

31.5.2007

Opetusministeriö

Opetusministeriön lausuntopyyntö 1.3.2007, 4/670/2007

Opetusministeriö on 1.3.2007 pyytänyt kaupp- ja teollisuusministeriöltä lausuntoa tekijänoikeuden suuntaviivoja käsittelevästä keskustelumuihistiosta. Kaupp- ja teollisuusministeriö lausuu asiasta seuraavaa:

1. YLEISTÄ

Keskustelumuihistiosta käy ilmi, että tekijänoikeuslainsäädännön ja -järjestelmän kehittämistä koskevalle rakentavalle keskustelulle on selkeä tarve. Ministeriö pitääkin muistion muodossa tehtyä keskustelun avausta tervetulleena.

Yksi muutosvaihe saatiin päätökseen, kun tekijänoikeuslakia koskeva laaja ja vilkasta julkista keskustelua herättänyt muutospaketti tuli voimaan vuoden 2006 alussa. Lakia uudistettiin tietoyhteiskunnan ja teknisen kehityksen, erityisesti digitalisoitumisen vaikutusten huomioimiseksi. Vaikka lainmuutoksista on kulunut vasta runsas vuosi, tekijänoikeuslainsäädännön ja -järjestelmän toimivuutta ja tasapainoa on hyvä ryhtyä pohtimaan jatkuvasti kertyvän kokemuksen ja viime vuosina käydyn keskustelun valossa. Muistio tuo hyvin esille keskustelussa ja käytännössä esiin tulleita teemoja.

Laaja-alainen tekijänoikeuskysymysten arviointi tukee osaltaan istuvan hallituksen ohjelmassa ja muissa asiakirjoissa tehtyjä uudistusaloitteita. *Hallitusohjelmassa* on ensinnäkin monin tavoin tuotu esiin tarve uudistaa tekijänoikeuslainsäädäntöä ja -järjestelmää. Toiseksi, kansallisen innovaatiopolitiikan vahvistamiseen liittyen hallitusohjelmassa on kirjattuna aikomus luoda *kansallinen teollis- ja tekijänoikeuksien strategia* (IPR-strategia). Ministeriö katsoo, että IPR-strategiassa tulisi määrittää toimet innovaatiotoiminnan kannalta välttämättömän IPR-osaamisen ja kansallisen IPR-infrastruktuurin parantamiseksi. Samoin siinä tulisi määritellä keskeiset kansalliset linjaukset eri suojamuotojen kehittämiseksi Euroopan unionissa ja kansainvälisissä järjestöissä. Kaupp- ja teollisuusministeriön mukaan on perusteltua tarkastella teollis- ja tekijänoikeuksia kokonaisvaltaisesti siten, että päämääränä on kansallisia etuja palveleva yhtenäinen IPR-politiikka.

31.5.2007

Ministeriö toivoo strategian valmistelun tapahtuvan tiiviissä yhteistyössä opetusministeriön kanssa.

Edellisiin tavoitteisiin liittyy myös *tietoyhteiskuntaneuvoston* helmikuussa 2006 julkaistu raportti, jossa ehdotetaan, että kauppa- ja teollisuusministeriö ja opetusministeriö alkavat valmistella laajapohjaista uudistusta, jossa tekijänoikeuksia arvioidaan syvällisesti yhteiskunnassa tapahtuneen muutoksen perusteella. Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman toimeksiannosta laadittu *kansallisen tietoyhteiskuntastrategian jalkauttamissuunnitelma* sisältää kuvauksen merkittävimmistä toimenpiteistä Suomen tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamiseksi vuosina 2007-2015. Yhtenä prioriteettitoimenpiteenä on kuvattu tekijänoikeuksia koskevien toiminta- ja sopimusmallien sekä soveltuvien osin lainsäädännön uudistaminen vastaamaan tietoyhteiskuntakehityksen tarpeita sekä tukemaan kotimaista sisältötuotantoteollisuutta.

