

29.5.2009

Dnro 1186/2/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki

PÄÄTÖS LAPSIPORNOGRAFIAN ESTOTOIMISTA ANNETUSTA LAISTA JA SEN SOVELTAMISESTA TEHTYIHIN KANTELUIHIN

1

ASIA

Eduskunnan oikeusasiamiehelle saapui vuonna 2008 kaikkiaan 32 kantelua (ja vielä muutama vuonna 2009), joissa arvosteltiin lapsipornografian estotoimista annettua lakia ja sen soveltamista, erityisesti keskusrikospoliisin menettelyä. Kantelijat arvostelivat muun muassa sitä, että laki ylipäättään oli säädetty ja myös Internet-palveluntarjoajien toimintaa. Muutama kanteluista oli alun perin osoitettu valtioneuvoston oikeuskanslerille, joka siirsi ne oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Kanteluissa lain mukaisia estotoimia pidettiin perustuslain vastaisena ennakkosensuurina ja arvosteltiin lisäksi erityisesti seuraavia seikkoja.

Estolistalla (jota myös suodatuslistaksi kutsutaan) on kantelijoiden mukaan merkittävän paljon muitakin kuin lapsipornosivustoja.

1. Kantelijat katsoivat, että estolistalla pitäisi olla vain ulkomaisia sivustoja. Kuitenkin estotoimia oli kantelijoiden mukaan kohdistettu sivustoon <http://lapsiporno-info>, joka on suomalaisella palvelimella.
2. Kanteluissa arvosteltiin sitä, että mainittua sivustoa ylläpitävää henkilöä (jäljempänä A) kohtaan aloitettiin esitutkinta.
3. Suodatuksella sensuroidaan kantelijoiden mukaan säännönmukaisesti koko palvelin, vaikka suodatuksen tulisi kohdistua yksittäisiin lapsipornografiaa sisältäviin sivustoihin.
4. Kanteluissa arvosteltiin myös sivustojen ylläpitäjien oikeusturvaa, muun muassa suodatuslistan salaisuutta ja sitä, miten suodatuslistalle joutunut palveluntarjoaja saa tiedon listalle joutumisesta ja miten asiaan voi saada muutosta.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys keskusrikospoliisilta. Lausunnon antoivat sisäasiainministeriön poliisiosasto ja sen poliisitoimintayksikkö. Jäljennökset näistä lausunnoista ja selvityksestä liitetään tämän päätöksen oheen.

Käytettävissäni on ollut myös esitutkintapöytäkirja 6070/R/106648/08 ja tuohon asiaan liittyvä keskusrikospoliisin rikostarkastaja Pekka Vasaran antama selvitys. Jäljennös Vasaran selvi-

tyksestä toimitetaan tiedoksi asianomaiselle kantelijalle.

Lisäksi käytettävissäni oli keskusrikospoliisin 20.3.2009 tekemä päätös (262/09/09) ja siitä tehdyn valituksen johdosta Helsingin hallinto-oikeuden 20.5.2009 tekemä päätös (09/0704/3).

Asian esittelijä tutustui maaliskuussa 2009 keskusrikospoliisissa pistokokeenluonteisesti aineistoon, joka oli ollut yksittäistapauksissa estolistalle merkitsemisen perusteena ja keskusteli muutoinkin estolistaan liittyvistä kysymyksistä.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusasiamiehen toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole lain mukaan oikeutta tutkia yksityishenkilöiden tai yksityisten yritysten menettelyä. Hän voi tutkia vain viranomaisten, virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien menettelyä.

Näin ollen yksityisten likeyritysten, kuten esimerkiksi lapsipornografian estotoimista annetun lain tarkoittamien teleyritysten menettelyn tutkiminen ei kuulu toimivaltaani.

Myöskään eduskunnan lainsäädäntötyö tai lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Siten oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvontansa puitteissa puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Tehtäviini ei kuulu myöskään ottaa kantaa puheena olevan lain tehokkuuteen. Lainsäätäjä on valinnut sen yhdeksi – eikä toki ainoaksi – keinoksi estää lapsipornografian levittämistä.

Näin ollen tehtäväni tässä asiassa on ottaa kantaa ensisijaisesti vain keskusrikospoliisin menettelyyn sen soveltaessa lapsipornografian estotoimista annettua lakia. Lisäksi voin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain nojalla tehdä esityksiä säännöksiin kehittämiseksi.

3.2

Yleistä laista lapsipornografian estotoimista

Lapsipornografian estotoimista annetun lain tarkoituksena sen 1 §:n mukaan on lasten ja heidän perusoikeuksiensa suojaamiseksi edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan estää pääsy ulkomailla ylläpidettäviin lapsipornosivustoihin. Lain esitöiden (HE 99/2006 vp) mukaan sillä luotiin menettely, joka itsesääntelyyn perustuen antaa sekä teleyrityksille että poliisille mahdollisuuden puuttua yhteen vakavaan lasten seksuaalisen hyväksikäytön muotoon. Edelleen esitöissä todetaan, että teleyrityksillä on tämän lain myötä mahdollisuus ottaa käyttöön sellaisia menetelmiä, jotka osoittavat niiden kantavan yhteiskunnallista vastuuta sen sijaan, että ne antaisivat käyttöä järjestelmiään hyväksi rikollisen aineiston tehokkaana levityskanavana. Poliisi puolestaan voi käyttää lain suomaa mahdollisuutta estääkseen sellaisen rikollisen materiaalin levittämistä, jota yleisesti pidetään ilmauksena vakavasta lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä.

Suomi on kansainvälisestikin sitoutunut suojelemaan lapsia kaikilta riiston ja hyväksikäytön muodoilta. Tämän velvoitteen täyttäminen edellyttää myös lainsäädäntötoimia, joista puheena

oleva laki on yksi esimerkki.

Lapsipornosivustolla tarkoitetaan puheena olevan lain 2 §:n mukaan lasta esittävän sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittämistä Internetin kautta. Lain esitöiden mukaan tällä sanamuodolla viitataan suoraan rikoslain 17 luvun 18 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jossa on säädetty rangaistavaksi sellaisten kuvien levittäminen, joissa esitetään sukupuolisiveellisyyttä loukkaavasti lasta. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan lapsena pidetään 18 vuotta nuorempaa henkilöä sekä henkilöä, jonka ikää ei voida selvittää, mutta jonka on perusteltua syytä olettaa olevan 18 vuotta nuorempi. Näin ollen lapsipornografian estotoimista annetun lain kohteena ovat sivustot, joilla on sukupuolisiveellisyyttä loukkaavia kuvia henkilöistä, joiden on perusteltua syytä olettaa olevan 18 vuotta nuorempia. Rikoslain 17 luvun 19 §:ssä on sukupuolisiveellisyyttä loukkaava lasta esittävä kuva määritelty seuraavasti: valokuva, videonauha, elokuva tai muu todellisuudenmukainen kuvatallenne, jossa esitetään lasta sukupuoliyhteydessä tai siihen rinnastettavassa seksuaalisessa kanssakäymisessä taikka muulla sukupuoli­siveellisyyttä ilmeisen loukkaavalla tavalla.

On tärkeää huomata, että kysymys ei siis ole vain hyvin nuorten lasten kuvista, vaan ikäraja on laissa asetettu 18 vuoteen. Totean myös, että käsitykseni mukaan estolistalle merkitsemisen kannalta ei ole merkitystä myöskään sillä, onko sivuston sijaintimaan lakeja rikottu.

Puheena oleva laki on sinällään hyvin lyhyt, vain kuusi pykälää ja voimaantulosäännös. Poliisin tehtävistä säädetään lain 4, 5 ja 6 §:ssä. Selvyden vuoksi totean, että nämä tehtävät eivät tietenkään sulje pois poliisin muita toimenpiteitä ulkomaistenkaan sivustojen osalta eli poliisilla on tälläkin alueella luonnollisesti kansainvälistä yhteistyötä, esimerkiksi tietojenvaihtoa.

Lain 4 §:n mukaan poliisi voi laatia, ylläpitää ja päivittää luetteloja lapsipornosivustoista. Poliisi pyytää ja vastaanottaa tätä tarkoitusta varten tarvittavia tietoja muun muassa kansalaisjärjestöiltä, yksityisiltä henkilöiltä, teleyrityksiltä ja viranomaisilta.

Lain 5 §:ssä puolestaan säädetään tiedottamisvelvollisuudesta. Sen mukaan poliisin on laadittava tiedote, jossa kerrotaan sivustolle pääsyn olevan estetty tässä laissa tarkoitettusta syystä. Tiedotetta laatiessaan poliisi voi tehdä yhteistyötä teleyritysten kanssa. Tiedotteen on tultava nähtäväksi joka kerta, kun sivustolle pääsy estetään. Tiedotteessa on mainittava seuraavat seikat:

- 1) pääsy sivustolle on estetty;
- 2) perusteet pääsyn estämiselle;
- 3) tiedot tahoista, joihin voidaan tarvittaessa olla yhteydessä; ja
- 4) 3 kohdassa tarkoitettujen tahojen yhteystiedot.

Salassapidosta ja tietojen luovutuksesta säädetään lain 6 §:ssä. Sen mukaan poliisin 4 §:n mukaisesti laatimat luettelot ovat salassa pidettäviä. Teleyrityksen työntekijän ja teleyrityksen lukuun toimivan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 ja 35 §:ssä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, poliisilla on oikeus antaa tieto 4 §:ssä tarkoitettusta luettelosta teleyritykselle.

3.3

Kannanotot

3.3.1

Onko kysymys perustuslain vastaisesta ennakkosensuurista?

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. On huomattava, että sananvapauteen kuuluu tietojen, mielipiteiden ja viestien ilmaisemisen ja julkistamisen lisäksi myös niiden vastaanottaminen. Sukupuolisiveellisyttä loukkaavien tietojen, mielipiteiden tai viestien (myös kuvien) julkistamista ja vastaanottamista ei sinällään ole suljettu sananvapauden piiristä. Kuitenkin esimerkiksi lapsipornografian levittäminen ja hallussapito on rikoslaissa säädetty rangaistavaksi. Toisaalta on huomattava, että lapsipornografian pelkkä katselu (ilman hallussapitoa) ei ole rikos.

Kuten edellä totesin, toimivaltaani ei kuulu eduskunnan lainsäädäntötyön valvonta tai lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksissä on käsitelty puheena olevan lain suhdetta perustuslakiin ja eduskunta on ymmärtääkseni pitänyt esitettyjä näkökohtia tältä osin riittävinä. Asiassa ei ole esimerkiksi katsottu tarpeelliseksi pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Tämä ratkaisu kuuluu eduskunnalle lainsäätäjänä eikä minun tehtäviini kuulu sen perusteltavuuden arviointi.

Toimivaltaani kuuluvan keskusrikospoliisin osalta totean, että se ylläpitää ja päivittää lapsipornosivustoja koskevaa luetteloja ja antaa siitä tietoja teleyrityksille, koska nämä toimet ovat lain mukaan poliisin tehtäviä ja sisäasiainministeriö on määrännyt ne keskusrikospoliisin hoidettaviksi. Teleyritykset päättävät vapaaehtoisesti, mitä ne saamiensa tietojen perusteella tekevät. Saadun selvityksen mukaan jotkut teleyritykset ovat jättäneet asiakkaalle mahdollisuuden jättää suodatus käyttämättä ja toiset yritykset eivät ole ottaneet sitä lainkaan käyttöön. Kaikilla operaattoreilla ei ole edes teknisiä valmiuksia suodatuksen toteuttamiseen. Selvityksen mukaan estolistalle joutuminen ei siis missään nimessä johda automaattisesti siihen, että pääsy sivustolle estetään. Kysymys ei ole siitä, että poliisi edes tosiasiallisesti voisi määrätä, mitä teleyritykset tekevät, vaan niille on jätetty asiassa valinna vapaus.

Keskusrikospoliisin lainmukainen toiminta ei ole perustuslain vastaista ennakkosensuuria. Eri asia on, että poliisin toiminnalla voidaan katsoa olevan tosiasiallista vaikutusta sananvapauden toteutumiseen eli viestien levittämiseen ja vastaanottamiseen. Tätä kysymystä käsitelen jäljempänä.

3.3.2

Onko estolistalla paljon muitakin kuin lapsipornosivustoja?

