

30.5.2008

Dnro 4241/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PATENTTIHAKEMUSTEN KÄSITTELYN VIIPYMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi 13.12.2006 saapuneessa kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyä hänen patenttihakemustensa käsittelyn kestoa koskevassa asiassa. Kantelijan kertoman mukaan hän ei ollut saanut päätöstä yhteenkään vuosina 1999 ja 2000 tekemistään patenttihakemuksista.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli tehnyt Patentti- ja rekisterihallitukselle vuonna 1999 kolme patenttihakemusta (13.1., 8.9. ja 15.11.1999) ja vuonna 2000 yhden (13.3.2000). Niiden käsittelyvaiheet olivat olleet seuraavat:

1) Hakemus 13.1.1999

Hakemus hylättiin 20.12.2006. Tätä ennen asiassa oli annettu tekniset välipäätökset 27.12.1999, 16.9.2003 ja 26.3.2004.

2) Hakemus 8.9.1999

Selvityksenantohetkellä (25.1.2007) hakemus oli edelleen teknisessä käsittelyssä. Hakemukselle on annettu tekninen välipäätös 25.10.2002, muodollisia puutteellisuuksia koskeva välipäätös 13.11.2003 ja edelleen tekninen välipäätös 5.1.2007.

3) Hakemus 15.11.1999

Hakemus on hylätty 17.11.2004. Tätä ennen asiassa oli annettu tekninen välipäätös 22.12.1999, muodollisia puutteellisuuksia koskevat välipäätökset 11.6.2001 ja 27.11.2001 sekä edelleen tekninen välipäätös 13.9.2002.

4) Hakemus 13.3.2000

Selvityksenantohetkellä (25.1.2007) hakemus oli edelleen teknisessä käsittelyssä. Asiassa on annettu tekninen välipäätös 21.3.2001.

3.2

Patentti- ja rekisterihallituksen esittämät perustelut hakemusten käsittelyn kestolle

Patentti- ja rekisterihallituksen selvityksen mukaan kotimaisten patenttihakemusten käsittelyajan mediaani on ollut kaksi vuotta kuusi kuukautta. Käsittelyaika jää lyhyeksi, jos hakija jättää vastaamatta jo ensimmäiseen tekniseen välipäätökseen. Osa hakemuksista taas jää sillensä myöhemmässä vaiheessa hakijan katsottua, että hakemuskäsittelyn jatkamisella ei ole mahdollista saada keksinnölle riittävää patenttisuojaa. Osa hakemuksista etenee patenteiksi varsin suoraviivaisesti yhden tai kahden välipäätöksen jälkeen hakemuskäsittelyn keston vaihdellessa puolestatoista vuodesta kolmeen vuoteen. Usein hakemukselle joudutaan antamaan asian vaikeudesta tai mutkikkoudesta riippuen useampia välipäätöksiä. Mikäli hakija ja tutkijainsinööri eivät pääse asiasta yhteisymmärrykseen, hakemus joudutaan hylkäämään.

Kantelijan hakemukset ovat olleet käsiteltävinä sähkötoimistossa, jonka vastuualueelle kuuluneet hakemukset ruuhkautuivat voimakkaasti 2000-luvun taitteessa kotimaisten patenttihakemusten määrän kasvettua muutamassa vuodessa kolminkertaiseksi ennen kuin resursseja ehdittiin vahvistaa. Tämän jälkeen sähkötoimistoon on rekrytoitu uusia tutkijainsinöörejä niin, että toimiston vahvuus on vuodesta 1999 vuoteen 2006 noussut 18 tutkijainsinööristä 36 tutkijainsinööriin. Vuoden 2007 alusta toimistossa aloitti vielä seitsemän uutta tutkijainsinööriä.

