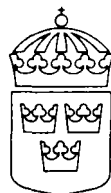


Regeringens proposition

1993/94: 53

Förbud beträffande viss avkodningsutrustning



Prop.
1993/94: 53

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 oktober 1993

Carl Bildt

Birgit Friggebo

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning. Lagen riktar sig mot yrkesmässig tillverkning och spridning av sådan avkodningsutrustning som gör det möjligt för innehavaren av utrustningen att utan betalning få tillgång till avgiftsbelagda radio- och TV-program. Straffet vid överträdelse föreslås vara böter eller fängelse i högst sex månader.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Olovlig avkodning	5
4.1	Vad är olovlig avkodning?	5
4.2	Utländsk lagstiftning	7
4.3	Skadeverkningar av olovlig avkodning	9
4.4	Skyddsmöjligheter	10
4.5	Europarådets rekommendation	12
4.6	Yttrandefrihet och informationsfrihet	12
4.7	Utredningens bedömning av lagstiftningsbehovet	14
5	Behov av särskild lagstiftning	14
6	Huvuddragen i lagstiftningen	18
7	Straffsats och vissa lagtekniska frågor	21
8	Ikraftträdande och kostnadskonsekvenser	23
9	Specialmotivering	23
Bilaga 1 Utredningens lagförslag		28
Bilaga 2 Sammanfattning av utredningens förslag och remissyttrandena ..		29
Bilaga 3 Lagrådsremissens lagförslag		43
Bilaga 4 Lagrådets yttrande		44
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 1993		46

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1993/94: 53

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag förstås med

kodad sändning som erbjuds mot betalning: en sändning av ljudradio- eller televisionsprogram som är riktad till allmänheten och där den programbärande signalen har ändrats i avsikt att programmen skall bli tillgängliga endast för dem som betalar för programmen (abonnentkretsen),

avkodningsutrustning: en anordning som är konstruerad för att ensam eller tillsammans med någon annan anordning kunna bereda någon tillgång till innehållet i en kodad sändning eller är särskilt anpassad för detta ändamål.

2 § Avkodningsutrustning får inte yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte olovligen tillverkas, överlåtas, hyras ut, installeras eller underhållas i avsikt att bereda någon utanför abonnentkretsen tillgång till innehållet i en kodad sändning som erbjuds mot betalning.

3 § Den som uppsåtligt bryter mot 2 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

4 § Den som gör sig skyldig till försök till brott enligt denna lag skall dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 § Egendom som varit föremål för brott enligt denna lag skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat. Även utbytet av ett sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Ett föremål som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller dess värde får förklaras förverkat, om det är nödvändigt för att förebygga brott eller det finns andra särskilda skäl för det.

6 § Åklagare får väcka åtal för brott enligt denna lag endast om åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 16 november 1989 förordnade chefen för Justitiedepartementet, hovrättslagmannen Bengt Malmström, att som särskild utredare göra en översyn av dels straff- och processrättsliga frågor med anknytning till data- och teleteknikens utveckling, dels motsvarande frågor när det gäller olika myndigheters utrednings- och kontrollverksamhet. Utredningen antog namnet datastraffrättsutredningen. I utredningens direktiv (dir. 1989:54) angavs att utredaren skall överväga åtgärder mot försäljning och utnyttjande av s.k. piratdekodrar. Om det visade sig vara påkallat med lagstiftning skulle utredaren lägga fram förslag.

Utredningen lade i december 1992 fram betänkandet Information och den nya informationsteknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. (SOU 1992:110). Betänkandet innehåller ett förslag till lag om förbud mot viss dekoderutrustning. När betänkandet sändes ut på remiss delades remissen upp på så sätt att förslaget till lag om förbud mot viss dekoderutrustning endast remitterades till vissa remissinstanser och att remisstiden i denna del gjordes kortare än för betänkandet i övrigt. Efter remisstidens slut har ärendet överlämnats till Kulturdepartementet i den del som gäller förbud mot viss dekoderutrustning.

Utredningens förslag till lag om förbud mot viss dekoderutrustning finns i *bilaga 1*. I *bilaga 2* återges en sammanfattning av utredningens förslag och remissyttrandena.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 september 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har föreslagit vissa förtydliganden och redaktionella ändringar i lagtexten. Lagrådets påpekanden kommenteras i avsnitten 5, 6 och i specialmotiveringen (avsnitt 9). Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag.

4 Olovlig avkodning

4.1 Vad är olovlig avkodning?

Kodning av radio- eller TV-program innebär att den utsända signalen förändras på ett sätt som gör att innehållet inte återges på rätt sätt i mottagarna. I fråga om TV-signaler kan kodningen gälla bilden, ljudet eller båda. För att programmen skall återges på avsett sätt i mottagaren behövs en särskild anordning, en avkodare, som innehåller information om hur förvrängningen har gått till och kan hjälpa mottagaren att tolka signalen rätt. Endast den som har en lämplig avkodare kan alltså tillgodogöra sig innehållet i ett kodat program.

Det kan finnas flera skäl att begränsa tillgången till radio- och TV-program. Sändningar från satellit når ofta mycket stora områden, t.ex. större delen av Europa. Om den som bedriver sändningsverksamheten endast vänder sig till publiken i en del av området, t.ex. i ett visst land, har han inte intresse av att förvärva sändningsrättigheter för andra delar av satellitsändningens täckningsområde. Han kan då välja att koda signalen och endast tillhandahålla avkodare i det land till vilket hans sändningar riktas.

Det finns också exempel på att de vanliga sändarnäten för television används för kommunikation till slutna grupper på tider då sändningar till allmänheten inte förekommer. Sådana sändningar kodas för att ingen utanför den avsedda mottagargruppen skall kunna få del av dem.

Det vanligaste skälet för att koda program är emellertid att den som svarar för sändningen vill kunna ta betalt av publiken. Utsändning av program mot avgift förekommer i dag främst i fråga om television. Även ljudradiosändningar mot avgift förekommer emellertid, och kan väntas öka i betydelse.

Så kallad betal-TV har ännu så länge främst haft formen av periodiska abonnemang. Abonnenten betalar för att få tillgång till allt innehåll i en eller flera TV-kanaler under den tid då abonnemanget består. Betalning för enstaka program, s.k. pay per view, har diskuterats länge, men ännu inte fått någon större omfattning i Europa. Den teknik som utvecklas för s.k. digital komprimering kan emellertid komma att förbättra förutsättningarna för pay per view-verksamhet. Den nya tekniken kan t.ex. underlätta att en film sänds flera gånger parallellt med olika starttidpunkter, så att åskådaren lätt skall kunna komma in i början av filmen (s.k. near video on demand).

Betal-TV-verksamhet bedrivs dels av programföretag, dels av kabelföretag. Som exempel på programföretag kan nämnas de företag som sänder ut filmkanalerna Filmnet och TV 1000 över satellit. Enskilda hushåll med egen parabol kan sluta avtal med respektive bolag och får då tillgång till en avkodare under förutsättning att avgift betalas.

Huvuddelen av de hushåll som har tillgång till satellitprogram är anslutna till kabelnät. Kabelföretagen är skyldiga att tillhandahålla de marksända TV-program som sänds med stöd av 5 § radiolagen (1966:755) utan kostnad för själva mottagningen, men de kan ta ut avgift för övriga program. Olika kabelföretag tillämpar olika principer för prissättning av utbudet. Det är vanligt att de program som erbjuds mot avgift kodas och att abonnenterna erhåller en avkodare.

Det förhållandet att kodade program började erbjudas mot avgift medförde att människor sökte undandra sig avgiften genom att använda avkodare som inte auktoriserats av programföretagen eller kabelföretagen. Avkodning utan medgivande av programföretaget eller av den som agerar i dess ställe, kallas i det följande olovlig avkodning.

De första avkodarna var lätta att göra efter. Mer förfinade konstruktioner har emellertid tagits i bruk successivt. Moderna avkodare kan styras av de kodande företagen. När kodningsmönstret ändras kan det nya mönstret signaleras till avkodaren. Avkodarna är också adresserbara, dvs. individuella avkodare kan kopplas på eller stängas av från det kodande företags sida.

Styrningen kan ske tillsammans med sändningen eller genom att varje abonnent får ett datakort, ett s.k. smart-card, som placeras i avkodaren.

Olovlig avkodning kan utföras på flera sätt. Den kan ske genom att en avkodare som erhållits från programföretaget används i strid med avtalsvillkoren. Exempel på sådan hantering är om en avkodare som hyrts för enskilt bruk placeras i början av ett kabelnät, så att alla som är anslutna till nätet kan se de kodade programmen. Andra exempel är när en abonnent fortsätter att använda en avkodare efter hyrestidens slut eller när avkodaren överläts på personer med vilka det kodande företaget inte har något avtalsförhållande. En avkodare kan också modifieras för att det skall bli möjligt att se också andra program än dem för vilka avtalet gäller.

Den vanligaste formen av olovlig avkodning torde vara användning av pirattillverkade avkodare. Sådana avkodare kan vara hemmagjorda, eventuellt utifrån publicerade arbetsbeskrivningar. Oftast tillverkas de emellertid i större skala och säljs mer eller mindre öppet. För att en pirattillverkad avkodare skall fungera även efter det att kodningen har ändrats måste avkodaren modifieras. Den som förvärvat en pirattillverkad avkodare är därför beroende av att leverantören kan tillhandahålla nya kodnycklar när de gamla blivit inaktuella.

4.2 Utländsk lagstiftning

Danmark

I Danmark finns ingen lagstiftning som är riktad direkt mot avkodare. I ett fall har emellertid saluförande av utrustning som gör det möjligt att utan programföretagets medgivande avkoda betal-TV-program ansetts utgöra en överträdelse av marknadsföringslagstiftningen.

Norge

Justitiedepartementet har remitterat ett förslag om ändring av 145 § andra stycket strafflagen. I bestämmelsen stadgas om straff för den som genom att bryta en skyddsanordning eller på liknande sätt obehörigt skaffar sig tillgång till data eller programutrustning som är lagrade eller som överförs genom elektroniska eller andra tekniska medel. Enligt departementet kan bestämmelsen redan nu tillämpas om avkodare används utan medgivande av den som svarar för kodningen, varvid den som importerar, tillverkar, tillhandahåller eller installerar utrustningen kan fällas till ansvar för medverkan. Justitiedepartementet föreslår emellertid en ändring med innebörden att den som obehörigt skaffar andra tillgång till ifrågavarande innehåll skall kunna straffas som gärningsman. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

Finland

Enligt den finländska radiolagen är det förbjudet att inneha utrustning som är avsedd att avlägsna ett särskilt tekniskt skydd för en radiosändning som inte är avsedd för innehavaren och som inte är avsedd att bli mottagen av vem

som helst. En motsvarande bestämmelse finns i telelagen och avser utrustning som är avsedd att avlägsna ett särskilt tekniskt skydd för telemeddelanden som förmedlas i ett telenät och som är avsedda att tas emot av någon annan. Teleförvaltningscentralen kan dock bevilja tillstånd för innehav och användning av sådan utrustning.

Island

Tillstånd krävs för att inneha mottagningsutrustning för TV-sändningar från andra satelliter än rundradiosatelliter. För att tillstånd skall meddelas krävs att satellitägarens medgivande föreligger. Det finns ingen särskild lagstiftning mot olovlig hantering av avkodningsutrustning.

Frankrike

Olika förfaranden med utrustning som är avsedda att möjliggöra mottagning i bedrägligt syfte av radio- eller TV-program som tillhandahålls en bestämd publik mot avgift är straffbara. Straffbarhet gäller tillverkning, import i avsikt att sälja eller hyra ut, salubjudande, innehav i avsikt att sälja samt försäljning och installation av sådan utrustning. Även den som beställer, tillverkar, organiserar eller distribuerar reklam rörande sådan utrustning kan straffas, liksom den som genom att göra intrång i sändarföretagets rättigheter anordnar mottagning för annan av program av angivet slag. Förvärv och innehav av utrustningen är också straffbart. Utrustning m.m. som används vid brott kan förverkas.

Irland

Enligt 1990 års irländska radiolag är det förbjudet att ta del av en sändning utan medgivande från den som ansvarar för sändningen. Utan dennes samtycke får man inte heller inneha, tillverka, importera eller tillhandahålla utrustning avsedd att användas för mottagning av sändningen. Vidare förbjuds publicering av information som görs i avsikt att möjliggöra mottagning utan samtycke. Det är också förbjudet att utan erforderligt samtycke installera eller underhålla utrustning som kan användas för att möjliggöra mottagning. Utrustning som används vid brott enligt lagen får förklaras förverkad. Programföretaget har rätt till skadestånd. Det kan vidare erhålla domstols beslut om förbud mot fortsatt otillåten verksamhet. Lagens bestämmelser omfattar endast sändningar av programföretag med tillstånd, men vederbörande statsråd kan utvidga dem till att omfatta även andra kodade trådlösa sändningar avsedda endast för personer som erlägger avgift.

De angivna reglerna omfattar inte sändningar från Irlands statliga radio.

Nederländerna

Det är straffbart att använda tekniska anordningar eller falska signaler för att komma åt en tjänst som erbjuds allmänheten via telekommunikationer utan att erlägga full betalning. Det är också straffbart att importera, marknadsföra eller

distribuera föremål eller data som är avsedda att möjliggöra sådant intrång, eller att i vinstsyfte tillverka eller inneha föremål eller data av sådant slag. Prop. 1993/94: 53

Schweiz

Enligt schweizisk lagstiftning är det straffbart att ta del av betalprogram, utan att erlägga bestämd avgift. Det är vidare straffbelagt att, yrkesmässigt eller på annat sätt, tillverka avkodare för sådan verksamhet.

Storbritannien

Enligt den brittiska upphovsrättslagen är det straffbart att ta emot ett radio- eller TV-program i syfte att undandra sig att betala avgift. Det är också straffbart att tillverka, importera, sälja eller hyra ut avkodare som inte auktoriserats av programföretagen. Programföretagen har rätt till bl.a. skadestånd av den som tillhandahållit sådana avkodare.

Tyskland

Det finns i tysk lagstiftning inga regler som särskilt tar sikte på avkodare. Det finns emellertid två domar i vilka tillverkning och försäljning av sådan utrustning utan tillstånd av de kodande företagen har ansetts innebära otillbörlig konkurrens.

