

LIIKENNEVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2001 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2000 lähettänyt liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta sekä rikoslain 38 luvun ja eräiden viestintälakien muuttamisesta (HE 146/2000 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (LaVL 10/2001 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- viestintäneuvos Kristiina Pietikäinen ja ylitarkastaja Tiia Laine-Ylijoki, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtava kihlakunnansyyttäjä Antti Pihlajamäki, Turun kihlakunnan syyttäjänvirasto
- johtaja Kari Koho ja neuvotteleva lakimies Pertti Suortti, Viestintävirasto.

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.

Ehdotetun lain piiriin kuuluisivat maksulliset radio- ja televisiolähetykset, mukaan lukien satelliitti- ja kaapelilähetykset, sekä erilaiset Internetissä tarjottavat, palveluntarjoajan käyttöluppa edellyttävät palvelut.

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, järjestelmän 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. Telemarkkinalakia sekä yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta annettua lakia muutettaisiin siten, että laissa säädettäisiin nimenomaisesti mahdollisuudesta korvata poikkeusoloihin varautumisesta aiheutuvia kustannuksia huoltovarmuusrahaston varoista. Yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta annettua la-

kia muutettaisiin lisäksi siten, että lakiin lisättäisiin televiestinnän teknisen suojauksen purkavan järjestelmän oikeudettoman hallussapidon kieltö.

Esityksellä pannaan täytäntöön vuonna 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ehdolliseen pääsyyn perustuvien tai ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeus-suojasta. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Ottaen huomioon erityisesti lakivaliokunnan lausunnon, valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä

Saamiinsa asiantuntijalausuntoihin perustuen liikennevaliokunta ehdottaa, että hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen nimike muutetaan. Hallituksen esityksen mukainen nimike "Laki tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta" saattaisi antaa kansalaisille harhaanjohtavan kuvan lain soveltamisalan laajuudesta ja siitä, mitä tietoyhteiskunnan palveluilla tarkoitetaan. Laissa on kyse rajoitetusta toimesta, jolla suojauksen purkujärjestelmien oikeudeton käyttö eri tekemuodoissa kielletään. Tarkoituksena on suojata televerkon kautta tarjottavia kaupallisia palveluita. Liikennevaliokunnan käsityksen mukaan käsite "tietoyhteiskunnan palvelut" on tätä laajempi. Valiokunnan ehdottama lain nimike kertoo kansalaisille, mistä laissa on kysymys.

Lakivaliokunnan lausunnon perusteella valiokunta on poistanut 1. lakiehdotuksesta menettämisseuraamusta koskevan 5 §:n ja siirtänyt rangaistussäännöksen lain loppupuolelle.

Markkinavalvontaa koskevaa 4 §:ää (HE 6 §) on muutettu lakivaliokunnan lausunnon perusteella siten, että siihen on lisätty säännös Viestintäviraston yleisestä valvontatehtävästä. Lakivaliokunnan esittämän huomautuksen mukaisesti säännöksen 4 §:n sanamuotoa on yhdenmukaistettu lain 3 §:n sanamuodon kanssa luopumalla erilaisten toimintojen luettelosta ja viittaamalla 3 §:ssä olevaan yleiseen kielto-säännöksen. Lisäksi 4 §:n otsikkoa on täsmennetty vastaamaan paremmin sen sisältöä.

Lakivaliokunnan lausunnossa pyydetään liikennevaliokuntaa harkitsemaan lakiehdotuksen 3 §:ssä olevan laajan kielto-säännöksen mielekkyyttä valvontamahdollisuuksien valossa. Liikennevaliokunta toteaa, että 3 §:ssä säädetyn kiellon systemaattinen viranomaisvalvonta on epäilemättä vaikeaa. Valvonta perustuu suurelta osin siihen, että kielletystä toiminnasta kärsivät ilmoittavat kiellon rikkomisesta tai sitä koskevasta epäilystä Viestintävirastolle. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös Viestintävirasto valvoo kiellon alaista toimintaa mm. ilmoittelua ja Internetin keskustelupalstoja seuraamalla. Valiokunnan käsityksen mukaan olisi yhteiskuntapoliittisesti erittäin arveluttavaa jättää ko. säännöksessä mainittu toiminta kieltämättä ja kriminalisoimatta.