Keskusrikospoliisi ratkaisee estolistalle merkitsemisen kulloisenkin tarkastushetken tilanteen perusteella. Sivustojen sisältö on tuon jälkeen voinut muuttua ja sitä voidaan jatkuvasti muuttaa. Sivujen sisältö voidaan selvityksen mukaan myös tuottaa sattumanvaraisesti palvelimella olevasta aineistosta tai sivut voidaan myös tuottaa katselijan käyttämän tietokoneen DNS-osoitteen mukaan. Sivun sisältö voikin selvitysten mukaan vaihdella sen mukaan, milloin sivulla käydään ja missä katselijan tietokone sijaitsee. Tämä voi johtaa kritiikkiin estolistaa kohtaan, koska siellä voi tietysti olla sivustoja, joita on tarkastushetken jälkeen muutettu siten, että ne eivät enää sisällä lapsipornografiaa. Keskusrikospoliisilta maaliskuussa 2009 saadun tiedon mukaan sivusto luonnollisesti poistetaan estolistalta, jos havaitaan, että sivustolla ei enää ole lapsipornografiaa.

Ongelmana on listan päivitys. Jos keskusrikospoliisille ei tehdä ilmoitusta jonkin sivuston osal-

ta, niin sivuston sisällön muuttumisen havaitseminen jää poliisin oma-aloitteisen valvonnan varaan. Estolistalla olevien sivustojen kattava reaaliaikainen seuranta ei ole mahdollista sivustojen määrän takia. Se, kuinka usein listalla olevia sivustoja käydään erikseen oma-aloitteisesti tarkastelemassa, jääkin poliisin harkintaan – laissa tai sen esitöissä tätä kysymystä ei ole käsitelty.

Esitutkinnassa, jossa epäiltynä oli <http://lapsiporno-info-sivuston> ylläpitäjä, keskusrikospoliisi arvioi maaliskuussa 2008, että noin puolet sivustoista ei enää täytä estotoimien kriteereitä. Totean myös, että lapsipornosivustojen "elinkaari" näyttää yleensä olevan varsin lyhyt. Erään selvityksen mukaan vuonna 2007 noin 71 % (lähes kolmesta tuhannesta) sivustoista toimi enintään 50 päivää (Internet Watch Foundation, vuoden 2007 vuosikertomus).

Totean myös, että kuten kohdassa 3.2 esitetystä käy ilmi, lapsipornografian käsite sisältää harkinnanvaraisia elementtejä. Esimerkiksi: esitetäänkö lasta sukupuolisiveellisyttä loukkavalla tavalla ja onko perusteltua syytä olettaa hänen olevan 18 vuotta nuorempi? Näistä kysymyksistä voi eri henkilöillä olla eri käsityksiä ja nämä tulkinnanvaraisuudet voivatkin olla yksi syy arvostelulle siitä, että estolistalla on muitakin kuin lapsipornografiaa sisältäviä sivustoja. Keskusrikospoliisin lausunnon mukaan rikoslain nykyinen määritelmä lapsipornografiasta on suojaikärajan ja ns. lapsierotiikan suhteen ongelmallinen ja estotoimien kohdistaminen olisi helpompaa, jos estotoimien perusteena olisi "ilmeinen lapsen seksuaalisointi".

Estotoimien perusteena ollut aineisto joka tapauksessa tallennetaan. Asian esittelijä on pistokokeena tarkastanut keskusrikospoliisissa estolistalle päätyneiden sivustojen sisältöjä. Korostan, että kysymys on tietenkin ollut sivuston sisällöstä silloin, kun keskusrikospoliisi on sen tarkastanut (eli sisältö on voinut muuttua tämän jälkeen). Noissa tapauksissa ei ole tullut ilmi, että asianomaiset keskusrikospoliisin virkamiehet olisivat ylittäneet harkintavaltansa tai käyttäneet sitä väärin katsoessaan, että kysymys oli lapsipornosivustosta. Kaikkien luetteloissa olevien sivustojen läpikäyntiä ei ole niiden suuren määrän vuoksi pidetty tarkoituksenmukaisena.

Keskusrikospoliisi myöntää itsekkin, että listauksessa on sattunut "muutama inhimillinen virhe". Tällaisiakaan virheitä ei tietysti saisi tapahtua: keskusrikospoliisin laatimien luettelojen tulee sisältää vain lapsipornosivustoja. Minulla ei kuitenkaan ole aihetta epäillä, että kysymys olisi sellaisesta huolimattomuudesta, jonka osalta ei riittäisi se, että korostan huolellisuutta luetteloja laadittaessa. Yleisesti minulla ei ole aihetta epäillä, että keskusrikospoliisi laittaisi estolistalle sivustoja, joissa ei olisi ainakin osaksi lapsipornografiaa.

Suodatuksen kohdistumista käsittelen lisää jäljempänä.

3.3.3

Kotimaisten sivustojen merkitseminen estolistalle

Keskusrikospoliisi toteaa selvityksessään seuraavaa. *"Lain tarkoitus on edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan estää pääsy ulkomailla pidettäviin lapsipornosivuihin. Laissa itse estotoimia ei kuitenkaan ole rajattu koskemaan vain ulkomaisia palvelimia. Jos suomalainen sivusto tarjoaa keskitetyn ja laajan pääsyn ulkomailla ylläpidettäviin lapsipornografiasivustoihin, on tällaisen sivuston valinta estotoimien kohteeksi juuri sellainen toimenpide, jota lain säätämässä on tarkoitettu."*

Totean, että keskusrikospoliisia on maaliskuussa 2009 vaadittu poistamaan estolistalta eräs sivusto, koska sivustolla ei vaatimuksen mukaan ole koskaan ollut lapsipornografian estotomista annetun lain 2 §:ssä tarkoitettua materiaalia ja koska kyseinen verkkosivusto sijaitsee

Suomessa. Keskusrikospoliisi teki 20.3.2009 päätöksen, jossa todetaan, että vaatimukseen ei suostuta, koska estolistalle asettamisen edellytykset ovat olemassa. Päätöksen mukaan siihen voi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus jätti 20.5.2009 antamallaan päätöksellä valituksen tutkimatta, koska se katsoi – siis toisin kuin keskusrikospoliisi – että kysymys ei ole valituskelpoisesta päätöksestä.

Puheena olevassa laissa ei ole säädetty muutoksenhakumahdollisuudesta. Lain esitöissä on nimenomaisesti todettu, että estolistan laatimisesta, ylläpitämisestä tai päivittämisestä ei synny valituskelpoista päätöstä. Tämä ei kuitenkaan ehdottomasti sulje pois sitä mahdollisuutta, että tältä osin katsottaisiin (lähinnä perustuslain 21 §:n nojalla), että kysymys olisi valituskelpoisesta ratkaisusta.

Joka tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin ollen on mahdollista, että kysymys siitä, voiko lakia soveltaa kotimaisiin sivustoihin, voi vielä tulla tuomioistuimen ratkaistavaksi tuossa asiassa, jos hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan. Vaikka ei ole tietoa, jatkuuko asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa, en voi tässä vaiheessa ottaa tähän kysymykseen kantaa tavalla, joka olisi puuttumista vailla lainvoimaista päätöstä olevaan asiaan.

Katson tästä huolimatta voivani todeta yleisellä tasolla seuraavan.

Riippumatta siitä, miten tuomioistuin asian ratkaisee, on mielestäni ongelmallista, että laista ei käy ilmi, voidaanko sitä soveltaa myös kotimaisiin sivustoihin. Tältä osin voidaan esittää perusteluja puolin ja toisin.

Ensinnäkin on totta, että itse laissa ei lausuta siitä, että estotoimet voitaisiin kohdistaa vain ulkomailla pidettäviin lapsipornosivuihin. Toisaalta lain esitöissä todetaan nimenomaisesti, että *"ehdotetun 4 §:n mukaan poliisi voisi laatia, ylläpitää ja päivittää luetteloja sellaisista ulkomaisista (alleviivaus tässä) internetsivustoista, joilla on lapsipornomateriaalia".* Lisäksi todetaan, että *"tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain (458/2002) 15 §:ssä säädetään vastuuvapaudesta tietojen tallennuspalveluissa. Sen mukaan tallennuspalveluja tarjoava ei ole vastuussa tallennettujen tietojen sisällöstä tai välittämisestä, jos hän toimii viipymättä tallentamansa tiedon saannin estämiseksi saatuaan tosiasiallisesti tietoonsa, että tallennettu tieto on ilmeisesti rikoslain 11 luvun 8 §:n tai 17 luvun 18 tai 18 a §:n vastainen. Rikoslain 17 luvun 18 ja 18 a §:ssä säännellään sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämisestä, mihin sisältyy muun muassa lapsipornografia. Olemassa olevassa laissa on näin ollen säädetty teleyritysten velvollisuudesta oman vastuunsa välttääkseen poistaa lapsipornomateriaali palvelimiltaan. Tästä kotimaisilla palvelimilla olevan materiaalin poistamisesta on erotettava ulkomailta Suomeen internetin kautta tapahtuva lapsipornografian levittäminen, jonka estotoimista on kyse ehdotetussa laissa".* Edelleen todetaan, että lain *"tarkoituksena on ainoastaan varmistaa se, että poliisilla on oikeus luovuttaa laatimansa ulkomaisia (alleviivaus tässä) lapsipornomateriaalia sisältäviä sivuja koskeva luettelo teleyrityksille."*

On tietysti hyvin monia tapoja *"edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan estää pääsy ulkomailla pidettäviin lapsipornosivuihin"*, joka on määritelty lain tarkoitukseksi sen 1 §:ssä. Pelkästään lain tarkoituksesta ei kuitenkaan käsitykseni mukaan voida tehdä sitä johtopäätöstä, että mikä tahansa toimi, joka edistää lain tarkoitusta, olisi hyväksyttävä ja poliisin toimivallassa. Onkin mielestäni sinänsä olemassa perusteita tulkita tilannetta niin, että lakia ei ole tarkoitettu kotimaisten sivustojen suodatuksen.

Lisäksi on otettava huomioon, että jos katsotaan, että kotimaisen sivuston ylläpitäjä ilmeisesti

syyllistyy rikoslain 17 luvun 18 tai 18a §:ssä tarkoitettuun rikokseen sukupuolisiveellisyyttä loukkaavia kuvia levittäen Internetissä, on käytettävissä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu verkkoviestin jakelun keskeyttämismääräys.

Toisaalta on, kuten edellä jo mainittiin, todettava, että itse laissa ei ole otettu kantaa siihen, voiko estolistalle asettaa myös kotimaisia sivustoja. Lain tulkinnassa on ensisijaisesti lähdeittävä lain sanamuodosta. Keskusrikospoliisi on saanut tulkinnalleen tukea myös Helsingin kihlakunnansyyttäjä Antti Simolan 30.4.2008 tekemästä päätöksestä, jossa hän katsoi, että kun lapsiporno.info-sivusto on rakentanut linkkejä lapsipornosivustoille, on tätä sivustoa itseäänkin arvioitava lapsipornoa levittäväksi sivustoksi. Keskusrikospoliisilla on Simolan mukaan ollut laillinen syy sisällyttää mainittu sivusto estolistalle. Tutkintapyyntöön tekijä oli katsonut, että poliisi rikkoo lakia nimenomaan siksi, että listalle oli laitettu tämä kotimainen sivusto.

Kummankin tulkintavaihtoehdon puolesta on siis esitettävissä perusteluita. Edellä todetuista syistä en ota asiaan enemmälti kantaa. Joka tapauksessa pidän lain soveltamisen kannalta ongelmallisena sitä, että laissa ei nimenomaisesti säädetä sen soveltamisalan kannalta keskeisestä kysymyksestä, eli siitä, koskeeko se myös kotimaisia sivustoja.

3.3.4

Suodatuksen tarkkuus

Selvityksissä on tuotu esiin, että suodatuksen toteuttaminen ei ole täysin ongelmaton. Keskusrikospoliisin mukaan samaa suodatustekniikkaa on kylläkin Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa jo vuosia käytetty ilman merkittäviä ongelmia. Joka tapauksessa kun jokin sivusto käsittelee yksinomaan lapsipornografiaa, sivuston valinta estotoimien kohteeksi on saadun selvityksen mukaan yksinkertaista ja käytetty suodatustekniikka toimii hyvin. Arvostelua on syntynyt erityisesti sellaisten suodatettujen sivustojen osalta, jotka sisältävät lähes yksinomaan aikuispornografiaa, mutta joiden pissakin yksittäisissä kuvissa esiintyy henkilöitä, joiden on ollut perusteltua syytä olettaa olevan 18 vuotta nuorempia. Sivustoihin, jotka sisältävät sekä laillista että laitonta aineistoa, teleyritysten käyttämä suodatustekniikka soveltuu heikommin, sillä suodatus kohdistuu koko sivustoon. Sinänsä katson, että laillisen aineiston julkaiseminen lapsipornografian ohella samalla sivustolla ei ole este sivuston luokittelulle lapsipornosivustoksi.

