

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2001 vp

Hallituksen esitys laeiksi tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta sekä rikoslain 38 luvun ja eräiden viestintälakien muuttamisesta

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta sekä rikoslain 38 luvun ja eräiden viestintälakien muuttamisesta (HE 146/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- viestintäneuvos Kristiina Pietikäinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Kaarlo Korvola, sisäasiainministeriö

- rikoskomisario Pasi Paananen ja ylitarkastaja Tuomas Lehmusmetsä, keskusrikospoliisi
- yli-insinööri Pekka Koskenheimo, Telehallintokeskus.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Turun johtavalta kihlakunnansyyttäjältä Antti Pihlajamäeltä.

Viitetieto

Valiokunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti ollut mietinnön antamista varten hallituksen esitys menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 80/2000 vp). Käsiteltävänä olevan esityksen lakiehdotuksiin sisältyy menettämisseuraamusta koskevia säännöksiä. Lausunnossa on huomioitu hallituksen esityksestä laiksi viestintähallinnosta (HE 52/2001 vp) johtuvat muutokset.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta. Lakia sovellettaisiin televerkon avulla tarjottavien tietoyhteiskunnan palvelujen suojaamiseen niiden suojauksen purkujärjestelmien oikeudetonta käyttöä vastaan. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia ja kolmea viestintäalan lakia.

Palvelun teknisen suojauksen purkamiseen tarkoitettujen laitteiden, tietokoneohjelmien ja muiden järjestelmien sekä niiden olennaisten osien oikeudeton hallussapito, käyttö, valmistus, maahantuonti ja muu merkityksellinen toiminta kiellettäisiin.

Suojauksen purkujärjestelmän oikeudeton käyttäminen suojauksen poistamiseen, järjestel-

män oikeudeton hallussapito sekä muut laissa kielletyt toimet olisivat rangaistavia suojauksen purkujärjestelmärikkomuksena.

Rikoslain tieto- ja viestintärikoksia koskevaan 38 lukuun lisättäisiin suojauksen purkujärjestelmärikos. Suojauksen purkujärjestelmän oikeudeton valmistus, myynti, maahantuonti ja muut merkitykselliset toimet olisivat rangaistavia. Rangaistavuuden edellytyksenä olisi se, että teko on tehty ansiotarkoituksessa tai siten, että

se on omiaan aiheuttamaan huomattavaa haittaa tai vahinkoa suojatun palvelun tarjoajalle.

Esityksellä pannaan täytäntöön vuonna 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ehdolliseen pääsyyn perustuvien tai ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeus-suojasta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esitysten HE 80/2000 vp ja HE 146/2000 vp sekä eduskunnan vastauksen EV 67/2001 vp yhteensovittaminen

Hallituksen esityksessä HE 80/2000 vp menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi on ehdotettu soveltamisalaltaan yleisten menettämisseuraamuksia koskevien säännösten keskittämistä rikoslain 10 lukuun ja tarpeettomien rikoslain ulkopuolisten menettämissäännösten kumoamista. Käsiteltävänä olevan esityksen 1.—3. lakiehdotukset sisältävät menettämisseuraamuksia koskevia pykälä. Lakiehdotusten yhteensovittamiseksi lakivaliokunta on päättänyt antaa tämän lausunnon vasta sen jälkeen kun mietintö menettämisseuraamuksista on valmistunut. Mietintö on valmistunut 14.6.2001 (LaVM 14/2001 vp — HE 80/2000 vp). Mietintöä ei ole vielä käsitelty täysistunnossa. Tämä lausunto on hyväksytty lakivaliokunnassa olettaen, että mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksytään ja vahvistetaan sellaiseenaan.

Sillä aikaa kun käsiteltävänä oleva esitys on ollut eduskunnassa, on hallitus antanut esityksen laiksi viestintähallinnosta HE 52/2001 vp, jossa ehdotetaan muutettavaksi Telehallintokeskuksen nimi Viestintävirastoksi. Eduskunta on hyväksynyt liikennevaliokunnan mietinnön mukaisesti esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen muuttamattomana (EV 67/2001 vp ja LiVM 5/2001 vp — HE 52/2001 vp). Tasavallan presi-

dentti ei ole toistaiseksi vahvistanut vastaukseen sisältyvää lakia, jolla kumotaan telehallinnosta annettu laki (518/1988). Käsiteltävänä olevan esityksen 5. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi mainittua lakia. Tämän johdosta esityksen 5. lakiehdotus on hylättävä ja muissa lakiehdotuksissa esiintyvä viraston nimi muutettava. Tässä lausunnossa on kuitenkin käytetty viraston nykyistä nimeä.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta

4 §. Rangaistussäännös. Suojauksen purkujärjestelmää koskevaa kieltoa tehostava vankeusuhkainen rangaistussäännös ehdotetaan sijoitettavaksi rikoslain 38 lukuun. Pykälän 2 momenttiin sisältyy sakkouhkainen rangaistussäännös, joka on toissijainen ehdotettuun rikoslain 38 luvun 8 a §:ään ja muihin ankarampiin rangaistussäännöksiin nähden. Ehdotus sijoittaa vankeusuhkainen rangaistussäännös rikoslakiin on rikoslain kokonaisuudistuksessa noudatetun periaatteen mukainen.