Markkinavalvontaa koskevan 4 §:n (HE 6 §) 3 momentin tarkastusvaltuus kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa on kytketty konkreettiseen rikosepäilyyn. Vastaava sääntely on samassa hallituksen esityksessä olevan 3. lakiehdotuksen laiksi telemarkkinalain muuttamisesta 39 §:ssä sekä samanaikaisesti valiokunnan käsittelyssä olevan uuden radiolain 31 §:ssä.

2. Laki rikoslain 38 luvun muuttamisesta

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tietyissä tapauksissa suojauksen purkujärjestelmän, esimerkiksi nk. älykortin valmistaminen täyttää myös väärennysrikoksen tunnusmerkistön. Turun hovioikeus on 21.6.2001 antanut neljä tuomiota, joissa on omaksuttu tällainen kanta. Tulkinnallisten erojen estämiseksi ja eri tunnusmerkistöjen yhteensovittamiseksi valiokunta ehdottaa, että säädettävään rikoslain 38 luvun 8 a §:ään lisätään toissijaisuussäännös.

Lakivaliokunnan lausunnossa on katsottu, että ehdotettu rikoslain 38 luvun 8 a §:n säännös on liian laaja tarkoitukseensa nähden ja että rikoslain rangaistussäännösten soveltamisala on syytä rajata koskemaan törkeimpiä ja moitittavimpia tekoja. Lisäksi lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että säännöksen perustelut ovat puutteelliset ja osin harhaanjohtavat.

Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten liikennevaliokunta toteaa, että rikoslaissa olevat kriminalisoinnit tulee varata erityisen moitittaville teoille. Suojauksen purkujärjestelmän hallussapito ei yksinään voi toteuttaa ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuja erityisen moitittavia tekemuotoja eli tekoa, joka on tehty *ansiotarkoituksessa tai siten, että se on omiaan aiheuttamaan huomattavaa haittaa tai vahinkoa*. Siksi hallussapitoa tekemuotona ei ole tarpeen sisällyttää säännökseen. Jotta säännöksessä tarkoitettut erityisen moitittavuuden edellytykset voisivat toteutua, tarvitaan myös muuta toimintaa, jolla kyseisten järjestelmien käyttöä pyritään edistämään ja levittämään. Siten kaikki sellainen toiminta, jota mielekkäällä tavalla voidaan harjoittaa ansiotarkoituksessa tai siten, että se on omiaan aiheuttamaan huomattavaa haittaa tai va-

hinkoa, tulee rangaistavaksi myös rikoslakirikoksena. Täten myös riittävien pakkokeinojen, mm. kotietsinnän käyttö on mahdollista. Valiokunta huomauttaa, että hallussapidon poistaminen rikoslain piiristä ei tarkoita sitä, että suojauksen purkujärjestelmän hallussapito, joko yksityiskäytössä tai ansiotoiminnan valmistelussa, olisi sallittua. Se jää rangaistavaksi eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä annetun lain 6 §:n (HE 4 §) 2 momentin mukaisena rikkomuksena. Tämä mahdollistaa lain 4 §:n mukaisten tarkastusvaltuuksien käytön myös kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa. Lisäksi suojauksen purkujärjestelmien hallussapito saattaa joissakin tapauksissa täyttää rikoslain 33 luvun 4 §:n väärennysaineiston hallussapitoa taikka rikoslain 37 luvun 11 §:n maksuvälinepetoksen valmistelua koskevat tunnusmerkistöt. Molemista rikoksista on säädetty vankeusrangaistuksen uhka ja ne mahdollistavat pakkokeinolain 5 luvun mukaisen kotietsinnän.

Liikennevaliokunta korostaa kuitenkin, että nyt kiellettävät ja kriminalisoitavat teot ovat osa rikollisuuden muuttuvaa kuvaa. Suojauksen purkujärjestelmien levittäminen ja käyttö on entistä yleisempää ja sitä harjoittavat yhä nuoremmat henkilöt. Monesti tekojen moitittavuutta ei mielletä. Rikkomuksena säädetystä hallussapidosta ja kotikäytöstä saatetaan helposti ajautua vakavaa vahinkoa aiheuttavan rikoslakirikoksen puolelle ilman, että tätä on varsinaisesti tarkoitettu. Tuomioistuinkäytäntö osoittaa jatkossa sen, miten sääntely on onnistunut, ja tämä saattaa aiheuttaa tarvetta arvioida uudelleen myös säännösten sisältöä.

