

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2010 rd

**Regeringens proposition om godkännande av Genèveakten till Haagkonventionen om internationell registrering av industriella mönster samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i akten som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av mönsterrättslagen**

*Till ekonomiutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 5 februari 2009 en proposition om godkännande av Genèveakten till Haagkonventionen om internationell registrering av industriella mönster samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i akten som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av mönsterrättslagen (RP 225/2008 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Minna Tukiainen, arbets- och näringsministeriet
- enhetschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Tapio Puurunen, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna den i Genève i juli 1999 utarbetade Genèveakten till Haagkonventionen om internationell registrering av industriella mönster samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i akten som hör till området för lagstiftningen och lagen om ändring av mönsterrättslagen. Vidare föreslås det vissa enskilda ändringar i mönsterrättslagen som inte beror på anslutningen till Genèveakten, och vissa lagtekniska preciseringar. Bestämmel-

sen om bemyndigande föreslås bli preciserad så att den uppfyller grundlagens krav på exakthet och noggrann avgränsning.

Genèveakten trädde i kraft internationellt den 23 december 2003. För Finlands del föreslås Genèveakten träda i kraft tre månader efter det att Finland har deponerat sitt anslutningsinstrument hos generaldirektören för Världspanning för den intellektuella äganderätten.

De lagar som föreslås i propositionen avses träda i kraft samtidigt med Genèveakten.

I motiven till behandlingsordningen redovisas de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och förklaringar om åtaganden med anledning av konventionen. Regeringen anser att den behörighet som församlingen föreslås få att ändra konventionen genom beslut med kvalificerad majoritet strider mot

grundlagens bestämmelser om suveränitet och att det därför krävs kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. i grundlagen för att godkänna konventionen. Ikraftträdandelagen ska i sin tur behandlas i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen. Av den anledningen har regeringen ansett det tillrådligt att begära utlåtan- de av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Behovet av riksdagens godkännande*

*Genèveakten.* Riksdagen godkänner enligt 94 § 1 mom. i grundlagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Genèveakten till Haagkonventionen om internationell registrering av industriella mönster innehåller en rad bestämmelser vars tillhörighet till området för lagstiftning redovisas i motiven utifrån hävdvunnen praxis i grundlagsutskottet (se t.ex. GrUU 45/2000 rd, GrUU 12/2000 rd och GrUU 11/2000 rd) och som gör att akten kräver riksdagens godkännande.

Grundlagsutskottet kompletterar propositionens motivering med följande om de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

Utifrån artikel 2 i Genèveakten ska bestämmelserna i akten inte påverka tillämpningen av eventuellt starkare skydd som kan uppstå till följd av en avtalsslutande parts lagstiftning. En bestämmelse av detta slag om relationen mellan en internationell konvention och den nationella rättsordningen hör till området för lagstiftning.

I artikel 8 finns bestämmelser om rättelse av oriktigheter i en ansökan. Utifrån artikel 8.2 ska en internationell ansökan betraktas som tillbakadragen, om uppmaningen att rätta oriktigheter inte hörsammas. Det ska föreskrivas i lag om en

sådan rättsverkan och därmed hör bestämmelsen till området för lagstiftning.

I artikel 9 anges hur man definierar ingivningsdagen för en internationell ansökan i olika fall. Den här typen av bestämmelser som påverkar individens rättigheter hör till området för lagstiftning.

I artikel 16 i Genèveakten bestäms vilka ändringar i internationella registreringar och andra uppgifter den internationella byrån som administrerar konventionen ska registrera i det internationella registret. Utifrån artikel 16.2 ska alla registreringar som där räknas upp ha samma verkan som om de hade gjorts i registret hos myndigheten i den aktuella avtalsslutande parten, med förbehåll för att en avtalsslutande part i en förklaring får anmäla till generaldirektören att rättsverkningarna inträder först senare. Finland har inte för avsikt att avge någon sådan förklaring och därmed bestäms rättsverkan av en internationell registrering i Finland enligt huvudregeln. Den här typen av bestämmelser som påverkar individens rättsliga ställning hör till området för lagstiftning.

