

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2001 rd

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

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2000 en 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 och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande om förslaget till trafikutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommunikationsrådet Kristiina Pietikäinen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsrådet Ilari Hannula, justitieministeriet
- konsultative tjänstemannen Kaarlo Korvola, inrikesministeriet

- kriminalkommissarie Pasi Paananen och överinspektör Tuomas Lehmusmetsä, Centralkriminalpolisen
- överingenjör Pekka Koskenheimo, Teleförvaltningscentralen.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av ledande häradssåklagaren i Åbo Antti Pihlajamäki.

Samband med andra handlingar

Utskottet har för lämnande av betänkande samtidigt behandlat regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om förverkandepåföljder (RP 80/2000 rd). I det föreliggande lagförslaget ingår bestämmelser som gäller förverkandepåföljder. I utlåtandet har beaktats de ändringar som följer av regeringens proposition med förslag till lag om kommunikationsförvaltningen (RP 52/2001 rd).

PROPOSITIONEN

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

Obehörigt innehav samt obehörig användning, tillverkning och import av utrustning, dataprogram och andra system samt av väsentliga

delar av dessa, 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 avkodningssystemförseelse.

Till 38 kap. strafflagen, som gäller informations- och kommunikationsbrott, skall en be-

stämmelse om avkodningssystembrott fogas. Obehörig 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 så att den är ägnad att orsaka den som tillhandahåller den skyddade tjänsten betydande men eller skada.

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

Sammanjämkning av regeringens propositioner RP 80/2000 rd och RP 146/2000 rd samt riksdagens svar RSv 67/2001 rd

I regeringens proposition RP 80/2000 rd med förslag till revidering av lagstiftningen om förverkandepåföljder föreslås att bestämmelserna om förverkandepåföljder med allmänt tillämpningsområde skall sammanföras i 10 kap. strafflagen och att överflödiga bestämmelser om förverkandepåföljder utanför strafflagen skall upphävas. Lagförslagen 1—3 i den föreliggande propositionen innehåller paragrafer som gäller förverkandepåföljder. Vid sammanjämkningen av lagförslagen har lagutskottet beslutat lämna detta utlåtande först sedan betänkandet om förverkandepåföljder har blivit klart. Det blev klart den 14 juni 2001 (LaUB 14/2001 rd — RP 80/2000 rd). Betänkandet har ännu inte behandlats i plenum. Detta utlåtande har godkänts i lagutskottet utifrån antagandet att de lagförslag som ingår i betänkandet godkänns och blir stadfästa utan ändringar.

Under den tid denna proposition har varit i riksdagen har regeringen lämnat en proposition med förslag till lag om kommunikationsförvaltningen (RP 52/2001 rd), i vilken det föreslås att Teleförvaltningscentralens namn skall ändras till Kommunikationsverket. Riksdagen har i överensstämmelse med trafikutskottets förslag godkänt lagförslaget utan ändringar (RSv 67/2001 rd och TrUB 5/2001 rd — RP 52/2001 rd). Republikens president har inte än stadfäst lagen i svaret, som upphäver lagen om teleförvaltningen (518/1988). I det 5:e lagförslaget i

den föreliggande propositionen föreslås att nämnda lag skall förkastas. Av denna orsak måste det 5:e lagförslaget förkastas och verkets namn ändras i de andra lagförslagen. I detta utlåtande har dock verkets nuvarande namn använts.

Detaljmotivering

1. Lag om skydd för informationssamhällets tjänster

4 §. Straffbestämmelse. En straffbestämmelse som gäller förbudet mot avkodningssystem föreslås bli intagen i 38 kap. strafflagen. I paragrafens 2 mom. ingår en straffbestämmelse med hot om böter som är sekundär i förhållande till den föreslagna paragrafen 8 a i 38 kap. strafflagen och andra strängare straffbestämmelser. Förslaget att placera straffbestämmelsen med hot om fängelse i strafflagen överensstämmer med den princip som följts vid totalrevideringen av strafflagen.