USA

Kodade ljudradio- eller TV-sändningar över satellit och kabel får inte mottas av den som inte har avsändarens eller den behörige kabeloperatörens tillstånd. Det är straffbart att olovligen ta emot en sådan sändning. Om mottagningen sker i vinstsyfte, varmed inte förstås det fall då mottagning sker endast för privat bruk, är straffet hårdare. Även den som tillverkar, importerar, exporterar, säljer eller distribuerar utrustning och känner till eller har anledning att känna till att den skall användas vid otillåten mottagning kan straffas.

4.3 Skadeverkningar av olovlig avkodning

Enligt utredningen leder olovlig avkodning i första hand till skadeverkningar för de *programföretag vars sändningar avkodas*, särskilt om sändningarna finansieras med abonnemangsavgifter eller annan betalning direkt från publiken. Även i de fall då avkodningen sker i områden för vilka programföretagen inte har förvärvat rättigheter kan dessa företag skadas, genom att de drabbas av ytterligare krav från rättighetshavarna.

Skadeverkningar kan enligt utredningen också drabba *andra programföretag, biografägare och videouthyrare*. Om publiken får del av filmer och andra program genom olovlig avkodning kommer intresset för att ta del av dessa program via andra kanaler att minska.

Även *rättighetshavarna* drabbas, framhåller utredningen. Ersättningen till upphovsmän, utövande konstnärer, filmproducenter och andra grundas regelmässigt på publikens storlek. Om publiken ökar genom olovlig avkodning sker ingen motsvarande ökning av ersättningen. Om programmen blir tillgängliga också i andra områden än det avsedda kan värdet på sändningsrätten där sjunka.

Skadeverkningar för *konsumenterna* uppstår enligt utredningen genom att den som köper en pirattillverkad avkodare kan drabbas av att avkodaren blir oanvändbar om koden ändras.

Till sist pekar utredningen på att också *staten* förlorar på verksamheten. Detta sker dels direkt, genom att tillverkare och försäljare av piratutrustning ofta inte betalar skatt, dels genom att inkomsterna för betal-TV-företag och rättighetshavare minskar med skattebortfall som följd.

4.4 Skyddsmöjligheter

Utredningen redovisar en genomgång av olika möjligheter för de kodande företagen att skydda sig mot försök från tittarna att olovligt skaffa sig tillgång till kodade sändningar. Detta kan ske med tekniska medel. Det finns också vissa möjligheter att ingripa rättsligt.

Tekniska skyddsmöjligheter

Utveckling av mer avancerade kodningsmetoder är ett sätt att försvåra olovlig avkodning. I samma syfte byter de kodande företagen ofta kodningsmönster. Enligt utredningen, som hänvisar till en federal kommission i USA, finns det emellertid inget kodningssystem som är helt säkert. Enligt utredningen kommer det i varje fall under den närmaste framtiden att vara möjligt för utomstående att tillverka eller modifiera avkodare med vars hjälp olovlig avkodning kan ske. För att motverka skadeverkningarna av den olovliga avkodningen krävs enligt utredningen även andra medel som kompletterar det tekniska skyddet.

Skyddsmöjligheter enligt gällande rätt

Det finns ingen lagstiftning som särskilt riktar sig mot avkodare som hanteras utan medgivande från programföretag eller kabelföretag. Däremot kan vissa förfaranden med sådana avkodare eventuellt angripas enligt gällande lagstiftning. Utredningen diskuterar olika sådana möjligheter.

Den som genom ett abonnemangsavtal får tillgång till en avkodare är skyldig att följa villkoren i avtalet. Bryter han mot dem, t.ex. genom att inte erlagga stipulerade avgifter eller genom att göra ingrepp i avkodaren, begår han *avtalsbrott*, vilket kan medföra rättsverkningar av olika slag. Motparten kan få saken prövad i ett tvistemål i allmän domstol.

Befattning med avkodare torde också i vissa situationer kunna omfattas av bestämmelser i brottsbalken (BrB).

Den som utan att göra rätt för sig begagnar sig av tillträde till föreställning eller annat dylikt som tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning gör sig skyldig till *bedrägligt beteende* enligt 9 kap. 2 § andra stycket BrB. Uttrycket "annat dylikt" har i rättspraxis fått en ganska vidsträckt innebörd. Bedrägligt beteende skulle därför kunna föreligga om någon låter andra få del av program med hjälp av en avkodare som han enligt avtalet endast skall använda för det egna hushållet eller om han använder en avkodare som han erhållit utan samtycke från berört företag till att avkoda en kodad sändning. En förutsättning är i båda fallen att sändningen tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning. Tillverkare och distributörer av avkodare skulle kunna göra sig skyldiga till medverkan till detta brott. Med hänsyn till att den vida omfattningen av begreppet "annat dylikt" i rättstillämpningen har mött kritik, ifrågasätter emellertid utredningen om det aktuella lagrummet över huvud taget skulle kunna återopas vid olovlig avkodning.

Under vissa speciella omständigheter skulle några andra straffbestämmelser kunna få tillämpning. *Oredligt förfarande* enligt 9 kap. 8 § BrB kan eventuellt föreligga om någon redan vid avtalets ingående har haft för avsikt att låta utomstående få del av avkodade program och TV-företaget med vetskap om det hade krävt högre abonnemangsavgift. Den som överlåter en förhyrd avkodare kan göra sig skyldig till *förskingring* eller *olovligt förfogande* enligt 10 kap. 1 resp. 4 § BrB. *Olovligt brukande* enligt 10 kap. 7 § BrB kan vara för handen om en avkodare används efter avtalstidens utgång.

Utredningen har analyserat ytterligare några bestämmelser enligt BrB men kommit fram till att de inte kan tillämpas på olovlig avkodning. Det gäller *brytande av telehemlighet* enligt 4 kap. 8 § BrB, *olovlig kraftavledning* enligt 8 kap. 9 § BrB och *s.k. automatbedrägeri* enligt 9 kap. 1 § andra stycket BrB. Inte heller bestämmelserna om *dataintrång* enligt 21 § datalagen (1973:289) kan enligt utredningen tillämpas på olovlig avkodning.

Utredningen föreslår i en annan del av sitt betänkande att nuvarande regler om *urkundsförfalskning* i 14 kap. 1 § BrB skall ändras så att också data för automatisk informationsbehandling omfattas. Manipulering av signaler till avkodare eller datakort kan enligt utredningen utgöra *dokumentförfalskning* enligt den föreslagna bestämmelsen.

Upphovsrätt, därtill närstående rättigheter samt fotorätt innebär bl.a. utslutande rätt att göra ett verk, ett framförande eller en sändning tillgängligt för allmänheten. Ensamrätten omfattar alla framföranden och visningar som inte äger rum inför helt slutna kretsar. Även framföranden och visningar inför större helt slutna kretsar anses offentliga, om de anordnas som ett led i en förvärvsverksamhet. Om en avkodare används för att utan medgivande av rättighetshavare göra kodade sändningar tillgängliga endast för det egna hushållet föreligger enligt utredningen inte intrång i rättighet. Däremot torde påföljder enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (*upphovsrättslagen*) eller lagen (1960:730) om rätt till fotografiska bilder (*fotografilagen*) kunna komma i fråga om avkodare används för att utan sådant medgivande göra programmen tillgängliga för inte helt slutna kretsar, t.ex. de hushåll som är anslutna till ett större eller mindre kabelnät, eller om

avkodaren används i en förvärvsverksamhet. Om avkodare tillverkas, importeras eller distribueras i avsikt att möjliggöra spridning av kodade sändningar till inte helt slutna kretsar eller till större helt slutna kretsar som led i en förvärvsverksamhet kan förfarandet enligt utredningen bedömas som medverkan eller förberedelse till intrång i rättighet. Hantering av avkodare kan också i vissa fall innefatta *intrång i rätt till datorprogram* eller till *intrång i rätt till kretsmönster i halvledarprodukter* enligt lagen (1986:1425) om skydd härför.

Reklam för avkodare skulle enligt utredningen kunna utgöra *otillbörlig marknadsföring* enligt 2 § marknadsföringslagen (1975:1418) om det t.ex. oriktigt påstods att avkodaren kunde avkoda flera kodade sändningar eller att den var godkänd av programföretaget. Om avkodaren innehåller ett skyddat datorprogram eller kretsmönster är försäljning utan medgivande av rättighetshavaren olaglig, varför marknadsföringen bör anses otillbörlig. Detsamma bör enligt utredningen gälla om marknadsföringen skapar risk för att personer till vilka den riktas för en avkodad signal vidare till en inte helt slutna krets. Utredningen pekar emellertid på ett avgörande av Marknadsdomstolen, som gällde marknadsföring av piratreservdelar till motorer och trädgårdsmaskiner, där det uttalades att marknadsföring av piratdelar i princip är tillåten där inte det efterbildade objektet är skyddat enligt den immaterialrättsliga lagstiftningen. Eftersom en avkodare i regel inte åtnjuter sådant skydd synes det utredningen som om marknadsföring av pirattillverkade avkodare i princip är tillåten i dag.

4.5 Europarådets rekommendation

Europarådet har år 1991 antagit rekommendationen R (91) 14 om lagstadgat skydd för kodade televisionstjänster. Medlemsstaterna rekommenderas att olagligförklara tillverkning, import, spridning och marknadsföring av avkodningsutrustning med avsikt att den skall användas för att personer utanför den avsedda publiken skall få tillgång till kodade TV-program. Även innehav i kommersiella sammanhang av sådan avkodningsutrustning bör göras olagligt, medan medlemsstaterna bör kunna välja om även innehav för privat bruk skall omfattas. För de olagliga aktiviteterna bör införas straffrättsliga eller administrativa sanktioner. Utrustning för och vinning av den olagliga verksamheten bör kunna förverkas. De som drabbas av intrång genom olovlig avkodning bör kunna erhålla skadestånd.

Någon folkrättsligt bindande förpliktelse att följa rekommendationen finns inte.

4.6 Yttrandefrihet och informationsfrihet

Frågan om åtgärder mot olovlig avkodning aktualiserar frågan om sådana åtgärders förenlighet med skyddet för yttrande- och informationsfriheterna.

Bland de olika internationella instrumenten till skydd för yttrandefriheten och informationsfriheten bör främst nämnas 1950 års europeiska konvention

angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den s.k. *Europakonventionen*, till vilken Sverige har anslutit sig. Enligt artikel 10:1 i konventionen skall envar äga rätt till yttrandefrihet. I artikeln förklaras rätten till yttrandefrihet innefatta åsiktsfrihet samt frihet att motta och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Enligt artikel 10:2 får yttrandefriheten underkastas sådana föreskrifter, villkor och straffpåföljder som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. annans goda namn, rykte eller rättigheter.

Utvecklingen av gränsöverskridande TV-sändningar har medfört att det inom Europa har utarbetats några olika dokument där frågor i anslutning till sådana sändningar regleras. År 1989 antogs en inom Europarådet utarbetad *konvention om gränsöverskridande television*. Konventionen, som har trätt i kraft, har undertecknats men inte ratificerats av Sverige. Enligt artikel 4 i konventionen skall de fördragsslutande staterna garantera yttrandefrihet och informationsfrihet i enlighet med artikel 10 i Europakonventionen. De skall även säkerställa frihet att ta emot televisionsprogram och får inte hindra vidareändning av TV-program som sänds i enlighet med konventionens villkor.

Parallellt med utarbetandet av konventionen bedrevs ett motsvarande arbete inom EG. I oktober 1989 antog EG:s ministerråd ett *direktiv om samordning av vissa bestämmelser om television* (89/552/EEG). Även i direktivet hänvisas till Europakonventionens bestämmelser om yttrandefrihet. Enligt artikel 2:2 skall medlemsstaterna säkerställa fri mottagning och får inte begränsa återutsändning inom sina territorier av TV-sändningar från andra medlemsländer av skäl som omfattas av direktivet.

Den svenska *regeringsformen* innehåller bl.a. bestämmelser om informationsfriheten (2 kap. 1 § 2), dvs. friheten att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. I 2 kap. 13 § finns regler om när begränsningar av bl.a. informationsfriheten får göras. Det anses inte vara en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller motta yttranden.

Yttrandefrihetsgrundlagen omfattar bl.a. ljudradio, television och vissa liknande överföringar. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket har yttrandefriheten enligt grundlagen till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Inga andra begränsningar får göras i yttrandefriheten än som följer av grundlagen. Enligt 1 kap. 3 § tredje stycket får det inte förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i radioprogram förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram. Enligt förarbetena (prop. 1990/91:64 s. 109) innebär bestämmelsen bl.a. att innehav av radioantennar eller mottagare inte kan förbjudas i syfte att hindra spridning av vissa program, t.ex. utländska sådana. Däremot medger bestämmelsens avfattning att restriktioner införs mot s.k.

4.7 Utredningens bedömning av lagstiftningsbehovet

Utredningen konstaterar att det inte finns någon lagstiftning som tar sikte på verksamheten att utan den kodandes vetskap tillverka eller tillhandahålla avkodare eller att olovligen tillgodogöra sig programbärande signaler. Endast i vissa speciella situationer omfattas olovlig avkodning och verksamhet i anslutning därtill med säkerhet av gällande bestämmelser. För att genom lag effektivt motverka olovlig avkodning krävs därför enligt utredningen ny lagstiftning. Utredningen konstaterar i detta sammanhang att informationsfriheten inte innebär att man får använda sig av metoder som i andra sammanhang är förbjudna för att få tillgång till information.

Utredningen diskuterar om det föreligger behov av särskild lagstiftning. Mot att det finns ett sådant behov talar enligt utredningen att det inte är förbjudet att avkoda meddelanden till slutna kretsar om de inte befordras genom en allmän befordringsanstalt samt att verksamheten är rent kommersiell och att det då är naturligt att intressenterna själva söker ombesörja ett effektivt skydd. Vidare anför utredningen att de aktuella sändningarna sällan kan sägas vara värdefulla från kulturpolitisk synpunkt.

För behovet av lagstiftning talar att den olovliga avkodningen medför betydande skadeverkningar för flera olika grupper. Enligt utredningen liknar dessa skadeverkningar mycket dem som är ett resultat av olovlig kopiering och försäljning av ljudinspelningar, filmer och videogram, varemot skärpta lagstiftningsåtgärder vidtagits. Utredaren pekar också på att Europarådet har antagit en rekommendation om åtgärder mot piratverksamhet. Därför kan man enligt utredningen räkna med att det inom kort kommer att finnas sanktionsregler i många europeiska staters lagstiftning. Det vore olyckligt att i så fall ge piratverksamheten en fristad i Sverige.