Sisäasiainministeriöltä elokuussa 2008 saadun selvityksen mukaan poliisi oli jo sopinut teleyrityksiä edustavan yhdistyksen kanssa, että jatkossa teleyrityksille toimitetaan kaksi erillistä listaa. Toinen lista koskee yksinomaan lapsipornografiaa sisältäviä sivustoja, joihin voidaan soveltaa nykyisenlaista suodatusta. Toinen lista koskee yksittäisiä sivuja, joihin voidaan kohdistaa täsmäsuodatusta (URL-suodatus). Teleyritysten tekniset valmiudet ratkaisevat, missä laajuudessa ja aikataulussa ne pystyvät ottamaan käyttöön tekniikkaa, joka mahdollistaa yksittäisten sivujen suodattamisen. Keskusrikospoliisilta maaliskuussa 2009 saadun tiedon mukaan teleyrityksille toimitetaan nykyään kaksi listaa, mutta vain yhdellä operaattorilla on valmiudet tarkempaan suodatukseen.

Joka tapauksessa se, toteutetaanko suodatusta ylipäätään ja miten se toteutetaan, kuuluu teleyritysten vapaaseen harkintavaltaan. Saatujen selvitysten perusteella katson, että poliisi on riittävästi pyrkinyt edesauttamaan sitä, että teleyritykset voisivat kohdentaa suodatusta. Tältä osin on todettava, että laissa tai sen esitöissä ei ole juuri otettu kantaa siihen, miten ja millä tarkkuudella suodatus (tai estolistalle merkitseminen) lainsäätäjän käsityksen mukaan pitäisi tapahtua.

Totean vielä, että keskusrikospoliisi on käytettävissäni olevan selvityksen mukaan kohdistanut

suodatusta myös esimerkiksi sivustoon, josta poliisi toteaa, ettei sivusto sisällä lapsipornografiaa, mutta joka on valittu estotoimien kohteeksi, koska sivusto tarjoaa keskitetyn ja laajan pääsyn lapsipornografiasivustoille. Lapsipornosivuston määritelmä laissa onkin varsin väljä ("kuvan levittämistä internetin kautta"), ja on mahdollista tulkita tällaisen sivuston olevan "kuvan levittämistä internetin kautta". Toisaalta tähän määritelmään voisi ajatella mahtuvan jopa hakukoneiden (joita tosin ei voitane pitää sivustoina). Erona hakukoneisiin voi myös ajatella olevan, että sivuston, jonne on nimenomaisesti koottu lapsipornografiasivustoille johtavia linkkejä, voidaan tulkita ilmeisen tarkoituksellisesti pyrkivän levittämään lapsipornografiaa (ks. myös jäljempänä kohdassa 3.3.6 tarkemmin selostettu apulaisvaltakunnansyyttäjän päätös, jossa hän katsoi, että linkkien rakentaminen voi sinänsä merkitä aineiston levittämistä rangaitussäännösten tarkoittamassa suhteessa). Viittaan toisaalta jo edellä lausumaani siitä, että on monia tapoja edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan estää pääsy ulkomailla pidettäviin lapsipornosivuihin, joka on määritelty lain tarkoituksiksi. Pelkästään lain tarkoituksesta ei voi tehdä sitä päätöstä, että mikä tahansa toimi, joka edistää tätä tarkoitusta, olisi poliisin toimivallassa.

Linkityksen oikeudellisen merkityksen arvioinnin ongelmia kohdataan myös muissa yhteyksissä. Esimerkiksi Ruotsissa käydyssä ns. Pirate Bay -oikeudenkäynnissä käräjäoikeus katsoi kolmen henkilön syyllistyneen avunantoon tekijänoikeusrikoksiin, vaikka heidän sivustoillaan ei sinänsä ollut tekijänoikeuksien suojaamaa aineistoa, vaan vain linkkejä.

Joka tapauksessa Helsingin hallinto-oikeuden 20.5.2009 antaman, lainvoimaa vailla olevan päätöksen kohteena olleessa keskusrikospoliisin päätöksessä oli kysymys myös siitä, voidaanko lakia soveltaa sivustoon, joka ei itse sisällä lapsipornografiaa, mutta jonka on katsottu toimivan portaalina lapsipornosivustoille. Näin ollen totean vain yleisesti, että määrittelemättömyys näyttää sinänsä olevan lainsäätäjän tietoinen ratkaisu. Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että *"niitä tietoja, joita luetteloon voidaan merkitä, ei ole säännöksessä tarkemmin rajattu sen johdosta, että estotoimien tekninen toteutus on tarkoitus jättää teleyritysten harkintaan. Näin ollen on perusteltua, ettei ehdotettu lain säännös rajoita teknisen toteutuksen mahdollisuuksia myöskään tulevaisuutta ajatellen."*

Tätä ratkaisua voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena, kun estolistalle joutuminen joka tapauksessa avaa (varsin usein toteutuvan) mahdollisuuden joutua suodatuksen kohteeksi. Kun suodatuksella kiistatta on vaikutuksia perustuslaissa suojatun sananvapauden käyttämiselle, tulisi sitä sääntelevän lainsäädännön olla riittävän tarkkarajaista.

3.3.5

Poliisin ylläpitämän suodatuslistan salaisuus

Kanteluissa arvosteltiin sitä, että poliisin ylläpitämä lista lapsipornosivustoista on salassa pidettävä.

Lapsipornografian estotoimista annetun lain mukaan poliisin laatimat luettelot lapsipornosivustoista ovat salassa pidettäviä. Kysymys on siis lainsäätäjän tietoisesta ratkaisusta. Salassapitoa on lain esitöissä perusteltu sillä, että jos luettelo olisi julkinen asiakirja, sitä voitaisiin käyttää myös väärin.

Poliisi menettelee lainmukaisesti, kun se ei anna tietoa kyseisistä salassa pidettävistä luette-loista kuin teleyrityksille.

Kokonaan eri asia on, että tiedotusvälineissä olleiden tietojen mukaan estolistan tietoja on jul-

kistettu Internetissä. Tämä ei poista poliisin velvollisuutta pitää luettelot salassa.

3.3.6

Esitutinnan aloittaminen tapauksessa <http://lapsiporno-info>

Useissa kanteluissa arvosteltiin sitä, että <http://lapsiporno-info>-sivuston ylläpitäjää A:ta vastaan aloitettiin esitutkinta. Erityisesti tuotiin esiin se, että sivusto ei sisällä lapsipornografiaa ja se, että sivustolla olleiden estolistan osoitteiden muuttaminen linkeiksi ei ole rangaistavaa.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toimitti asiassa esitutinnan, jonka perusteella apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske päätti 10.3.2009, ettei syytteen nostamiselle ole perusteita. Tämä perustui siihen, että jälkikäteen ei ollut mahdollista todentaa, mitä kuva-aineistoa estotoimen kohteena olevat sivustot tosiasiallisesti sisälsivät sillä hetkellä, kun A oli luonut niihin linkkejä. Vaihtoehtoista tapaa näyttää toteen, mitä aineistoa sivustot olivat sisältäneet, ei ole. Tässä asiassa ei näin ollen voitu pitää A:n syytäksi toteavaa tuomiota todennäköisempänä kuin tuomiota, jossa syyte häntä vastaan hylätään. Tämän vuoksi Kalske katsoi, että asiassa ei ole riittävää näyttöä syytteen nostamiseen.

Se, että syyttäjä tekee syyttämättäjättämispäätöksen, ei kuitenkaan sinällään osoita, että esitutinnan aloittamiselle ei olisi ollut perusteita. Esitutkinta aloitetaan, kun on syytä epäillä rikosta, kun taas syyttämättä jättäminen voi perustua siihen, ettei ole todennäköisiä syytä epäillyn syyllisyyden tueksi.

Tässä tapauksessa syyttämättäjättämispäätöksessä todetaan seuraavaa. *"Arvioitavaksi tulee ensinnäkin kysymys, täyttyykö rikoslain 17 luvun 18 ja 18a §:ssä säädetty levittämistunnusmerkistö, mikäli tekijä perustaa omalta sivustoltaan ns. linkkejä sellaisiin verkkosivustoihin, joita poliisi on luokitellut edellä tarkoitetuiksi lapsipornosivustoiksi. Arvioitavaksi tulee myös kysymys, täyttyykö viitattujen rangaistussäännösten levittämistunnusmerkistö jo siitä, että tekijä julkaisee osoitetietoja tällaisille lapsipornosivustoiksi luokitelluille verkkosivustoille.*

Katson, että linkkien rakentaminen voi sinänsä merkitä aineiston levittämistä rangaistussäännösten tarkoittamassa suhteessa (alleviivaus tässä). Perustan näkemykseni siihen, että aineiston levittäminen on tässä yhteydessä asiallisesti pitkälle samaistettavissa aineiston saataville asettamiseen. Viimeksi mainitusta tekemuodosta on olemassa kannanotto siinä hallituksen esityksessä (HE 153/2006 vp), joka johti rikoslain 34 luvun 9a §:ssä tarkoitettua vaaran aiheuttamista tietojenkäsittelylle -kriminalisoinnin muuttamiseen (laissa 540/2007; tuli voimaan 1.9.2007). Tämä kriminalisointi koskee muun muassa haittaohjelman levittämistä. Sanotussa lainvalmisteluasiakirjassa todetaan, että 'saataville asettaminen tarkoittaa myös linkittämistä internetsivulta sellaiselle sivulle, jolta haittaohjelma on haettavissa'. Jo ennen tätä on Riihimäen käräjäoikeuden lainvoimaa saaneessa tuomiossa 20.2.2006 nro 06/137 (dnro R 06/71) katsottu, että linkkien luominen osoittamaan muille sivustoille, joissa on saatavilla haittaohjelma, merkitsi rikoslain 34 luvun 9a §:ssä tarkoitettua haittaohjelman asettamista tietoverkkoon yleisesti kopioitavaksi. Käräjäoikeus käsitteli sanotussa asiassa syytettä, joka perustui rangaistussäännöksen aikaisempaan muotoon.

Sitä vastoin olen jonkin verran varauksellinen sen suhteen, täyttyykö rikoslain 17 luvun 18 ja 18a §:ssä säädetty levittämistunnusmerkistö jo pelkästään lapsipornosivustoja koskevien osoitetietojen julkaisemisesta."

Esitutkintalain 2 §:n mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Syytä epäillä -kynnystä on lain esi-

töissä (HE 14/1985 s. 16) kuvattu siten, että rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen. Esitutinnan aloittamiskynnystä ei voida esitutkintalain esitöiden mukaan asettaa kovin korkealle harkittaessa, onko esitutkintaan ryhdyttävä. Varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei vaadita.

Lain käyttämän käsitteen "syytä epäillä" soveltaminen konkreettiseen tapaukseen jättää tutkinnanjohtajalle jonkin verran harkinnanvaraa. Siihenkin nähden, mitä apulaisvaltakunnansyyttäjä on edellä siteeratusta syyttämättäjättämispäätöksessään linkittämisen merkityksestä todennut, en katso, että esitutkinnan toimittaminen puheena olevassa asiassa olisi ollut moitittavaa. Asiassa on ollut esitutkintalaissa tarkoitetulla tavalla syytä epäillä rikosta.

3.3.7

Suodatuksen kohteiden oikeusturvasta

Useat kantelijat arvostelivat sitä, ettei estolistalle joutunut palveluntarjoaja saa tietoa listalle joutumisesta ja kysytään, miten asiaan voi saada muutosta. Onkin totta, että poliisi ei ilmoita listalle ottamisesta eikä puheena olevassa laissa ole säädetty muutoksenhakumahdollisuudesta.