Rangaistussäännöksen sisältävä ja syyteoi-keutta koskeva pykälä on sijoitettu lakiehdotuksen keskivaiheille. Tavanomaisesti tällaiset pykälät sijoitetaan lain loppupuolelle. Lakivaliokunta esittää liikennevaliokunnalle,

että se harkitsee pykälän sijoitusta lakiehdotuksessa.

5 §. *Menettämisseuraamus.* Pykälän mukaan 3 §:n kiellon vastainen suojaus purkujärjestelmä on tuomittava valtiolle menetetyksi.

Rikosoikeudellista menettämisseuraamusta koskevat säännökset on keskitetty uuteen rikoslain 10 lukuun. Luvun yleissäännökset ovat sovellettavissa myös rikoslain ulkopuolisten rangaistussäännösten soveltamisen yhteydessä. Ellei ole perusteltua syytä poiketa yleissäännöksistä, ei erityislakeihin ole tarpeellista sisällyttää omia säännöksiä menettämisseuraamuksesta. Myöskään viittaussäännöstä rikoslakiin ei tarvita. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää liikennevaliokunnalle,

että pykälä poistetaan lakiehdotuksesta.

6 §. *Markkinavalvonta.* Pykälän perusteluiden (s. 12/I) mukaan tarkoituksena on, että Telehallintokeskuksella on oikeus valvoa suojaus purkujärjestelmän maahantuontia, kaupapitoa, vuokrausta ja myynninedistämistä. Pykälän 1 momentin mukaan Telehallintokeskus määrää palveluksessaan olevan tarkastajan valvontatehtävään. Pykälä tai lain muutkaan pykälät eivät kuitenkaan sisällä säännöstä valvontatehtävän antamisesta Telehallintokeskukselle. Ehdotettu 6 § koskee ainoastaan Telehallintokeskuksen määräämien tarkastajien tehtäviä ja valtuuksia. Myöskään 5. lakiehdotus ei sisällä tällaista säännöstä, vaan ainoastaan viittaussäännöksen 1. lakiehdotukseen.

Pykälän 2 momentissa säädetään Telehallintokeskuksen tarkastajan valtuuksista tarkastuksen tekemiseen. Momentin viimeisen virkkeen säännöksen mukaan tarkastusta ei saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, ellei ole erityistä syytä epäillä, että 3 §:ssä säädettyä kieltä on rikottu. Valiokunta toteaa,

että säännöstä on tarkistettava, koska se on ristiriidassa 1 momentin kanssa.

Pykälän 1 momentin mukaan valvontatehtävä koskee vain suojaus purkujärjestelmien maahantuontia, kaupapitoa, vuokrausta ja myynninedistämistä. Siten 2 momentilla tarkastusvaltuutta ei voi laajentaa koskemaan myös muita 3 §:ssä mainittuja tekemuotoja, kuten hallussa-

pitoa. Momentin sanamuotoa on myös hyvä täsmentää käyttämällä perusteluissa käytettyä ilmaisua "valvonnan suorittamiseksi". Tätä ilmaisua ehdotetaan käytettäväksi myös 3. lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentissa.

Suojaus purkujärjestelmällä tarkoitetaan 2 §:n 2 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan mm. tietokoneohjelmaa, jonka tarkoituksena on poistaa erityisellä teknisellä järjestelmällä toteutettu suojaus. Tällaisen ohjelman hallussapito on 3 §:n mukaan kielletty. Valiokunta kiinnittää huomiota ongelmiin, joita voi esiintyä kiellon noudattamisen valvonnassa. Telehallintokeskuksen määräämillä tarkastajilla on ainoastaan oikeus päästä paikkaan, jossa suojaus purkujärjestelmä on. Myöskään muilla viranomaisilla ei ehdotetun 8 §:n tai muidenkaan säännösten perusteella ole oikeutta esimerkiksi tutkia tietokoneen sisältämiä ohjelmia, jos henkilön epäillään syyllistyneen pelkästään ehdotetun 4 §:n 2 momentin mukaiseen rikkomukseen.

Valiokunnan mielestä liikennevaliokunnan on vielä syytä harkita,

onko perusteltua 3 §:ssä säätää erittäin laaja kieltä, jota tehostetaan vankeus- ja sakkouhkaisiin rangaistussäännöksiin, jos viranomaisilla ei ole käytännössä mahdollisuuksia valvoa kiellon noudattamista.

