

TRAFIKUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om skydd för informationssamhällets tjänster samt om ändring av 38 kap. strafflagen och av vissa kommunikationslagar

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2000 regeringens proposition med förslag till lagar om skydd för informationssamhällets tjänster samt om ändring av 38 kap. strafflagen och av vissa kommunikationslagar (RP 146/2000 rd) till trafikutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har lagutskottet lämnat ett utlåtande i saken (LaUU 10/2001 rd). Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Ilari Hannula, justitieministeriet
- kommunikationsrådet Kristiina Pietikäinen och överinspektör Tiia Laine-Ylijoki, kommunikationsministeriet
- ledande häradsåklagare Antti Pihlajamäki, åklagarämbetet i Åbo härad
- direktör Kari Koho och konsultative juristen Pertti Suortti, Kommunikationsverket.

PROPOSITIONEN

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en lag om skydd för informationssamhällets tjänster. Lagen skall tillämpas när informationssamhällets tjänster i telenät skyddas mot obehörig användning av avkodningssystem. Dessutom föreslås att strafflagen och tre lagar inom kommunikationssektorn skall ändras.

Den föreslagna lagen skall omfatta avgiftsbelagda radio- och TV-sändningar, inklusive satellit- och kabelsändningar, samt olika tjänster som tillhandahålls på Internet och som förutsätter ett användningstillstånd av tjänsteleverantören.

Obehörigt innehav samt obehörig användning, tillverkning och import av utrustning, dataprogram och andra system samt av väsentliga delar av dessa, som är avsedda för att avkoda det tekniska skyddet för en tjänst, samt annan betydelsefull verksamhet skall förbjudas. Obehörig användning av avkodningssystem för att koppla bort ett skydd, obehörigt innehav av ett system samt andra i lagen förbjudna åtgärder skall vara straffbara såsom avkodningssystemsförseelse. Strafflagens 38 kap. om informations- och kommunikationsbrott skall kompletteras med en bestämmelse om avkodningssystemsbrott. Obehö-

rig tillverkning, försäljning och import av avkodningssystem och andra betydelsefulla åtgärder skall vara straffbara. En förutsättning för att gärningen skall vara straffbar är att den har begåtts i förvärvssyfte eller att den är ägnad att orsaka den som tillhandahåller den skyddade tjänsten betydande men eller skada. I telemarknadslagen och lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet skall uttryckligen nämnas att kostnaderna för beredskap för undantagsförhållanden kan ersättas av försörjningsberedskapens medel. Dess-

utom kompletteras lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet med ett förbud mot obehörigt innehav av ett system som avkodar det tekniska skyddet vid telekommunikation.

Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv från 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång. De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, speciellt med hänsyn till lagutskottets utlåtande, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

1. Lag om förbud mot vissa avkodningssystem

Trafikutskottet föreslår utifrån erhållna sakkunnigutlåtanden att rubriken för det första lagförslaget i propositionen ändras. Regeringens förslag till rubrik "Lag om skydd för informations-samhällets tjänster" kan ge medborgarna en missvisande uppfattning om hur omfattande räckvidd lagen har och om vad som avses med informationssamhällets tjänster. Här är det fråga om en begränsad åtgärd för att förbjuda olika gärningsformer av obehörig användning av avkodningssystem. Meningen är att skydda kommersiella tjänster som tillhandahålls på telenätet. Enligt trafikutskottets uppfattning är "informationssamhällets tjänster" ett betydligt vidlyftigare begrepp. Utskottets förslag till rubrik talar om för medborgarna vad lagen handlar om.

Med stöd av lagutskottets utlåtande har trafikutskottet strukit 5 § om förverkandepåföljd i det första lagförslaget och flyttat straffbestämmelsen till slutet av lagen.

Föreslagna 4 § om marknadstillsyn (RP 6 §) har ändrats utifrån lagutskottets utlåtande och kompletterats med en bestämmelse om Kommunikationsverkets allmänna tillsynsuppgift. I linje med lagutskottets anmärkning har lydelsen i 4 § samordnats med lydelsen i 3 § genom att förteckningen över olika slag av åtgärder har strukits och genom hänvisning till den allmänna förbudsbestämmelsen i 3 §. Vidare har rubriken för 4 § preciserats för att bättre stämma överens med innehållet.