Den paragraf som innehåller bestämmelsen om straff och åtalsrätt har placerats ungefär mitt i lagförslaget. Vanligtvis placeras sådana paragrafer i slutet av en lag. Lagutskottet framhåller för trafikutskottet

att det bör överväga paragrafens placering i lagförslaget.

5 §. Förverkandepåföljd. Enligt paragrafen skall avkodningssystem som strider mot förbudet i 3 § dömas förverkade till staten.

Bestämmelserna om straffrättsliga förverkandepåföljder har koncentrerats till det nya 10 kap. i strafflagen. De allmänna bestämmelserna i kapitlet kan tillämpas också i samband med tillämpning av straffbestämmelser som inte finns i strafflagen. Om det inte finns någon grundad anledning att avvika från de allmänna bestämmelserna, är det inte nödvändigt att ta in särskilda bestämmelser om förverkandepåföljd i speciallagar. Av denna orsak framhåller lagutskottet för trafikutskottet

att paragrafen bör strykas i lagförslaget.

6 §. Marknadstillsyn. Enligt motiveringen till paragrafen (s. 11—12) är avsikten att Teleförvaltningscentralen skall ha rätt att övervaka import, saluförande, uthyrning och främjande av försäljning av avkodningssystem. Enligt paragrafens 1 mom. utser Teleförvaltningscentralen en hos centralen anställd kontrollör till tillsynsuppgiften. Varken paragrafen eller andra paragrafer i lagen innehåller dock någon bestämmelse om att uppgiften skall ges Teleförvaltningscentralen. Den föreslagna 6 § gäller endast uppgifterna och fullmakterna för de kontrollörer som Teleförvaltningscentralen skall utse. Inte heller det 5:e lagförslaget innehåller några sådana bestämmelser utan endast en hänvisning till det 1:a lagförslaget.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om Teleförvaltningscentralens kontrollörers fullmakt att genomföra kontroller. Enligt momentets sista mening får kontroll enligt bestämmelsen dock inte genomföras på hemfridsskyddade platser, om det inte finns särskilda skäl att misstänka att brott mot förbudet i 3 § har skett. Utskottet konstaterar

att bestämmelsen bör ses över, eftersom den står i konflikt med 1 mom.

Enligt paragrafens 1 mom. gäller marknadstillsynen endast import, saluförande, uthyrning och främjande av försäljning av avkodningssystem. Därför kan kontrollfullmakten enligt 2 mom. inte utvidgas till att gälla också annan förbjuden verksamhet som nämns i 3 §, såsom innehav. Det är också skäl att precisera momentets ordalydel-

se genom att ta med uttrycket "för tillsynen", som används i motiveringen. Detta uttryck har också föreslagits i 39 § 2 mom. i det 3:e lagförslaget.

Med avkodningssystem avses enligt definitionen i 2 § 2 punkten bl.a. dataprogram vars ändamål är att koppla bort skyddet för en i telenätet tillhandahållen tjänst som skyddas med hjälp av ett särskilt tekniskt system. Enligt 3 § är det förbjudet att inneha ett sådant program. Utskottet fäster uppmärksamhet vid de problem som kan förekomma vid tillsynen över förbudet. Teleförvaltningscentralens kontrollörer har endast rätt att få tillträde till den plats där avkodningssystemet finns. Inte heller andra myndigheter har enligt föreslagna 8 § eller andra bestämmelser rätt att undersöka t.ex. program i en dator, om någon misstänks ha gjort sig skyldig enbart till en förseelse som avses i 4 § 2 mom.

Enligt utskottets åsikt har trafikutskottet anledning att ytterligare överväga

om det är motiverat att i 3 § föreskriva ett mycket omfattande förbud som effektiviseras med straffbestämmelser om hot om fängelse eller böter, om myndigheterna inte i praktiken har möjligheter att övervaka att förbudet iakttas.

Förbud, straffbestämmelser som effektiviserar dem och myndigheternas fullmakter bör bilda en konsekvent helhet.