Lakivaliokunta on pyytänyt liikennevaliokuntaa täsmentämään säännöksen perusteluita siltä osin kuin on kysymys vahingon tai haitan aiheuttamisesta. Valiokunnan käsityksen mukaan säännösehdoituksessa ja hallituksen esityksestä ilmenevissä perusteluissa rikoksen tunnusmerkistön täytyminen ei edellytä välittömän, eikä aina edes todellisen taloudellisen vahingon aiheutumista laittoman toiminnan seurauksena. Rangaistavuuden edellytyksenä on, että teko on tyypiltään sellainen, että siitä yleensä aiheutuu laajamittaista tai pitkäaikaista haittaa tai vahin-

koa. Tätä tarkoitetaan säännöksen sanamuodolla, jonka mukaan rangaistava teko "on omiaan aiheuttamaan huomattavaa vahinkoa tai haittaa". Kyseisellä sanamuodolla viitataan abstraktiin vaarantamisrikokseen, jossa tunnusmerkistön täyttyminen ei edellytä vahingon tai haitan syntymistä, vaan ainoastaan sitä, että teosta yleisen elämäkokemuksen ja toiminnan erityispiirteiden perusteella arvioiden yleensä syntyy huomattavaa, ts. pitkäaikaista tai laajamittaista, vahinkoa tai haittaa. Näin ollen valiokunnan mielestä myös lyhytaikainen tai pieni vahinko voi täyttää tunnusmerkistön, jos teosta olisi voinut aiheutua huomattavaa haittaa. Toisaalta esimerkiksi pienessä tuttavapiirissä tapahtunut tv-ohjelmien luvaton katselu suojauksen purkujärjestelmää käyttäen ei välttämättä täytä rikoksen tunnusmerkistöä, koska tällaisesta toiminnasta ei tavallisesti aiheudu vakavaa vahinkoa tai haittaa, ellei se jatku erityisen pitkään. Tällainen toiminta jäisi siten sakonuhkaisena rikkomuksena rangaistavaksi.

3. Laki telemarkkinalain muuttamisesta

Lakiehdotuksesta on poistettu menettämisseuraamuksia koskeva 46 § ja muutettu Telehallintokeskuksen nimi Viestintävirastoksi. Lisäksi, kuten eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä annetun lain 4 §:ssä, telemarkkinalain 39 §:n otsikkoa on tarkennettu vastaamaan paremmin sen sisältöä.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

4. Laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä

Lakiehdotuksessa Telehallintokeskuksen nimi on muutettu Viestintävirastoksi.

5. Laki viestintähallinnon muuttamisesta

Hallituksen esityksen 5. lakiehdotus on valiokunnassa muutettu vastaamaan muuttunutta oikeustilaa, eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä annetussa laissa säädetyt tehtävät tulevat Viestintäviraston tehtäviksi toimintansa lopettaneen Telehallintokeskuksen sijasta.

6. Laki radiolain 7 §:n 2 momentin kumoamisesta

Hallituksen esitykseen sisällyntynyt 6. lakiehdotus on tullut tarpeettomaksi hallituksen esityksen HE 80/2001 vp vuoksi, ja se ehdotetaan hylättäväksi. Uusi radiolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti tässä mietinnössä käsiteltyjen lakiehdotusten kanssa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikennevaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 6. lakiehdotus hylätään,

että 1.—5. lakiehdotukset hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset),

1—3 §
(Kuten HE)

erityistä syytä epäillä, että 6 §:n 2 momentin tai rikoslain 38 luvun 8 a §:n säännöksiä on rikottu.

4 § (HE:n 6 §)

5 §
(Poist.)

Markkina- ja tarkastus

Viestintäviraston tehtävänä on valvoa tämän lain soveltamista (Uusi).

5 §
(Kuten HE:n 7 §)

Viestintäviraston määräämät tarkastajat valvovat 3 §:ssä tarkoitettua toimintaa ja siinä säädetyn kiellon noudattamista.

6 §
(Kuten HE:n 4 §)

Tarkastajalla, joka esittää selvityksen *Viestintäviraston* antamasta määräyksestä, on oikeus *valvonnan (poist.)* suorittamiseksi päästä paikkaan, jossa on suojauksen purkujärjestelmä tai jossa sellaisen todennäköisin syin epäillään olevan. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, ellei ole

7 §
(Kuten HE:n 8 §)

8 §
(Kuten HE:n 9 §)

2.