Keskustelumuistio on hyvin laaja ja yksityiskohtainen. Kauppa- ja teollisuusministeriö ottaa tässä lausunnossa kantaa vain kannaltaan keskeisiin linjauksiin ja on kiinnostunut osallistumaan myös muista muistiossa esitetyistä kysymyksistä käytävään keskusteluun.

2. TEKIJÄNOIKEUDET ELINKEINOPOLIITTISESTA NÄKÖKULMASTA

Tekijänoikeudet ovat luovien alojen yritysten tärkein strateginen voimavara ja keskeinen osa niiden liiketoimintaa. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on kuluvan vuoden keväällä valmistunut 'Luovien alojen yrittäjyyden kehittämisstrategia 2015' (KTM julkaisuja 10/2007), jonka eräänä johtopäätöksenä on tarve tarkastella tekijänoikeusjärjestelmää uudelleen myös elinkeinopoliittisesta näkökulmasta.

Digitalisoituminen on merkinnyt syvällistä murrosta tekijänoikeuden suojaaman aineiston tuotannolle, jakelulle ja käytölle. Kuluttajatarjonta ja kysyntä ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet ennennäkemättömästi niin sisältöjen kuin jakelutapojenkin osalta. Tekninen kehitys edellyttää yrityksiltä huomattavia investointeja uusiin tuotanto- ja julkaisumuotoihin ja uusiin jakelukanaviin.

Vahva immateriaalisuoja mahdollistaa pääomien synnyn ja investoinnin toiminnan kehittämiseen. Luovien alojen yrittäjille tulee siis taata riittävät oikeudet aineistonsa hyödyntämiseen ja taloudellisen pääoman kartuttamiseen. Vain näin päästään alaa kehittämään edelleen. Luovien alojen tekijänoikeuksia ei tulisi arvioida ainoastaan tekijänoikeusnäkökulmasta vaan myös koko arvoketjun kannalta. Tätä varten tulisi tehdä selvitys koko arvoketjusta ja tarkastella elinkeinopoliittiselta kannalta onko siellä joitain esteitä, jotka haittaavat yritysten toimintaa. Tekijänoikeustoiminnassa on tyypillistä, että liiketoiminnassa on mukana hyvin erikokoisia osapuolia. Tästä johtuen on tärkeää, että kilpailulainsäädännön ja tekijänoikeuslainsäädännön kautta turvataan markkinoilla toimivien eri toimijoiden asema. Suomessa tulisi hakea

31.5.2007

Suomen markkinoille parhaiten sopiva malli, joka varmistaisi kaikkien arvoketjussa mukana olevien intressit.

Tekijänoikeustuotoksissa ja teoksissa on perustavasti kysymys innovaatio-toiminnasta ja uusien teosten luomisesta. Tekijänoikeuden tuottaminen on siirtynyt taiteen tekemisestä yhä syvemmälle taloudellisiin ja teollisiin innovaatiojärjestelmiin. Luovan työn ja T&K-toiminnan tulosten oikeudellinen suojaaminen ja muille oikeudenhaltijoille kuuluvan suojatun materiaalin hyödyntäminen ovat liiketoiminnan kannalta strategisia kysymyksiä. Tämä edellyttää kansallisen innovaatiojärjestelmän kehittämistä siten, että yritykset ja muut innovaatiotoiminnan harjoittajat tuntevat immateriaalioikeuksien roolin ja osaavat hyödyntää niitä innovaatiotoiminnassaan.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tekijänoikeuskysymykset ovat muuttuneet puhtaista kulttuurikysymyksistä yhä selvemmin elinkeinopoliittisiksi kysymyksiksi. Suurten kansainvälisten yritysten omistaessa huomattavan osan erilaisista tekijänoikeuksista ne ovat yhä merkittävämpi osa kansainvälistä vaihdantaa. Perinteisen tavaratuotannon siirtyessä yhä laajemmassa mittakaavassa nousevien talouksien alueelle immateriaalisen tuotannon merkitys Euroopan taloudelle kasvaa jatkuvasti. Tämä kaikki merkitsee myös sitä, että immateriaalioikeudet ml. tekijänoikeus ovat muuttuneet juridis-teknisestä kysymyksestä taloudelliseksi kysymykseksi.