Utredningens slutsats är att särskild lagstiftning bör införas i Sverige.

5 Behov av särskild lagstiftning

Regeringens bedömning: Särskild lagstiftning bör införas mot hantering av utrustning för olovlig avkodning.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Huvudparten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag att särskild lagstiftning skall införas. Vissa remissinstanser hävdar att den olovliga avkodningen medför betydande skadeverkningar för programföretag, kabelföretag och rättighets-havare.

Några remissinstanser är tveksamma till förslaget eller avstyrker det. Vissa av dem ifrågasätter skadeverkningarnas omfattning och menar att det är de kodande företagens sak att finna säkra tekniska lösningar. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att förslaget innebär att en ny rättighet tillskapas på bekostnad av informationsfriheten, vilket endast kan accepteras om ett mycket stort behov av lagstiftning kan påvisas.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan mitten av 1980-talet har allmänhetens tillgång till TV-program ökat kraftigt. Detta har möjliggjorts genom att satelliter har börjat användas i stor omfattning, att kabelnäten har byggts ut samt att nya finansieringsmöjligheter har tagits i bruk. De nytilkomna TV-kanalerna är antingen reklamfinansierade eller finansierade genom abonnentavgifter.

Inom kort kommer ett antal privata lokalradiostationer att börja sända i Sverige. Ljudradiosändningar från satellit förekommer, men har ännu inte marknadsförts särskilt aktivt. Enligt uppgift har emellertid flera företag planer på att inom kort lansera ett stort antal satellitsända ljudradiokanaler mot avgift till abonnenter i bl.a. Sverige.

Den som erbjuder program mot abonnemangsavgift måste kunna se till att endast den som har erlagt avgift har möjlighet att ta del av programmen. Det normala är att detta sker genom att sändningarna kodas och endast de som abonnerar på avgiftsbelagda program får tillgång till avkodningsutrustning.

Olovlig avkodning syftar till att låta andra än den som abonnerar eller av andra skäl är behöriga få del av programmen. Sådan avkodning kan utföras med avkodare som har erhållits från den som erbjuder programmen men används i strid med avtalsvillkoren, eller med hjälp av utrustning som kommer från någon annan än den som tillhandahåller programmen, s.k. piratavkodare. Piratavkodare kan tillverkas av enskilda för eget behov, ev. utifrån byggsatser eller ritningar, eller framställas mer yrkesmässigt. En piratavkodare kan utgöras av en hel apparat eller av ett datakort eller någon annan vital del av avkodaren.

Det finns inte någon lagstiftning som särskilt riktar sig mot hantering av utrustning för olovlig avkodning. Endast i vissa speciella situationer anser utredningen att man med säkerhet kan säga att förfaranden med sådana avkodare förbjuds enligt gällande lag. Utredningen anser inte heller att det är möjligt att skydda de avgiftsbelagda sändningarna enbart med tekniska medel.

Utredningen anser att särskild lagstiftning bör införas i Sverige. För behovet av sådan lagstiftning talar enligt utredningen att den olovliga avkodningen medför betydande skadeverkningar för bl.a. programföretagen, kabelföretagen, rättighetshavarna, konsumenterna och staten. Enligt utredningen kan man vidare räkna med att det inom kort kommer att finnas sanktionsregler i många europeiska staters lagstiftning. Det vore olyckligt att i så fall ge piratverksamheten en fristad i Sverige. De argument som enligt utredningen talar mot särskild lagstiftning är bl.a. att verksamheten är rent kommersiell och att det då är naturligt att intressenterna själva söker ombesörja ett effektivt skydd samt att de aktuella sändningarna sällan kan sägas vara värdefulla från kulturpolitisk synpunkt.

De flesta remissinstanser instämmer i utredningens bedömning eller lämnar den okommenterad. Några remissinstanser, bl.a. Riksåklagaren, ställer sig emellertid tveksamma till utredningens beskrivning av skadeverkningarna eller till påståendet att det inte skulle vara möjligt att uppnå ett tillfredsställande tekniskt skydd.

Regeringen instämmer med utredningen och huvuddelen av remissinstanserna om att särskild lagstiftning bör införas mot hantering av utrustning för olovlig avkodning. Utöver vad utredningen har anfört om behovet av lagstiftning vill vi tillfoga följande.

Sedan den nuvarande regeringen tillträdde har en omfattande avreglering och liberalisering genomförts inom radio- och TV-området. Ett stort antal etableringshinder har avskaffats. Tidigare förbud mot vissa finansieringssätt för radio och TV har upphävts. Reformerna innebär att det finns goda förutsättningar att lansera nya programidéer och att publikens intresse blir avgörande för verksamhetens framgång. För publiken kommer de nya, friare förhållandena att leda till större valmöjligheter än tidigare.

En väsentlig förutsättning för att avregleringen verkligen skall föra med sig förbättrade möjligheter att komma till tals och större mångfald och valfrihet för radio- och TV-publiken är emellertid att de olika finansieringsmöjligheter som marknaden erbjuder verkligen kan utnyttjas. Potentialen för reklamfinansiering är troligen begränsad, både när det gäller den totala omfattningen och möjligheten att finansiera program som tillgodoser endast mindre grupper intressen. Därför är det mycket som talar för att en stor del av den ökade tillgången till radio- och TV-program kommer att få betalas av den som utnyttjar tjänsten.

För att radio- och TV-området skall kunna dra full nytta av de möjligheter som de friare förhållandena för med sig är det väsentligt att verksamheten kan bedrivas enligt avtalade villkor. Annars hämmas utvecklingen mot marknadsmässiga förhållanden inom radio- och TV-området. Om program som erbjuds mot betalning lika väl kan erhållas kostnadsfritt kommer säkerligen många att finna det förenligt med sitt kortsiktiga intresse att inte erlagga den begärda betalningen. Om ett sådant handlande får tillräckligt stor omfattning blir emellertid följden att programmen inte längre kommer att sändas ut.

Det ankommer givetvis i första hand på dem som erbjuder program mot betalning att se till att endast de som gör rätt för sig får tillgång till programmen. Detta sker framför allt genom att effektiva kodningsmetoder utnyttjas. Det finns emellertid gränser för hur avancerad kodningsteknik som kan användas i sändningar som riktas till privatpersoner. Man måste därför räkna med att personer med särskilda fackkunskaper och tillgång till specialapparat kommer att kunna bryta igenom de kodningsmetoder som används i avkodare för konsumentbruk.

För närvarande används olika krypteringssystem av de programföretag som sänder program mot betalning. Detta medför olägenheter för de abonnenter som vill abonnera på flera program eftersom de måste skaffa sig flera uppsättningar avkodare. I kabelnät omkodas regelmässigt alla kodade sändningar till en och samma krypteringsstandard. EG:s ministerråd har nyligen fattat

beslut om en handlingsplan för främjande av avancerade televisionstjänster enligt vilken gemensamma krypteringssystem bör eftersträvas. En eventuell standardisering av krypteringssystemen kommer emellertid också att göra det lättare för den som på obehörigt sätt vill skaffa sig tillgång till många olika företags sändningar.

Den obehöriga avkodningen skulle inte vara något allvarligt problem om de som lyckats bryta igenom kodningen endast använde sin kunskap till att få tillgång till de kodade sändningarna för eget bruk. När utrustning för olovlig avkodning tillverkas i mer eller mindre industriell skala och försäljs eller hyrs ut till allmänheten kan hanteringen emellertid komma att bli till ett hot mot själva idén att erbjuda TV- och radioprogram mot avgift och därmed mot den mångfald som är ett av målen för regeringens politik.

En remissinstans har invänt mot utredningens förslag att det skulle medföra att en ny rättighet skapades på bekostnad av informationsfriheten. Det kan dock inte hävdas att informationsfriheten skulle ge rätt att gratis få tillgång till avgiftsbelagd information. Åtgärder mot tillverkning och försäljning av utrustning för olovlig avkodning försvårar för dem som vill snylta på andra företags investeringar, men hindrar inte den som vill erlagga begärda avgifter från att få del av programmen.

Lagrådet har i fråga om det remitterade förslagets förenlighet med grundlagarna anfört:

Lagförslaget innefattar huvudsakligen ett förbud mot yrkesmässig tillverkning och spridning av sådan avkodningsutrustning som gör det möjligt att utan betalning få tillgång till avgiftsbelagda radio- och televisionsprogram riktade till allmänheten. Förbudet avses gälla oberoende av innehållet i programmen och kan därför införas utan hinder av regeln i 1 kap. 3 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen, något som också uttryckligen har förutsatts i motiven till den nämnda grundlagsbestämmelsen (prop. 1990/91:64 s. 109). Med hänsyn till att det här är fråga om program som får förutsättas vara tillgängliga för envar mot betalning framstår lagstiftningen ej som en begränsning av den informationsfrihet som skyddas av 2 kap. 1 § *regeringsformen*.

Regeringen delar *Lagrådets* uppfattning att förslaget inte kan utgöra en begränsning av den informationsfrihet som skyddas i 2 kap. 1 § *regeringsformen*. Eftersom lagstiftningen endast skyddar möjligheten för dem som sprider programmen att ta betalt för dem utan att någon hänsyn tas till innehållet i sändningen kan någon inskränkning i informationsfriheten inte anses föreligga. Detta torde för övrigt gälla även om den som svarar för sändningen undantagsvis inte gjort den tillgänglig för alla som i och för sig skulle vara villiga att betala för den.

Som framgår av den tidigare redogörelsen finns det i många europeiska länder möjlighet att ingripa mot hantering av utrustning för olovlig avkodning. I vissa fall gäller förbud mot sådan verksamhet. I andra fall har förfarandena ansetts utgöra illojal konkurrens eller stå i strid med marknadsföringslagstiftningen. Europarådet har rekommenderat medlemsstaterna att införa sanktioner mot olovlig avkodning.

Om det i ett visst land finns små möjligheter att ingripa mot framställning av utrustning för olovlig avkodning kan det landet bli en central för tillverk-

ning av utrustning som smugglas till länder där bestämmelserna är strängare. Samarbetet mellan Sverige och övriga europeiska länder skulle knappast främjas om vårt land påtog sig en sådan föga smickrande roll.

Prop. 1993/94: 53

Mot bakgrund av det anförda bedömer regeringen att lagregler som riktar sig mot hantering av utrustning för olovlig avkodning bör införas i vårt land.

6 Huvuddragen i lagstiftningen

Regeringens förslag: I en särskild lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning föreskrivs straff för hantering av utrustning för olovlig avkodning.

Det skall vara straffbart att tillverka, överlåta, hyra ut, installera eller underhålla avkodningsutrustning i syfte att bereda någon utanför abonnentkretsen tillgång till innehållet i kodade radio- eller televisionssändningar som erbjuds allmänheten mot betalning.

Dessa handlingar skall vara straffbara om de företas yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte.

Utredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att lagen endast skall gälla avkodningsutrustning för TV-sändningar och att ett förbud även skall gälla för import. Utredningen föreslår inte förbud för underhåll av avkodningsutrustning.

Remissinstanserna: Huvudparten av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinringar. Ett antal remissinstanser föreslår emellertid utvidgningar i förhållande till utredningens förslag. Bl.a. föreslås att även kodade ljudradiosändningar skall omfattas och att skyddet skall gälla för även andra kodade sändningar än sådana som tillhandahålls mot betalning. Några remissinstanser vill att åtgärder skall kunna vidtas också mot den som utan medgivande från det kodande företaget använder eller innehar avkodningsutrustning för privat bruk.

Generaltullstyrelsen vill att införsel till landet inte skall omfattas av förbud. Enligt Hovrätten över Skåne och Blekinge bör lagskyddet endast gälla för tekniskt kvalificerade former av avkodningsutrustning. Konsumentverket vill att det klargörs att även omkodning av utrustning som inköpts före lagens ikraftträdande bör vara förbjuden.

Några remissinstanser, bl.a. Riksåklagaren och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, är tveksamma till förslaget eller avstyrker det. Flera remissinstanser anför att en straffrättslig lösning är olämplig och förordar i stället marknadsrättsliga eller konkurrensrättsliga åtgärder.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen föreslår att vissa förfaranden med utrustning för olovlig avkodning skall vara straffbara. Mot detta har vissa remissinstanser, främst företrädande åklagar- och polisväsendet, riktat invändningar. Flera av de kritiska remissinstanserna hänvisar till de riktlinjer för kriminalisering som föreslagits av åklagarutredningen i betän-

kandet (SOU 1992:61) Ett reformerat åklagarväsende (s. 111). Dessa innebär i sammandrag att kriminalisering endast bör ske om ett beteende innebär påtaglig skada eller fara, alternativa sanktioner inte står till buds, straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar, straffsanktionen är effektiv samt rättsväsendet har resurser att klara av den belastning som kriminaliseringen innebär. Några av de remissinstanser som uttrycker tveksamhet inför en straffbeläggning hänvisar till möjligheten att i stället komma åt hanteringen inom ramen för marknadsföringslagstiftningen.

I föregående avsnitt har regeringen redovisat sin syn på effekterna av den olovliga avkodningen. Det går inte att bortse från att tillhandahållande till allmänheten i stor skala av utrustning för olovlig avkodning kan bli till ett hot mot den mångfald som är ett av målen för regeringens politik på radio- och TV-området. Vidare skulle det strida mot Sveriges intressen om vårt land i övriga europeiska länders ögon framstod som en fristad för tillverkning av piratavkodare som smugglas till länder där de är förbjudna. Det framstår inte heller som moraliskt försvarbart att den som i vinstsyfte tillhandahåller apparatur som skall möjliggöra för andra att se avgiftsbelagda program utan att göra rätt för sig skall kunna fortsätta med detta utan någon reaktion från samhällets sida.