Utskottet anser däremot inte att konventionen kräver riksdagens godkännande på den grunden att den binder upp budgetmakten, eftersom organisationens budget enligt artikel 23.3 i Genèveakten finansieras med avgifter som tas ut för internationella registreringar och en del andra avgifter och inkomster av verksamheten. Bara i det fall att det inte finns tillräckligt med medel i fonden för arbetskapital blir varje medlemsstat tvungen att betala in en engångsbetalning. Det är

alltså fråga om en exceptionell situation för att stabilisera finansieringen av organisationens verksamhet (jfr GrUU 45/2000 rd).

Det handlar alltså om ett så kallat blandat avtal. Genèveakten gäller huvudsakligen registreringsförfarandet och enligt propositionens motivering påverkar bestämmelserna i akten allmänt taget inte mönsterrättens materiella innehåll. Därmed faller bestämmelserna i Genèveakten i regel inom Finlands behörighet. Godkännandeklämman i propositionen har formulerats så att riksdagen godkänner konventionen och tilläggsprotokollen "till de delar de hör till Finlands behörighet". Detta svarar mot det etablerade sättet att skriva beslut om riksdagens godkännande när de frågor som omfattas av konventionsförpliktelse delvis hör till Europeiska gemenskapens befogenhet (se t.ex. GrUU 20/2009 rd).

*Förklaringar enligt Genèveakten.* Regeringen föreslår att Finland avger fem förklaringar som är särskilt tillåtna enligt Genèveakten. Av dem kräver för det första förklaringen enligt artikel 7.2 riksdagens godkännande, dvs. att den föreskrivna designeringsavgift som avses i artikeln ska ersättas med en individuell designeringsavgift. Utifrån regel 18.1b i tillämpningsföreskrifterna ska Finland i sin tur komma med en förklaring om att den period om sex månader som gäller verkan av en internationell registrering ersätts med en period om 12 månader.

Grundlagsutskottet brukar utgå från att riksdagen genom sitt explicita beslut ger sitt samtycke till reservationer, uttalanden och förklaringar som påverkar innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förpliktelsens omfattning i relation till själva konventionerna (se t.ex. GrUU 2/2008 rd, GrUU 16/2005 rd och GrUU 15/2004 rd). Förslaget i propositionen att riksdagen ska godkänna de här två förklaringarna svarar mot utskottets praxis.

*Tillämpningsföreskrifterna.* Enligt artikel 24.1 i Genèveakten ska tillämpningsföreskrifterna styra den närmare tillämpningen av akten. Men alla tillämpningsföreskrifter är inte av sådant slag som bara reglerar tekniska detaljer, utan vissa av

dem kan anses vara sådana som enligt rådande uppfattning i Finland hör till området för lagstiftning och därmed kräver riksdagens godkännande. Det konstateras också i propositionens allmänna motivering (s. 27 och 33).

En brist med propositionen är att tillämpningsföreskrifterna inte redovisas ens komprimerat i motiven. I avsnittet om behovet av riksdagens godkännande ges ingen bedömning av vilka regler i tillämpningsföreskrifterna regeringen anser höra till området för lagstiftning. Inte heller i klämmarna begärs riksdagens godkännande för tillämpningsföreskrifterna, trots att det i artikeln om vilken ställning tillämpningsföreskrifterna till Genèveakten har inte uttalas att de t.ex. utgör en oskiljbar del av akten. Det är visserligen positivt att gällande tillämpningsföreskrifter har inkluderats i regeringens proposition.

Utskottet har bedömt tillämpningsföreskrifterna utifrån deras lydelse och i det perspektivet hör åtminstone följande regler i föreskrifterna till området för lagstiftning:

— Bestämmelser om utseende av ombud och verkan av ombudets åtgärder (regel 3).

— Bestämmelsen om att en avtalslutande part inte kan vägra medge verkan av en internationell registrering på grund av att sådana krav som gäller utformningen av avbildningarna av det industriella mönstret inte har uppfyllts (regel 9.4).

