OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Marietta Keravuori-Rusanen
LsN Lauri Rautio

LAUSUNTO 17.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle tavaramerkkilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi sekä tavaramerkkioikeudesta tehdyn Singaporen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 201/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä otsikkoasiassa kirjallista asiantuntijalausuntoa. Ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin on tässä lausunnossa arvioitu siltä osin kuin siinä on kyse tavaramerkkihakemuksen raukeamisesta, rikosoikeudellisten seuraamusten tarkkarajaisuudesta ja henkilötietojen käsittelystä.

Tavaramerkkihakemuksen raukeaminen

Lakiehdotuksen 21 §:n mukaan hakemus raukeaisi, jos hakija ei vastaisi määräajassa viranomaisen täydentämiskehotukseen. Täydentämiskehotus olisi säännöksen perusteella annettava, jos hakemus ei täyttäisi 16-19 §:ssä säädettyjä edellytyksiä tai jos rekisteröintiin kohdistuisi 12-13 §:n mukainen hylkäysperuste.

Rauenneen hakemuksen käsittely päättyisi esityksen mukaan kokonaan, eikä hakijalle annettaisi erillistä perusteltua päätöstä raukeamisesta. Rauennut hakemus voitaisiin kuitenkin ottaa 22 §:n nojalla uudelleen käsiteltäväksi, jos hakija kahden kuukauden kuluessa raukeamisesta sitä kirjallisesti pyytää. Käsittelyn jatkamisen edellytyksenä lisäksi olisi, että hakija pyynnön yhteydessä antaa lausuntonsa, esittää selvitystä tai korjaa puutteellisuudet ja suorittaa käsittelyn jatkamisesta määrätyn maksun. Uudelleen käsiteltäväksi otetun hakemuksen käsittely jatkuisi esityksen mukaan tavanomaiseen tapaan, ja johtaisi aina hallintopäätökseen, eli joko tavaramerkin rekisteröintiin tai hakemuksen osittaiseen tai kokonaan hylkäämiseen.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että perustuslakivaliokunta on arvioinut teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden suhdetta perustuslain 21 §:ään muutoksenhakuoikeuden kannalta markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevasta lainsäädännöstä antamassaan lausunnossa PeVL 33/2012 vp.

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisiin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Viranomaisella on siten velvollisuus tutkia sisällöllisesti ja ratkaista vireillepanijan etua, oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia, jos asia kuuluu sen toimivaltaan. Perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momentin muodostaman kokonaisuuden kannalta kyse on lähtökohtaisesti siitä, että viranomainen antaa käsittelyn johdosta asiaratkaisun sisältävän päätöksen. Kysymys voi toisaalta olla myös esimerkiksi päätöksestä, jolla asia jätetään tutkimatta, jos lakisääteisiä tai muita edellytyksiä sen tutkimiselle ei ole. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa asiaratkaisun sisältävän päätöksen tekeminen ei ole mahdollista.

Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74 sekä PeVL 59/2014 vp, s. 2—3 ja PeVL 4/2010 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyä asian raukeamisesta mahdollisena lähinnä tilanteissa, joissa se perustuu hakijan omaan tahdonilmaisuun (PeVL 17/2001 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 54/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on tapauskohtaisesti pitänyt myös mahdollisena, että päätöksen antaminen voidaan jättää riippumaan asianosaisen pyynnöstä muun muassa eräissä etuuksien lakiperusteisiin indeksitarkistuksiin liittyvissä tilanteissa (esim. PeVL 48/2006 vp, PeVl 46/2002 vp). Lakiehdotuksessa ei ole kyse näihin rinnastuvista tilanteista.

Lakiehdotuksen 21 §:ää olisikin edellä todettu huomioon ottaen perusteltua harkita täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan hakemuksen käsittely raukeaisi vain, jos hakija kirjallisen ilmoituksensa perusteella ei halua hakemuksensa käsittelyä jatkettavan. Muussa tapauksessa asianmukaisinta olisi, että viranomainen tekisi pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa hylkäävän päätöksen. Lakiehdotuksen 22 §:stä ilmenevä mahdollisuus käsittelyn jatkamiseen ei olennaisesti muuta sääntelyn ongelmallisuutta suhteessa perustuslain 21 §. Hakemusasioissa on lähtökohtaisesti mahdollisuus saada asia uudelleen käsiteltäväksi tekemällä uusi hakemus. Huomionarvoista lisäksi on, että käsittelyn jatkamisen edellytykset on lakiehdotuksessa sidottu säädettyjen edellytysten täyttymiseen.