När det gäller valet av reaktionssätt finns några olika möjligheter. En marknadsrättslig lösning skulle kunna innebära att marknadsföring av utrustning för olovlig avkodning genom en särskild bestämmelse angavs vara otillbörlig mot näringsidkare enligt 2 § marknadsföringslagen (1975:1418). Vid överträdelse skulle Marknadsdomstolen vid vite kunna förbjuda fortsatt marknadsföring. Ansökan om förbud görs av Konsumentombudsmannen (KO). Om KO beslutar att inte göra ansökan kan även t.ex. en berörd näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare göra ansökan. Marknadsföringslagen har nyligen setts över av marknadsföringsutredningen. Utredningen har i augusti 1993 avlämnat slutbetänkandet Ny marknadsföringslag (SOU 1993:59). Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Remisstiden går ut den 30 november 1993. Enligt utredningens förslag får talan föras av bl.a. berörda näringsidkare utan att KO:s ställningstagande behöver avvaktas.

Vid en jämförelse med strafflagstiftning framstår en uteslutande marknadsrättslig lösning som mindre effektiv i främst två avseenden. Det torde inte vara möjligt att med marknadsrättsliga medel komma åt tillverkning av utrustning för olovlig avkodning, vare sig apparaterna är avsedda för den svenska marknaden eller för export. Den marknadsrättsliga lagstiftningen ger inte heller möjlighet att besluta om förverkande av utrustning m.m. Det kan också vara lättare att undandra sig en vitespåföljd genom att bedriva verksamheten i nya former.

Av dessa skäl bör en straffrättslig lösning väljas.

För att rättsväsendet inte skall belastas i onödan bör lagstiftningen utformas så att den endast träffar handlingar där det är särskilt angeläget med ett ingripande från samhällets sida. Det straffbara området bör bestämmas med hänsyn härtill. Vidare bör begränsningar av åtalsplikten införas.

Regeringens förslag innebär därför att endast vissa förfaranden med avkodningsutrustning skall vara straffbelagda.

Med avkodningsutrustning avses anordningar som är avsedda för att göra det möjligt att ta del av kodade sändningar, dvs. sändningar av radioprogram i vilka den programbärande signalen har ändrats på sådant sätt att endast den som är försedd med avkodningsutrustning skall kunna tillgodogöra sig innehållet. Till avkodningsutrustning räknas även delar till sådan utrustning, t.ex. datakort. Förutsättningen för att en del *i sig själv* skall anses utgöra en avkodningsutrustning är dock som *Lagrådet* påpekat inte bara att delen är nödvändig för avkodning utan också att den inte kan ha någon annan funktion. Som kodning anses inte att använda en i Sverige ovanlig sändningsstandard eller att sända på en frekvens som inte normalt används för sändningar av det aktuella slaget. Följaktligen kan mottagare avsedda för dessa standarder eller frekvenser inte betraktas som avkodningsutrustning.

Förbudet bör gälla hantering av avkodningsutrustning i syfte att bereda någon utanför abonnentkretsen tillgång till innehållet i kodade sändningar som erbjuds allmänheten mot betalning. De skäl som har anförts för att utvidga det föreslagna förbudet till att gälla även avkodare för sändningar som har kodats av andra skäl är enligt regeringens mening inte tillräckligt starka för att motivera att det förbjudna området görs större än enligt utredningens förslag.

En utrustning för olovlig avkodning kan utgöras av en vital del, t.ex. ett datakort, som gör att en avkodare som erhållits efter avtal med ett kodande företag kan avkoda flera programkanaler än abonnemanget avser.

Förbudet bör gälla hantering av avkodningsutrustning för såväl televisionsprogram som ljudradioprogram. Detta är en utvidgning i förhållande till utredningsförslaget, vilket innebar att endast TV-program skulle omfattas. De principiella skäl som kan anföras för en lagstiftning på TV-området är lika starka när det gäller ljudradion. Det har dessutom nyligen rapporterats om konkreta planer att lansera kodade satellitsända ljudradiokanaler som mot avgift skall erbjudas abonnenter i kabelnät i bl.a. Sverige. En marknad för utrustning för olovlig avkodning av ljudradioprogram kan därför snart nog komma att uppstå i vårt land.

De förfaranden som föreslås vara straffbara är att tillverka, överlåta, hyra ut, installera eller underhålla avkodningsutrustningen.

Förbudet mot tillverkning av utrustning för olovlig avkodning omfattar även tillverkning av delar till avkodningsutrustning som skall fungera tillsammans med avkodare som har erhållits på grund av avtal med programföretag eller kabelföretag.

Förbudet mot överlåtelse, uthyrning och installation omfattar såväl grossistledet som tillhandahållande till konsument. Delar till avkodningsutrustning omfattas givetvis också av förbudet.

Även underhåll av utrustning för olovlig avkodning bör vara förbjuden. Därmed blir det otillåtet att ställa om "oauktoriserade" avkodare efter det att ett kodande företag har ändrat kodningen. Förbudet gäller givetvis även underhåll av avkodare som har sålts innan den nya lagen träder i kraft.

Utredningen föreslog att även införsel till Sverige skulle vara straffbar. Generaltullstyrelsen har dock pekat på att svårigheter kommer att uppstå då det gäller att skilja den lagliga importen från olaglig import. Eftersom syftet med lagstiftningen bör kunna uppnås ändå, bör införsel lämnas utanför det straffbara området.

Något särskild förbud mot marknadsföring av utrustning för olovlig avkodning torde inte behövas. Enligt marknadsdomstolens praxis betraktas nämligen marknadsföring av en produkt som inte får säljas som otillbörlig enligt 2 § marknadsföringslagen.

Straffbarheten enligt den föreslagna lagen bör begränsas till handlingar som företas yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte. Privat innehav eller användning av utrustning för olovlig avkodning omfattas alltså inte. Härigenom kommer rättsväsendets resurser att kunna koncentreras på sådan verksamhet som genom omfattning, regelbundenhet m.m. kan leda till mer allvarliga skadeverkningar.

Genom den föreslagna lagstiftningen kommer Sverige att i likhet med ett stort antal andra europeiska länder få möjlighet att ingripa mot hantering av utrustning för olovlig avkodning. Förslaget är förenligt med EES-avtalet och torde inte skapa några problem vid ett eventuellt svenskt medlemskap i EG.

7 Straffsats och vissa lagtekniska frågor

Regeringens förslag: Straffet för att yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte på otillåtet sätt hantera utrustning för olovlig avkodning skall vara böter eller fängelse i sex månader. För medverkan och försök till brott skall dömas till ansvar enligt brottsbalkens regler. Åklagare får väcka åtal endast om åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att även förberedelse till brott skall vara straffbar. Åtalsreglerna har också en annan utformning i utredningsförslaget.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar utredningens förslag utan erinran. En betydande del av dem föreslår dock att straffmaximum sätts högre eller att en särskild straffskala för grovt brott införs. Flera remissinstanser har också synpunkter på vem som skall ges ställning av målsägande enligt förslaget. Några har också föreslagit att en särskild skadeståndsregel införs varvid hänsyn skall tas också till omständigheter av annat än rent ekonomisk natur.

Skälen för regeringens förslag: Enligt utredningens uppfattning bör påföljden för den som i strid med lagens bestämmelser befattar sig med avkodningsutrustning normalt vara böter medan mer omfattande tillverkning eller upprepad spridning bör kunna medföra fängelse. Regeringen delar den uppfattningen. Utredningen har föreslagit att straffmaximum sätts till sex

månaders fängelse. Flera remissinstanser har föreslagit ett högre straffmaximum. Till stöd för att sätta maximum till ett eller två års fängelse kan åberopas bl.a. följande. I den förklarande promemorian till Europarådets tidigare beskrivna rekommendation (se avsnitt 4.5) sägs att straffet för piratverksamhet i strid med regler om copyright bör kunna vara användbar referens för en lämplig straffnivå. För intrång i upphovsrätt föreskrivs i upphovsrättslagen böter eller fängelse i högst två år. En annan jämförelse skulle kunna vara 21 § radiolagen (1966:755) i vilken det föreskrivs att den som sänder radioprogram utan erforderligt tillstånd skall dömas till böter eller fängelse i ett år. För att sätta straffmaximum vid ett år talar också att man därigenom får möjlighet att använda de personella tvångsmedlen anhållande och häktning. Regeringen anser dock inte att dessa tvångsmedel bör ha så stor betydelse i utredningen av brott mot den föreslagna lagen att straffet endast därför skall sättas så högt som ett år. Inte heller de nämnda jämförelserna talar för att straffet behöver sättas högre än de sex månader utredningen föreslagit. Även vid straffmaximum sex månader blir bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken om husrannsakan m.m. tillämpliga. Någon särskild straffskala för grovt brott torde inte behövas.

En verksamhet som helt byggs upp kring tillverkning eller spridning bör normalt anses vara så omfattande att fängelse kommer i fråga. Även tillverkning eller spridning vid sidan av en ordinarie yrkesverksamhet kan undantagsvis vara så omfattande att fängelse kan bli aktuellt. Upprepad spridning bör som ovan sagts kunna medföra fängelse. Således bör t.ex. en radiohandlare som under en längre tid tillhandahåller piratavkodare som ett led i sin verksamhet kunna ådömas ett fängelsestraff även om spridningen inte är omfattande. I det stora flertalet fall bör dock böter vara en tillräcklig påföljd.

Utredningen har föreslagit att försök och förberedelse till brott skall vara straffbart. Som skäl härför har åberopats att det vore otillfredsställande att man i situationer där verksamheten med tillverkning och försäljning ännu inte startat saknar möjlighet till ingripande, t.ex. om försäljningsorganisationen byggs upp eller viss annonsering påbörjats. Som bl.a. riksåklagaren påpekat är emellertid de av utredningen beskrivna förfarandena endast undantagsvis straffbara såsom förberedelse. Regeringen anser därför att förberedelse, såsom i vanliga fall när brottet har ett så förhållandevis lågt straffvärde, inte bör vara straffbar. Däremot bör försök till brott vara straffbart.

Som tidigare angivits finns i och för sig starka skäl som talar mot en kriminalisering, främst att det i första hand bör vara programföretagen som skall bära kostnaden för att skydda sig mot att obehöriga tar del av deras program. När nu straffbestämmelser ändå inte kan undvaras bör det tillses att endast straffvärda fall kommer till åtal. För tillämpning av straffbestämmelsen bör därför gälla restriktioner vad avser plikten att väcka åtal. I enlighet med vad som gäller på angränsande områden bör åtal väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Det innebär att ingripanden mot förfaranden av ovan berört slag även i fortsättningen i första hand bör vara en uppgift för den som tillhandahåller tjänsten.

Med den föreslagna åtalsbegränsningen torde något krav på att målsäganden angivit brottet till åtal inte behöva uppställas. Sådana regler torde främst användas i de fall då målsäganden kan ha skäl att motsätta sig ett åtal, t.ex. vid brott som kränker målsägandens personliga integritet.

Några remissinstanser har föreslagit att det införs en särskild regel om skadestånd. Enligt denna skulle inte bara den som begår brott mot lagen utan också den som använder avkodare utan medgivande från det kodande företaget vara skyldig att betala de kodande företagen för deras förlust. Vidare skulle skadeståndet omfatta såväl ersättning för utebliven intäkt som ideellt skadestånd. Enligt regeringens uppfattning torde lagens syfte kunna uppnås utan att nu gällande regler för skadestånd ändras. Någon särskild skadeståndsregel bör därför inte införas.

Vissa remissinstanser har föreslagit att även andra rättighetshavare än de kodande företagen bör kunna vara målsägande. Med den föreslagna åtalsregeln får frågan om vem som är målsägande främst betydelse för möjligheten att få skadestånd vid brott. Målsägande är enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken den, mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förmärad eller lidit skada. Vilka som tillhör denna krets får avgöras i rättstillämpningen.

8 Ikraftträdande och kostnadskonsekvenser

Den föreslagna lagen bör träda ikraft den 1 januari 1994. Med hänsyn till att åtal endast skall väckas om det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt, torde belastningen på polis- och åklagarväsendet bli försumbar. Detsamma torde gälla för domstolsväsendet.

9 Specialmotivering

Lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning

1 § I denna lag förstås med

kodad sändning som erbjuds mot betalning: en sändning av ljud- radio- eller televisionsprogram som är riktad till allmänheten och där den programbärande signalen har ändrats i avsikt att programmen skall bli tillgängliga endast för dem som betalar för programmen (abbonentkretsen),

avkodningsutrustning: en anordning som är konstruerad för att ensam eller tillsammans med någon annan anordning kunna bereda någon tillgång till innehållet i en kodad sändning eller är särskilt anpassad för detta ändamål.

I paragrafen definieras tre begrepp som är grundläggande för angivandet av det otillåtna området i följande paragraf; *kodad sändning som erbjuds mot betalning*, *avkodningsutrustning* och *abbonentkretsen*. Då avsikten varit att, så långt det låter sig göras, inskränka det straffbara området har detta omgivits med så många begränsningar att det vore alltför otympligt att presentera

Med ljudradio- och televisionssändning avses alla kända metoder för sändningar av ljudradio och television, genom radiosignal eller tråd, via satellit eller från marksändare, ursprunglig sändning eller vidare-sändning. Det har heller ingen betydelse för lagens tillämplighet om sändningen utgår från Sverige eller från utlandet. Det överensstämmer med Europarådets rekommendation. Enligt denna bör det skydd en stat ger kodade sändningar inte kräva reciprocitet, dvs. att för att en utländsk sändning skall få skydd i Sverige skulle krävas att en svensk sändning kan få skydd i det andra landet. För att det skall vara fråga om en kodad sändning som erbjuds mot betalning krävs att den är riktad till allmänheten. Det innebär att s.k. programtransport inte omfattas av begreppet.

För att sändningen skall anses vara en kodad sändning som erbjuds mot betalning i lagens mening krävs vidare att den som ansvarar för sändningen eller någon som härleder sin rätt från honom, t.ex. en kabeloperatör, har ändrat den programbärande signalen i avsikt att göra programmen tillgängliga endast för dem som betalar för programmen till den behörige rättighetshavaren. Samtliga dessa förutsättningar måste vara uppfyllda för att en sådan sändning skall anses föreligga. En sändning som kodats av andra skäl än att förbehålla sändningen dem som betalar för den är alltså inte en kodad sändning som erbjuds mot betalning i denna lags mening. T. ex. kan programsignalen ha ändrats därför att det sändande programföretaget har förvärvat en rätt som är geografiskt begränsad. En av detta skäl kodad sändning omfattas inte av begreppet och därmed inte av lagen. Kodningen kan vara av vilket slag som helst och kan, när det gäller TV-sändningar, avse ljud, bild eller båda. Den ändring som sker av signalen måste dock innebära någon förvrängning av ljud eller bild för den som tittar eller lyssnar utan avkodare. Som framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 6) är det inte att anse som kodning om det används en ovanlig sändningsstandard eller frekvens. Att kodningen skall ha skett i avsikt att förbehålla sändningen dem som betalar innebär också att oavsiktligt modifierade signaler inte omfattas av regleringen.