Hallituksen esityksessä todetaan täältä osin seuraavaa. *"Luettelo laatiessaan poliisi toimii normaalilla virkavastuullaan. Samoin mahdollisiin vahingonkorvauskysymyksiin sovelletaan samoja säännöksiä kuin poliisin toimintaan yleensä. Luettelon laatimisesta, ylläpitämisestä tai päivittämisestä ei synny valituskelpoista päätöstä. Yleiset oikeussuojasäännökset, kuten esimerkiksi kantelumahdollisuus, kohdistuvat luonnollisesti myös tässä laissa säädettäväksi ehdotettuun poliisin toimintaan...Poliisin on laadittava tiedote, joka tulee näkyviin joka kerta, kun joku pyrkii sellaiselle sivustolle, johon pääsy on estetty. Tiedotetta laatiessaan poliisi voi toimia yhteistyössä teleyritysten kanssa. Tiedotteesta on käytävä ilmi se, että sivustolle pääsy on estetty, miksi se on estetty ja mihin voi ottaa yhteyttä, jos syytä tai toisesta katsoo sen olevan tarpeellista. Yhteystiedot on myös selvästi mainittava. Mitään estettä ei ole sille, että yhteystahojia on myös useampia kuin yksi. On luonnollista, että yhteys voitaisiin ottaa ainakin poliisiin. Tämän lisäksi voitaisiin yhteystahona mainita esimerkiksi teleyritys tai järjestö. Tällä voitaisiin pyrkiä yhteydenottokynnyksen madaltamiseen. Myös tiedotteen tekninen toteutus jätetään poliisin ja teleyritysten yhteistyössä harkittavaksi. Erityisesti teknisessä puolella avainasemassa lienevät juuri teleyritykset, vaikka säännös ei luokaan teleyrityksille velvoitetta yhteistoimintaan. Käytännössä kaikkien teleyritysten lienee mahdotonta osallistua tiedotteen laadintaan. Poliisi voi harkintansa mukaan toimia yhteistyössä jonkin tai joidenkin teleyritysten ja niitä edustavien tahojen kanssa. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on varmistaa ehdotetun järjestelmän läpinäkyvyys."*

Estolistan laatiminen on lain esitöissä siten katsottu tosiasialliseksi hallintotoimeksi, joka ei ole valituskelpoinen. Tällaista ratkaisua voidaan perustella, mutta se ei suinkaan ole ainoa mahdollinen.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Kuten edellä kohdassa 3.3.4 olen todennut, Helsingin hallinto-oikeus on ollut eri mieltä kuin keskusrikospoliisi siitä, onko mahdollista saattaa estolistalle merkitsemisen laillisuus tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kun hallinto-oikeuden päätökseen on vielä mahdollista hakea muutosta, totean vain yleisellä tasolla seuraavaa.

Keskusrikospoliisin ratkaisulla merkitä sivusto estolistalle on ilmeisesti varsin usein tosiasiallisesti vaikutusta ainakin sananvapauden eli tietojen (esimerkiksi kuvien) julkistamisen ja vastaanottamisen kannalta. Sillä voi olla merkitystä myös elinkeinovapauteen: kun sivustolle pääsy estetään, ei myöskään siellä mahdollisesti olevia palveluja voida käyttää. Se, että eston (vapaaehtoisesti) toteuttaa teleyritys, ei mielestäni kokonaan poista kytkentää julkisen vallan toimien (eli estolistan laatimisen) ja näiden perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen väliltä. Vapaaehtoisuuden osalta kiinnittää myös huomiota se, että lain esitöissä todetaan, että liikenne- ja viestintäministeriön tarkoituksena on seurata lain tavoitteiden toteutumista ja jos toivottuja tuloksia ei saada tältä pohjalta aikaan, on ministeriö valmis harkitsemaan velvoittavien lainsäädäntötoimien valmistelun aloittamista.

Totean myös, että Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi maaliskuussa 2008 (eli sen jälkeen, kun laki lapsipornografian estotoimista tuli voimaan) suosituksen Internet-suodatuksesta ("*on measures to promote the respect for freedom of expression and information with regard to Internet filters*", CM/Rec (2008)6), jossa esitetään lukuisia näkökohtia muun muassa suodatuksen toteuttamistavoista ja sen kohteiden oikeusturvasta.

Ylipäättään katson, että kun viranomaisten toiminnalla on tosiasiallisesti edellä todetulla tavalla vaikutusta perusoikeuksien toteutumiselle, niin olisi perusteita myös sille ratkaisulle, että olisi säädetty estolistalle joutumisen olevan saatettavissa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tätä puoltaisi mielestäni myös se, että lapsipornografian käsite sisältää arvostuksenvärisiä elementtejä samoin kuin se, mitä edellä kohdassa 3.3.3 on todettu suodatuksen tarkkuuden ongelmista. Esille nousseet tulkintakysymykset ja niiden vaikutukset estotoimien kohteeksi joutuneille eivät käsitykseni mukaan ole ainakaan kaikilta osin erityisen vähäisiä. Oikeussuojan jättäminen vain viranomaisen itseoikaisun tai kantelumahdollisuuden varaan ei välttämättä ole erityisen tehokasta. Esimerkiksi oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa poliisia sitovasti määrittellä, miten lakia olisi sovellettava.

Nämä seikat huomioon ottaen ja kun lain soveltamisesta on saatu kokemuksia parin vuoden ajalta, katson olevan aihetta arvioida, tulisiko estotoimien kohteiden oikeusturvaa vahvistaa esimerkiksi säätämällä mahdollisuudesta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Pelkän oikeuskäytännön varaan tätä kysymystä ei mielestäni ole asianmukaista jättää, vaikka muutoksenhakumahdollisuus edellä mainitussa keskusrikospoliisin 20.3.2009 tekemää päätöstä koskevassa asiassa hyväksyttäisiinkin.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Olen edellä kohdassa 3.3.2 kiinnittänyt keskusrikospoliisin huomiota huolellisuuteen suodatuslistan laadinnassa. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi keskusrikospoliisille. Muutoin ei käytettävissäni olevassa selvityksessä ole tullut esiin, että keskusrikospoliisi olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin soveltaessaan lapsipornografian estotoimista annettua lakia.

Varsinaiset ongelmat liittyvät pikemminkin itse lakiin. Se on varsin suppea ja monia mielestäni tärkeitä kysymyksiä on edellä todetusti jätetty käytännön soveltajan ratkaistavaksi. Jos laissa ei säädetä jostain asiasta, niin soveltajan harkintavalta yleensä laajenee. Tätä harkintavaltaa keskusrikospoliisin virkamiehet ovat käyttäneet. Puheena olevalla lailla on sinänsä kiistatta hyvä tarkoitus. Lapsipornografian vastustaminen ja sen levittämisen estäminen on erittäin tärkeää. Mielestäni voidaan kuitenkin kysyä, tulisiko erityisesti sananvapauden käytännön toteutumisen näkökulmasta arvioiden laissa olla säännöksiä, jotka turvaisivat nykyistä paremmin

estotoimien kohteeksi joutuneiden oikeusturvaa. Viitataan edellä esille ottamiini useisiin tulkin-
nanvaraisiin kysymyksiin (erityisesti kotimaisten sivustojen asema, suodatuksen tarkkuus ja
linkityksen merkitys sekä muutoksenhakuoikeus) ja lain voimaan tulon jälkeen annettuun edel-
lä mainittuun Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen. Huomiotani on kiinnittänyt
myös EU:n parlamentissa tänä keväänä käsiteltävänä ollut ns. telekommunikaatiopaketti, jon-
ka käsittelyssä yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi on noussut se, tulisiko Internetin käyttörajoi-
tuksilla olla aina tuomioistuinkontrolli.

Pyydänkin liikenne- ja viestintäministeriötä 4.9.2009 mennessä ilmoittamaan, onko sen mie-
lestä edellä esiin tuomani näkökohdat ja mainitsemani eurooppalainen kehitys huomioon otta-
en tarvetta uudistaa kyseistä lakia, vai miten sen näkemyksen mukaan edellä esille otetut tul-
kintakysymykset voidaan muuten saada asianmukaisesti ratkaistuksi.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.

- - -

29.5.2009

Dnro 1186/2/09

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Juha Haapamäki

BESLUT MED ANLEDNINGEN AV KLAGOMÅL BETRÄFFANDE LAGEN OM ÅTGÄRDER SOM HINDRAR SPRIDNING AV BARNPORNOGRAFI SAMT DESS TILLÄMPNING

1 ÄRENDE

Riksdagens justitieombudsman fick år 2008 inalles 32 klagomål (samt ytterligare några år
2009), med kritik av lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi och dess till-
ämpning. I klagomålen kritiserades särskilt centralkriminalpolisens förfaranden. Inlämnarna av
klagomålen framförde bland annat kritik mot att lagen över huvud taget stiftats, likaså klandra-
des åtgärder av internetjänsteföretagen. Några av klagomålen hade först skickats till statsrå-
dets justitiekansler, som överförde klagomålen till riksdagens justitieombudsman.

I klagomålen ansågs de i lagen upptagna blockeringsåtgärderna strida mot grundlagen efter-
som de innebär förhandscensur, likaså kritiserades särskilt följande omständigheter:

1. På spärrlistan (som också går under namnet filtreringslista) har enligt de klagande medta-
gits betydliga mängder annat än barnpornografiska webbplatser.
2. En del av de klagande har ansett att bara utländska webbplatser borde få förekomma på
spärrlistan. Ändå har blockeringsåtgärder enligt klagomålen också riktats mot webbplatsen
<http://lapsiporno-info>, som hålls av en finsk server.
3. Kritiken i några av klagomålen gällde att det hade inletts förundersökning av den person
som håller den nämnda webbplatsen (nedan benämnd A).

4. Filtreringen leder enligt de klagande till systematisk censurering av hela servern, trots att filtreringen endast borde ha inriktats på enstaka uppsättningar av sidor med barnpornografiskt innehåll.

5. Klagomålen gällde också rättsskyddet för dem som upprätthåller sidorna, bl.a. det att spärrlistan är sekretessbelagd och hur den som hamnat på spärrlistan skall få kännedom om att han eller hon införts på listan och hur en ändring kan fås till stånd i saken.

2

UTREDNING

Med anledning av klagomålen begärdes en utredning av centralkriminalpolisen. Inrikesministeriets polisavdelning och dess enhet för polisverksamhet har också inkommit med utlåtanden. Kopior av dessa fogas till detta beslut.

Jag har också haft tillgång till ett protokollet från förundersökningen, 6070/R/106648/08 och en utredning av kriminalinspektör Pekka Vasara på centralkriminalpolisen, med anledning av det berörda fallet. En kopia av Vasaras utredning tillställs den av de klagande som berörs av saken.

Likaså har jag fått ta del av ett beslut som fattats 20.3.2009 av centralkriminalpolisen (262/09/09) samt Helsingfors förvaltningsdomstolens 20.5.2009 beslut i ärendet (09/0704/3).

Föredraganden i detta ärende studerade i mars 2009 hos centralkriminalpolisen stickprovsmässigt delar av det material som i de enskilda fallen har lett till att webbplatser blivit uppförda på spärrlistan, och diskuterade också i övrigt olika frågor med anknytning till spärrlistan.

3

AVGÖRANDE

3.1

Justitieombudsmannens befogenheter

Lagen ger inte riksdagens justitieombudsman rätt att undersöka förfaranden av privatpersoner eller privata företag. Ombudsmannen får bara granska åtgärder av myndigheter, tjänstemän och andra som utför offentliga uppdrag.

Av lagen följer att mina befogenheter inte omfattar rätten att undersöka förfaranden utav privata affärsföretag, med andra ord ingår det inte i mina uppgifter att granska den verksamhet som bedrivs av teleföretag av det slag som nämns i lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi.

Granskning av riksdagens lagstiftningsarbete eller lagarnas överensstämmelse med grundlagen är inte heller något som omfattas av justitieombudsmannens befogenheter. Justitieombudsmannen kan alltså inte inom ramen för sin laglighetsstillsyn ingripa i riksdagens lagstiftning, inte heller i det samhälleliga beslutsfattande som styr detta.

Det är inte heller min sak att ta ställning till den nämnda lagens effektivitet. Lagstiftarna har valt att stifta lagen som ett av många sätt att förhindra spridandet av barnpornografi.

Det betyder att min uppgift i detta ärende bara kan vara att i första hand ta ställning till central-kriminalpolisens förfaranden vid tillämpningen av lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi. Med stöd av lagen om riksdagens justitieombudsman kan jag dessutom göra förslag till utveckling av stadgandena.