Ruuhkatilanteessa eri hakemuskäsittelyn vaiheita on jouduttu priorisoimaan. Koska hakijalle on erityisen tärkeää saada uutuustutkimustulos riittävän aikaisin ennen etuoikeusvuoden umpeutumista, ensimmäisen teknisen välipäätöksen antaminen on priorisoitu hakemuksen jatkokäsittelyn edelle. Hakijan kannalta on myös olennaista se, että patentti suoja keksintöä hakemuksen tekemispäivästä lukien, mikäli patentti myönnetään.

Edelleen selvityksessä on tuotu esiin se, että Patentti- ja rekisterihallitus aloitti 1.4.2005 toimintansa kansainvälisenä PCT-viranomaisena. Toiminta alkoi odotettua vilkkaampana. Kansallisten vuosittaisen noin 2000 hakemuksen lisäksi virastolle tehtiin vuonna 2005 yli 400 ja vuonna 2006 lähes 800 kansainvälistä tutkimuspyyntöä. Koska nämä kansainväliset tutkimuspyynnöt on tehtävä kansainvälisen PCT-sopimuksen mukaisessa määräajassa, jäljelle jääneen ruuhkan purku oli hidastunut olennaisesti. Patentti- ja rekisterihallituksen arvion mukaan vuoden 2007 alusta rekrytoitujen ja vielä keväällä 2007 rekrytoitavien uusien tutkijainsinöörien myötä ruuhkat saadaan purettua. Toisaalta asian arvioinnissa on otettava huomioon, että uudelta tutkijainsinööriltä menee työn oppimiseen 2–3 vuotta, joten resurssien vahvistaminen on pitkäjänteinen prosessi.

3.3

Oikeusohjeet

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus saatettiin voimaan perusoikeutena hallitusmuodon 16 §:ssä. Nykyisen 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 21 §:n 1 momentin – joka vastaa sisällöltään aiemman hallitusmuodon 16 §:n 1 momenttia – mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Hallintolain 71 §:n 1 momentin mukaan ennen tämän lain voimaantuloa vireille tullessiin hallintoasioihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Puheena olevien patenttihakemusten vireille tullessa voimassa ollut hallintomenettelylaki ei sisältänyt nimenomaisia säännöksiä hallintoasian käsittelyajan pituudesta. Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen hallintolain 23 §:n 1 momentissa on sitä vastoin säädetty, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Patenttihakemusten käsittelystä – kuten hakemukselle asetetuista vaatimuksista, hakemuksen täydentämismenettelystä (ns. välipäätökset) ja hakemusmaksusta – säädetään tarkemmin patenttilain 2 luvussa. Samassa luvussa on säädetty myös hakemusmaksusta.

3.4

Arviointia

Asian käsitteleminen ilman aiheetonta viivytystä merkitsee, että käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Asian käsittelyn keston asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa asian laatu, laajuus ja sen vaatimat toimenpiteet. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, onko asian käsittelyn vaiheissa osoitettavissa sellaisia viranomaisesta johtuneita passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana asialle ei näytä tapahtuneen mitään.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei hyväksyttävästi voida perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu hyvä hallinto asian käsittelyltä edellyttää. Tämä johtuu siitä, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Resurssikysymykset voidaan kuitenkin ottaa huomioon yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa.

Viranomaiset eivät lähtökohtaisesti voi itse määritellä sitä, missä määrin niille tulee asioita käsiteltäväksi. Sen sijaan kukin yksittäinen viranomainen voi ainakin tiettyyn määrään saakka omilla työmenetelmillään pyrkiä vaikuttamaan siihen, että käsittelyajat pysyvät kohtuullisina ja työtehtävät tulevat tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti hoidetuiksi. Aina tämäkään ei kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan lisäresursseja.

Tästä näkökulmasta viranomaisen menettelyä voidaan pitää moitittavana silloin, jos se ei omatoimisesti ryhdy asianmukaisiin toimenpiteisiin esimerkiksi toimintatapojensa tai resurssiensa saattamiseksi muuttuneita olosuhteita vastaavalle tasolle.