— Återkallande av en internationell registrering om en del av den individuella designeringsavgiften inte har betalats (regel 12.3d)

— Bestämmelser om rättelse av oriktigheter i en internationell ansökan (regel 14).

— Skyldigheten för internationella byrån att registrera en ansökan som uppfyller kraven i det internationella registret (regel 15).

— Bestämmelser om uppskjutet offentliggörande i en internationell ansökan (regel 16).

— Offentliggörande av en internationell ansökan (regel 17).

— Bestämmelser om vägran att medge och ogiltigförklarande av verkan av en internationell registrering (kapitel 3).

Av de här orsakerna behövs riksdagens godkännande för Genèveakten, de två förklaringar som ska avges på grundval av den och för tillämpningsföreskrifterna till Genèveakten.

### *Behandlingsordning*

*Allmänt.* Beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas enligt 94 § 2 mom. i grundlagen med enkel majoritet, utom när förpliktelsen gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, då beslut fattas med minst två tredjedelar av de avlagda rösterna. Beslut om ett förslag till lag om att sätta i kraft en internationell förpliktelse fattas i sin tur utifrån 95 § 2 mom. i grundlagen i vanlig lagstiftningsordning. Men om lagförslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium måste förslaget godkännas med två tredjedelar av de avlagda rösterna utan att förslaget lämnas vilande.

*Suveränitet.* I artikel 25 föreskrivs att Genèveakten revideras vid en konferens av de avtalsslutande parterna. Artikel 21 (församlingen), artikel 22 (Internationella byrån), artikel 23 (finans) och artikel 26 (ändringar av vissa artiklar med beslut av församlingen) kan ändras antingen av en revisionskonferens eller av församlingen. Förslag om ändringar av artiklarna 21—23 får läggas fram av alla avtalsslutande parter eller av generaldirektören.

Utifrån artikel 21.4a ska församlingen sträva efter att fatta sina beslut med enhällighet. Om ett beslut inte kan fattas enhälligt ska frågan avgöras med omröstning. I så fall ska församlingens beslut kräva två tredjedels majoritet av de avlagda rösterna. Men utifrån artikel 26.2 gäller det inte artiklarna 21—23; ändringar i dem antas med tre fjärdedels majoritet med undantag av artikel 21 (församlingens uppgifter och majoriteter) och artikel 26.2 själv (bestämmelsen om tre fjärdedels majoritet), som kräver fyra femtedels majoritet för en ändring.

Ändringar av artiklarna 21—23 träder i kraft en månad efter det att skriftliga meddelanden om godkännande, lämnade i enlighet med deras respektive författningsfästa förfaranden, har tagits emot av generaldirektören från tre fjärdedelar av

de avtalsslutande parter som vid den tidpunkt då ändringen antogs var medlemmar av församlingen och hade rätt att rösta om den ändringen. Undantag är att ändringen av artikel 21.3 (beslutförhet) eller 21.4 (beslutsfattande i församlingen) eller 26.3b inte träder i kraft om en avtalsslutande part inom sex månader efter det att den antagits av församlingen underrättar generaldirektören om att den inte godtar en sådan ändring.

Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter. Den bestämmelsen har påverkat inte minst tolkningen av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Utgångspunkten har varit att internationella förpliktelser som är normala i modernt internationellt samarbete och som bara i obetydlig omfattning inverkar på statens suveränitet inte i sig står i strid med grundlagens suveränitetsbestämmelser (RP 1/1998 rd; se också GrUU 22/2009 rd, GrUU 51/2001 rd och GrUU 38/2001 rd).

Genèveakten kan ändras enligt detta inte bara i normalt förfarande för internationella konventioner utan också i särskilt uppräknade artiklar i förenklat förfarande i församlingen. I sina bedömningar av liknande fördrag på senare år har grundlagsutskottet generellt utgått från att en institution som inrättats med stöd av en konvention kan tilldelas behörighet att anpassa konventionen men inte att ändra den. De tillåtna anpassningarna bör i sak vara sådana att de inte påverkar fördragets karaktär och att de inte gäller frågor som enligt grundlagen kräver riksdagens godkännande (GrUU 13/2008 rd, GrUU 36/2006 rd).