3. TEKIJÄNOIKEUDELLISIA ERITYISKYSYMYKSIÄ

Tekijänoikeudet työ- ja virkasuhteessa

Kauppa- ja teollisuusministeriön pitää perusteltuna, että tekijänoikeusjärjestelmää kehitettäessä selkiytetään säännöt, jotka koskevat työsuhteessa luotujen teosten tekijänoikeuksien siirtymistä työntekijältä työnantajalle. Suurin osa tekijänoikeussuojaa nauttivista teoksista luodaan toisen palveluksessa. Tekijänoikeuslakiin ei kuitenkaan sisälly, tietokoneohjelmia ja tietokantoja koskevan sääntelyn lisäksi, erityisiä säännöksiä siitä, kenelle tekijänoikeus näissä tapauksissa kuuluu ja miten sitä voidaan hyödyntää.

Koska tekijänoikeuslakiin ei sisälly yleisiä säännöksiä työsuhdetekijänoikeudesta, osapuolilla on mahdollisuus sopia yksilöllisesti tai kollektiivisesti tekijänoikeuden siirtymisestä. Tämä on kuitenkin useissa tilanteissa johtanut hankaliin neuvottelutilanteisiin sekä tulkintaerimielisyyksiin. Sääntelemätön tilanne ei siten ole omiaan lisäämään oikeudellista vakautta ja ennakoitavuutta. Lisäksi on huomioitava, että erityisesti pk-yrityksillä voi useasti olla vääränlainen käsitys tekijänoikeuden siirtymisestä, jolloin yrityksissä oletetaan tekijänoikeuden siirtyvän työnantajalle automaattisesti eikä näin ollen neuvotteluja osata edes käynnistää riittävän varhaisessa vaiheessa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että erityisesti tekijänoikeuden kasvanut taloudellinen merkitys on lisännyt tarvetta säätää työsuhdetekijänoikeudesta lain tasolla. Tilanteita ei voi enää yrittää hallita pelkästään sopi-

31.5.2007

muksenvaraisesti, ilman muutoksia tekijänoikeuslainsäädäntöön. Säännösten selkeyttämien olisi omiaan lisäämään oikeusvarmuutta ja siten kannustamaan yrityksiä kehittämään toimintaansa ja investoimaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriö pitää oikeuksien siirtämistä lain tasolla työnantajalle perusteltuna siten, että työnantajalla on oikeus hyödyntää teosta kaupallisesti, sekä oikeus siirtää saamansa oikeudet myös eteenpäin. Samalla on lakisääteisesti huolehdittava tekijän tunnustamisesta teoksen luojaksi sekä muista tekijän ns. moraalisisista oikeuksista. Oikeuksien siirtämisestä aiheutuisi vain harvoin todellisia menetyksiä työntekijälle. Monella alalla oikeuksien siirtymisestä on sovittu kollektiivisopimuksin.

Työsuhtetekijänoikeus ei koskisi erilaisia vapaita tutkijoita, esittäviä taiteilijoita ja ns. freelance-kirjoittajia, jotka toimivat toimeksiannon perusteella. Ensisijaisena keinona tulee näissä tilanteissa olla sopimuskäytäntö, jolla lainsäädäntöä paremmin voidaan ottaa huomioon yksittäisten hankkeiden erityispiirteet.

Sääntelyn olisi oltava riittävän väljää, jotta sopimuskäytännölle jäisi tilaa. Lakiin tulisi kuitenkin ottaa tarvittavat säännökset työntekijälle maksettavista korvauksista, siirtyvien oikeuksien laajuudesta ja tekijän moraalisisista oikeuksista.

