

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 33/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om marknadsdomstolen och rättegång i marknadsdomstolen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 oktober 2012 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om marknadsdomstolen och rättegång i marknadsdomstolen (RP 124/2012 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Jussi Karttunen, justitieministeriet
- förvaltningsråd Eija Siitari-Vanne, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Kimmo Mikkola, marknadsdomstolen
- professor Kirsi Kuusikko
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om marknadsdomstolen och en lag om rättegång i marknadsdomstolen. På motsvarande sätt upphävs den nuvarande marknadsdomstolslagen och lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden. Dessutom ingår i propositionen förslag till lag om upphävande av lagen om behandling av besvärärenden vid patent- och registerstyrelsen och till ändring av 37 lagar.

Huvudmålet med propositionen är att effektivisera beviljandet av industriella rättigheter och möjligheterna att ta tillvara industriella rättigheter och upphovsrättigheter genom att utveckla domstolssystemet i samband med dessa mål och ärenden. Syftet är att handläggningen av mål och

ärenden som gäller industriella rättigheter och upphovsrätt ska vara mindre splittrad än för närvarande. Andra centrala mål är en sakkunnig domstolshandläggning med hög kvalitet och snabbhet. Dessa mål förverkligas genom att man i så hög grad som möjligt koncentrerar beslutsverksamheten i fråga om immaterialrättsliga mål och ärenden till samma forum, marknadsdomstolen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den. De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt den 1 september 2013 med undantag av lagförslag 16, som avses träda i kraft senare vid en tidpunkt som föreskrivs ge-

nom lag, uppskattningsvis ca ett halvt år efter det att de övriga lagarna har trätt i kraft.

I motiven till lagstiftningsordningen har marknadsdomstolens ökade behörighet bedömts i ljuset av 98 och 99 § i grundlagen, som föreskriver om specialdomstolar och en tudelning av domstolssystemet. Ett fortsatt överklagande av marknadsdomstolens beslut till högsta förvalt-

ningsdomstolen och sökande av ändring i mål och ärenden som gäller industriella rättigheter och upphovsrätt hos högsta domstolen har granskats i ljuset av 21 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning men att det ändå är motiverat att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Koncentreringen av ärenden som gäller industriella rättigheter och upphovsrätt till marknadsdomstolen

I propositionen föreslås att till marknadsdomstolen koncentreras såväl överklagande av de registermyndigheters beslut som beviljar industriella rättigheter och dessutom handläggningen av alla immaterialrättsliga tvistemål och ansökningsärenden. Det här breddar klart marknadsdomstolens behörighet. Enligt propositionen överförs ärendekategorier till marknadsdomstolen både från Patent- och registerstyrelsens besvärsnämnd, som föreslås bli indragen, och från tingsrätterna.

Marknadsdomstolen är en sådan specialdomstol som avses i grundlagen. I grundlagens 98 § finns bestämmelser om domstolväsendets struktur. Domstolväsendet bygger på en indelning i allmänna domstolar, som regleras i 98 § 1 mom. i grundlagen, och förvaltningsdomstolar om vilka det föreskrivs i samma paragrafs 2 mom. Indelningen kompletteras i 98 § 3 mom. i grundlagen enligt vilken det bestäms genom lag om specialdomstolar som utövar domsrätt på särskilt angivna områden. Grundlagsbestämmelserna innebär att specialdomstolarna utgör det undantag från huvudregeln som grundlagen tillåter om att ett lagskipningsärende antingen hör till en allmän domstol eller en förvaltningsdomstols behörighet. Å andra sidan begränsar hänvisningen till domstolväsendets dualitet och till särskilt angivna områden klart möjligheten att skapa rättsnormer om omfattningen av speci-

aldomstolarnas uppgifter. En specialdomstols behörighetsområde ska således vara exakt avgränsat och snävt i förhållande till de allmänna domstolarnas och förvaltningsdomstolarnas behörighetsområden. Specialdomstolar kan tillåtas behandla endast sådana ärendegrupper som det är motiverat med hänsyn till specialdomstolens behörighetsområde och hela domstolssystemet.

Det föreslagna behörighetsområdet är exakt definierat och i propositionen läggs det med tanke på grundlagen fram tillräckliga skäl för att koncentrera immaterialrättsliga frågor till marknadsdomstolen. Enligt propositionsmotiven (s. 29) ökar antalet ärenden i marknadsdomstolen med ca 300 ärenden om året. Av detta utgör andelen besvärärenden som gäller industriella rättigheter ca 200 och andelen immaterialrättsliga tvistemål och ansökningsärenden ca 100. En sådan breddning av marknadsdomstolens behörighetsområde faller enligt utskottet inom ramen för 98 § i grundlagen.