Avkodningsutrustningen kan vara av många slag. Om den är konstruerad för att, ensam eller tillsammans med en annan anordning, bereda tillgång till en eller flera kodade sändningar eller särskilt anpassad för detta ändamål, är den en avkodningsutrustning. Utrustningen behöver således inte ensam kunna åstadkomma avkodningen. S.k. smart-cards är också att betrakta som avkodningsutrustning, liksom den del av utrustningen ett sådant kort skall kopplas ihop med. Med smart-card avses ett datakort som besitter kunskapen om hur avkodningen skall ske. *Lagrådet* har dock påpekat att för att en del till en avkodningsutrustning eller till en byggsats till en avkodningsutrustning i sig själv skall kunna betraktas som en avkodningsutrustning torde få krävas inte endast att delen är nödvändig för avkodningsfunktionen utan också att den inte kan ha någon annan funktion. Att avkodningsutrustningen har andra funktioner, av vilka avkodningsförmågan bara är en, hindrar inte att utrust-

ningen omfattas av denna lag. Utrustningen kan ha förmåga att avkoda en sändning eller flera sändningar, och kan utgöras av en byggsats eller en del av en sådan. Avkodaren behöver inte ens vara särskilt bra. Om den har förmåga att återställa en del av signalen är det tillräckligt under förutsättning att tittaren eller lyssnaren med dess hjälp kan tillgodogöra sig sändningen.

Som avkodningsutrustning räknas med den valda definitionen såväl olovligt tillverkad utrustning som den utrustning som programföretaget eller kabeloperatören tillhandahåller för dem som betalar för mottagningen. En sådan "legal" avkodare blir således "illegal" om den används på det otillåtna sätt som anges i följande paragraf.

2 § *Avkodningsutrustning får inte yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte olovligt tillverkas, överlåtas, hyras ut, installeras eller underhållas i avsikt att bereda någon utanför abonnentkretsen tillgång till innehållet i en kodad sändning som erbjuds mot betalning.*

All tillverkning, överlåtelse, uthyrning, installation eller underhåll som sker yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte och i avsikt att bereda någon utanför abonnentkretsen tillgång till innehållet i en kodad sändning som erbjuds mot betalning är otillåten.

Med yrkesmässig avses en verksamhet där den som är ansvarig är näringsidkare och hanteringen ingår i en verksamhet av ekonomisk art. Med näringsidkare och näringsverksamhet avses här detsamma som i civilrättslig lagstiftning, t.ex. lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och bokföringslagen (1976:125). Jämför också 16 kap. 10 c § BrB (prop. 1980/81:176 s. 14). Utanför begreppet yrkesmässig faller emellertid sådan verksamhet i vinstsyfte som sker i mindre omfattning, t.ex. en verksamhet vid sidan av den egentliga sysselsättningen. Även sådan verksamhet blir straffbar genom tillägget *eller annars i förvärvssyfte*. Detta innebär inte att en privatperson som säljer en avkodare som han inte längre behöver till sin granne skulle kunna straffas för det. Verksamheten måste ha viss omfattning för att det skall kunna anses vara fråga om verksamhet i förvärvssyfte.

Det är endast sådan hantering som möjliggör avkodning i strid med ett sändande eller distribuerande företags intressen som blir otillåten. Däremot är det inte i och för sig otillåtet att utveckla ett avkodningssystem. Ett sådant kan ju faktiskt överlåtas till ett radio- eller TV-företag eller en kabeloperatör. Om avkodningsutrustningen kommit till stånd utan samtycke från det företag som kan ta betalt för sändningen kan man dock i flertalet fall förutsätta en olovlig användning. Datastraffrättsutredningen nämner som exempel på omständigheter som talar för att hanteringen av avkodningsutrustningen är att betrakta som otillåten att utrustningen tillverkas eller marknadsförs åt andra än det berörda företaget eller att tillverkaren eller marknadsföraren inte gör sig känd för företaget eller inte har något ekonomiskt samröre med det.

Till skillnad från utredningens förslag finns här inte någon bestämmelse om att import av avkodningsutrustning skulle vara otillåten. Som framgår av

avsnitt 6 grundar detta sig bl.a. på att det skulle vara mycket svårt att enbart på grund av utseendet hos föremålet i sig avgöra om utrustningen är otillåten eller ej.

Lagrådet har anfört.

Som paragrafen är formulerad träffar förbudet även fall då någon av de beskrivna åtgärderna företas efter tillstånd av programföretaget eller annan behörig rättighetshavare. Detta är uppenbarligen ej avsikten. Paragrafen bör avfattas så att förbudet blir tillämpligt endast när en åtgärd av avsett slag företas olovligen.

Med anledning av Lagrådets påpekande har ordet "olovligen" införts i bestämmelsen.

3 § Den som uppsåtligen bryter mot 2 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som handlar i strid med 2 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader. För straffbarhet krävs uppsåt som skall täcka samtliga objektiva omständigheter. För det rekvisit som består i att någon utanför abonnentkretsen skall få tillgång till innehållet i en kodad sändning krävs direkt uppsåt.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 7) bör påföljden för den som i strid med lagens bestämmelser befattar sig med avkodningsutrustning normalt vara böter medan mer omfattande tillverkning eller upprepad spridning bör kunna medföra fängelse. Om brottet sker i näringsverksamhet kan reglerna om företagsbot i 36 kap. BrB bli tillämpliga.

4 § Den som gör sig skyldig till försök till brott enligt denna lag skall dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

I paragrafen slås fast att försök till brott enligt lagen är straffbart och skall bedömas enligt brottsbalkens regler. Om flera medverkat till brottet blir 23 kap. 4 § BrB analogiskt tillämplig eftersom fängelse ingår i straffskalan (se Beckman m.fl. Brottsbalken II 6 uppl. [1990] s. 637).

5 § Egendom som varit föremål för brott enligt denna lag skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat. Även utbytet av ett sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Ett föremål som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller dess värde får förklaras förverkat, om det är nödvändigt för att förebygga brott eller det finns andra särskilda skäl för det.

Enligt första stycket skall avkodningsutrustning som varit föremål för brott enligt denna lag eller dess värde förverkas, om det inte är uppenbart oskäligt. Även utbytet av brottet, såsom intäkter från försäljning m.m., kan förverkas.

I undantagsfall kan dock ett förverkande vara obilligt. Exempelvis om endast en avskiljbar del av utrustningen har funktionen att kunna avkoda och den övriga utrustningen har en annan användning skulle förverkande av hela utrustningen kunna anses som uppenbart oskäligt och därför kunna underlåtas.

Enligt *andra stycket* kan även hjälpmedel vid brott eller dess värde förverkas. Normalt är det naturligtvis fråga om sakförverkande. Bestämmelsen blir tillämplig framför allt på utrustning som använts som hjälpmedel vid tillverkning. Utrustningen måste ha använts som hjälpmedel vid brottet men behöver inte ha några särskilda egenskaper som gör den lämplig för t.ex. tillverkning av avkodare. Förverkande av sådan utrustning måste vara nödvändigt för att förebygga brott eller annars särskilda skäl finnas för förverkandet, t.ex. att situationen är sådan att det vore stötande att gärningsmannen fick behålla tillverkningsutrustningen.

Eftersom förverkande förutsätter brott mot lagen kan avkodningsutrustning som tillverkats före lagens ikraftträdande eller dess värde förverkas endast om den blir föremål för brott efter ikraftträdandet. Bestämmelserna i paragrafen kompletteras av de allmänna reglerna om förverkande i 36 kap. BrB. Det innebär bl.a. att förverkande av egendom kan ske endast hos gärningsmannen eller den som står i sådant förhållande till denne eller till brottet som anges i 36 kap. 5 § första stycket BrB.

6 § Åklagare får väcka åtal för brott enligt denna lag endast om åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om åtalsrätt och föreskriver att brott enligt lagen får åtalas av åklagare endast om åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Att rättsväsendet skall belastas endast med sådant som framstår som kriminalpolitiskt väsentligt har framgått av den allmänna motiveringen, avsnitt 5 och 7. Som ett led i denna strävan föreskrivs åtalsbegränsning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Härav följer såsom anförts bl.a. i avsnitt 6 att t.ex. överlåtelse av en piratavkodare som tillverkats före lagens ikraftträdande blir straffbar om överlåtelsen sker därefter och övriga förutsättningar i 2 och 3 §§ är uppfyllda.

Utredningens förslag till Lag om förbud mot viss dekoderutrustning

Prop. 1993/94: 53
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag förstås med

kodad televisionssändning: sändning av televisionsprogram med hjälp av elektromagnetiska vågor riktad till allmänheten och vari den programbärande signalen har modifierats av den ansvarige för sändningen eller för dennes räkning i avsikt att bereda tillgång till programmen endast för dem som erlägger betalning härför (abonnentkretsen).

dekoderutrustning: anordning som helt eller delvis är konstruerad eller särskilt anpassad för att bereda tillgång till innehållet i kodad televisionssändning.

2 § Dekoderutrustning får inte yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte införas till landet, tillverkas, överlåtas, hyras ut eller installeras i avsikt att bereda någon utanför abonnentkretsen tillgång till innehållet i kodad televisionssändning.

3 § Den som på annat sätt än genom införsel till landet uppsåtligen bryter mot 2 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om straff för olovlig införsel m.m. finns bestämmelser i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

4 § För försök eller förberedelse till brott enligt denna lag skall dömas till ansvar enligt 23 kap. BrB.

5 § Egendom, som har varit föremål för brott enligt denna lag, samt vinning av sådant brott skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Föremål som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller dess värde får förklaras förverkat, om det är nödvändigt för att förebygga brott eller det finns andra särskilda skäl för det.

6 § Brott som avses i denna lag får åtalas av åklagare endast om målsägande anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning av förslaget till lag om förbud mot viss dekoderutrustning i Datastraffrättsutredningens betänkande (SOU 1992:110) Information och den nya InformationsTeknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. samt av remissyttrandena över förslaget

Prop. 1993/94: 53
Bilaga 2

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över Datastraffrättsutredningens förslag till lag om förbud mot viss dekoderutrustning avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Televerket, Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Konkurrensverket, Konsumentverket, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Kabelnämnden, International Federation of the Phonographic Industry (IFPI), FilmNet Sverige AB, Film- och Videobranschens samarbetskommitté, Svenska Kabel-TV-föreningen, Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå (STIM), CopySwede, Industriförvaltnings AB Kinnevik, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS) samt Kabelvision KB.

Till *Riksåklagarens* remissyttrande har också bifogats yttranden från regionåklagarna i respektive Stockholm, Jönköping, Karlstad och Umeå. Vidare har *Rikspolisstyrelsen* till sitt remissvar även bifogat yttranden från polismyndigheterna i Stockholm respektive Göteborg.

Till yttrandet från *Svenska Kabel-TV-föreningen* ansluter sig utan egna tillägg *Televerket* samt *Industriförvaltnings AB Kinnevik*, varför dessa instansers synpunkter ej kommer anges separat i den följande framställningen. Detsamma gäller ifråga om yttrandena från *CopySwede* och *STIM* vilka ansluter sig till yttrandet från *KLYS*.

Allmänt om datastraffrättsutredningen och föreliggande lagförslag

Enligt sina direktiv har datastraffrättsutredningen haft till uppgift att analysera behovet av lagstiftning om åtgärder mot försäljning och utnyttjande av s.k. piratdekodrar och, om man finner att ett behov föreligger, lägga fram ett lagförslag. Bakgrunden är att under senare år kodade televisionssändningar, vilka är avsedda att bli tillgängliga endast för en abonnentkrets som erlägger betalning, kunnat tillgodogöras av enskilda utanför abonnentkretsen. Den

dekoderutrustning som därvid utnyttjas – s.k. piratdekodrar – saluförs öppet i Sverige.

Prop. 1993/94: 53
Bilaga 2

Utredningen har i betänkandet lagt fram förslag till lag om förbud mot införsel till landet, tillverkning, överlåtelse, uthyrning eller installering av vissa dekodrar för TV-sändningar. Förslaget riktar sig mot verksamhet där någon tillhandahåller dekodrar yrkesmässigt eller på annat sätt i förvärvsverksamhet, om avsikten med dekodern är att ge en person tillgång till kodat TV-program utan att vederbörande skall behöva erlagga den betalning som krävs av distributören. Något särskilt förslag om förbud mot innehav eller bruk i hemmen av piratdekodrar som ger möjlighet att se kodade TV-program lämnas inte.

Datastraffrättsutredningens förslag lämnas utan erinran eller tillstyrks med endast smärre kommentarer av *JO, Kamrarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Regionåklagaren i Jönköping, Rikspolisstyrelsen, Statskontoret och Konkurrensverket.*

Utredningsförslaget tillstyrks vidare med vissa tillägg och ändringsförslag av följande instanser: *Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Polismyndigheten i Stockholm, Polismyndigheten i Göteborg, Konsumentverket, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Kabelnämnden, IFPI, FilmNet, Film- och Videobranschens samarbetskommitté, Svenska Kabel TV-föreningen, KLYS samt Kabelvision.*

Tveksamma till förslaget är *Riksåklagaren, Regionåklagaren i Karlstad, Regionåklagaren i Umeå.* Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ställer sig tveksam men tillstyrker dock.

Avstyrker förslaget gör *Hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *Regionåklagaren i Stockholm*, vilka bägge ifrågasätter behovet av kriminalisering av hanteringen med piratdekodrar. Regionåklagaren anser dock att om man stannar för att en kriminalisering bör ske, är förslaget väl ägnat att ligga till grund för lagstiftning.

Enligt *KLYS* önskar rättighetshavarna att förslaget till lag om förbud mot viss dekamerutrustning särskiljs från det övriga betänkandet så att denna del kan få en skyndsam handläggning och förhoppningsvis träda i kraft den 1 januari 1994.

Behov och intresse av lagstiftning

I takt med den ökande användningen av kodning av televisionssändningar har bruket av piratdekodrar ökat. På grund härav har intressenter för sändningarna hos regeringen krävt åtgärder i lag mot sådana dekodrar. I bl.a. Frankrike och Storbritannien har sådana åtgärder redan vidtagits. Problemet med olovlig avkodning har också tagits upp av Europarådet, som har lämnat en rekommendation för nationell lagstiftning.