3.2

Allmänt om lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi

Syftet med lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi är, enligt dess 1 §, att skydda barn och trygga deras grundläggande rättigheter genom att främja åtgärder som kan användas till att blockera åtkomsten till webbplatser med barnpornografi vilka upprätthålls utomlands. I motiveringarna till propositionen (RP 99/2006 rd) skapades genom förslaget ett förfarande som på basis av självreglering ger både teleföretagen och polisen möjlighet att ingripa i en allvarlig form av sexuellt utnyttjande av barn. I lagberedningen sägs vidare att teleföretagen i och med denna lag har möjlighet att ta i bruk metoder som visar att de bär sitt samhällsansvar, i stället för att de skulle tillåta att deras system exploateras som effektiva distributionskanaler för kriminellt material. Polisen skall för sin del kunna använda sig av de möjligheter lagen ger för att hindra spridningen av kriminellt material som allmänt uppfattas som uttryck för en allvarlig form av sexuellt utnyttjande av barn.

Finland har även internationellt förbundit sig att skydda barn från alla former av exploatering och utnyttjande. Uppfyllandet av denna förbindelse förutsätter även lagstiftning, och den nämnda lagen är ett exempel på detta.

I 2 § i lagen definieras barnpornografisk webbplats som spridning via internet av bild som på ett sedlighetssårande sätt visar barn. Enligt lagberedningen är formuleringen så vald att den skall vara en direkt hänvisning till 17 kap. 18 § 1 mom. i strafflagen, där det anges vara straffbart att sprida bilder eller bildupptagningar som på ett sedlighetssårande sätt visar barn. Enligt det sistnämnda lagrummet betraktas som barn den som är yngre än 18 år och den vars ålder inte kan utredas, om det finns grundad anledning att anta att personen är yngre än 18 år. Därmed tillämpas lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi på sidor där det visas sedlighetssårande bilder av personer som det finns anledning att anta vara yngre än 18 år. I 17 kap. 19 § i strafflagen definieras barnpornografisk bild som följer: ett fotografi, ett videoband, en film eller någon annan verklighetstrogen bildupptagning som visar ett barn som deltar i samlag eller i något därmed jämförbart sexuellt umgänge, eller som visar barn på något annat uppenbart sedlighetssårande sätt.

Det är viktigt att ta i beaktande att det inte bara är fråga om bilder av mycket unga barn, utan att åldersgränsen i lagen dras vid 18 år. Jag konstaterar också att det, som jag ser saken, inte är väsentligt med tanke på uppförandet på spärllistan huruvida lagarna i webbplatsens hemland har brutits eller inte.

Lagen ifråga är i och för sig mycket kort, bara sex paragrafer plus en paragraf om ikraftträdandet. Om polisens uppgifter stadgas i paragraferna 4, 5 och 6. För tydlighetens skull vill jag påpeka att de här nämnda uppgifterna ingalunda utesluter övriga polisiära åtgärder, inte ens när det gäller utländska webbplatser; polisen bedriver också på det här området internationell verksamhet, exempelvis utbyte av information.

Enligt 4 § i lagen kan polisen utarbeta, föra och uppdatera en förteckning över webbplatser med barnpornografi. Polisen begär och tar emot uppgifter för detta ändamål från bland annat medborgarorganisationer, privatpersoner, teleföretag och myndigheter.

I 5 § stadgas om skyldigheten att ge ut information. Enligt lagrummet skall polisen utarbeta ett meddelande som omtalar att åtkomsten till en webbplats är blockerad av ett skäl som avses i denna lag. Polisen kan utarbeta meddelandet i samarbete med teleföretagen. Meddelandet skall visas varje gång som åtkomsten till webbplatsen blockeras. Av meddelandet skall framgå

- 1) att åtkomsten till webbplatsen är blockerad,
- 2) skälen till att åtkomsten blockeras,
- 3) information om vem som vid behov kan kontaktas, och
- 4) kontaktoppgifterna till dem som avses i 3 punkten.

I lagens 6 § stadgas om sekretess och utlämnande av uppgifter. Enligt paragrafen är de förteckningar som polisen utarbetar enligt 4 § sekretessbelagda. På tystnadsplikten för de anställda hos teleföretagen och övriga som handlar för teleföretagens räkning tillämpas 23 och 35 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I paragrafens 2 moment sägs att polisen har rätt att, utöver vad som bestäms i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, lämna ut information till teleföretagen från den förteckning som avses i 4 §.

3.3

Ställningstaganden

3.3.1

Är det i detta fall fråga om förhandscensur av ett slag som strider mot grundlagen?

Enligt 12 § i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag. Det skall beaktas att yttrandefriheten gäller utöver framförande av information, åsikter och meddelanden även mottagandet av sådana. Publicering och mottagning av sedlighetssårande information, åsikter och meddelanden (inklusive bilder) är inte som sådana uteslutna ur yttrandefriheten. Trots detta har det i strafflagen bestämts att exempelvis distribution och innehav av barnpornografi är straffbart. Å andra sidan måste det observeras att enbart tittande på barnpornografi (utan innehav av materialet) inte är ett brott.

Som jag redan konstaterade har jag inte befogenheter att övervaka riksdagens lagstiftningsarbete, inte heller att granska i vilken mån lagarna är förenliga med grundlagen. Jag vill ändå påpeka att det i regeringens beredning har behandlats den nämnda lagens relation till grundlagen och riksdagen har, enligt vad jag har förstått, ansett att de framförda synpunkterna till dessa delar är tillräckliga. Det ansågs t.ex. inte vara nödvändigt att begära utlåtande av grundlagsutskottet under den tid propositionen behandlades i riksdagen. Detta är något som riksdagen i sin lagstiftarfunktion skall besluta om, och det är inte min uppgift att bedöma hur motiverat beslutet är.

Vad beträffar centralkriminalpolisen, vars granskning hör till mina befogenheter, konstaterar jag att den håller och upprätthåller en förteckning över barnpornografiwebbplatser och skickar information om detta till teleföretagen, eftersom detta enligt lag hör till polisens uppgifter och eftersom inrikesministeriet bestämt att det är centralkriminalpolisen som skall göra det. Teleföretagen beslutar frivilligt vad de gör med de uppgifter de fått in. Att döma av den utredning som jag fått, har en del teleföretag gett sina kunder möjlighet att låta bli att använda filtrering, och andra företag har inte alls tagit filtreringen i bruk. Många av operatörerna har inte ens tek-

nisk beredskap att företa filtrering. Det nämns i utredningen att det att någon hamnar på spärrlistan inte automatiskt leder till att tillgången till sidorna blockeras. Det är inte fråga om att polisen ens i verkligheten kan bestämma vad teleföretagen gör, utan dessa ges valfrihet i saken.

Den verksamhet som centralkriminalpolisen bedriver med stöd av lagen är inte sådan förhandscensur som förbjuds i grundlagen. En annan sak är att polisens verksamhet kan sägas ha verkningar på hur yttrandefriheten i praktiken realiserar, alltså på skickandet och mottagandet av meddelanden. Det är en fråga som jag återkommer till senare.

3.3.2

Finns det på spärrlistan mängder av sådant som inte är barnpornografiska webbplatser?

Centralkriminalpolisen avgör om uppförandet på spärrlistan utgående från situationen när granskningen sker. Senare kan den uppförda webbplatsens innehåll ha ändrats, och sådana ändringar kan ske kontinuerligt. Enligt utredningen kan webbplatsernas sidoinnehåll också produceras slumpmässigt, utgående från material som råkar finnas på en server, likaså kan sidorna produceras utgående från den DNS-adress som hör till betraktarens dator. Vidare kan innehållet på en webbplats variera beroende på vilka sidor som besöks och på tittarens dators geografiska position. Detta kan leda till kritik mot spärrlistan, eftersom där givetvis kan förekomma sidor som efter polisens granskning har ändrats så att där inte längre förekommer barnpornografi. Enligt information från centralkriminalpolisen i mars 2009 stryks en uppsättning sidor naturligtvis från spärrlistan om det observeras att där inte finns barnpornografi.

Problemet är hur listan uppdateras. Om det till centralkriminalpolisen inte inkommer anmälan om någon sida, så är observationen av att innehållet ändrats en sak som polisen på eget bevåg måste göra. Det är inte möjligt att heltäckande följa upp sidorna i realtid, på grund av att antalet sidor är så stort. Frågan om hur ofta polisen på eget initiativ går in på sidor som uppförts på spärrlistan för granskning är något som polisen själv måste avgöra. I lagen eller i förrarbetena till lagen nämns denna fråga inte.

I en förundersökning, där föremålet för misstankarna var den som höll webbplatsen <http://lapsiporno-info>, bedömde centralkriminalpolisen i mars 2008 att omkring hälften av sidorna inte längre uppfyllde kriterierna för spärrning. Jag vill också nämna att sidorna med barnpornografi i allmänhet tycks vara ganska kortlivade. I en utredning år 2007 kom det fram att 71 % av sidorna (av inalles nästan 3000) hölls öppna högst 50 dagar (Internet Watch Foundation, årsberättelse för år 2007).

Jag vill också nämna det som jag redan berörde ovan i punkt 3.2, att begreppet barnpornografi innehåller flera element som är föremål för subjektiv tolkning. Exempel: Är bildmaterialet av barnet sådant att det är sedlighetssårande? Finns det grundad anledning att anta att personen är yngre än 18 år? Om de här frågorna kan olika personer ha olika åsikter, och det är tolkningsfrågor av det här slaget som kan ligga till grund för kritiken som hävdar att det på spärrlistan tagits med annat än sidor med barnpornografi. I centralkriminalpolisens utlåtande sägs att strafflagens nuvarande definition av barnpornografi är problematisk beträffande åldersgränsen för skydd och så kallad barnerotik, och att det skulle vara lättare att inrikta de hindrande åtgärderna om kriteriet för spärråtgärderna i lagen vore "uppenbar sexualisering av barn".

I alla händelser sparas det material som läggs till grund för spärråtgärderna. Föredraganden i detta ärende har stickprovsmässigt granskat innehållet i de sidor som av centralkriminalpolisen förts in på spärrlistan. Jag vill betona att det naturligtvis var fråga om sidornas innehåll vid

den tidpunkt när polisen fattade beslut om uppförande på spärrlistan, med andra ord kan innehållet ha ändrats sedan dess. I de granskade fallen har ingenting kommit fram som ger anledning att förmoda att centralkriminalpolisens tjänstemän skulle ha överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt, när de fattade beslutet att det var fråga om barnpornografisidor. Det ansågs inte vara ändamålsenligt att företa en genomgång av samtliga webbplatser som fanns upptagna på listorna, med tanke på deras stora antal.

Centralkriminalpolisen medger själv att det vid uppförandet på listorna kan ha inträffat "ett fåtal mänskliga misstag". Sådana fel borde naturligtvis inte få förekomma alls, utan de förteckningar som centralkriminalpolisen upprättar måste uteslutande gälla webbplatser med barnpornografiskt innehåll. Jag har dock ingen anledning att misstänka att de misstag som det är fråga om inte är sådana att det inte räcker med att jag inskräper behovet av stor omsorg vid uppgörandet av spärrlistorna. Allmänt sett har jag inte anledning att anta att centralkriminalpolisen skulle på listorna uppföra sådana sidor som inte – åtminstone till vissa delar - består av barnpornografi.

Till filtreringens inriktning återkommer jag närmare nedan.

3.3.3

Uppförandet av inhemska webbsidor på spärrlistan

Centralkriminalpolisen konstaterar i sin utredning följande: "*Syftet med lagen är att främja åtgärder som kan användas till att blockera åtkomsten till webbplatser med barnpornografi vilka upprätthålls utomlands. Dock har blockeringsåtgärderna i lagen inte avgränsats till att enbart gälla utländska webbplatser. Om en finsk webbplats erbjuder koncentrerad och omfattande tillgång till barnpornografiska sidor som hålls utomlands, är valet av denna webbplats till föremål för blockering precis en sådan åtgärd som avsågs när lagen stiftades.*"

Jag konstaterar att det i mars 2009 ställdes krav på centralkriminalpolisen att från spärrlistan avlägsna en viss webbplats, dels eftersom denna webbplats enligt kravet aldrig hade innehållit material av det slag som nämns i 2 § i lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi, dels eftersom webbplatsen ifråga befann sig i Finland. Till detta hade centralkriminalpolisen den 20.3.2009 fattat ett beslut där det sägs att kravet förkastas, eftersom förutsättningarna för upptagning på spärrlistan föreligger. Enligt beslutet kan ändring sökas i detta genom besvär till Helsingfors förvaltningsdomstol. Helsingfors förvaltningsdomstol lämnade ärende den 20.5.2009 utan prövning. Förvaltningsdomstolen ansåg – med andra ord annorlunda än centralkriminalpolisen – att det inte var fråga om ett överklagbart beslut.

