

Tietopohjaa tulevaan

KATSAUS SUOMEN
TEKIJÄNOIKEUSJÄRJESTELMÄÄN

Tiivistelmä



Tekijänoikeusjärjestelmä on eri toimijoista, poliitikoista, prosesseista ja säännöistä koostuva monimutkainen kudos, jossa on sovittava yhteen sekä vastakkaisia että yhteneviä etuja. Järjestelmä voi saavuttaa sille asetetut tavoitteet vain, jos se kykenee vastaamaan erilaisiin haasteisiin ja mukautumaan kulttuuristen ja yhteiskunnallisten prosessien kehitykseen. Tätä varten on laadittu metodologiakehikko kansallisten tekijänoikeusjärjestelmien systemaattiseen arviointiin. Kehikko julkaistiin vuonna 2016 ja sitä sovellettiin Suomessa vuosina 2013–2015 toteutetuissa pilottitutkimuksissa. Tämän asiakirjan tarkoituksena on luoda yleiskatsaus Suomen tekijänoikeusjärjestelmän toimivuuteen ja tehokkuuteen kokoamalla yhteen näiden pilottitutkimusten tulokset ja analysoimalla niitä. Samojen tietojen pohjalta arvioidaan myös Suomen tekijänoikeusjärjestelmän hallinnointia julkisissa instituutioissa ja sitä, ovatko viranomaisten organisatorinen rakenne ja toimet yleisesti hyväksytyjen hyvän hallintotavan periaatteiden mukaiset.

Katsauksen alussa käsitellään tekijänoikeusjärjestelmän toimintaympäristöä: kuvaillaan lyhyesti yhteiskuntaa, jossa Suomen tekijänoikeusjärjestelmä toimii, ja tarkastellaan Suomen tekijänoikeustoimialojen sekä tekijänoikeudella suojattujen tuotteiden ja palvelujen markkinoiden tärkeimpiä piirteitä. Tieto- ja viestintäteknikka on Suomessa erittäin kehittyntä, ja kulttuuria tuetaan vuosittain julkisin varoin yhteensä yli 400 miljoonalla eurolla. Vuonna 2015 Tekijänoikeuden ydinalojen osuus Suomen BKT:sta oli 4,14 % ja maan koko työvoimasta 4,15 %. Tuotanto on viime vuosina kasvanut ohjelmistojen, digitaalisten pelien ja elokuvien aloilla, ja tekijänoikeustoimialoille on leimallista siirtyminen perinteisistä julkaisumuodoista digitaaliseen jakeluun.

Katsauksen I osan toisessa luvussa tarkastellaan Suomen tekijänoikeusjärjestelmän eri osatekijöitä ja arvioidaan niiden toimivuutta ja tehokkuutta. Ensin käsitellään tekijänoikeuteen liittyvää lainsäädäntöä, politiikkaa ja strategioita sekä tekijänoikeuspolitiikasta ja hallinnosta vastaavia julkisia toimijoita ja esitellään tekijänoikeuspolitiikan kehitystä Suomessa 2000-luvulla. Tekijänoikeuteen liittyvät kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin direktiivit ovat vaikuttaneet voimakkaasti Suomen tekijänoikeuslainsäädäntöön. Lisäksi tekijänoikeuspolitiikkaa, joka on ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla, ovat 2000-luvulla ohjanneet hallitusten keskeiset hankkeet, strategiat ja ohjelmat, jotka ovat perustuneet kahteen näkemykseen: visioon Suomesta tietoyhteiskuntana ja visioon luovista toimialoista merkittävänä taloudellisen arvonmuodostuksen lähteenä immateriaalioikeuksien kautta. Arvioinnissa tarkastellaan myös sitä, otetaanko tekijänoikeuslainsäädännön valmisteluprosessissa huomioon eri sidosryhmien näkemykset. Sidosryhmiltä ja asiantuntijoilta pyydetään kommentteja sekä lainvalmistelu- että eduskuntakäsittelyvaiheessa. Lisäksi tehdään vaikutusarviointeja, joskaan ei systemaattisesti.