Enligt utredningsförslaget har en mer eller mindre omfattande tillgång till kodade sändningar i strid mot de sändande företagens avsikter skadeverkningar i flera olika hänseenden. De som i första hand drabbas är de programföretag vars sändningar avkodas. Då sändningar finansieras med abonnemangsavgifter eller annan betalning direkt av publiken blir de kodande programföretagens ekonomiska bärkraft sämre i takt med att intäkterna från publiken uteblir p.g.a. olovlig avkodningsverksamhet. Andra kategorier som drabbas är t.ex. biografägare och uthyrare av videobandupptagningar – vilka genom den olovliga avkodningen kan få känna av en minskad efterfrågan på sitt utbud – samt upphovsmän, utövande konstnärer, filmproducenter och andra som har rättigheter i de alster som sänds.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, liksom *Riksåklagaren*, *Regionåklagaren i Karlstad* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet*, anser att utredningens påståenden om skadeverkningar är otillräckligt underbyggda. Hovrätten hävdar t.ex. att för att upphovsmän m.fl. skall drabbas krävs för det första att man kan slå fast ett hypotetiskt händelseförlopp enligt vilket "pirat-tittaren" skulle ha abonnerat på programföretagets tjänster mot betalning. Enligt hovrätten har emellertid programföretagets utbud nog en alldeles för stor priselasticitet för att detta skall kunna fastslås. För det andra bygger skaderesonemanget på en begränsning av antalet tittare som först den föreslagna lagen skulle kunna bidra till. Lagen förutan kan prissättningen av upphovsmännens prestationer i och för sig ske med beaktande av att antalet "lovliga" dekodrar inte säkert speglar antalet verkliga tittare. Hovrätten påpekar dessutom att vad utredningen kallar skadeverkningar för konkurrerande distributörer (programföretag, biografägare och uthyrare av videoband) snarare synes vara normala följder av konkurrens; distributörer som har större kostnader p.g.a. ett mindre effektivt resursutnyttjande eller vilkas utbud inte efterfrågas trängs tillbaka på marknaden. *Konkurrensverket* menar att en redovisning av omfattningen av hanteringen med olovlig dekodrutrustning samt inkomstbortfallet för såväl programföretagen och rättighetshavarna hade varit önskvärd i sammanhanget.

Kabelnämnden, *FilmNet*, *Film- och Videobranschens samarbetskommitté* samt *Svenska Kabel-TV-föreningen* hävdar å andra sidan att såväl programföretag, övriga rättighetsinnehavare, kabelnätsinnehavare samt hushållen lider skada till följd av den olovliga dekoderverksamheten. *Film- och Videobranschens samarbetskommitté* och *Svenska Kabel-TV-föreningen* anger att försiktiga beräkningar inom kabel-TV-bolagen visar att ca 5 % av dekodrar som i dag används är oauktorerade. Om innehavarna av dessa dekodrar hade erlagt gängse betalning för de aktuella programmen skulle de tillsammans betala drygt 100 miljoner kronor per år enbart till de större kabelnäten. *KLYS* vill i sammanhanget särskilt betona rättighetshavarnas förlorade ersättningar, och *Kabelvision* menar att den olovliga dekoderverksamheten är ett hot mot hela TV-branschen, filmindustrin och rättighetshavarna. Enligt *Kabelvision* renderar idag bruket av piratdekodrar företaget minskade

abonnemangsinträder om mellan 50 till 75 miljoner kronor per år, vilket i sin tur innebär att också övriga rättighetsinnehavare drabbas av uteblivna intäkter från kabel-TV-bolagen. Detta kan innebära att rättighetsinnehavare framgent inte licensierar sina verk till de svenska kabel-TV-bolagen, vilket är ett reellt hot mot branschen.

Skyddsmöjligheter och behovet av ny lagstiftning

Enligt datastraffrättsutredningen förefaller det tydligt att det i dag inte går att komma åt problemet med olovlig avkodning enbart med tekniska lösningar. Efter en genomgång av svensk rätt framgår det dessutom enligt utredningen att det i dag inte finns någon lagstiftning som tar sikte på verksamheten att programbolagen ovetande tillverka eller tillhandahålla andra dekodrar eller att olovligen tillgodogöra sig programbärande signaler. Endast i vissa speciella situationer omfattas olovlig avkodning och verksamhet i anslutning därtill med säkerhet av gällande bestämmelser. För att genom lag effektivt motverka olovlig avkodning krävs således enligt utredningen ny lagstiftning.

Svea hovrätt och *Göteborgs tingsrätt* delar utredningens uppfattning och anser det nödvändigt med särskild lagstiftning. Tingsrätten noterar också att den föreslagna lagen inte är heltäckande utan kommer att kompletteras av de bestämmelser som redan enligt gällande rätt finns för vissa speciella situationer. Enligt *Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet* har utredningen på ett övertygande sätt visat att nu gällande svensk rätt ger ett otillfredsställande skydd för kodade TV-sändningar, och forskningsnämnden tillstyrker därför förslaget. *Kabelnämnden* betonar att det är principiellt angeläget att komma tillrätta med piratdekoderverksamheten och anser att en kriminalisering av tillhandahållandet av dekoderutrustning är den mest effektiva lösningen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att gällande svensk rätt mestadels erbjuder tillräckligt skydd mot den olovliga dekoderverksamheten. För det första innehåller enligt hovrätten svensk rätt i dag sanktionsregler som kan tas till mot den som genom att manipulera en "lovlig" dekoder eller på annat sätt förfoga över denna åsidosätter villkoren för upplåtelse av dekodern. För det andra är det enligt svensk rätt möjligt att ingripa mot den som för annat än privat bruk tillgodogör sig en televisionssändning utan programföretagets samtycke. Slutligen finns möjligheten att ingripa med sanktioner mot den som utnyttjar tekniska förebilder (patent eller kretsmönster) utan upphovsmannens tillstånd. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* påpekar att annonsering av olovlig dekoderutrustning i förväg bör kunna stävjas med marknadsföringslagens 2§. Av motsatt uppfattning är dock *FilmNet* vilka menar att nämnda lagrum inte erbjuder tillräckligt skydd. Enligt *Riksåklagaren* bör man på samma sätt som i flera andra länder pröva möjligheten att med lämpligt utformade marknadsförings- och konkurrensregler komma åt försäljningen av piratdekodrar. En sådan lösning har enligt riksåklagaren dessutom den fördelen i förhållande till förslaget, som ju innefattar en utpräg-

lad speciallagstiftning, att reglerna kan göras mera generella. *Regionåklagaren i Karlstad*, som är tveksam till förslaget, påpekar att tillhandahållandet av piratdekodrar är ett främjande av en gärning med i princip samma straffvärde som bedrägligt beteende. Om man utgår från att 9 kap. 2§ andra stycket brottsbalken inte är tillämplig på användning av en piratdekode i hemmet, skiljer sig utredningens förslag till kriminalisering sålunda från övriga bestämmelser om förbud mot olika föremål. Genom förslaget kriminaliseras ett förfarande i förvärvsverksamhet som går ut på tillhandahållande av utrustning, som hos den slutlige användaren inte är otillåten. Det föreslagna förbudet mot piratdekodrar blir således av ett helt nytt slag, vilket enligt regionåklagaren i sig inger betänkligheter. Regionåklagaren menar vidare att om lagstiftaren inte väljer att kriminalisera också innehav och bruk i hemmen av piratdekodrar, bör det övervägas om man inte med stöd av marknadsföringslagstiftningen eller med hänvisning till otillbörlig konkurrens kan utverka förbud i domstol såvitt avser piratdekodrar. En sådan lösning måste också enligt regionåklagaren anses motsvara den europarådskonvention på området som utredningen refererat till. Skulle i framtiden, trots åtgärder mot marknadsföringen, piratdekodrar orsaka så påtaglig skada för programföretagen att innehav och brukande av sådana bör kriminaliseras, eventuellt genom en modifiering av bestämmelsen om bedrägligt beteende i 9 kap. 2§ andra stycket brottsbalken, kan det emellertid enligt regionåklagaren finnas behov av kompletterande reglering i enlighet med utredningens förslag.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att marknaden själv bör skapa former för kontroll och även stå för kostnaderna för detta genom vanliga mekanismer för prissättning. Hovrätten är inte övertygad om att programföretagen inte skulle kunna använda ett så sofistikerat kodningssystem att piratdekodrarna skulle komma till korta, om inte i tekniskt hänseende så väl i ekonomiskt. *Riksåklagaren* samt *Regionåklagaren i Karlstad* menar att den omständigheten att priset för en färdigbyggd piratdekode synes motsvara flera års abonnemangsavgifter talar för att de tekniska skyddsåtgärder som vidtagits utgör ett godtagbart skydd. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet* menar att möjligheterna att utveckla koder och kodnycklar i praktiken är obegränsade och att utbudet av i praktiken säkra tekniska lösningar framstår som rikt. Fakultetsstyrelsen noterar också att en reglering av nu föreslagen utformning kan riskera att verka hämmande på den tekniska utvecklingen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser vidare att resurser för brottsbekämpning kan användas för från kriminalpolitisk synpunkt viktigare uppgifter än att beivra olovlig verksamhet med dekoderutrustning. *Riksåklagaren* är tveksam till behovet av kriminalisering och är därför benägen att avstyrka förslaget, vilket dock som sådant anses tekniskt väl utformat och därför i och för sig kan läggas till grund för lagstiftning. *Riksåklagaren* och *Regionåklagaren i Karlstad* hänvisar också till åklagarutredningens betänkande (SOU 1992:61) Ett reformerat åklagarväsende, och påpekar att en kriminalisering medför att konkurrensen om rättsväsendets begränsade resurser ökar. Inte heller *Regionåklagaren i Stockholm* anser att de förfaranden som det här är

fråga om är så straffvärda att en kriminalisering bör ske. Andra åtgärder är istället att föredra, exempelvis det system som används i Finland. Där omfattas befattning med dekodrar i vissa fall av förbud enligt radiolagen. Enligt den finska radiolagens 7§ 2 mom. kan dock Teleförvaltningscentralen ge tillstånd för innehav av utrustning som är avsedd att avlägsna ett särskilt tekniskt skydd för en sändning som inte är avsedd bli mottagen av vem som helst. Enligt regionåklagaren bör den administration och kontrollapparat som det finska systemet kräver vägas mot att man tar i anspråk en del av de resurser som rättsväsendet förfogar över och som kan användas till andra angelägnare uppgifter. *Regionåklagaren i Umeå* ifrågasätter också behovet av kriminalisering och anser att även vad som anförs i betänkandet andas en viss tveksamhet i frågan. Såväl *Rikspolisstyrelsen* som *Polismyndigheten i Stockholm* hänvisar till åklagarutredningen, och Rikspolisstyrelsen anser mot bakgrund av dess betänkande att det hade varit värdefullt om utredningen övervägt möjligheten att använda någon form av sanktionsavgift. Polismyndigheten i Stockholm föreslår mot samma bakgrund att en annan lösning än den nu föreslagna om möjligt bör väljas, t.ex. genom en avgiftspåföljd som handläggs av tullen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge påpekar att bilden i vår omvärld beträffande lagstiftning mot piratdekodrar är splittrad, och hovrätten menar därför att intresset av rättslikhet med omvärlden inte talar för lagen. Vidare påpekar hovrätten att det inte finns någon mellanstatlig överenskommelse som kräver att Sverige lagstiftar mot piratdekodrar så som utredningen föreslår. *Riksåklagaren* menar också att Europarådets rekommendation Nr. R(91)14 angående skydd för kodade televisionstjänster inte uppställer några direkta krav på straffrättsliga sanktioner. *Regionåklagaren i Karlstad*, som är tveksam till förslaget, menar dock att Europarådets rekommendation om lagstiftning talar för en lagreglering. Dessutom anser regionåklagaren att intresset av rättslikhet med omvärlden talar för förslaget. Den sistnämnda ståndpunkten delas även av *Regionåklagaren i Jönköping* som tillstyrker förslaget. Visserligen påpekar regionåklagaren i Jönköping att det p.g.a. den snabba tekniska utvecklingen på området är svårt att avgöra om förslaget utgör en tillräcklig reglering för att komma tillrätta med de skadeverkningar som följer av olovlig avkodning, men anser dock slutligen att den föreslagna lagstiftningen väl uppfyller det behov av reglering som kan förutses idag. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet*, som tillstyrker förslaget trots att man ej anser det nödvändigt med särskild lagstiftning, menar att önskemål om en någorlunda enhetlig europeisk reglering är det främsta argumentet för lagstiftning, varpå man hänvisar till Europarådets rekommendation. Den sistnämnda synpunkten delas också av *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* som med viss tvekan tillstyrker förslaget. Andra skäl som talar för lagstiftningsförslaget anser fakultetsnämnden vara att det i växande utsträckning är angeläget att med rättsliga styrmedel säkerställa att den infrastruktur som består av elektroniskt och digitalt förmedlad information ansluter sig till och möjliggör önskade rättsliga lösningar. Det föreslagna förbudet mot att införa, tillverka etc. dekoderutrustning kan i detta större per-

spektiv uppfattas som ett led i rättsordningens strävan att åstadkomma en informationsteknologisk miljö, där rättigheter kan hävdas, avtal tillämpas och intäkter erhållas på ett förutsebart sätt. Som tänkbara invändningar mot att skapa ett särskilt straffrättsligt skydd anför fakultetsnämnden att det saknas kulturpolitiska och andra anledningar att värna verksamheten, att redan existerande skyddsmöjligheter är tillräckliga och att det är en uppgift för intressenterna själva att försöka göra sina skyddsåtgärder så effektiva som möjligt.

Hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrker förslaget med den ytterligare motiveringen att förslaget innebär att en ny rättighet tillskapas på bekostnad av informationsfriheten. Detta bör enligt hovrätten bara accepteras om ett mycket stort behov av lagstiftning kan påvisas. Även om en inskränkning av tillgången på mottagningsutrustning inte direkt strider mot grundlagen framhåller hovrätten att all lagstiftning som tangerar gränserna för vad bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter föreskriver som minimiskydd är ägnad att försvaga dessa rättigheter.