Tallennuslupa- ja laitemaksut - Hyvitysmaksu

Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että hyvitysmaksujärjestelmän toimivuutta tulee tarkastella muuttuneen teknisen toimintaympäristön valossa ja hyvitysmaksua määrättäessä tulee ottaa huomioon teknologisten suojamenetelmien tosiasiallinen käyttö. Hyvitysmaksujärjestelmällä tulee korvata ainoastaan yksityisen kopioinnin oikeudenhaltijoille aiheuttama todellinen haitta. Tähän pyritään jo nykyisen tekijänoikeuslain 26 a §:n nojalla, jonka mukaan maksun suuruutta vahvistettaessa tulee ottaa huomioon saatavilla oleva tutkimustieto yksityisen kappaleen valmistamisen yleisyydestä sekä se, missä määrin yksityisen kappaleen valmistamisen estäviä teknisiä toimenpiteitä on käytetty yleisön saataviin saatettujen teosten suojana. Maksu tulee vahvistaa suuruudeltaan sellaiseksi, että sitä voidaan pitää sopivana hyvityksenä teosten kappaleiden valmistamisesta yksityiseen käyttöön.

Maksua vahvistettaessa tulee entistä enemmän kiinnittää huomiota yksityisestä kopioinnista aiheutuvan todellisen haitan arviointiin. Hyvitysmaksua ei tule periä milloin oikeudenhaltija saa korvauksen osana lisenssimaksua tai milloin kopioinnista oikeudenhaltijalle aiheutuva haitta on merkityksetön. Tosiasiallisen kopioinnin määrää tulee siten selvittää säännöllisin väliajoin, jotta hyvitysmaksu pystytään asettamaan oikealla tasolle. On myös huomattava, että hyvitys ei saa olla korvausta laittoman aineiston kopioinnista. Tällöin siirrettäisiin vastuu laittomasta kopioinnista niille, jotka laillisesti valmistavat kappaleen. Tämän ei voida katsoa olevan oikeudenmukainen tapa. Hyvitysmaksun määräytymisessä voidaan ottaa huomioon ainoastaan laillinen kopiointi.

31.5.2007

Kauppa- ja teollisuusministeriö on huolissaan hyvitysmaksun mahdollisista markkinoiden toimintaa vääristävistä vaikutuksista. Hyvitysmaksun piirissä olleiden laitteiden, erityisesti kannattavien digitaalisten audiotallentimien hintakehitys on ollut selvästi laskeva. Jos hyvitysmaksun taso tässä tilanteessa nousee, hyvitysmaksun osuus laitteen lopullisesta kuluttajahinnasta kasvaa ja uhkaa aiheuttaa vääristymiä sisämarkkinoiden toiminnalle. Hyvitysmaksua määritettäessä ei voida liikaa kiinnittää huomiota laitteen tallennuskapasiteettiin. Tämä johtaa helposti kohtuuttomuuksiin. On huomattava, että laitteiden tallennuskapasiteetin kasvun ei voida suoraan katsoa merkitsevän yksityisen kopioinnin määrän kasvua.

Myös hyvitysmaksun suuruutta koskevan asetuksen ymmärrettävyyteen tulee kiinnittää jatkossa erityisesti huomiota. Hyvitysjärjestelmää kehitettäessä tulee huomioida komission lähiaikoina julkaistava suositus kohtuullisesta hyvityksestä.

Tekijänoikeuslain 26a § ei yksiselitteisesti määrittele niitä laitteita, joihin laitemaksua sovelletaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että maksupohja on syytä rajata koskemaan laitteita, joita käytetään ja, jotka on tarkoitettu pääasiallisesti yksityiseen kopiointiin. Vain tämänkaltaisella rajauksella voidaan periaatteellisesti oikeuttaa tallennusalustamaksun kerääminen sopivan hyvityksen maksamista varten.