Oikeuksien hallinnointia käsittelevässä osiossa tarkastellaan yhteishallinnoinnin toimivuutta ja arvioidaan yhteishallinnointiorganisaatioiden organisaatorakennetta ja tehokkuutta. Oikeuksien yhteishallinnoinnin tarkoituksena on yksinkertaistaa käyttölupien myöntämistä, ja yhteishallinnointiorganisaatiot hallinnoivat myös sopimuslisenssejä sekä erityisten korvaus- ja hyvitysjärjestelmien kautta liikkuvia rahavirtoja. Yhteishallinnoinnista vastaavilla organisaatioilla on järjestelmässä merkittävä rooli, ja niiden toiminta vaikuttaa taloudellisesti varsin tehokkaalta.

Tekijänoikeuden täytäntöönpanoa käsittelevässä osiossa esitellään oikeuksien suojaamiseen osallistuvat julkiset toimijat ja valtiosta riippumattomat järjestöt, analysoidaan tekijänoikeuden siviili- ja rikosoikeudellista täytäntöönpanoa ja vaihtoehtoisia riidanratkaisumekanismeja sekä tarkastellaan tekijänoikeuden täytäntöönpanoa yleisesti. Tekijänoikeusloukkauksen kohteeksi joutuneella on Suomessa lukuisia oikeussuojakeinoja, jotka ovat yleensä kohtuuhintaisia ja kaikkien käytettävissä. Seuraamusten ja oikeussuojakeinojen käytölle tekijänoikeusloukkausten yhteydessä ei näytä olevan merkittäviä esteitä.

Katsauksen toisen luvun loppuun tarkastellaan tekijänoikeustietämystä ja todetaan, että yleisön saatavissa on runsaasti tietoa tekijänoikeudesta. Luovien alojen ammattilaiset saavat tekijänoikeuskoulutusta osana ammattikoulutustaan ja neuvontapalvelujen kautta. Tekijänoikeuteen liittyvää tutkimusta tehdään tällä hetkellä laajasti.

Katsauksen I osan kolmannessa luvussa keskitytään Suomen tekijänoikeusjärjestelmän tasapainoiseen toimintaan ja arvioidaan järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. Aluksi tarkastellaan tekijänoikeusjärjestelmän kykyä kannustaa luovuuteen ja todetaan, että tekijänoikeutta voidaan pitää merkittävänä tulonlähteenä luovilla toimialoilla. Tekijänoikeuden taloudellisia kannustinvaikutuksia olisi kuitenkin syytä tutkia tarkemmin.

Seuraavaksi käsitellään järjestelmän kykyä taata tekijänoikeudella suojattujen teosten saatavuus sekä jatkokäyttömahdollisuudet kaikille yhteiskunnan jäsenille. Osiossa esitellään tekijänoikeudella suojattujen teosten käyttöä helpottavia erilaisia julkisia toimenpiteitä ja säädöskehelyksiä ja tarkastellaan lisensoinnin toimivuutta keskeisillä alueilla. Teosten saatavuus suurelle yleisölle ja erityisryhmille on varmistettu Suomen tekijänoikeusjärjestelmässä monenlaisin säännöksin ja järjestelyin. Tekijänoikeudella suojattujen teosten saatavuuteen kirjastojen, arkistojen ja museoiden kautta ja niiden opetus- ja jatkokäyttöön liittyy kuitenkin haasteita, joiden taustalla ovat etenkin digitaaliteknologian ja verkkoympäristön kehittymisen mahdollistamat uudet käytännöt. Tekijänoikeussuojan kattavuutta ja sääntöjä pitäisikin näiltä osin selkeyttää, ja lisensointisopimukset olisi päivitettävä.