Regleringen

Utredningens utgångspunkt har varit att regleringen inte bör göras mer omfattande än nödvändigt. Vidare har beaktats att framtiden för metoden att koda sändningar är något osäker eftersom verksamheten försiggår inom en bransch under snabb teknisk utveckling. Härtill kommer att en omfattande reglering skulle kräva en betydande kontrollapparat.

Lagstiftningens omfattning

Enligt datastraffrättsutredningen används i dag metoden att koda sändningar till den helt övervägande delen vid överföring av TV-program. Vidare påpekas att Europarådets rekommendation endast tar sikte på TV-sändningar. Lagstiftningen föreslås därför omfatta endast kodade TV-sändningar. Regleringen bör vidare enligt utredningen täcka TV-sändningar oavsett ursprung och såväl ursprunglig sändning som vidareändring oavsett vilka hjälpmedel eller vilken teknik som använts. Eftersom det enligt vad som framkommit är i samband med kodade sändningar som får tillgodogöras mot betalning som den olovliga avkodningen främst medför skadeverkningar, bör enligt utredningen lagförslaget endast omfatta dylika sändningar.

Stockholms tingsrätt, Konsumentverket, Kabelnämnden, IFPI, FilmNet, Film- och Videobranschens samarbetskommitté, Svenska-Kabel-TV-föreningen, KLYS samt Kabelvision anser att även kodade ljudradiosändningar bör omfattas av lagförslaget. Konsumentverket menar att detta skulle kunna hindra att en marknad för piratdekodrar på ljudradioområdet uppstår. Stockholms tingsrätt, Kabelnämnden, IFPI, FilmNet, Film- och Videobranschens samarbetskommitté och Svenska Kabel-TV-föreningen påpekar att kodning inom en snar framtid torde komma att börja användas även vid överföring av ljudradioprogram, och man kan inte se att det skulle finnas någon principiell

skillnad i detta sammanhang mellan ljudradio- och TV-sändningar. Kabelnämnden påpekar vidare att kodade ljudradiosändningar redan i dag förekommer inom ramen för verksamheten med radiosända taltidningar. Även om något missbruk genom piratdekodrar inte har kommit Taltidningsnämnden till kännedom, finns det enligt Kabelnämnden ingen anledning att utesluta dessa sändningar från lagskyddet.

Göteborgs tingsrätt, Polismyndigheten i Göteborg, Konsumentverket, Kabelnämnden, IFPI, FilmNet, Film- och Videobranschens samarbetskommitté, Svenska Kabel-TV-föreningen, KLYS samt Kabelvision anser dessutom att alla kodade sändningar, inte endast sådana som får tillgodogöras genom betalning, bör omfattas av lagen. Göteborgs tingsrätt framhåller att sådana gränsdragningsproblem därigenom kan undvikas som i annat fall kan uppkomma vid bedömning huruvida betalning i realiteten varit en förutsättning för tillgång till sändning vid andra ersättningsformer än direkt betalning. Polismyndigheten i Göteborg, IFPI, FilmNet, Film- och Videobranschens samarbetskommitté och Svenska Kabel-TV-föreningen påpekar att andra skäl än just betalningen — t.ex. upphovsrättsliga — kan vara orsak för TV-företag att begränsa möjligheten att mottaga ett TV-program, samt att även Europarådet rekommenderar att skydd skall ges alla kodade TV-sändningar. Kabelnämnden anser vidare att det inte heller bör krävas att kodningen skett på ett programbolags initiativ, utan även en kodning som skett i exempelvis en kabelnätsinnehavares intresse bör vara skyddad.

Domstolsverket påpekar i sitt yttrande att lagtexten är något svårläst och föreslår därför följande formulering av lagförslagets 1§:

I denna lag förstås med

kodad televisionssändning: en sändning av televisionsprogram med hjälp av elektromagnetiska vågor som är riktad till allmänheten och där den programbärande signalen har ändrats av den som ansvarar för sändningen eller för dennes räkning i syfte att göra programmen tillgängliga endast för dem som betalar (abonnentkretsen),

dekoderutrustning: anordning som helt eller delvis är konstruerad eller särskilt anpassad för att bereda någon tillgång till innehållet i en kodad televisionssändning.

Det straffbara området

Utredningens förslag innebär att all import, tillverkning, överlåtelse, uthyrning och installation av dekamerutrustning som sker yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte och i avsikt att bereda någon utanför abonnentkretsen tillgång till kodad televisionssändning blir otillåten i landet. Marknadsföring av dekodrar eller delar därav som är förbjudna enligt denna lag blir dock inte otillåten enligt lagen. Inte heller innehav och användande av dekamerutrustning i strid mot avsändarens eller distributörens avsikter blir i regel förbjudet. Emellertid kan visst innehav komma att innebära försök eller förberedelse till brott enligt lagen.

Regionåklagaren i Stockholm, som ifrågasätter behovet av kriminalisering överhuvudtaget, delar emellertid utredningens uppfattning att endast tillverkning, distribution och import skall falla inom det straffbara området, samt att endast yrkesmässig verksamhet eller verksamhet som drivs i vinstsyfte bör vara straffbar, även om det sistnämnda kan förutses medföra vissa bevisvärigheter. *Konkurrensverket* delar också uppfattningen att lagstiftningen endast bör omfatta hantering med yrkesmässig inriktning, med motiveringen att ny lagstiftning bör begränsas till gärningar som utgör ett allvarligt hot mot sändningsverksamheten. *Konsumentverket* anser också att det av utredningen föreslagna straffbara området ter sig väl avvägt, men påpekar att lagens förarbeten bör klargöra att även omkodning eller s.k. uppgradering av piratdekodrar inköpta före lagens ikraftträdande omfattas av förbudet.

Regionåklagaren i Umeå ställer sig tveksam till om den föreslagna förbudslagen kan få någon större betydelse i avsett hänseende. Möjligheterna att påvisa yrkesmässighet eller förvärvssyfte kan enligt regionåklagaren förväntas bli små i fall som de aktuella, och det torde även i praktiken komma att medföra stora svårigheter att leda i bevis den föreslagna brottsliga avsikten.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att om lagstiftning skulle anses motiverad, trots vad hovrätten anfört, bör lagen inskränkas till att gälla endast tekniskt kvalificerade former av dekoderutrustning. Orsaken är att enligt utredningsförslaget kommer även den mest banala förvrängningsteknik att skyddas av lagen, vilket knappast kan verka befrämjande på teknikutvecklingen. Vidare skulle i praktiken ett programföretag kunna "förvränga" programsignalen genom att använda en i Sverige icke normalt tillämpad sändningsstandard. En TV-apparat tillverkad för det område där sådan standard normalt används skulle i Sverige som en följd av utredningsförslaget bli att betrakta som dekoderutrustning.

Göteborgs tingsrätt anser att uttrycket "eller annars i förvärvssyfte" i 2§ bör preciseras för att undvika framtida tillämpningsproblem.

Svea hovrätt anmärker att gränsdragningen mellan tillåtna och otillåtna förfaranden kan medföra vissa problem när det gäller gränskontroll. I praktiken menar man att ansvar endast aktualiseras i samband med kommersiell import eller när införseln omfattar ett större antal dekoderutrustningar. Trots detta anser hovrätten att utredningsförslaget torde kunna accepteras. Vidare saknar hovrätten en närmare motivering till varför inte även utförsel av dekoderutrustning straffbelagts.

Generaltullstyrelsen anser att det föreslagna importförbudet är olämpligt eftersom den olagliga importen inte går att skilja från den lagliga med ledning av normala tulldokument eller genom okulär besiktning av varan. Enligt generaltullstyrelsen är de föreslagna förbuden mot tillverkning, överlåtelse, uthyrning och installering tillräckliga för att skydda berörda företags intressen. Frågan om importreglering bör också ses i ett EG-medlemsperspektiv, och enligt Generaltullstyrelsen bör förslaget ej genomföras förrän det är klarlagt om ett förbud mot import av viss dekoderutrustning är möjligt efter ett eventuellt svenskt EG-inträde.

Enligt utredningens förslag skall som nämnts användande respektive innehav av olovlig dekoderutrustning inte kriminaliseras. *Regionåklagaren i Stockholm, Konsumentverket* samt *KLYS* delar denna uppfattning. *KLYS* betonar härvidlag hänsynen till den enskildes integritet samt att kriminalisering skall användas med sans och måtta och att man inte bör belasta rättsväsendet med sådant som har ringa eller inget straffvärde. *Göteborgs tingsrätt* menar dock att för det att regleringen skall bli effektiv och möjligheter till förverkande skall finnas bör övervägas om inte också användandet bör kriminaliseras. Enligt *Sveriges Köpmannaförbund* är det egendomligt att utredningen inte vill göra innehav av olovlig dekoderutrustning straffbar. Detta innebär enligt förbundet att lagstiftaren ger olika budskap till näringsidkare respektive konsumenter, och en allvarlig effekt kan bli att oseriösa företag etableras för att bl.a. genom tillfällig försäljning tillgodose konsumenternas efterfrågan. *Kabelnämnden* menar i sitt yttrande att man utgår ifrån att användning av piratdekodrar i kommersiellt syfte omfattas av lagförslaget och att övrig användning åtminstone bör kunna leda till skadeståndsskyldighet. Även *IFPI*, *Film- och Videobranschens samarbetskommitté* samt *Svenska Kabel-TV-föreningen* anser att rent privat användande av piratdekodrar bör sanktioneras genom en skadeståndsbestämmelse. *IFPI* samt *Film- och Videobranschens samarbetskommitté* föreslår att bestämmelser gentemot privat innehav och utnyttjande kan utformas liknande bestämmelserna i upphovsrättslagen om viss kopiering av datorprogram för enskilt bruk. Det ges där möjlighet till skadestånd samt förstörande eller andra åtgärder mot kopieringshjälpmedel, även om själva kopieringen inte är straffsanktionerad. *IFPI* har uppfattningen att införandet av en dylik bestämmelse skulle ha en mycket god allmänpreventiv effekt. Enligt *Film- och Videobranschens samarbetskommitté* samt *Svenska Kabel-TV-föreningen* bör skadestånd kunna utgå inte enbart för den ekonomiska förlust som kan fastställas utan därutöver också, i preventivt syfte, som ett allmänt skadestånd. Dessa instanser föreslår därför att en ny paragraf tillägges lagen av följande lydelse:

Den som begår brott enligt 2 § eller som utanför abonnentkretsen innehar dekoderutrustning i avsikt att bereda sig tillgång till kodad televisions- eller ljudradiosändning skall ersätta den skada som uppkommer genom hans förfarande.

Vid bestämmande av skadestånd skall hänsyn tas till omständigheter av annat än rent ekonomisk betydelse.

FilmNet finner det oacceptabelt att inte på något sätt sanktionera all distribution och användning av piratdekodrar, och ansluter sig sålunda till den av Svenska Kabel-TV-föreningen föreslagna skadeståndssanktionen. Med anledning av utredningens förslag att ingen sanktion skall gälla för användning av piratdekoderutrustning som sker i en helt sluten krets, framhåller också *FilmNet* att det är oklart vad en sluten krets egentligen är, när det är fråga om hushåll och inte personer. Hushåll kan enligt *FilmNet* knappast vara sluten krets i upphovsrättslagens mening enär dessa använder sina dekodrar oberoende av varandra och det bland tittarna kan ingå till dekoderinnehavaren helt obekanta personer.

Regionåklagaren i Stockholm stöder utredningens förslag om försök och förberedelse till brott mot lagen, men påpekar att en hänvisning bör göras i lagen till brottsbalkens medverkansbestämmelser för att undvika oklarheter. *Riksåklagaren* avstyrker däremot utredningens förslag att även förberedelse till brott mot lagen skall kunna föranleda ansvar. Utredningen ger en rad exempel på när det i dess mening krävs möjligheter till ingripande redan innan brottet har fullbordats (s. 548). Enligt riksåklagaren torde inget av dessa exempel emellertid innefatta straffbar förberedelse enligt 23 kap. 2 § brottsbalken. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet*, som i övrigt med tillfredsställelse noterat viss återhållsamhet när det gäller utformningen av straffbestämmelserna, finner det vara uteslutet med en kriminalisering av såväl försök som förberedelse till brott enligt lagen. Utredningens motivering till de föreslagna sanktionsmöjligheterna gör gällande att det vore otillfredsställande om man inte kunde ingripa mot "betydande investeringar", uppbyggande av "en försäljningsorganisation", i förväg påbörjad "annonsering" m.m. Fakultetsstyrelsen påpekar dock att inget av detta är åtkomligt med en försöksbestämmelse eftersom det skulle krävas att någon påbörjat införsel, tillverkning, överlåtelse osv. av dekoderutrustning. Vidare skulle en förberedelsebestämmelse endast undantagsvis vara tillämplig i åsyftade situationer eftersom förberedelse innebär befattning med förlag eller vederlag för brott eller viss befattning med hjälpmedel, och att själva dekoderutrustningen inte kan vara hjälpmedel i lagens mening eftersom den är brottsobjekt. Fakultetsstyrelsen noterar också att Europarådets rekommendation angående lagstadgat skydd för kodade televisionstjänster inte innehåller något krav på sanktioner mot gärningar på försöks- eller förberedelsestadiet. Istället för den av utredningen föreslagna bestämmelsen anser fakultetsstyrelsen att en bestämmelse om ansvar för medverkan bör införas i lagförslagets 4 §. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ifrågasätter också om straff bör ådömas för försök och förberedelse till brott mot den föreslagna lagen. Framför allt vill fakultetsnämnden framhålla att annonsering i förväg och liknande bör i enlighet med utredningens konstaterande kunna betraktas som otillåten marknadsföring enligt 2§ marknadsföringslagen. Nämnden hänvisar också till att utredningen själv förespråkat försiktighet och måttfulla åtgärder från samhällets sida.

Domstolsverket anser att vissa delar av den föreslagna lagtexten är något svårläst, och föreslår att förslagets 4§ skulle kunna ha följande lydelse:

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott enligt denna lag skall dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Påföljden

Enligt utredningsförslaget bör befattning med dekoder eller del därav i strid mot förbudet i 2§ normalt leda till ett bötesstraff. Mer omfattande tillverkning eller t.ex. upprepade överlåtelser bör dock kunna medföra fängelse i högst sex månader. Vad beträffar straff för olovlig införsel m.m. hänvisar utred-

ningen till bestämmelserna i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, där straffet för normalbrott är böter eller fängelse i högst två år.