Kantelijan ensimmäisen hakemuksen käsittely oli kestänyt noin 7 vuotta ja 11 kuukautta. Toinen hakemus oli selvityksenantohetkeen mennessä ollut vireillä noin 7 vuotta 4 kuukautta. Kolmannen hakemuksen käsittely oli kestänyt noin 5 vuotta. Neljäs hakemus puolestaan oli selvityksenantohetkellä ollut vireillä noin 6 vuotta 10 kuukautta. Koska vielä vireillä olleiden asioiden käsittelyajat olivat jo selvityksenantohetkellä olleet hyvin pitkät, sen enemmällä selvittämisellä, ovatko ne edelleen vireillä, ei ole toimenpiteeni arvioinnin kannalta merkitystä.

Asiassa ei sinänsä ole aihetta epäillä, että kantelijan hakemusten käsittelyn keston olisi vaikuttanut kenenkään yksittäisen tutkijainsinöörin laiminlyönti, koska kaikki hakemukset olivat olleet eri henkilön käsiteltävinä. Myöskään minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa Patentti- ja rekisterihallituksen selvityksessä esitettyä näkemystä kantelijan hakemusten käsittelyn työläydestä.

Kantelijan hakemusten käsittelyaikoihin oli näin ollen epäilemättä ratkaisevimmalla tavalla vaikuttanut Patentti- ja rekisterihallituksen sähkötoimiston yleisesti ruuhkautunut työtilanne. Patentti- ja rekisteri-

hallitukselle kansainvälisen PCT-sopimuksen myötä tulleet uudet velvoitteet olivat edelleen olleet omiaan vaikeuttamaan tilannetta sikäli, että jo aiemmin syntynyttä hakemusruuhkaa ei ollut kyetty purkamaan. Tällaisiin seikkoihin ei välttämättä ole ollut mahdollista varautua ennakolta riittävästi esimerkiksi henkilöstöresursseja vahvistamalla. Hakemusten määrän lisääntymiseen oli kuitenkin pyritty vastaamaan vahvistamalla henkilöstöresursseja niin, että sähkötoimiston tutkijainsinöörien määrä oli selvityksenantohetkellä (tammikuussa 2007) jo lähes kaksi ja puoli kertaa niin suuri kuin vuonna 1999, ja henkilöstömäärä oli edelleen kasvamassa. Toisaalta kaikki lisäresurssit eivät vielä ole voineet olla heti täydessä käytössä, koska uusien työntekijöiden perehtyminen työtehtäviinsä vie oman aikansa.

Edellä todetun lisäksi olen Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa luvkenut Patentti- ja rekisterihallituksen eduksi sen, että mikäli patentti myönnetään, se on voimassa hakemuksen tekoajankohdasta lukien. Tässä mielessä hakijan oikeusturva ei siten välttämättä vielä hakemusten käsittelyn viipymisen vuoksi vaarannu.

Sen sijaan ajan kulumiseen liittyen pidän ongelmallisena sitä, että patenttilain 8 §:n 6 momentin mukaan hakijan on suoritettava vahvistetun hakemusmaksun lisäksi vuosimaksu jokaiselta ennen hakemuksen lopullista ratkaisemista alkaneelta maksuvuodelta.

Ne, joiden hakemus hyväksytään, ovat maksuvelvollisuuden suhteen sikäli eri asemassa, että patenttilain 40 §:n 2 momentin mukaan patentista on suoritettava vahvistettu vuosimaksu jokaiselta maksuvuodelta, joka alkaa patentin myöntämisen jälkeen. Näin ollen ne, joiden hakemus hyväksytään, maksavat hakemuksen vireillä ollessa hakemuksen vuosimaksun ja patentin tultua hyväksytyksi vuosimaksuvelvollisuus jatkuu patentin vuosimaksuna. Sen sijaan ne, joiden hakemus hylätään, joutuvat joka tapauksessa maksamaan hakemuksen vuosimaksun, koska patenttilaissa ei ole erikseen säädetty siitä, että tätä maksua ei tarvitsisi suorittaa hakemuksen tultua hylätyksi.