I den lag som här diskuteras ingår inga bestämmelser om möjligheterna att söka ändring. I lagberedningen sägs det i stället uttryckligen att utarbetandet, upprätthållandet och uppdateringen av spärrlistan inte leder till ett beslut som kan överklagas.

I varje fall är förvaltningsdomstolens beslut överklagbart till högsta förvaltningsdomstolen. Det är alltså möjligt att frågan om lagen är tillämplig på inhemska webbplatser, kan ännu i detta ärende upptas till prövning av en domstol, ifall förvaltningsdomstolens beslut överklagas. Trots att det inte är känt om högsta förvaltningsdomstolen kommer att ta upp fallet till prövning, kan jag inte för närvarande ta ställning till denna fråga på ett sätt som skulle innebära ingripande i ett beslut som i inte vunnit laga kraft.

Trots detta anser jag att jag, på ett allmänt plan, kan föra fram följande:

Oavsett hur domstolen avgör ärendet är det enligt min åsikt problematiskt att det inte av lagen framgår om den är tillämplig även på inhemska webbplatser. Motiveringar för och emot saken kan framföras.

För det första är det riktigt att det i själva lagen inte sägs att blockeringsåtgärderna bara kan inriktas på barnpornografiska webbsidor i utlandet. Å andra sidan konstateras det uttryckligen i motiveringarna till propositionen. *"Enligt förslaget till 4 § kan polisen utarbeta, föra och revidera en förteckning över utländska (min understreckning) webbplatser med barnpornografi."* Det sägs också: *"I 15 § lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster (458/2002) regleras ansvarsfrihet vid lagring av information. Enligt bestämmelsen är tjänsteleverantören inte ansvarig för innehållet i den lagrade informationen eller för förmedlingen av den, under förutsättning att tjänsteleverantören utan dröjsmål vidtar åtgärder för att göra den information som lagrats oåtkomlig efter att ha fått faktisk kännedom om att den information som lagrats uppenbart strider mot 11 kap. 8 § eller 17 kap. 18 eller 18 a § i strafflagen. 17 kap. 18 och 18 a § i strafflagen gäller spridning av pornografisk bild, inklusive barnpornografi. I gällande lag bestäms således om teleföretagens skyldighet att avlägsna barnpornmaterial från sina servrar, för att undvika eget ansvar. Denna skyldighet att avlägsna material på inhemska servrar behöver särskiljas från spridningen av barnpornografi från utlandet till Finland via Internet, vars förhindrande den föreslagna lagen gäller".* Vidare sägs det *"Dessutom är syftet med den föreslagna lagen endast att säkerställa att polisen har rätt att överlämna sin förteckning över utländska (min understreckning) webbplatser med barnpornografi till teleföretag"*.

Det finns naturligtvis väldigt många sätt att *"främja åtgärder som kan användas till att blockera åtkomsten till webbplatser med barnpornografi, vilka upprätthålls utomlands"*, något som ju anges som lagens syfte i dess 1 §. Dock kan man enligt min uppfattning inte enbart av lagens syfte dra den slutsatsen att vilken som helst åtgärd, förutsatt att den främjar lagens syfte, vore godtagbar och ingår i polisens befogenheter. Jag anser därför att det i och för sig finns fog för en sådan tolkning av situationen, att lagen inte är avsedd för filtrering av inhemska webbplatser.

Likaså måste det beaktas att om det anses att en inhemsk innehavare av webbsidor uppenbart gör sig skyldig till ett brott enligt 17 kap 18 eller 18a § genom spridning av barnpornografisk bild på internet, så kan ingripande i saken ske med ett föreläggande att avbryta distributionen av ett nätmeddelande, enligt 18 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation.

Å andra sidan måste det konstateras, som ovan sades, att det i själva lagen inte tas ställning till frågan om det på spärllistan också kan uppföras inhemska webbsidor. I tolkningen av lagen måste man i första hand utgå från ordalydelsen i lagen. Centralkriminalpolisen har också fått stöd för sin tolkning i form av ett beslut fattat 30.4.2008 av Helsingfors häradsåklagare Antti Simola; i sitt beslut ansåg åklagaren att webbplatsen lapsiporno.info måste anses vara en sida för spridning av barnpornografi, eftersom där finns en sammanställning av länkar till diverse barnpornografiska webbsidor. Enligt Simola har centralkriminalpolisen haft laga skäl att ta med den nämnda webbplatsen på sin spärllista. Den som hade inlämnat undersökningsbegäran hade ansett att polisen uttryckligen hade brutit mot lagen genom att på listan uppföra denna inhemska webbplats.

Det kan alltså föras fram motiveringar för båda tolkningsalternativen. Av orsaker som framgår ovan, kan jag inte dess vidare ta ställning till tolkningen. I alla händelser anser jag det vara problematiskt för lagens tillämpning att där inte stadgas om en av de fundamentala frågorna beträffande tillämpningsområdet, nämligen huruvida inhemska webbplatser omfattas av lagen.

3.3.4

Filtreringens särskiljningsförmåga

Det påpekas i utredningen att företagandet av filtrering inte är helt problemfritt. Enligt central-kriminalpolisen har den filtreringsteknik som används dock varit i bruk i Norge, Sverige och Danmark utan betydande problem. I alla händelser, om en uppsättning webbsidor uteslutande består av barnpornografi, är det enligt utredningen enkelt att välja webbplatsen till föremål för blockeringsåtgärder, och i sådana fall fungerar filtreringstekniken bra. Kritiken har särskilt gällt sidor som innehåller nästan enbart vuxenpornografi, men så att där förekommer enstaka bilder av personer som det finns anledning att anta vara yngre än 18 år. På webbplatser som innehåller både lagligt och olagligt material fungerar teleföretagens filtreringsteknik sämre, eftersom filtreringen inriktas på webbplatsen som helhet. Min uppfattning är att publicering av lagligt material vid sidan om olagligt på samma webbplats inte är ett hinder för att webbplatsen ifråga kategoriseras som barnpornografiwebbplats.

Enligt en utredning som i augusti 2008 gavs av inrikesministeriet hade polisen redan kommit överens med den förening som företräder teleföretagen att teleföretagen i fortsättningen förses med två separata listor. Den ena av dessa upptar sidorna som enbart innehåller barnpornografi, på vilka filtreringen av det nuvarande slaget kan tillämpas. Den andra listan gäller enstaka sidor som kan utsättas för preciserad filtrering (URL-filtrering). Teleföretagens tekniska beredskap är avgörande för i vilken omfattning och med vilken tidtabell de kan ta i bruk en teknik som gör det möjligt att filtrera fram enstaka sidor. Enligt den information som erhållits från centralkriminalpolisen i mars 2009, förses teleföretagen numera med de båda listorna, men att bara en operatör har förmågan att företa preciserad filtrering.

I alla händelser hör frågan om huruvida filtreringen utförs över huvud taget, och med vilka metoder, till det som teleföretaget fritt kan avgöra. Av de inkomna utredningarna att döma anser jag att polisen i tillräcklig omfattning har försökt främja teleföretagens förmåga att precisera filtreringen. I detta avseende måste det sägas att det varken i lagen eller i propositionsskriften har tagits ställning till frågan om hur och med vilken exakthet filtreringen (eller upptagningen på spärrlistan) borde verkställas, enligt lagstiftarens uppfattning.

Jag konstaterar vidare att centralkriminalpolisen, enligt den utredning som jag fått tillgång till, också har uppfört till spärrlistan en webbplats som enligt polisen inte innehåller barnpornografi; blockeringen i detta fall har företagits eftersom webbplatsen ifråga erbjuder koncentrerade och omfattande länkar till sidor med barnpornografi. Definitionen av barnpornografiwebbplatser är i lagen i själva verket ganska allmänt hållen ("spridning via internet av bild som på ett sedlighetssårande sätt visar barn"), och det är en helt möjligt tolkning att en webbplats av den nämnda slaget innebär just "spridning via internet av bild". Å andra sidan kunde den här definitionen också tänkas vara tillämplig på vanliga sökprogram (låt vara att de knappast kan anses vara webbplatser). Skillnaden mellan webbplatser av det nämnda slaget och sökprogrammen kan också anses vara att en webbplats som specifikt ger en sammanställning av länkar till barnpornografisidor kan tolkas vara uttryckligen avsedd för spridning av barnpornografi (jfr även det nedan i punkt 3.3.6 refererade beslutet av biträdande riksåklagaren, där denne anser att uppställningen av länkar i sig redan innebär spridning av material på det sätt som omfattas av straffbestämmelserna). Å andra sidan vill jag hänvisa till det jag ovan nämnt om att det finns många sätt att främja åtgärder som gör det möjligt att spärra tillgången till barnpornografiska sidor utomlands – och det är ju definitionsmässigt lagens syfte. Enbart lagens syfte räcker inte som motivering för slutledningen att vilka åtgärder som helst, förutsatt att de främjar lagens syfte, hör till polisens befogenheter.

Problemen med bedömningen av den juridiska betydelsen av länkning kommer också fram i andra sammanhang. Exempelvis i Sverige under rättegången om Pirate Bay dömde tingsrätten tre personer för medhjälp till upphovsrättsbrott, trots att deras webbplatser inte direkt innehöll upphovsrättsskyddat material, utan bara länkar till sådant.

I alla händelser var det i centralkriminalpolisen beslut av 20.3.2009 fråga om kan lagen tillämpas på en webbplats som inte själv innehåller barnpornografi men som utgör en portal till barnpornografiska sidor. Beslutet överklagades som sagt till Helsingfors förvaltningsdomstol som icke upptog saken till prövning. Eftersom beslutet icke vunnit laga kraft konstaterar jag endast allmänt att den obestämda formuleringen i lagen faktiskt verkar ha uppstått till följd av ett medvetet beslut hos lagstiftaren. I regeringens proposition sägs det bl.a. att *"De uppgifter som kan införas i förteckningen har inte reglerats närmare i bestämmelsen. Orsaken till detta är, att det tekniska förverkligandet av spärrfunktionen lämnas till teleföretagens prövning. Det är sålunda motiverat att en bestämmelse i den föreslagna lagen inte begränsar de tekniska möjligheterna att genomföra spärrfunktionen, inte heller med hänsyn till framtiden"*.

Lösningen kan anses vara i viss mån problematisk eftersom införandet på spärrlistan i alla händelser (mycket ofta) öppnar möjligheterna att utsättas för filtrering. Eftersom filtreringen otvivelaktigt har verkningar på användandet av den i grundlagen fastställda yttrandefriheten, är det viktigt att den lagstiftning som leder till regleringen har tillräckligt klart definierade gränser.

3.3.5

Sekretessbeläggningen av den av polisen hållna filtreringslistan

I flera av klagomålen kritiserades det att den lista som polisen utarbetar om barnpornografiska webbplatser är sekretessbelagd.

Det står i lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi att de förteckningar som polisen utarbetar om barnpornografiska webbplatser är sekretessbelagda. Det är alltså fråga om ett medvetet beslut från sida. I propositionens förklaringar motiveras sekretessen med det att en förteckning i form av en offentlig handling riskerar att användas fel.

Polisen följer alltså lagen med sin vägran att lämna ut uppgifter om den sekretessbelagda förteckningen till andra än teleföretagen.

En helt annan sak är sedan att uppgifter om spärrlistan enligt vad som sagts i media också har publicerats på Internet, men detta innebär i sig ingen ändring av polisens skyldighet att hålla förteckningarna hemliga.

3.3.6

Inledandet av förundersökning i fallet som gäller <http://lapsiporno-info>

Flera av klagomålen gällde att förundersökning hade inletts gentemot A, hållaren av webbplatsen <http://lapsiporno-info>. Det som särskilt framhölls är att denna webbplats inte innehåller barnpornografi och att det inte kan vara straffbart att omvandla olika på spärrlistan upptagna adresser till webblänkar.