Lagutskottet ber i sitt utlåtande trafikutskottet att överväga om det i ljuset av de till buds stående övervakningsmöjligheterna är motiverat att föreskriva om ett mycket omfattande förbud i 3 §. Trafikutskottet konstaterar att en systematisk myndighetsövervakning av förbudet i 3 § utan tvivel ställer sig svår. Övervakningen bygger i stora delar på att de som blir lidande på grund av den förbjudna verksamheten anmäler brott eller misstanke om brott mot förbudet till Kommunikationsverket. Enligt utredning till utskottet övervakar också Kommunikationsverket verksamhet som omfattas av förbudet, bl.a. genom att följa upp annonser och chatkanaler på Internet. Utskottet menar att det vore i högsta grad samhällspolitiskt tvivelaktigt om verksam-

heten i bestämmelsen inte förbjöds och kriminaliserades.

Bemyndigandet att genomföra kontroll på hemfridsskyddade platser i 4 § (RP 6 §) 3 mom. om marknadstillsyn är sammankopplat med en konkret misstanke om brott. En motsvarande bestämmelse finns i 39 § i det tredje lagförslaget om ändring av telemarknadslagen i samma proposition och 31 § i den nya radiolagen, som utskottet behandlar i samma sammanhang.

2. Lag om ändring av 38 kap. strafflagen

Enligt utredning till utskottet uppfyller tillverkning av ett avkodningssystem, till exempel ett s.k. smartkort, i vissa fall också rekvisitet för förfalskningsbrott. Åbo hovrätt avkunnade den 21 juni 2001 fyra domar baserade på denna ståndpunkt. För att hindra uppkomsten av olika tolkningar och för att samordna olika rekvisit föreslår utskottet att 38 kap. 8 a § kompletteras med en sekundär bestämmelse.

Lagutskottet framhåller i sitt utlåtande att föreslagna 38 kap. 8 a § strafflagen är för omfattande med hänsyn till ändamålet och att tillämpningsområdet för straffbestämmelserna i strafflagen bör begränsas till att gälla de grävsta och mest klandervärda gärningarna. Vidare påpekar lagutskottet att motiveringen till bestämmelsen är bristfällig och delvis missledande.

Trafikutskottet hänvisar till lagutskottets utlåtande och framhåller att kriminaliseringar i strafflagen bör förbehållas särskilt klandervärda gärningar. Innehav av ett avkodningssystem uppfyller inte i sig villkoren för en särskilt klandervärd gärningsform i bestämmelsen, dvs. för en gärning som begåtts *i förvärvssyfte eller så att den är ägnad att orsaka betydande men eller skada*. Därför behöver innehav som gärningsform inte inkluderas i bestämmelsen. För att villkoren för särskild klandervärdhet i bestämmelsen skall uppfyllas måste det också annan verksamhet till som avser att främja och sprida användningen av systemen i fråga. Därmed blir all verksamhet som på ett meningsfullt sätt kan bedrivas i förvärvssyfte eller så att den är ägnad att orsaka betydande men eller skada straffbar ock-

så som brott mot strafflagen. Och därmed blir det också möjligt att tillgripa adekvata tvångsmedel som husrannsakan. Utskottet påpekar att det faktum att innehav stryks i strafflagen inte innebär att det är tillåtet att inneha avkodningssystem, vare sig för privat bruk eller förberedelse för förvärvsverksamhet. Det är fortfarande straffbart som brott mot 6 § (RP 4 §) 2 mom. om förbud som gäller avkodningssystem. Detta medger att kontrollbefogenheter enligt 4 § utövas också på hemfridsskyddade platser. Vidare är det möjligt att innehav av avkodningssystem i vissa fall uppfyller rekvisitet för innehav av förfalskningsmaterial enligt 33 kap. 4 § strafflagen eller förberedelse till betalningsmedelsbedräveri enligt 37 kap. 11 § strafflagen. Båda brotten är belagda med hot om fängelsestraff och medger husrannsakan enligt 5 kap. tvångsmedelslagen.