Laki

rikoslain 38 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 38 luvun 10 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 578/1995, sekä
lisätään 38 lukuun, sellaisena kuin se on siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, uusi 8 a ja 11 § seuraavasti:

38 luku

Tieto- ja viestintärikoksista

8 a §

Suojauksen purkujärjestelmärikos

Joka eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä annetun lain (/) 3 §:ssä säädetyn kiellon vastaisesti ansiotarkoituksessa tai siten, että teko on omiaan aiheuttamaan huomattavaa haittaa tai vahinkoa suojatun palvelun tarjoajalle, valmistaa, tuo maahan, pitää kaupan,

vuokraa tai levittää (*poist.*) suojauksen purkujärjestelmää, mainostaa sitä taikka asentaa tai huoltaa sitä, on tuomittava, *jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa tai yhtä ankaraa rangaistusta, suojauksen purkujärjestelmärikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.*

10 ja 11 §
(Kuten HE)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

3.

Laki

telemarkkinalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 30 päivänä huhtikuuta 1997 annetun telemarkkinalain (396/1997) 4 §:n 22 kohta ja 25 §
sekä
muutetaan 3 §:n 6 momentti, 8 §:n 3 momentti, 39 §:n *otsikko ja 1—3 momentti sekä* 45 §:n 1 momentti (*poist.*), sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 6 momentti ja 8 §:n 3 momentti laissa 566/1999, seuraavasti:

3 ja 8 §
(Kuten HE)

39 §

Markkinaevalvonta *ja tarkastus*

Viestintäviraston määräämät tarkastajat valvovat telepäätelaitteiden maahantuontia, kaupapitoa ja myynninedistämistä.

Tarkastajalla, joka esittää selvityksen 1 momentissa tarkoitettusta *Viestintäviraston* antamasta määräyksestä, on oikeus valvonnan suorittamiseksi päästä paikkaan, jossa telepäätelaitte on tai jossa sen todennäköisin syin epäillään olevan. Tarkastusta ja valvontaa ei kuitenkaan

saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, ellei ole erityistä syytä epäillä, että 45 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan säännöksiä on rikot-

tu.
(3 mom. kuten HE)

45 §

(Kuten HE)

46 §

(*Poist.*)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

4.

Laki

yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta 22 päivänä huhtikuuta 1999 annetun lain (565/1999) 2 §:n 3 momentti, 5 §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti ja 27 §:n 1 momentti seuraavasti:

2 §
(Kuten HE)

ty. *Viestintävirasto* voi antaa luvan tällaisen järjestelmän hallussapitoon.

5 §
Televiestinnän suojaus

8 ja 27 §
(Kuten HE)

— — — — — Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .
Televiestinnän teknisen suojauksen purkavan
järjestelmän oikeudeton hallussapito on kiellet-

5.

Laki

viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan viestintähallinnosta 29 päivänä kesäkuuta 2001 annetun lain (625/2001) 2 §:n 1 (*poist.*) kohta (*poist.*) seuraavasti:

2 §
Viestintäviraston tehtävänä on:
1) (*poist.*) huolehtia *telemarkkina*laissa (396/1997), *radiolaissa* (/), *postitoiminta*laissa (907/1993), *televisio-* ja *radiotoiminnasta* annetussa laissa (744/1998), *valtion televisio-* ja *radiatorahastosta* annetussa laissa (745/1998), yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja tele-

toiminnan tietoturvasta annetussa laissa (565/1999) sekä *eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä* annetussa laissa (/) sille säädetyistä tehtävistä;

— — — — —
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

LiVM 8/2001 vp — HE 146/2000 vp

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Erkki Pulliainen /vihr	Tero Mölsä /kesk
vpj.	Annika Lapintie /vas	Markku Rossi /kesk
jäs.	Klaus Bremer /r	Ismo Seivästö /kd
	Jyri Häkämies /kok	Timo Seppälä /kok
	Erkki Kanerva /sd	Lasse Virén /kok
	Saara Karhu /sd	Raimo Vistbacka /ps
	Marjukka Karttunen /kok	Matti Vähänäkki /sd.
	Eero Lämsä /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Pekka Nurminen.