Överklagande

Allmänna synpunkter. Enligt propositionen ska besvär över registermyndigheternas beslut om att bevilja eller registrera industriella rättigheter handläggas i marknadsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Immaterialrättsliga tvistemål och ansökningsärenden handläggs i första hand i marknadsdomstolen i enlighet med rättegångsbalken.

I fråga om registermyndigheters beslut är det möjligt att fortsatt överklaga marknadsdomsto-

lens avgöranden genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Överklagande av marknadsdomstolens avgöranden i immaterialrättsliga tvistemål och ansökningsärenden sker genom besvär hos högsta domstolen med iakttagande av det nuvarande besvärstillståndssystemet.

Förslaget innebär att det krävs besvärstillstånd för att föra ett ärende som avgjorts av marknadsdomstolen till högre instans oberoende av vilken domstolsväg man väljer. För förvaltningsdomstolarna innebär det en övergång från allmän besvärsmålsrätt till ett system med besvärstillstånd. För närvarande kan man i marknadsrättsliga ärenden söka ändring i marknadsdomstolens avgöranden hos högsta domstolen, om den beviljar besvärstillstånd.

Bestämmelserna om överklagande är betydelsefulla med avseende på 21 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i denna paragraf har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Grundlagsutskottet har tidigare i flera sammanhang understrukit vikten av en snabb behandling (se t.ex. GrUU 35/2009 rd, s. 2/II och GrUU 33/2008 rd, s. 2/I). Enligt 21 § 2 mom. är rätten att söka ändring, som ingår i rätten till en rättvis rättegång och till garantier för en god förvaltning, tryggad i lag. Rätten att överklaga är huvudregel enligt grundlagen och från den regeln kan endast smärre avvikelser föreskrivas genom lag (RP 309/1993 rd, s. 74/II), GrUU 10/2012 rd, s. 6/II, GrUU 18/2007 rd, s. 4).

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Artikel 6 förutsätter ändå inte en ovillkorlig rätt till överklagande i andra instans (se GrUU 4/2010 rd och GrUU 35/2002 rd).

En bedömning av den föreslagna bestämmelsen måste utgå från att regleringen inte inskrän-

ker rätten att få ett beslut om egna rättigheter och skyldigheter behandlat av en domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Rätten att överklaga till marknadsdomstolen begränsas inte. Däremot begränsar förslaget rätten att överklaga marknadsdomstolens avgöranden till högsta förvaltningsdomstolen och högsta domstolen.

Överklagande till högsta förvaltningsdomstolen. I 7 kap. 4 § 1 mom. i lagförslag 2 föreslås att ändring i ett avgörande av marknadsdomstolen i ett tvistemål eller ansökningsärende som hör till marknadsdomstolens behörighet får sökas genom besvär hos högsta domstolen, om högsta domstolen meddelar besvärstillstånd med stöd av 30 kap. 3 § i rättegångsbalken.

Såsom ovan har konstaterats får ändring i marknadsdomstolens avgörande för närvarande sökas genom besvär hos högsta domstolen med iakttagande av systemet med besvärstillstånd. Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså i sak att förfarandet nu utvidgas till att omfatta också tvistemål eller ansökningsärenden av industriellrättslig eller upphovsrättslig natur. Den nuvarande regleringen bygger på 21 § i lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Under behandlingen av ärendet 2001 tog grundlagsutskottet inte uttryckligen ställning till besvärssystemet, även om saken tangerades i propositionsmotiven till lagstiftningsordningen. Utskottet konstaterade emellertid att det förenar sig om de slutsatser regeringen hade kommit fram till i fråga om de andra frågor som nämndes i motiven till lagstiftningsordningen (GrUU 35/2001 rd).

Utskottet har i sin praxis godkänt ett system med tillstånd till fortsatt handläggning när det gällt besvär hos hovrätten över tingsrättens avgöranden (GrUU 4/2010 rd). Tillstånd till fortsatt handläggning ansågs inte begränsa besvärsmålsrätten, bland annat för att det ska vara tillåtet att överklaga alla avgöranden i tingsrätten till hovrätten. Utskottet har dessutom konstaterat att hovrätten behandlar frågan om tillstånd till fortsatt handläggning i skriftligt förfarande, vilket

inte svarar mot fullständig behandling av ett besvärssärende i hovrätten. Systemet med tillstånd till fortsatt handläggning kan ändå inte helt jämföras med systemet med besvärstillstånd eftersom det först nämnda har ett mycket smalare tillämpningsområde och strängare grunder för beviljande av tillstånd.