Viimeisten kymmenen vuoden aikana fyysiset tekijänoikeusloukkaukset ovat olleet harvinaisia. Tekijänoikeuden loukkaukset digitaalisessa ympäristössä ovat sen sijaan olleet yleisiä, mutta ne ovat vähentyneet. Lailliset markkinat ovat riittävän kehittyneet kilpailemaan luvattoman käytön kanssa, ja oikeudenhaltijoiden valvontatoimet ovat lisääntyneet. Vaikuttaa siltä, ettei tekijänoikeuden periaatetta ja sitä koskevia sääntöjä yleisesti ottaen kyseenalaisteta, mutta lisätutkimus olisi tarpeen, jotta ymmärrettäisiin paremmin, mitä mieltä kansalaiset ovat tekijänoikeussäännöistä ja loukkauksista.

Julkaisun I osan lopussa tarkastellaan toimialaesimerkinä kirja-alaa. Luku käsittelee markkinoita ja toimijoita, tekijänoikeuden merkitystä oikeudenhaltijoille, oikeuksien käyttöä ja lisensointimarkkinoita sekä oikeudenhaltijoiden mielipiteitä tekijänoikeusjärjestelmän toiminnasta. Vaikka kirjankustannus ei ole Suomessa kovin mittavaa, suomalaisten kirjojen myynti ulkomaanmarkkinoilla on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina, ja Suomen kirjankustannusala on erittäin järjestäytynyt. Alan oikeudenhaltijoiden mielestä tekijänoikeuden taloudellinen kannustinvaikutus on merkittävä ja nykyinen tekijänoikeuspolitiikka noudattaa yhteiskunnan arvoja ja periaatteita. He katsovat myös, että tekijänoikeusjärjestelmä toimii asianmukaisesti, mutta markkinoiden toiminnassa olisi parantamisen varaa.

Järjestelmän toimivuutta koskeva osa päättyy havaintojen tiiviiseen, diagnostiseen yhteenvetoon. Kaiken kaikkiaan katsauksessa tullaan siihen tulokseen, että Suomen tekijänoikeusjärjestelmä toimii tällä hetkellä tarkoituksensa mukaisesti, mutta joillain alueilla on tarvetta kehitystoimenpiteille. Tietojen perusteella esitetään tosiseikkoihin perustuvia käytännön suosituksia järjestelmän toimivuuden parantamiseksi.

Julkaisun II osassa käsitellään sitä, ovatko julkisten toimijoiden organisaatio ja toiminta seuraavien hyvän hallintotavan periaatteiden mukaiset: läpinäkyvyys, osallistuminen, vastuullisuus, yhtenäisyys ja johdonmukaisuus, reagointikyky, tehokkuus ja tuloksellisuus, tasapuolisuus ja osallistavuus sekä toimivallan jakautuminen. Tällä hetkellä ei ole käytettävissä riittävästi tietoja perusteellista ja kattavaa arviointia varten, mutta katsauksessa todetaan, että Suomen tekijänoikeusjärjestelmä on varsin läpinäkyvä, tekijänoikeuslainsäädännöstä ja järjestelmästä on saatavissa tietoa ja lakien ja politiikan valmistelu on avointa. Sidosryhmien on mahdollista osallistua järjestelmän kehittämiseen, mutta se edellyttää jossain määrin sidosryhmien kykyä järjestäytyä eturyhmiksi. Järjestelmä on myös reagoiva sikäli, että viranomaiset arvioivat säännöllisesti tekijänoikeusjärjestelmän uudistamistarpeita, mutta on vielä selvittämättä, toimivatko tekijänoikeusjärjestelmän hallinnoinnin prosessit ilman kohtuuttomia viivytyksiä. Järjestelmää voidaan myös pitää osallistavana, sillä kaikille yhteiskunnan jäsenille on luotu mahdollisuuksia hankkia riittävästi tietoa tekijänoikeusjärjestelmästä.