På senare tid har det allt oftare förekommit att ett organ inom en organisation som inrättats genom ett fördrag getts behörighet att göra ändringar i fördraget. Grundlagsutskottet har i sin tur tagit avstånd från den så kallade konfliktteorin och utvidgat sin bedömning av vilket slag av fördragsbestämmelser som hör till området för lagstiftning. I och med att också tolkningen av fördragsbestämmelser som ingriper i suveräniteten har moderniserats genom 1 § 3 mom. i grundlagen, förefaller tolkningspraxis i fråga om behörigheten att ingå fördrag fortfarande att vara

ganska stel och formell. Därför måste det med hänsyn till en konsekvent konstitution bedömas på nytt vilken inverkan sådana här behörighetsöverföringar har på suveräniteten genom att man fäster större vikt vid den överförda behörighetens materiella betydelse snarare än frågan om en bestämmelse hör till området för lagstiftning eller inte (jfr GrUU 51/2001 rd).

Utifrån tolkningsgrunder som de här kan man säga att även om artiklarna 21, 23 och 26 i Genèveakten i sig hör till området för lagstiftning, hänför sig de faktorer som tas upp i dem i första hand till hur organisationens interna verksamhet är ordnad. De gäller inte materiella frågor, utan de kan anses höra till organisationens interna autonomi på ett självklart sätt. Sett ur det perspektivet spelar de ingen större roll för Finlands suveränitet och att ge församlingen behörighet att revidera dem kräver inte inskränkt grundlagsordning.

Utifrån artikel 21.2 i Genèveakten är det församlingen som ska ändra tillämpningsföreskrifterna. I tillämpningsföreskrifterna kan det preciseras att en del av dem bara kan ändras med enhällighet eller med fyra femtedels majoritet. I regel 33 i föreskrifterna nämns två regler som bara kan ändras genom enhälliga beslut av de avtalslutande parter som är bundna av akten. Dessutom räknas där upp fyra regler som kräver fyra femtedels majoritet för en ändring.

I artikel 24.1 sägs det att tillämpningsföreskrifterna ska styra den närmare tillämpningen av Genèveakten. Ett bevis på att tillämpningsföreskrifterna är underordnade Genèveakten är i sin tur att de enligt artikel 24.3 väjer vid konflikt mellan dem och bestämmelserna i akten.

I tillämpningsföreskrifterna ingår alltså en del regler som hör till området för lagstiftning och som är materiella till sin natur. Men de gäller främst vissa detaljer i internationell registrering och ingår därmed så vitt utskottet kan se inte i konventionsstrukturens kärna. Det bör också observeras att konventionen i sin helhet gäller ett snävt specialområde och att den enligt regeringens bedömning (s. 8) kommer att ha betydelse främst för stora internationella företag. För enskilda människor kan bestämmelserna i akten

och tillämpningsföreskrifterna antas spela en i det närmaste indirekt roll. I det perspektivet är det inget problem ur suveränitetssynvinkel att församlingen ges behörighet att ändra tillämpningsföreskrifterna. Därmed kan också tillämpningsföreskrifterna antas med enkel majoritet.

Enligt regeringens proposition är det inte brukligt att sätta i kraft tillämpningsföreskrifter nationellt. I framtiden kommer ändringar i tillämpningsföreskrifterna inte längre att behandlas av riksdagen och därför bör de enligt utskottets mening nu sättas i kraft nationellt och publiceras tillsammans med Genèveakten i Finlands författningssamlings fördragsserie i enlighet med 8 § i lagen om Finlands författningssamling. Följaktligen bör det i lagen om sättande i kraft av Genèveakten också nämnas att tillämpningsföreskrifterna sätts i kraft. Tillägget måste givetvis beaktas i lagrubriken. I fortsättningen kan ändringar i tillämpningsföreskrifterna tillkännages allmänheten genom ett meddelande i författningssamlingens fördragsserie enligt 9 § 2 mom. i lagen om Finlands författningssamling.