Regionåklagaren i Stockholm anser att den straffnivå som föreslagits av utredningen står i överensstämmelse med det straffvärde som gärningarna kan tänkas ha. *Stockholms tingsrätt* ser inget skäl för att import av dekoderutrustning skall ha högre straffvärde än de förfaranden som på annat sätt än genom införsel bryter mot 2§. Tingsrätten anser därför att normalpåföljden för brott mot den föreslagna lagen bör bli böter eller fängelse i högst två år. Genom denna straffsats uppnås också jämställdhet med situationen vad gäller brott mot upphovsrätten. *Göteborgs tingsrätt* delar utredningens uppfattning att påföljden normalt bör vara böter. För normalbrottet anser tingsrätten det även tillräckligt med ett straffmaximum om sex månader – bl.a. med hänsyn till möjligheten att utfärda straffföreläggande. Emellertid bör det med hänsyn till att ifrågavarande brottslighet kan vara av allvarligt slag enligt tingsrätten införas ansvar för grovt brott med straffskalan fängelse högst två år. Även *Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet* föreslår för övervägande om inte möjligheten av särskilt omfattande, affärsmässig verksamhet med piratdekodrar bör föranleda införandet av ett grovt brott enligt 2 § med en straffskala upp till två års fängelse. *Sveriges Advokatsamfund* anser att det med hänsyn till den ekonomiska skada piratdekodrar kan åstadkomma och med närheten till de immaterialrättsliga reglerna finns skäl att överväga ett mer enhetligt sanktionssystem, innebärande såväl skadeståndsmöjlighet som fängelse i högst två år vid grovt brott. Även *Svenska Kabel-TV-föreningen* anser att strafflatituden fängelse i två år bör bli gällande i de fall då det är fråga om yrkesmässig hantering av stor omfattning. Härigenom nås dels en bättre överensstämmelse med normalfallet vid brott mot varusmugglingslagen, dels jämställdhet såväl i straffhänseende som när det gäller straffprocessuella tvångsmedel med situationen vad gäller brott mot upphovsrättslagen. Den sistnämnda omständigheten menar föreningen är viktigt med hänsyn till Europarådsrekommendationen. Kabel-TV-föreningens ståndpunkt delas också av *IFPI*, *Film- och Videobranschens samarbetskommitté*, *KLYS* samt *Kabelvision*. *FilmNet* föreslår att om en straffsats för grovt brott införes, borde det normala brottet även omfatta icke yrkesmässig spridning av piratdekoderutrustning.

Sveriges domareförbund anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas att också olovlig införsel bör kriminaliseras i den föreslagna lagen på motsvarande sätt som skett i upphovsrättslagen och andra immaterialrättsliga lagstiftningar. Detta mot bakgrund av att normalstraffet för olovlig införsel genom hänvisningen till varusmugglingslagens bestämmelser kommit att få ett straffmaximum på två års fängelse — en konsekvens som utredningen enligt domareförbundet uppenbarligen förbisett. Vidare noterar domareförbundet att utredningen föreslagit att vid konkurrenssituationer mellan den föreslagna lagen och den immaterialrättsliga lagstiftningen ansvar bör ådömas enligt de immaterialrättsliga reglerna. Domareförbundet påpekar emellertid att det vid konkurrenssituationer inom specialstraffrätten inte finns någon veder-

tagen rättsprincip som innebär att en viss specialstraffrättslig lagstiftning bör ta över en annan.

Prop. 1993/94: 53
Bilaga 2

Enligt *Polismyndigheten i Göteborg* bör straffpåföljden vara böter eller fängelse i ett år. Skäl som talar för detta anser man dels vara häktningsreglerna och dels att detta bättre skulle överensstämma med straffpåföljderna i radiolagens 21§ där påföljden är böter eller fängelse i 1 år. Med denna straffpåföljd fordras enligt polismyndigheten inte någon straffsats för grovt brott.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet anser att ställning bör tas i frågan om hur själva brottsenheten bör bestämmas för det som i förslaget benämns mer omfattande tillverkning eller t.ex. upprepade överlåtelser. Yrkesmässig införsel, tillverkning, etc. gör det naturligt att se brottet närmast som en över längre tid utsträckt aktivitet. Men införsel, tillverkning, etc. i förvärvssyfte kan lika väl ske i fråga om enstaka föremål, och föga talar enligt fakultetsstyrelsen emot att se varje sådan hantering som ett brott för sig.

Förverkande

Enligt utredningsförslagets 5§ föreskrivs förverkande av dekode­r­utrustning som har varit föremål för brott enligt den föreslagna lagen samt vinning av sådant brott om det inte är uppenbart oskäligt. Vidare får egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen eller egendomens värde förklaras förverkat, om det är nödvändigt för att förebygga brott eller annars särskilda skäl föreligger.

Enligt *Svea Hovrätt* bör förverkandebestämmelsen utformas i enlighet med Statsrådsberedningens riktlinjer för författningsskrivning, vilka anges i den s.k. Gröna boken (s. 46). Detta innebär sakligt sett enligt hovrätten att en möjlighet till värdeförverkande införs i 5§ första stycket, vilket kan vara en fördel ur processekonomisk synvinkel.

Regionåklagaren i Stockholm påpekar att möjligheterna till förverkande begränsas av straffbarheten vilket innebär att alla piratdekodrar inte kommer att kunna förverkas. Regionåklagaren anser emellertid att de överväganden som utredningen gjort i denna fråga är riktiga och har således inte något att erinra mot utredningsförslaget på denna punkt. *Kabelnämnden* anser det som något av det viktigaste med förslaget vara att piratdekode­r­utrustning som påträffats i förvärvssyfte kommer att kunna beslagtas och förverkas.

Målsägandefrågor och förutsättningar för åtal

Enligt utredningen leder olovlig tillverkning, import och spridning av dekode­r­utrustning i regel till omedelbar slutlig skada för det kodande programföretaget i fråga. Detta företag bör följaktligen regelmässigt behandlas som målsägande. Vidare föreslår utredningen med hänsyn bl.a. till att den i lagen skyddade verksamheten är rent kommersiell bör brott enligt lagen företrädesvis åtalas av allmän åklagare bara om brottet anges till åtal av målsägande.

Åtal bör dock även kunna ske om det är särskilt påkallat från allmän synpunkt.

Svea hovrätt anser att det i vissa fall kan tänkas uppstå svårigheter att fastslå vem som är målsägande, t.ex. då en dekoder kan ge tillgång till sändningar från vissa programföretag men inte från andra, eller då en dekoder blivit obrukbar p.g.a. att ett programföretag ändrat kodningen för sina sändningar. Problemet bör enligt hovrätten belysas i lagförarbetena, men frågan bör i övrigt kunna överlämnas till rättstillämpningen.

Göteborgs tingsrätt påpekar att en tillämpning av 20 kap. 8§ fjärde stycket rättegångsbalken inte alltid är oproblematisk i detta sammanhang. Tingsrätten anser bl.a. med hänsyn till detta att det redan i lagstiftningsärendet klart bör anges vem som skall ha ställning som målsägande. Annars delar tingsrätten utredningens uppfattning att, som regel, endast det kodande programföretaget skall behandlas som målsägande.

IFPI, FilmNet, Film- och Videobranschens samarbetskommitté, Svenska Kabel-TV-föreningen, KLYS samt *Kabelvision* anser att även andra rättighetshavare än de kodande företagen bör ges möjlighet att tillvarata sin rätt, via process eller skadeståndssanktionsmöjlighet. *IFPI, Film- och Videobranschens samarbetskommitté* samt *KLYS* påpekar också att det är nödvändigt med en utvidgad målsägandekrets för de fall det inte inom riket finns en målsägande enligt utredningens förslag. *IFPI* och *Film- och Videobranschens samarbetskommitté* föreslår vidare att målsägandebegreppet i den föreslagna lagstiftningen bör vara detsamma som när det gäller upphovsrättsintrång.

Enligt *Riksåklagaren* bör förutsättningarna för allmänt åtal begränsas ytterligare. För att understryka den återhållsamhet som skall gälla vid prövningen av åtalsfrågan bör allmänt åtal, oberoende av om angivelse finns eller inte, ske bara om detta av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. *Regionåklagaren i Stockholm* anser att en prövning om åtal är påkallat från allmän synpunkt bör göras i alla fall, även då målsäganden anger brottet till åtal. I andra fall bör brott endast åtalas av åklagare, när det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

Förslag till lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag förstås med

kodad sändning som erbjuds mot betalning: en sändning av ljudradio- eller televisionsprogram som är riktad till allmänheten och där den programbärande signalen har ändrats av den som ansvarar för sändningen eller av någon annan för dennes räkning i avsikt att göra programmen tillgängliga endast för dem som betalar för programmen (abonnentkretsen),

avkodningsutrustning: en anordning som helt eller delvis är konstruerad eller särskilt anpassad för att bereda någon tillgång till innehållet i en kodad sändning.

2 § Avkodningsutrustning får inte yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte tillverkas, överlåtas, hyras ut, installeras eller underhållas i avsikt att bereda någon utanför abonnentkretsen tillgång till innehållet i en kodad sändning som erbjuds mot betalning.

3 § Den som uppsåtligen bryter mot 2 § skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

4 § Den som gör sig skyldig till försök till brott enligt denna lag skall dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 § Egendom som varit föremål för brott enligt denna lag skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat. Även utbytet av ett sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Ett föremål som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller dess värde får förklaras förverkat, om det är nödvändigt för att förebygga brott eller det finns andra särskilda skäl för det.

6 § Åklagare får väcka åtal för brott enligt denna lag endast om åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Protokoll vid sammanträde 1993-09-28

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Wieslander, justitierådet Johan Munck, regeringsrådet Leif Lindstam.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 9 september 1993, varvid statsrådet Birgit Friggebo varit föredragande, har regeringen för lagrådets yttrande överlämnat förslag till lag om förbud beträffande viss avkodningsutrustning.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Greger Lindberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Lagförslaget innefattar huvudsakligen ett förbud mot yrkesmässig tillverkning och spridning av sådan avkodningsutrustning som gör det möjligt att utan betalning få tillgång till avgiftsbelagda radio- och televisionsprogram riktade till allmänheten. Förbudet avses gälla oberoende av innehållet i programmen och kan därför införas utan hinder av regeln i 1 kap. 3 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen, något som också uttryckligen har förutsatts i motiven till den nämnda grundlagsbestämmelsen (prop. 1990/91:64 s. 109). Med hänsyn till att det här är fråga om program som får förutsättas vara tillgängliga för envar mot betalning framstår lagstiftningen ej som en begränsning av den informationsfrihet som skyddas av 2 kap. 1 § regeringsformen. Inte heller de särskilda reglerna i 13 § samma kapitel om för vilka ändamål informationsfriheten får begränsas är således tillämpliga.

Med hänvisning till den anförda finner Lagrådet att det från de synpunkter Lagrådet har att beakta inte föreligger någon anledning till erinran mot att en lagstiftning i enlighet med förslaget kommer till stånd. Beträffande de särskilda bestämmelserna bör emellertid några påpekanden göras.

1 §

I definitionen av uttrycket "kodad sändning som erbjuds mot betalning" ingår bl.a. att den programbärande signalen skall ha ändrats av den som ansvarar för sändningen eller av någon annan för dennes räkning. Häremot kan invändas att ändringen av signalen även synes kunna göras för egen räkning av någon som härleder sin rätt från den som svarar för sändningen. Så kan t.ex. vara fallet om en sändning som inte är kodad av den som svarar för sändningen kodas av en kabeloperatör och tillhandahålls dennes abonnenter. Utan att någon saklig ändring i övrigt uppkommer skulle den angivna situationen täckas av definitionen om orden "av den som ansvarar för sändningen eller av någon annan för dennes räkning" utgår ur lagtexten.

Den i remissen föreslagna definitionen av ordet "avkodningsutrustning" föranleder också följande anmärkning av Lagrådet. Enligt vad som uttalas i

den allmänna motiveringen (avsnitt 6) och specialmotiveringen skall med avkodningsutrustning avses inte endast en komplett utrustning, som kan åstadkomma avkodning och som inte har någon annan funktion, utan också vissa andra anordningar. Sålunda anges att till avkodningsutrustning skall räknas även delar till sådan utrustning. Vidare uttalas att utrustningen kan utgöras av en byggsats eller en del av en sådan. Det framgår vidare av specialmotiveringen att en avkodningsutrustning kan ingå som en del i en anordning med även andra funktioner.

Enligt Lagrådets mening korresponderar dessa uttalanden inte helt med den föreslagna definitionen. För att en del till en avkodningsutrustning eller till en byggsats till en avkodningsutrustning i sig själv skall kunna betraktas som en avkodningsutrustning torde få krävas inte endast att delen är nödvändig för avkodningsfunktionen utan också att den inte kan ha någon annan funktion. Till denna kategori hör t.ex. avkodare och datakort som är konstruerade eller särskilt anpassade för avkodning och som måste användas tillsammans för att avkodning skall åstadkommas.

Andra beståndsdelar i en avkodningsutrustning, vilka kan användas på annat sätt än i en sådan utrustning och som tillverkas, överläts m.m. även för andra ändamål, kan däremot inte anses i sig själva utgöra avkodningsutrustning och omfattas därför inte av förbudet enligt den föreslagna lagen. Av både principiella och praktiska skäl bör så också vara fallet. Lagtexten bör därför inte anpassas till motiveringen på denna punkt.

Däremot skulle enligt Lagrådets uppfattning definitionen av avkodningsutrustning, utan någon ändring av den sakliga innebörd den har enligt vad som nyss sagts, vinna i klarhet om den formulerades på följande sätt:

avkodningsutrustning: en anordning, som är konstruerad för att ensam eller tillsammans med annan anordning kunna bereda någon tillgång till innehållet i en kodad sändning eller är särskilt anpassad för detta ändamål.

2 §

Som paragrafen är formulerad träffar förbudet även fall då någon av de beskrivna åtgärderna företas efter tillstånd av programföretaget eller annan behörig rättighetshavare. Detta är uppenbarligen ej avsikten. Paragrafen bör avfattas så att förbudet blir tillämpligt endast när en åtgärd av avsett slag företas olovligen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Friggebo

Regeringen beslutar proposition 1993/94: 53 Förbud beträffande viss avkodningsutrustning.