Polisinrättningen i Helsingfors härad har i ärendet företagit en förundersökning, vars resultat var att biträdande riksåklagare Jorma Kalske 10.3.2009 beslutade att grunder för väckande av åtal saknas. Orsaken till beslutet var att det i efterskott inte var möjligt att föra i bevis vilket

bildmaterial som hade förekommit på de spärrade webbplatserna vid den tidpunkt när A upprättade länkarna till dem. Något alternativt sätt att bevisa vad de länkade sidorna hade innehållit finns inte. I detta ärende kunde det inte anses sannolikare att det ges en dom som finner A skyldig, än att domen innebär att åtalet mot A förkastas. Det var av denna anledning som Kalske ansåg att bevisföringen inte var tillräckligt stark för väckande av åtal.

Det att en åklagare fattar beslut om att inte väcka åtal behöver dock inte betyda att förundersökningsförfarandet har varit obefogat. Förundersökning inleds när det finns skäl att misstänka brott, medan ett beslut att inte väcka åtal kan bero på att det inte finns tillräckliga bevis för att den misstänkte skall befinnas skyldig.

I detta fall konstateras i beslutet om att åtal inte väcks som följer (fritt översatt): "*Det första som behöver övervägas är frågan om kriterierna för spridning enligt 17 kap. 18 och 18a § i strafflagen uppfylls om upprättaren på sin egen webbsida lägger in s.k. länkar till andra sidor som av polisen har kategoriserats som barnpornografiska enligt ovan. Likaså måste det övervägas om kriterierna i de nämnda straffbestämmelserna uppfylls redan om upprättaren av en webbsida publicerar adressuppgifter som leder till sådana webbplatser som kategoriserats som barnpornografiska.*

Jag anser att upprättandet av länkar redan i sig kan innebära spridning av material av det slag som omfattas av straffbestämmelserna (min understreckning). Jag baserar detta synsätt på att spridningen av materialet på detta sätt sakligt sett och till stora delar kan jämföras med att själva materialet ställs till förfogande. Beträffande det sistnämnda gärningssättet har en ståndpunkt tagits i en regeringsproposition (RP 153/2006 rd) som ledde till en ändring av kriminaliseringen av orsakande av fara för informationsbehandling (i lag 540/2007 som trädde i kraft 1.9.2007). Kriminaliseringen gäller bl.a. spridning av datavirus och motsvarande skadliga program. I lagberedningsdokumentet står: 'Med att ställa till förfogande avses också att skapa länkar från en internetsida till en sida där det skadliga programmet är tillgängligt.' Redan tidigare har det i en laga kraft vunnit dom i Riihimäki tingsrätt 20.2.2006 nr 06/137 (dnr R 06/71) ansetts att upprättandet av länkar som leder till andra internetsidor där skadliga program finns, innebär detsamma som det i 34 kap. 9a § avsedda spridandet eller ställandet till förfogande av skadliga dataprogram. I det nämnda fallet behandlade tingsrätten ett åtal som byggde på strafförordnandet i dess tidigare form.

Däremot ställer jag mig med viss reservation till frågan om kriterierna om spridning i 17 kap. 18 och 18a § i strafflagen redan är uppfyllda för att adressuppgifter till barnpornografiska webbsidor publiceras."

Enligt 2 § i förundersökningslagen skall polisen göra förundersökning när det på grund av anmälan till den eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Tröskeln "skäl att misstänka" har i beredningen av förundersökningslagen (RP 14/1985 rd) beskrivits så att det skall finnas skäl att misstänka brott när en förnuftigt tänkande människa utgående från egna observationer kommer till ett sådant resultat. Tröskeln för inledande av förundersökning får enligt beredningen av förundersökningslagen inte göras mycket hög vid övervägningen om förundersökning bör inledas. Det krävs inte att det är säkert eller högst sannolikt att brott inträffat.

När det gäller hur det i lagen använda uttrycket "skäl att misstänka" skall tillämpas på ett konkret fall har undersökningsledaren ett visst mått av prövningsrätt. Också med beaktande av vad biträdande riksåklagaren har sagt om skapande av länkar i det ovan citerade beslutet om att inte väcka åtal, anser jag inte att det hade varit klandervärt att företa förundersökning i det

nämnda fallet. I ärendet fanns det orsak att misstänka brott, på det sätt som avses i förundersökningslagen.

3.3.7

Om rättsskyddet för dem som utsatts för filtrering

Flera av de klagande kritiserade att en tjänsteproducent som införts på spärllistan inte blir underrättad om att så skett, och det frågas hur en ändring kan fås i saken. Det är sant att polisen inte meddelar om upptagningen på listan och att det i den aktuella lagen inte stadgas någonting om möjligheterna att söka ändring.

I motiveringarna till propositionen sägs om detta bl.a. följande: *"När polisen utarbetar förteckningen handlar den under sitt normala tjänsteansvar. Likaså tillämpas samma bestämmelser som på polisens verksamhet i allmänhet när fråga är om skadeståndskrav. Utarbetandet, upprätthållandet och uppdateringen av förteckningen leder inte till ett beslut som kan överklagas. Allmänna rättsskyddsmedel, såsom klagan, gäller naturligtvis också den verksamhet som här föreslås bli befäst i lag [...] Polisen skall utarbeta ett meddelande som skall visas varje gång någon försöker få åtkomst till en webbplats som är blockerad. Polisen kan utarbeta meddelandet i samarbete med teleföretagen. Meddelandet skall omtala att åtkomsten till webbplatsen är blockerad, varför det är så och vart man kan vända sig om man av något skäl anser att det behövs. Kontaktuppgifterna skall också klart anges. Det finns inget skäl till att kontaktinstanserna vore flera än en. Det är naturligt att kontakt alltid kan tas åtminstone till polisen. Andra kontaktinstanser kunde vara ett teleföretag eller en organisation. På detta sätt kunde tröskeln till kontakttagande kanske sänkas. Även meddelandets tekniska genomförande lämnas till polisen och teleföretagen att övervägas i samarbete. Speciellt i fråga om den tekniska sidan torde just teleföretagen vara i nyckelställning, även om bestämmelsen inte skapar någon förpliktelse till samarbete för teleföretagen. I praktiken torde det vara omöjligt att alla teleföretag skulle delta i utarbetandet av meddelandet. Polisen kan enligt egen prövning samarbeta med ett eller flera teleföretag och deras representanter. Bestämmelsen siktar mot att garantera att det föreslagna arrangemanget är transparent."*

Uppgörandet av spärllistan har alltså i lagberedningen ansetts vara en faktisk förvaltningsåtgärd, som inte kan överklagas. Visst finns det fog för en lösning av detta slag, men denna lösning är inte den enda möjliga.

Som min egen ståndpunkt i fallet vill jag konstatera följande.

Som jag redan ovan i punkt 3.3.3 har konstaterat hade Helsingfors förvaltningsdomstol i sitt beslut 20.5.2009 en annan åsikt än centralkriminalpolisen om frågan om huruvida ett införande på spärllistan kan tas till domstol för behandling. Eftersom förvaltningsdomstolens beslut är överklagbart och beslutet icke således vunnit laga kraft, konstaterar jag endast allmänt följande.

Centralkriminalpolisens beslut att föra upp en webbplats på spärllistan har uppenbart mycket ofta reella verkningar åtminstone beträffande yttrandefriheten, ss. utgivning och mottagning av data (t.ex. bilder). Beslutet kan också vara av betydelse för friheten att bedriva näring, när tillgången till sidorna blockeras, och eventuella tjänster som där erbjuds inte kan användas. Det att blockeringen företas (frivilligt) av ett teleföretag, avlägsnar inte enligt min uppfattning helt kopplingen mellan åtgärder av det offentliga (alltså sammanställningen av spärllistan) och den verkliga realiseringen av de nämnda grundrättigheterna. För frivillighetens vidkommande är det också värt att uppmärksamma det som står i lagberedningen, om att kommunikationsmini-

steriets avsikt är att följa hur lagens målsättning förverkligas. Såvida önskade resultat inte nås med detta arrangemang, är ministeriet berett att överväga en beredning av förpliktande lagstiftningsåtgärder.

Jag vill också nämna att Europarådets ministerkommitté i mars 2008 (alltså efter att lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi trädde i kraft) utfärdade en rekommendation om internetfiltrering ("*on measures to promote the respect for freedom of expression and information with regard to Internet filters*", CM/Rec (2008)6). I rekommendationen finns många synpunkter bl.a. på sätten att genomföra filtreringen och på rättsskyddet för dem som utsatts för filtrering.

Rent allmänt anser jag, eftersom myndigheternas åtgärder på det ovan beskrivna sättet verkligen har inverkan på realiseringen av de grundläggande rättigheterna, att det finns goda skäl även för en lösning som innebär att det stadgas om möjligheter för dem som uppförs på en spärrlista att få detta förfarande prövat i domstol. Synpunkter som talar för detta är också, som jag ser det, att begreppet barnpornografi innefattar element som bygger på subjektiva värderingar och det som ovan nämnts i punkt 3.3.4 om precisionsproblem i filtreringen. De tolkningsfrågor som förts fram, och verkningarna av dessa tolkningar för dem som drabbats av blockeringsåtgärderna, är enligt min uppfattning inte så obetydliga, åtminstone inte till alla delar. Att rättsskyddet uteslutande görs beroende av myndigheternas egna rättelser eller möjligheten att göra klagan är inte nödvändigtvis särskilt effektivt. Exempelvis justitieombudsmannen har inte befogenheter att definiera hur lagen bör tillämpas, på ett sätt som är bindande för polisen.

Med beaktande av dessa omständigheter, och med tanke på att erfarenheter av lagens tillämpning har samlats under ett par års tid, anser jag att det finns orsak att bedöma om rätts-säkerheten för dem som drabbats av blockeringsåtgärderna bör stärkas, exempelvis så att det stadgas om möjligheten att ta ärendena till behandling i domstol. Min uppfattning är att det inte är ändamålsenligt att denna fråga lämnas enbart beroende av rättspraxis, även om möjligheten till ändringsökande av centralkriminalpolisens beslutet 20.3.2009 skulle godkännas.

4

SAMMANFATTNING OCH ÅTGÄRDER

Jag har ovan i punkt 3.3.2 betonat vikten av att centralkriminalpolisens förfarande med omsorg när spärrlistan görs upp. I detta syfte skickar jag en kopia av detta beslut till centralkriminalpolisens. Till övriga delar har den utredning som jag tagit del av inte visat att centralkriminalpolisens skulle ha överskridit eller missbrukat sina befogenheter i sin tillämpning av lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi.

De egentliga problemen har snarare att göra med själva lagen. Denna lag är mycket begränsad, och som ovan sagts är den så avfattad att många, i mitt tycke väsentliga frågor har lämnats öppna för avgörande av den som tillämpar lagen. Om en lag lämnar någon omständighet onämnd, så leder det i allmänhet till att tillämparen får ökad makt att göra bedömningar, och denna makt har centralkriminalpolisens tjänstemän utnyttjat. Den lag som här behandlas har i sig otvivelaktigt ett gott syfte. Det är mycket viktigt att barnpornografi motarbetas och dess spridning hindras. Ändå kan man enligt min åsikt fråga sig om det inte, särskilt med tanke på det praktiska realiserandet av yttrandefriheten, i lagen borde ingå bestämmelser som bättre än nu skulle garantera rättsskyddet för dem som utsatts för blockeringsåtgärder. Jag hänvisar till de ovan beskrivna frågorna som är öppna för tolkning, särskilt frågan om de inhemska webbplatsernas ställning, filtreringens exakthet och länkbildningen samt rätten att söka ändring.

Vidare hänvisar jag till den nämnda rekommendationen av Europarådets ministerkommitté, som gavs efter att lagen hade trätt i kraft. Jag har också uppmärksammat det i EU-parlamentet på våren 2009 behandlade s.k. telekommunikationspaketet, i vars behandling en av de centrala frågorna hade att göra med huruvida begränsningar av internetbruk alltid borde ställas under domstolskontroll.

Följaktligen ber jag kommunikationsministeriet före 4.9.2009 meddela, om ministeriet anser, med beaktande av de synpunkter jag ovan anfört och med hänsyn till den av mig nämnda europeiska utvecklingen, att ett behov föreligger att ändra ifrågavarande lag, eller på vilka sätt ministeriet anser att de ovan framförda tolkningsfrågorna annars på ett ändamålsenligt sätt kan lösas.

Ärendet föranleder inte övriga åtgärder.