Valituskelpoisen päätöksen tekeminen lakiehdotuksen 21 §:n perusteella saattaisi käsittelyn jatkamismenettelyn kautta johtaa toisaalta siihen esityksen perusteluissa esille tuotuun tilanteeseen, että hakemus voisi olla samanaikaisesti vireillä eri menettelyissä, tuomioistuimessa valituksen johdosta ja Patentti- ja rekisterihallituksessa käsittelyn jatkamispyynnön johdosta. Jos käsittelyn jatkamisesta on Sin-

gaporen sopimuksen vuoksi välttämätöntä säätää, johdonmukaisinta saattaisikin olla täydentää lakiehdotuksen 22 §:ää säännöksellä siitä, että hakemus hylätään kehotetuilta osin, jos hakija ei ole pykälässä säädetyn määräajan kuluessa pyytänyt käsittelyn jatkamista.

Lailla voidaan perustuslain 21 §:n rajoissa sinänsä säätää myös päätöksenteon erityisistä edellytyksistä. Perustuslain 21 §:stä ja hallintolaista mahdollisesti poikkeavalle sääntelylle tulee kuitenkin olla esitettävissä verraten painavia, asian laatuun ja sääntelyn erityispiirteisiin nojautuvia asiallisesti hyväksyttäviä perusteluja. Selvää on, ettei edellä tarkoitettuna perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteluna voida pitää esimerkiksi yksinomaan asian ratkaisemisesta ja perustelujen laatimisesta viranomaiselle mahdollisesti aiheutuvaa lisätyötä tilanteissa, joissa asiaratkaisun sisältävän päätöksen tekemiselle on olemassa edellytykset. Tältä osin on huomionarvoista, että lakiehdotuksen mukaisesti ilman päätöstä jäävien hakijoiden määrä olisi ilmeisesti nykyistä vähäisempi, koska hakemus raukeaisi lakiehdotuksessa tarkoitetuin tavoin vain puutteellisilta osin.

Rangaistussäännöksistä

Oikeusministeriö toteaa, että rangaistussäännösten osalta esityksessä ehdotetaan uuden tavaramerkkilain tavaramerkkirikkomusta koskevan 74 §:n lisäksi teollisoikeusrikosta koskevan rikoslain 49 luvun 2 §:n muuttamista ja mallioikeusrikkomusta koskevan 35 b §:n lisäämistä mallioikeuslakiin. Oikeusministeriö arvioi, että kyse olisi suhteellisen tavanomaisista viittauksia sisältävistä rangaistussäännöksistä, jotka saavat osan aineellisesta sisällöstään muualta lainsäädännöstä ja EU-instrumenteista. Tämänkaltaiset rangaistussäännökset ovat oikeusministeriön arvion mukaan tyypillisiä elämänaloilla, joita säännellään tarkemmin kansallisessa erityislainsäädännössä, joita koskevat EU-oikeudelliset suoraan sovellettavat normit tai joissa aineellisen oikeuden sisältö määrittyy keskeisesti kansainvälisen sopimuksen perusteella.[1]

Oikeusministeriö arvioi, että rangaistussäännösten vastaisessa toiminnassa olisi käytännössä kysymys elinkeinotoiminnassa tapahtuvasta yksinoikeuden loukkauksesta. Oikeusministeriö kiinnittää siksi huomiota siihen, että määrätyllä elämänalueella toimivalle taholle voidaan asettaa muita pidemmälle

[1] Esimerkiksi seuraavat rikoslain rangaistussäännökset sisältävät laajoja viittauksia kansalliseen lainsäädäntöön: järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen (17:6), eläinsuojelurikos (17:14), liikenneturvallisuuden vaarantaminen (23:1), kirjanpitorikos (30:9), terveyden vaarantaminen (34:4), salassapito-rikos (38:1), henkilörekisteririkos (38:9), virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (40:5), terveysrikos (44:1), terveydensuojelurikkomus (44:2), eläintaudin leviämisvaaran aiheuttaminen (44:4 a), lääkerikos (44:5), kuluttajamarkkinoilta kielletyn psykoaktiivisen aineen kiellon rikkominen (44:5 a), geenitekniikkarikos (44:9), ydinenergian käyttörikos (44:10), räjähderikos (44:11), vaarallisten aineiden kuljetusrikos (44:13), palvelusrikos (45:1), säännöstelyrikos (46:1), salakuljetus (46:4), tulliselvitysrikos (46:7), työturvallisuusrikos (47:1), työaikasuojelurikos (47:2), ympäristön turmeleminen (48:1), luonnonsuojelurikos (48:2), metsästysrikos (48 a:1), metsärikos (48 a:3), tekijänoikeusrikos (49:1), teollisoikeusrikos (49:2), alkoholirikos (50 a:1).
Laajoja viittauksia EU-lainsäädäntöön sisältyy muun muassa seuraaviin rangaistussäännöksiin: kissan tai koiran turkiksen markkinoillesaattamisrikkomus (17:15 a), terveysrikos (44:1), lääkerikos (44:5), säännöstelyrikos (46:1), ympäristön turmeleminen (48:1), luonnonsuojelurikos (48:2), puutavararikos (48 a:3 b).
Seuraavat rangaistussäännökset saavat osan aineellisesta sisällöstään kansallisesta lainsäädännöstä kokonaan ilman nimenomaista viittausta: veropetos (29:1), luottamusaseman väärinkäyttö (36:5).
Viittauksia kv-sopimuksiin taas sisältyy muun muassa seuraaviin rangaistussäännöksiin: hyökkäysrikos (RL 11:4 a), sotarikos (11:5), jalkaväkimiinakiellon rikkominen (11:7 a), kemiallisen aseen kiellon rikkominen (11:8), biologisen aseen kiellon rikkominen (11:9).