2. Lag om ändring av 38 kap. strafflagen

38 kap. Om informations- och kommunikationsbrott

8 a §. Avkodningssystembrott. I 38 kap. strafflagen föreslås en ny straffbestämmelse med hot om fängelse som gäller brott mot 3 § lagen om skydd för informationssamhällets tjänster. En strängare straffbestämmelse än den nuvarande behövs enligt motiveringen (s. 12) för att förebygga obehörig spridning av avkodningssystem i förvärvssyfte.

En förutsättning för straffbarhet är att gärningen begås i förvärvssyfte eller att den är äg-

nad att orsaka den som tillhandahåller tjänsten betydande men eller skada. Som gärningsformer uppräknas olaglig tillverkning, import, saluförande, uthyrning, distribution, innehav, reklam för, installation och underhåll av avkodningssystem. Utskottet anser att de gärningsformer som tas in i bestämmelsen bör bedömas utgående från om de kan utföras i förvärvssyfte eller om de är ägnade att åstadkomma en i bestämmelsen angiven påföljd. Det är klart att det inte är nödvändigt att ta in innehav av avkodningssystem i bestämmelsen.

Motiveringen till paragrafen är ovanligt knapphändig när det gäller en straffbestämmelse i strafflagen. I motiveringen preciseras inte närmare menets eller skadans natur eller motiveras varför ekonomisk natur inte förutsätts för dem. Regeringens proposition syftar till att verkställa direktivet om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång (98/84/EG). Direktivet syftar till att skydda de ekonomiska intressena för dem som tillhandahåller tjänster och att främja ett mångsidigt utbud av kommersiella tjänster. Det är enligt lagutskottets uppfattning skäl att begränsa tillämpningsområdet för straffbestämmelsen till att gälla de grövsta och mest klandervärda gärningarna medan de lindrigare blir straffbara på basis av en bestämmelse med hot om böter.

Lagutskottet konstaterar till slut

att det i motiveringen (s. 12) anförs sinsemellan stridiga synsätt. Först konstateras det att det inte förutsätts någon konkret skada. Enligt den följande meningen skall straffbarheten dock vara begränsad till betydande skada eller men. Motiveringen är missledande också för att den föreslagna bestämmelsen till sin natur delvis avser ett abstrakt farebrott. Lagutskottet framhåller att trafikutskottet i sitt be-

tänkande bör precisera motiveringen till paragrafen.

3. Lag om ändring av telemarknadslagen

46 §. *Förverkandepåföljder*. I ovan nämnda proposition RP 80/2000 rd och i det 20:e lagförslaget i lagutskottets betänkande i ärendet föreslås att 46 § telemarknadslagen skall upphävas. Av denna orsak

bör paragrafen strykas i lagförslaget.

5. Lag om ändring av 2 § lagen om teleförvaltningen

2 §. Det föreslås att en ny 1 a-punkt skall fogas till paragrafen. Enligt punkten har Teleförvaltningscentralen till uppgift att dra försorg om de uppgifter som enligt lagen om skydd för informationssamhällets tjänster ankommer på centralen. Enligt motiveringen skall Teleförvaltningscentralen sköta tillsyn i anslutning till avkodningssystem.

Såsom ovan konstaeras bör det 5:e lagförslaget förkastas. Lagutskottet föreslår för trafikutskottet att lagförslagen justeras så

att av dem klart framgår verkets uppgifter och fullmakter.

Såsom ovan framhållits ingår det varken i det första lagförslagets 6 § eller i någon annan paragraf någon bestämmelse om att Teleförvaltningscentralen skall utöva tillsyn över lagen.

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför lagutskottet värdsamt

att trafikutskottet bör beakta det ovan anförda.

Helsingfors den 18 juni 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Annika Lapintie /vänst
Kari Myllyniemi /cent
Kirsi Ojansuu /gröna

Veijo Puhjo /vänst
Susanna Rahkonen /sd
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Timo Seppälä /saml
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml
ers. Seppo Lahtela /cent.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Timo Tuovinen.