Trafikutskottet understryker i alla fall att de gärningar som nu skall förbjudas och kriminaliseras är nya aspekter på brottslighetens förändrade utseende. Det har blivit allt vanligare med att sprida och använda avkodningssystem och det är allt yngre människor som gör det. I många fall har de ingen uppfattning om att gärningarna är klandervärda. Det händer lätt att innehav och privatbruk, som betraktas som förseelser, blir en inkörsport till allvarlig och skadlig brottslighet enligt strafflagen utan att detta egentligen har varit avsikten. Domstolspraxis får i framtiden utvisa hur lyckad regleringen är och om det visar sig nödvändigt med en omdömdomning av bestämmelsernas innehåll.

Lagutskottet ber trafikutskottet precisera motiveringen till bestämmelserna till den del det är fråga om att orsaka skada eller men. Enligt utskottets uppfattning förutsätter uppfyllandet av brottsrekvisitet i den föreslagna bestämmelsen och motiveringen till propositionen inte att den olagliga verksamheten ger upphov till direkt, eller alltid ens en verklig ekonomisk skada. Villkoret för straffbarhet är att gärningen är av sådant slag att den vanligen ger upphov till omfattande eller långvarigt men eller skada. Bestämmelsens lydelse avser detta i och med att den slår fast att en straffbar gärning *"är ägnad att orsaka ... betydande men eller skada"*. Lydelsen hänvi-

sar till ett abstrakt farebrott, som inte förutsätter uppkomst av skada eller men för att rekvisitet skall uppfyllas, utan bara att gärningen utifrån allmän livserfarenhet och verksamhetens särdrag normalt kan bedömas ge upphov till en betydande, dvs. långvarig eller omfattande, skada eller men. Därmed anser utskottet att också en kortvarig eller liten skada kan uppfylla rekvisitet, om gärningen kunde ha orsakat betydande men. Å andra sidan uppfyller till exempel olovligt tittande på tv-program i en liten bekantskapskrets med hjälp av ett avkodningssystem inte nödvändigtvis brottsrekvisitet, eftersom verksamheten normalt inte orsakar allvarlig skada eller allvarligt men, om den inte fortsätter särskilt länge. Verksamhet av denna typ bestraffas därmed fortfarande som en bötesbelagd förseelse.

3. Lag om ändring av telemarknadslagen

I lagförslaget har 46 § om förverkandepåföljder strukits och dessutom har namnet på Teleförvaltningscentralen ändrats till Kommunikationsverket. Vidare har rubriken för 39 § i telemarknadslagen precis som 4 § lagen om förbud mot vissa avkodningssystem preciserats för att den bättre skall svara mot innehållet.

4. Lag om ändring av lagen om integritets- skydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet

I lagförslaget har namnet på Teleförvaltningscentralen ändrats till Kommunikationsverket.

5. Lag om ändring av 2 § lagen om teleförvaltningen

Utskottet har ändrat det femte lagförslaget i propositionen i överensstämmelse med det förändrade rättsläget. De i lagen om skydd för informationssamhällets tjänster föreskrivna uppgifterna lyfts över på Kommunikationsverket från den nedlagda Teleförvaltningscentralen.

6. Lag om upphävande av 7 § 2 mom. radiolagen

Det sjätte lagförslaget i propositionen har blivit obehövligt i och med RP 80/2001 rd och föreslås bli förkastat. Den nya radiolagen avses träda i kraft samtidigt med lagförslagen i detta betänkande.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår trafikutskottet vördsamt

att det sjätte lagförslaget förkastas och

att det 1—5:e lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om förbud mot vissa avkodningssystem

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—3 §
(Som i RP)

4 § (6 § i RP)

Marknadstillsyn och kontroll

Kommunikationsverket har till uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen av denna lag. (Nytt)

Av *Kommunikationsverket* förordnade kontrollörer övervakar *den verksamhet som avses i 3 § och efterlevnaden av det där föreskrivna förbudet.*

En kontrollör, som framlägger utredning om *Kommunikationsverkets* förordnande, har rätt att för kontroll (*utesl.*) få tillträde till den plats där avkodningssystemet finns eller där ett sådant på sannolika skäl misstänks finnas. Kontroll får dock inte genomföras på hemfridskyddade plat-

ser, om det inte finns särskilda skäl att misstänka att brott mot 6 § 2 mom. eller 38 kap. 8 a § strafflagen har skett.