Näin ollen käsittelyajan pidentyessä hakijan, jonka hakemus lopulta hylätään, maksuvelvollisuus kasvaa joka tapauksessa. Tältä kannalta käsittelyajan pitkittymisellä on hakijalle myös tosiasiallisia taloudellisia epäedullisia seuraamuksia. Todettakoon, että työ- ja elinkeinoministeriö on vastikään 1.4.2008 voimaan tulleella asetuksella 70/2008 Patentti- ja rekisterihallituksen maksullisista suoritteista annetun kauppaja- ja teollisuusministeriön asetuksen liitteenä olevan maksutaulukon muuttamisesta määrännyt patenttihakemuksista ja patenteista 20 vuoden aikana suoritettavat vuosimaksut, jotka vaihtelevat 140 eurosta 850 euroon.

Sinänsä patenttilain 42 § tosin mahdollistaa lykkäyksen saamisen maksujen suorittamisesta sikäli kuin patentinhakijana on keksijä ja vuosimaksujen suorittaminen tuottaa hänelle huomattavia vaikeuksia, mutta tämäkään ei kuitenkaan poista sitä epäkohtaa, että maksuvelvollisuus kasvaa käsittelyajan pitkittyessä.

Edelleen totean, että muutoksenhakumenettely voi entisestään pidentää asian kokonaiskäsittelyaikaa. Mikäli hakemus hylätään, hakijalla on mahdollisuus valittaa Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakuntaan. Valituslautakunnan kielteisestä päätöksestä on edelleen mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin ollen lopullisen ratkaisun saaminen patenttiasiaissa voi kaiken kaikkiaan kestää huomattavan kauan.

3.5

Johtopäätös

Vaikka Patentti- ja rekisterihallituksen työtilanne oli epäilemättä ollut huono ja voimavaroja liian vähän ja vaikka puheena olevat hakemukset olisivatkin olleet käsittelijän kannalta työläitä, nyt esillä olevan kaltaiset noin 5–8 vuoden mittaiset käsittelyajat eivät mielestäni kuitenkaan ole enää – hakijalle vuosimaksuista koituvat kustannuksetkin huomioon ottaen – millään muotoa hyväksyttävissä.

Tämän vuoksi katson Patentti- ja rekisterihallituksen menetelleen asian viivytyksettömään käsittelyyn velvoittavan perustuslain 21 §:n 1 momentin vastaisesti. Menettelyn moitittavuutta lisää se, että viive on toistunut saman hakijan kaikkien hakemusten käsittelyssä.

4

TOIMENPITEET

Edellä todetun perusteella annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Patentti- ja rekisterihallitukselle huomautuksen vastaisen varalle edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän Patentti- ja rekisterihallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla lähetän päätöksen tiedoksi työvoima- ja elinkeinoministeriölle ja pyydän ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2008 mennessä, mihin suuntaan Patentti- ja rekisterihallituksen käsittelyajat ovat vuoden 2007 alusta lukien toteutettujen henkilöstölisäysten jälkeen kehittyneet ja mihin toimenpiteisiin asiassa on edelleen mahdollisesti ryhdytty tai tarkoitus ryhtyä käsittelyaikojen saattamiseksi kohtuulliselle tasolle.

Lisäksi pyydän ministeriötä ottamaan kantaa siihen, onko hakemuksen vireillä olon ajalta perittäviä vuosimaksuja koskevassa sääntelyssä arvioinnin tai kehittämisen tarvetta ajatellen erityisesti niitä tilanteita, joissa hakemuksen käsittely viivästyy Patentti- ja rekisterihallituksesta eli käytännössä sen työmäärästä johtuvista syistä.