Också de två förklaringarna utifrån Genèveakten kan antas med enkel majoritet, eftersom de i det närmaste är tillgängliga tekniska metoder för avtalsparterna att utnyttja den rätt som Genèveakten och tillämpningsföreskrifterna i vissa fall ger dem att välja graden av engagemang.

Utskottet vill ytterligare göra ekonomiutskottet uppmärksam på att grundlagsutskottets tolkning här kräver att ingressen i ikraftträdandelagen ändras.

#### *Lag om ändring av mönsterrättslagen*

*Handlingars offentlighet.* Enligt 19 § 1 mom. i lagförslag 2 är handlingarna i ett registreringsärende offentliga, om de inte ska hållas hemliga på grund av att sökanden begärt uppskov. Om uppskov har begärts, blir handlingarna i ärendet offentliga när den begärda fristen löpt ut, men senast när sex månader förflutit från den dag då ansökan gjordes eller från vilken prioritet har begärts.

Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är enligt 12 § 2 mom. i grundlagen offentliga, om inte offentligheten av tving-

ande skäl särskilt har begränsats genom lag. Enligt lagförslaget kan den som ansökt om registrering begära att handlingarna hålls hemliga. Med stöd av 24 § 1 mom. 20 punkten i lagen om offentlighets i myndigheternas verksamhet (621/1999), som stiftats med grundlagsutskottets medverkan, ska handlingar som innehåller uppgifter om en privat affärs- eller yrkeshemlighet på vissa villkor hållas hemliga. Enligt 21 punkten ska bl.a. handlingar som gäller teknologiskt eller något annat utvecklingsarbete hållas hemliga. Det finns alltså ett lagfäst nödvändigt skäl för att hålla en handling som gäller mönsterregistrering hemlig (se GrUU 43/1998 rd). För proportionaliteten i en begränsning av offentligheten är det viktigt att lagen anger en bakre gräns för sekretessen och att handlingar blir offentliga när gränsen har nåtts. Men om myndigheten under den tid som sekretessen gäller har beslutat avskriva eller avslå en ansökan, blir handlingarna offentliga bara i det fall att sökanden begär ny behandling av ansökan eller söker ändring. Oberoende av myndighetens avgörande kan man också i det fallet anse att det handlar om att skydda ovan beskrivna intressen (till exempel för vidareutveckling av ett mönster) och därmed om ett nödvändigt skäl till sekretess. Bestämmelsen påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

*Normgivningsbemyndigande.* Enligt 48 § 1 mom. i förslaget om ändring av mönsterrättslagen utfärdas närmare bestämmelser om bland annat prioritet och mönsterregistret genom förordning av statsrådet.

Bestämmelser om prioritet finns för tillfället i 9—11 § i mönsterrättsförordningen (252/1971).

Prioritet handlar klart om en sådan enskild rätt som det enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmas om genom lag. Därför måste det som sägs om prioritet i bemyndigandebestämmelsen strykas för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bestämmelser om mönsterregistret ingår för tillfället i 20—28 § i mönsterrättsförordningen. Registret är ett personregister och därför bör det utifrån 10 § 1 mom. i grundlagen bestämmas om det genom lag. För vanlig lagstiftningsordning krävs det att inte heller mönsterregistret nämns i bemyndigandebestämmelsen.

### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anser

*att riksdagens godkännande behövs för akten i propositionen och för tillämpningsföreskrifterna till den del de ingår i Finlands behörighet,*

*att riksdagens godkännande behövs för förklaringar enligt artikel 7.2 i akten och regel 18.1b i tillämpningsföreskrifterna,*

*att beslut om riksdagens godkännande fattas med enkel majoritet av de avlagda rösterna och*

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 48 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 4 maj 2010

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Ulla Karvo /saml  
Elsi Katainen /cent  
Esko Kiviranta /cent  
Kari Kärkkäinen /kd  
Elisabeth NaucLér /sv  
Ville Niinistö /gröna

Johanna Ojala-Niemelä /sd  
Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vänst  
Tapani Tölli /cent  
Tuulikki Ukkola /saml  
Ulla-Maj Wideroos /sv  
Ilkka Viljanen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.