Beslutsverksamheten i immaterialrättsliga ärenden föreslås i propositionen bli koncentrerad till marknadsdomstolen. Ett viktigt skäl till denna lösning är strävan att förbättra sakkunskapen i beslutsverksamheten. Ett sätt att säkerställa expertisen är att ta till reglering om sammansättningar och behörighetsvillkor för domstolens medlemmar.

Det här är viktigt med tanke på parternas rättstrygghet. Sammantaget kommer det föreslagna förfarandet sannolikt också att förkorta de utdragna behandlingstiderna och resultera i snabbare behandling i synnerhet när det gäller industriella rättigheter. Utskottet påpekar dessutom att högsta domstolen med stöd av 30 kap. 3 § i rättegångsbalken kan bevilja besvärstillstånd dels på prejudikatsgrunden, dels på den grunden att det finns andra vägande skäl. Med hänsyn till rättstryggheten kan det finnas skäl att fästa särskilt avseende vid prövningen av förekomsten av vägande skäl.

Enligt utskottets uppfattning leder förslaget att binda besvärsrätten till högsta domstolens besvärstillstånd inte i detta sammanhang till att parternas rätt till en rättvis rättegång äventyras och förslaget står alltså inte i strid med 21 § 2 mom. i grundlagen. Å andra sidan finns det inga grundlagsrelaterade hinder för att överklagandet styrs till hovrätterna.

Överklagande till högsta förvaltningsdomstolen. Ändring i registermyndigheters beslut om att bevilja eller registrera sådana rättigheter som avses i propositionen söks enligt förslaget hos marknadsdomstolen i den ordning som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ändring i marknadsdomstolens beslut söks hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Grundlagsutskottet har i ett färskt utlåtande (GrUU 32/2012 rd) ansett sig ha skäl att justera sin tidigare ståndpunkt om att systemet med besvärstillstånd är exceptionellt och konstaterat samtidigt att det inte längre finns skäl att i princip förhålla sig restriktivt till systemet med besvärstillstånd eller en utvidgning av det. Det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör en del. Däremot är det i övrigt befogat att i varje enskilt fall bedöma systemets acceptabilitet och proportionalitet utifrån utskottets tidigare praxis. Med tanke på 21 § i grundlagen är det väsentligt att se till att systemet för att söka ändring överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Tillämpningen av systemet bör därför i alla ärendekategorier bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Det gäller framför allt att kontrollera om överklagandet före högsta förvaltningsdomstolen är ordnat så att de rättstrygghetsgarantier som på grund av ärendets art och betydelse krävs i den aktuella ärendekategorin fullföljs. Det har också betydelse om högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. I de fall där beslutet är positivt är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd.

Med tanke på garantierna för rättstryggheten är det väsentligt att ändring i registermyndighetens beslut i framtiden kan sökas hos en oberoende domstol, dvs. marknadsdomstolen, där rättegångsförfarandet uppfyller de krav på rättvis rättegång som framgår av 21 § i grundlagen. Sakkunskap i industriellrättsliga frågor ska garanteras genom att behandlingen av dessa ärenden koncentreras till marknadsdomstolen. Det är också relevant att den ensamrätt som en industriell rättighet medför är begränsad i tid. Systemet med besvärstillstånd förkortar sannolikt den genomsnittliga behandlingstiden i ärenden av den

na typ, där kravet på snabb behandling är essentiellt. Behovet att i enskilda fall få målet behandlat i högsta instans tillgodoses av att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det föreligger någon sådan grund som nämns i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. Sammantaget blir bestämmelsen inte problematisk med avseende på 21 § i grundlagen.

Andra aspekter

Med stöd av 2 § 1 mom. i lagförslag 16 kan de tjänstemän vid Patent- och registerstyrelsens besvärsnämnd som har uppdraget som huvudsyssla och som uppfyller behörighetsvillkoren, förordnas att sköta en tjänst som marknadsrättsdomare eller marknadsrättsingenjör vid marknadsdomstolen för högst två år. Enligt 2 mom. beslutar justitieministeriet om överföringen, som förutsätter tjänstemannens samtycke.

Republikens president utnämner med stöd av 102 § i grundlagen de ordinarie domarna enligt

ett i lag bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag. Enligt 103 § i grundlagen får en domare inte utan eget samtycke förflyttas till en annan tjänst, om inte förflyttningen beror på omorganisation av domstolsväsendet.

Den föreslagna lagstiftningen står inte i konflikt med grundlagens bestämmelser. Med hänsyn till bestämmelserna i grundlagens 102 § samt 3 § 3 mom. om oberoende domstolar anser utskottet ändå det lämpligare att marknadsdomstolen och inte justitieministeriet förordnar tjänstemännen till deras uppdrag.

Ställningstagande

Lagutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 29 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent

Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.