Kieltojen, niitä noudattamista tehostavien rangaistussäännösten ja viranomaisten valtuuksien on muodostettava johdonmukainen kokonaisuus.

2. Laki rikoslain 38 luvun muuttamisesta

38 luku. Tieto- ja viestintärikoksista

8 a §. *Suojaus purkujärjestelmärikos.* Rikoslain 38 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi vankeusuhkainen rangaistussäännös tietoyhteiskunnan palvelun suojasta annetun lain 3 §:n rikomisesta. Nykyistä ankarampaa rangaistussäännöstä tarvitaan perusteluiden mukaan (s. 8/I) tehostamaan ansiotarkoituksessa tapah-

tuva oikeudetonta purkujärjestelmien levittämistä.

Rangaistavuuden edellytyksenä on teon tekeminen ansiotarkoituksessa tai siten, että teko on omiaan aiheuttamaan huomattavaa haittaa tai vahinkoa suojatun palvelun tarjoajalle. Tekomuo-
toina luetellaan purkujärjestelmän oikeudeton valmistus, maahantuonti, kaupanpito, vuokraus, levitys, hallussapito, mainostaminen, asentaminen ja huolto. Valiokunta katsoo, että säännökseen sisällytettäviä tekemuotoja on arvioitava siltä kannalta, voidaanko niitä tehdä ansiotarkoituksessa tai ovatko ne omiaan aiheuttamaan säännöksessä mainitun seurauksen. On selvää, ettei suojauksen purkujärjestelmän hallussapitoa ole tarvetta sisällyttää säännökseen.

Pykälän perustelut ovat rikoslain rangaistus-
säännökseksi poikkeuksellisen niukat. Pykälän perusteluissa ei tarkemmin täsmennetä haitan tai vahingon luonnetta taikka perustella, miksei niiltä edellytetä taloudellista luonnetta. Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön direktiivi ehdolliseen pääsyyn perustuvien tai ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta (98/84/EY). Direktiivillä suojataan palveluntarjoajan taloudellisia intressejä ja edistetään monipuolisten kaupallisten palvelujen tarjontaa. Rikoslain rangaistussäännöksen soveltamisala on lakivaliokunnan käsityksen mukaan syytä rajata koskemaan törkeimpiä ja moitittavimpia tekoja lievempien tullessa rangaistavaksi sakkouhkaisen säännöksen perusteella.

Lakivaliokunta toteaa lopuksi,

että perusteluissa (s. 13/I) esitetään keskenään ristiriitaisia näkemyksiä siitä, mitä haitalla tarkoitetaan. Ensin todetaan, ettei konkreettista vahinkoa edellytetä aiheutettavan. Seuraavan virkkeen mukaan rangaistavuus on kuitenkin rajoitettu huomattavan haitan tai vahingon aiheuttamiseen. Perustelut ovat harhaanjohtavat myös siksi, että ehdotettu sää-

nös on osittain luonteeltaan abstraktinen vaarantamisrikos. Lakivaliokunta esittää liikennevaliokunnalle, että se mietinnös-
sään täsmentää pykälän perusteluita.

3. Laki telemarkkinalain muuttamisesta

46 §. *Menettämisseuraamukset.* Edellä mainittuun hallituksen esitykseen HE 80/2000 vp ja lakivaliokunnan mietintöön sisältyvässä 20. lakiehdotuksessa ehdotetaan kumottavaksi telemarkkinalain 46 §. Tämän johdosta

pykälä on poistettava lakiehdotuksesta.

5. Laki telehallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

2 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 a kohta, jonka mukaan Telehallintokeskuksen tehtävänä on huolehtia tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta annetussa laissa sille säädetyistä tehtävistä. Perusteluiden mukaan Telehallintokeskus suorittaisi suojauksen purkujärjestelmiin kohdistuvaa valvontaa.

Kuten edellä on todettu, 5. lakiehdotus on hylättävä. Lakivaliokunta esittää liikennevaliokunnalle, että lakiehdotuksia tarkistetaan siten,

että niistä ilmenee selkeästi viraston tehtävät ja toimivaltuudet.

Kuten edellä on todettu 1. lakiehdotuksen 6 §:ään tai muihinkaan pykäliin ei sisälly säännöstä, jonka mukaan Telehallintokeskuksen tehtävänä olisi kyseisen lain valvonta.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että liikennevaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Veijo Puhjo /vas
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Susanna Rahkonen /sd
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Tero Rönni /sd
	Jyri Häkämies /kok	Mauri Salo /kesk
	Erkki Kanerva /sd	Timo Seppälä /kok
	Toimi Kankaanniemi /kd	Marja Tiura /kok
	Annika Lapintie /vas	Lasse Virén /kok
	Kari Myllyniemi /kesk	vjäs. Seppo Lahtela /kesk.
	Kirsi Ojansuu /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.