menevä selonottovelvollisuus normien sisällöstä. Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan hallituksen esityksen (44/2002 vp) kieltoerehdystä koskevien perustelujen mukaan esimerkiksi kauppaa harjoittava joutuu selvittämään omaa ammattiansa koskevat normit ja näkemään tässä vaivaa silloinkin, kun normit ovat epäselvät.

Myös rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevassa oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että epätäsmällisyyskiellon asettamat vaikutukset eivät ole niin ankarat, jos on selvää, että kriminalisointi on lähtökohtaisesti suunnattu tietylle erityisalalle, jossa toimijoilta voidaan edellyttää heidän omaa toimintaansa koskevaa selvitys- ja selvilläolovelvollisuutta (esimerkiksi Melander, Sakari, 2008. Kriminalisointiteoria — rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 288, s. 249—252).

Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu (rikos)lainsäädännölle asetettavan ennakoitavuuden vaatimuksen riippuvan huomattavassa määrin lainsäädännön kontekstista, suunnitellusta kohdealasta sekä sääntelyn kohteiden lukumäärästä ja asemasta. Laki voi täyttää ennakoitavuuden vaatimukset, vaikka sen kohteena olevan henkilön on hankittava kohtuullisessa määrin asianmukaista oikeudellista apua arvioidakseen seuraamukset, joihin jokin toiminta voi johtaa (ks. Cantoni v. Ranska, tuomio 11.11.1996, 17862/91, kohta 35).

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään tarkentanut viittauksia sisältäviä rangaistussäännöksiä ja ns. blankorangaistussäännöksiä koskevia vaatimuksia (PeVM 25/1994 vp s. 8/I, PeVL 4/1997 vp s. 2—3, PeVL 40/2002 vp s. 7 ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I). Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankosäännöksiin on syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 31/2002 vp s. 3, PeVL 15/1996 vp s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp s. 3/II). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt blankorangaistussääntelyä sinänsä perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana (ks. esim. PeVL 10/2016 vp s. 8). Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetut rangaistussäännökset eivät ole kokonaan avoimia eli blankorangaistussäännöksiä. Säännökset sisältävät viittausten lisäksi nimenomaisen edellytyksen esimerkiksi yksinoikeuden loukkaamisesta.

Jos perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetut rangaistussäännökset eivät ole riittäviä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, oikeusministeriö arvioi, että työ- ja elinkeinoministeriön perustuslakivaliokunnalle toimittamassa lausunnossa (s. 6-7: ”tarkempia luonnehdintoja rangaistavaksi säädetyistä teoista” sisältävät pykäläluonnokset) ehdotetulla tavalla toteutetut rangaistussäännösten muutokset vaikuttavat hyväksyttäviltä ja laillisuusperiaatteen kannalta tarkkarajaisemmilta. Oikeusministeriö ei sen sijaan pidä ehdotettujen rangaistussäännösten osalta perusteltuna ratkaisua, että säännösten tai jonkin niistä osalta asia siirrettäisiin myöhempään käsittelyyn hyväksymällä nyt lausunto, jonka mukaan valtioneuvoston tulisi ryhtyä toimenpiteisiin säännösten saattamiseksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia vastaavaksi. Oletettavaa on, että myös myöhemmässä tarkastelussa ongelmalliseksi osoittautuisivat samat säännösten täsmällisyyteen ja kattavuuteen liittyvät kysymykset, joita tämän esityksen yhteydessä harkitaan. Vaikuttaisi siksi perustellummalta harkita jo tässä yhteydessä, käsiteltäessä rangaistussäännösten sisällön kan-

nalta olennaista aineellista lainsäädäntöä, voidaanko rangaistussäännökset laatia hallituksen esityksessä ehdotettua paremmin vastaamaan rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuviin vaatimuksiin.

Henkilötietojen käsittely

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä erityisesti tavaramerkkilakiehdotuksen 26 §:n osalta. Ehdotetussa säännöksessä säädetään rekisterinpitäjästä, tavaramerkkirekisterin tietosisällöstä, käyttötarkoituksesta ja tietojen luovuttamisesta.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösehdotusten eräisiin yksityiskohtiin. Oikeusministeriön kommentit on näiltä osin otettu asianmukaisesti huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Lakiehdotuksesta ei ole näiltä osin huomauttamista.