Monikanavajakelu ja uudet teknologiat

Digitaalitekniikka on tuonut mukanaan uusia ongelmia tekijänoikeuden vaikiintuneiden käsitteiden tulkintaan sekä muun muassa korvausjärjestelmän kattavuuteen. Tämä keskustelu on käynyt kiivaana erityisesti televisio- ja radio-ohjelmien lähettämisessä uusia jakelukanavia pitkin. Jotta tekijänoikeusjärjestelmä tukisi uusien markkinoiden ja tekniikoiden kehitystä, tulee tekijänoikeuslainsäädännön entistä selkeämmin vastata näihin kysymyksiin. Tekijänoikeuslakia tulisikin uudistaa toimivammaksi myös uudet jakelukanavat ja teknologiat huomioiden.

Tekijänoikeuskorvausta ei tule maksaa uudestaan ohjelmiston asiallisesti samanaikaisesta ja muuttumattomasta jakelusta samalle yleisölle. Moninkertaiset korvaukset eivät ole perusteltuja ja ne toimivat esteenä uusien jakelukanavien käyttöönotolle ja tekniikoiden ja niiden markkinoiden kehittymiselle. Nykyinen epäselvä lainsäädäntö haittaa alan uuden yritystoiminnan edellytyksiä, uusien palveluiden kehittymistä ja vähentää kuluttajien valinnanmahdollisuuksia. Suomen tulee seurata alan kansainvälistä kehitystä ja ryhtyä tarvittaviin toimiin toimintaympäristön selkeyttämiseksi. Yrityksille tulee tältäkin osin luoda vakaa ja ennakoitava toimintaympäristö.

Tekijänoikeuden loukkaukset

Laajamittaisen ja monesti organisoituneen rikollisuuden käsissä olevan piratismien vaikutusten suuruudesta ei ole kiistattomia laskelmia. On kuitenkin

31.5.2007

selvää, että piratismista aiheutuu merkittäviä verotulojen menetyksiä sekä taloudellisia menetyksiä tekijänoikeuden haltijoille sekä taiteilijoille. Piratismi on myös saanut uusia muotoja teknisen kehityksen myötä (ns. internet-piratismi).

Kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä on tärkeää aktiivisesti seurata ja osallistua yhteistyöhön kansainvälisellä tasolla. Myös Euroopan Unioni on jatkuvasti aktiivinen tällä saralla. Haluamme kiinnittää opetusministeriön huomion erityisesti Maailman kauppajärjestö WTOssa käynnissä oleviin enforcement-hankkeisiin. Bilateraaliset yhteydenpidot ja tulliyhteistyö ovat yhtälailla tärkeitä keinoja tekijänoikeuksien loukkauksien karsimiseksi.

4. TEKIJÄNOIKEUSHALLINTO

Vastuu immateriaalioikeuksiin liittyvien tehtävien hoidosta valtionhallinnossa on jaettu kahdelle hallinnonalalle. Teollisoikeuksia hoidetaan kauppa- ja teollisuusministeriön yritysryhmässä ja tekijänoikeuksia opetusministeriön viestintäkulttuuriyksikössä. Teollisoikeuksien toimeenpanoon liittyviä tehtäviä hoidetaan patenti- ja rekisterihallituksessa. Hallitusohjelmassa todetaan tarve selvittää teollis- ja tekijänoikeuksien hoidon siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöön uuden ministeriön perustamisen yhteydessä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden hoidon keskittäminen yhteen ministeriöön ja yhdelle hallinnonalalle toisi mukanaan synergiaetuja ja vahvistaisi immateriaalioikeuksiin liittyvää asiantuntemusta ministeriötasolla. Keskittäminen antaisi aikanaan myös erinomaiset lähtökohdat edellä mainitun IPR-strategian toimeenpanoon. Ministeriö pitää tärkeänä, että siirtoa koskeva selvitystyö toteutetaan nopealla aikataululla.

Erkki Virtanen
Kansliapäällikkö

Antti Riivari
Hallitusneuvos