5 §
(*Utesl.*)

5 § (*Ny*)
(Som 7 § i RP)

6 §
(Som 4 § i RP)

7 §
(Som 8 § i RP)

8 §
(Som 9 § i RP)

2.

Lag

om ändring av 38 kap. strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i 38 kap. strafflagen (39/1889) 10 § 2 mom., sådant det lyder i lag 578/1995, samt *fogas* till 38 kap., sådant det lyder jämte ändringar, nya 8 a och 11 § som följer:

38 kap.

Om informations- och kommunikationsbrott

8 a §

Avkodningssystemsbrott

Den som i strid med förbudet i 3 § lagen om *förbud mot vissa avkodningssystem (/)* i förvärvssyfte eller så att gärningen är ägnad att orsaka den som tillhandahåller skyddade tjänster betydande men eller skada, tillverkar, importerar,

saluför, hyr ut *eller* distribuerar (*utesl.*) ett avkodningssystem eller gör reklam för, installerar eller underhåller ett sådant, skall, *om inte ett strängare eller lika strängt straff föreskrivs för gärningen någon annanstans i lag,* för *avkodningssystemsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

10 och 11 §
(Som i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av telemarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i telemarknadslagen av den 30 april 1997 (396/1997) 4 § 22 punkten och 25 § samt
ändras 3 § 6 mom., 8 § 3 mom., rubriken för 39 § och 1—3 mom., samt 45 § 1 mom. (*utesl.*), av
dessa lagrum 3 § 6 mom. och 8 § 3 mom. sådana de lyder i lag 566/1999, som följer:

3 och 8 §
(Som i RP)

39 §

Marknadstillsyn och kontroll

Av *Kommunikationsverket* förordnade kontrollörer övervakar importen, saluförandet och främjandet av försäljningen av teleterminalutrustningar.

En kontrollör, som framlägger utredning om *Kommunikationsverkets* förordnande enligt 1 mom., har rätt att för tillsynen få tillträde till den plats där teleterminalutrustningen finns eller där

sådan på sannolika skäl misstänks finnas. Kontroll och tillsyn får dock inte genomföras på hemfridskyddade platser, om det inte finns särskilda skäl att misstänka att brott mot 45 § 1 mom. 1 eller 2 punkten har skett.

(3 mom. som i RP)

45 §
(Som i RP)

46 §
(*Utesl.*)

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 22 april 1999 om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet (565/1999) 2 § 3 mom., 5 § 2 mom., 8 § 2 mom. samt 27 § 1 mom. som följer:

2 §
(Som i RP)

5 §

*Skydd vid telekommunikation*telekommunikation. *Kommunikationsverket* kan ge tillstånd till innehav av ett dylikt system.

 Det är förbjudet att obehörigen inneha ett system för avkodning av det tekniska skyddet vid

8 och 27 §
(Som i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.**Lag****om ändring av 2 § lagen om kommunikationsförvaltningen**

I enlighet med riksdagens beslut
 ändras i lagen den 29 juni 2001 om kommunikationsförvaltningen (625/2001) 2 § 1 (*utesl.*) punkten (*utesl.*) som följer:

2 §

Kommunikationsverket har till uppgift att
 1) sköta de uppgifter som enligt *telemarknadslagen* (396/1997), *radiolagen* (/), *postlagen* (907/1993), *lagen om televisions- och radioverksamhet* (744/1998), *lagen om statens televisions- och radiofond* (745/1998), *lagen om inte-*

gritetsskydd vid telekommunikation och data-
 skydd inom televerksamhet (565/1999) samt *lagen om förbud mot vissa avkodningssystem* (/)
 ankommer på *verket*,

Denna lag träder i kraft den 20 .

TrUB 8/2001 rd — RP 146/2000 rd

Helsingfors den 25 september 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Erkki Pulliainen /gröna

vordf. Annika Lapintie /vänst

medl. Klaus Bremer /sv

Jyri Häkämies /saml

Erkki Kanerva /sd

Saara Karhu /sd

Marjukka Karttunen /saml

Eero Lämsä /cent

Tero Mölsä /cent

Markku Rossi /cent

Ismo Seivästö /kd

Timo Seppälä /saml

Lasse Virén /saml

Raimo Vistbacka /saf

Matti Vähänäkki /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Pekka Nurminen.