6.8.2008

ad SM-2008-561/Vi-1

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN
KANSLIA 177, 238, 561, 563, 578, 596, 603, 605, 606
607, 610, 611, 613, 619, 622, 630, 631, 632, 635, 654
Dno 655, 656, 659, 677, 693, 716, 717, 728, 732, 736, 738 ja
Seapui 73/8-08 873/4/08
postissa jätti itse telefax

Viite

Selvitys- ja lausuntopyyntöne 29.1. (dnro 238/4/08) ja 19.5.2008 (dnrot 177, 561,563,578,596, 603, 605, 606, 607, 610, 611,613, 619, 622, 630, 631, 632, 635, 654, 655, 656, 659,677,693, 716, 717, 728, 732, 736, 738 ja 873/4/08)

SELVITYS JA LAUSUNTO

Oheisena toimitetaan selvitykset kanteluihin koskien keskusrikospoliisin menettelyä lapsipornografian estotoimista annetun lain soveltamiseen.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on hankkinut asiaan poliisiosaston poliisi-toimintayksikön ja keskusrikospoliisin selvitykset. Keskusrikospoliisin antaman selvityksen liite nro 2 koskee meneillään olevaa esitutkintaa, joten liite on kokonaan salassa pidettävä (JulkL 24.1§:n 3 k.).

Sisäasiainministeriön poliisiosasto yhtyy keskusrikospoliisin esikunnan lausunnossaan esittämään.

Poliisijohtaja


Kimmo Hakonen

Ylitarkastaja


Pekka Kokkonen

LIITTEET

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausuntopyyntö liitteineen
Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikön lausunto
Keskusrikospoliisin esikunnan lausunto liitteineen



SM/PO/EK

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöt

LAPSIPORNOGRAFIAN ESTOTOIMISTA ANNETUN LAIN SOVELTAMINEN KRP:SSÄ

Sukupuolisiveellisyttä esittävän kuvan hallussapito ja levittäminen on kriminalisoitu rikoslaissa. Sen estämiseksi ja torjumiseksi säädettiin 1.1.2007 voimaan tullut laki lapsipornografian levittämisen estotoimista (1068/2006). Lain tarkoituksena on lasten ja heidän perusoikeuksiensa suojaamiseksi edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan estää pääsy ulkomailla ylläpidettäviin lapsipornosivustoihin.

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 9 §:n mukaan keskusrikospoliisin tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkintaa sekä kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimenetelmiä. Saman pykälän nojalla sisäasiainministeriö määrää keskusrikospoliisin tutkittavaksi kuuluvat asiaryhmät sekä päättää keskusrikospoliisin ja poliisin muiden yksiköiden välisistä tutkintajärjestelyistä.

Sisäasiainministeriö määrännyt (SM-2007-00776/Ri-0) keskusrikospoliisin tehtäväksi laissa lapsipornografian levittämisen estotoimista tarkoitetun lapsipornosivustoja koskevan luettelon laatimisen, ylläpitämisen ja päivittämisen sekä lain 5 §:ssä mainitun tiedotteen laatimisen.

Keskusrikospoliisi on 1.8.2008 päivätyssä kanteluvastauksessaan antanut vastauksensa yhteensä 31 eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille saapuneissa kanteluissa esitettyihin kysymyksiin ja siihen, miten keskusrikospoliisi on pannut lain lapsipornografian levittämisen estotoimista täytäntöön. Poliisiosaston poliisitoimintayksikkö katsoo, että keskusrikospoliisi on osaltaan täyttänyt sille asetetut lakisääteiset tehtävät eikä menettelyssä ole moitittavaa. Poliisitoimintayksiköllä ei ole lisättävää keskusrikospoliisin antamaan vastukseen.

Poliisiylitarkastaja

Robin Lardot

Ylikomisario

Ulla Köckritz



1.8.2008

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto
Poliisiylitarkastaja Jouni Välkki/
tiedoksi Köckrich

SISÄASIAINMINISTERIÖ

1.8.2008

INRIKESMINISTERIÖ

SM-2008-561/VI-1

LAPSIORNOGRAFIAN SUODATUSTA KOSKEVAT KANTELUT

Sisäasiainministeriö on 26.5.2008 toimittanut keskusrikospoliisin vastattavaksi kaikkiaan 31 kantelua, jotka ovat tulleet eduskunnan oikeusasiamieheltä ja oikeuskanslerilta (liite 1).

Sisäasiainministeriön saatteessa on todettu, että keskusrikospoliisin on hankittava eduskunnan oikeusasiamiehen pyytämä selvitys ja annettava asiassa oma lausuntonsa. Määräpäivä lausunnon toimittamiselle on 6.8.2008.

Eduskunnan oikeusasiamies on omassa saatteessaan esittänyt seuraavat kysymykset ja pyytänyt keskusrikospoliisin lausuntoa seuraavista seikoista:

1. Suodatuslistalla on merkittävän paljon muitakin kuin lapsipornosivuja.
2. Suodatuslistalla on muitakin kuin ulkomaisia sivustoja. Esimerkkinä Matti Nikin lapsiporno.info - sivusto, johon kantelijoiden mukaan tulisi reagoida vain kotimaisin esitutkintakeinoin.
3. Suodatus kattaa säännönmukaisesti koko palvelimen, vaikka sen pitäisi kohdistua yksittäisiin sivustoihin.
4. Sivuston ylläpitäjien oikeusturva on puutteellinen: suodattuksesta ei ilmoiteta sivuston ylläpitäjille, heitä ei kuulla hallintolainkäytön tarkoitamalla tavalla, eikä heillä ole muutoksenhakekeinoja käytettävissään.
5. Miten poliisin toiminta suodatuslistojen laatimisessa, ylläpidossa, päivittämisessä ja päätöksenteossa on ylipäätään järjestetty ja miten tietojen luovuttaminen teleyrityksille tapahtuu?
6. Mitkä ovat keskusrikospoliisin mukaan ongelmakohtia lain soveltamisessa?

Lisäksi yksittäisissä kanteluissa on esitetty muun muassa seuraavat kysymykset:

- Miksi suodatuslistat ovat ylipäätensä salassa pidettäviä, kun niiden sisältö kuitenkin on verraten helposti selvitettävissä muilla keinoilla,
- Miksi poliisi lausuu FAQ - sivuilla (kysymyksiä ja vastauksia) räjähdysaineita käsittelevien nettisivustojen olevan paheksuttavia,
- Täyttääkö poliisin tiedotussivun varoitusteksti, jolle palvelin ohjaa suodatuslistalle pyrkivän henkilön, kunnianloukkauksen tai jonkin muun rikoksen tunnusmerkistön?



Vastaukset on seuraavassa jaettu siten, että

1. Kohtana on selvitelty listojen laatimiseen liittyvä prosessi eli oikeusasiamiehen lausuntopyyntönsä kohta 5

Keskusrikospoliisi selvittää samassa yhteydessä toimenpiteitä, joihin ryhdytään ulkomaisilla palvelimilla havaittujen lapsipornosivujen suhteen.

2. kohtana lausutaan kysymyksiin 1 ja 3 (suodatuksen kohteena muut kuin lapsipornosivut, suodatus kattaa koko sivuston)

3. Kohtana on otettu muut kanteluissa olevat kysymykset

4. Matti Nikin sivujen estotoimia koskeviin kysymyksiin vastataan erikseen tässä kohdassa. Koska kyseisessä asiassa on meneillään esitutkinta, jota koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä, vastauksen liitteenä on kokonaan salassa pidettävä selvitys Nikin sivustojen estotoimista. (liite 2)

5. Ongelma-alueet lain soveltamisessa, kehittämispohdinnat jne. Sivustojen ylläpitäjien oikeusturvaa käsitellään lyhyesti tässä kohdassa

Vastauksen rajaus

Keskusrikospoliisin vastauksessa ei puututa useissa kanteluissa esitettyihin kysymyksiin, olisiko laki tullut säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä tai onko lain voimassaolo loukannut joidenkin henkilöiden ilmaisuvapautta.

Kansainväliset velvoitteet lapsipornografian torjumiseksi

Lapsipornografian torjuntaa koskevia kansainvälisiä velvoitteita on asetettu muun muassa lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 60/1991), joka solmittiin vuonna 1989. Suomea sopimus on velvoittanut vuodesta 1991. Sopimuksen 34 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat suojelemaan lasta kaikilta riiston ja hyväksikäytön muodoilta. Tässä tarkoituksessa sopimusvaltiot ryhtyvät erityisesti kaikkiin tarkoituksenmukaisiin kansallisiin sekä kahden- ja monenvälisiin toimenpiteisiin estääkseen lapsen houkuttelemisen tai pakottamisen osallistumaan laittomiin seksuaalisiin tekoihin, lasten hyväksikäytön prostituutiossa tai muussa laittomassa seksuaalisen toiminnan harjoittamisessa ja lasten hyväksikäytön pornografisissa esityksissä tai aineistoissa.

Ulkomaiset viranomaiset ovat arvioineet, että netissä on noin 2000 - 3000 sivustoa, jotka kokonaan tai pääasiassa sisältävät lapsipornografiaa. Lisäksi on olemassa vielä tätä suurempi joukko sivustoja, jotka sisältävät osittain myös lapsipornografiaa.

Euroopan neuvoston tietoverkkorikosyleissopimuksen 9 artiklan mukaan kunkin sopimuspuolen on ryhdyttävä tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja mui-



hin toimenpiteisiin säätääkseen lainsäädäntönsä mukaisesti rangaistavaksi tahallisen ja oikeudettoman:

- a) lapsipornografian tuottamisen tietojärjestelmän välityksellä tapahtuvaa levittämistä varten;
- b) lapsipornografian tarjoamisen tai saataville asettamisen tietojärjestelmän välityksellä;
- c) lapsipornografian levittämisen tai siirtämisen tietojärjestelmän välityksellä;
- d) lapsipornografian hankkimisen omaan tai toisen käyttöön tietojärjestelmän välityksellä; ja
- e) lapsipornografian hallussapidon tietojärjestelmässä tai tietovälineellä.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä nämä velvoitteet on toteutettu rikoslaisissa ja lapsipornografian levittämisen estotoimista annetussa laissa (1068/2006).

Poliisin toimivallasta

Kanteluissa on esitetty kanta, että poliisin toiminta asiassa ei perustuisi poliisilaisissa säädettyihin tehtäviin. Poliisilain mukaan poliisin tehtävänä on rikosten ennaltaehkäiseminen ja selvittäminen (PoL 1 §). Lapsipornografian estotoimia koskevassa laissa (4 §) suodatuslistan laatiminen on nimenomaan osoitettu poliisin tehtäväksi. Siten poliisilla on selkeä toimivalta asiassa.

1. Suodatusprosessin kuvaus

1.1 Keskusrikospoliisin toiminta suodatuslistojen laatimisessa, ylläpidossa ja päivittämisessä

Estolistaa ylläpidetään keskusrikospoliisin rikostietopalvelun toimesta. Estolistalle sivustoja valittaessa poliisilla on käytössään muiden maiden estolistat, lastensuojelujärjestöiltä saadut tiedot lapsipornografiasivustoista ja yksittäisiä palautteita kansalaisilta.

Sivustoja listalle valittaessa sovelletaan rikoslain 17 luvun 19 §:ssä olevaa lapsipornografian määritelmää ja 17 luvun 18 §:ssä säädettyä suojaikärajaa. Ratkaisun listalle valinnasta tekee sivuston tarkastanut henkilö. Epäselvissä tapauksissa hän neuvottelee asiasta poliisipäällystöön kuuluvan esimiehensä kanssa, joka ratkaisee asian. Estotoimien kohteena oleva sivuston sisältö tallennetaan, jotta estotoimien perusteet voidaan jälkikäteen tarkastaa.

Estolistaa ryhdyttiin ylläpitämään syksyllä 2007 teknisten valmiuksien valmistuttua. Ensimmäinen 52 osoitetietoa koskeva lista toimitettiin teleyrityksille 26.10.2007. Tämän jälkeen lista karttui 3.12.2007, 18.1.2008 ja 8.2.2008 toimitetuin päivityksin. Viimeksi mainitun päivityksen jälkeen lista sisälsi yhteensä 1732 osoitetietoa. Tämän jälkeen listaa on päivitetty korjauksilla siten, että sieltä on poistettu muutama inhimillinen virhe ja osoit-



teita, joiden sivustot eivät enää täytä estotoimien edellytyksiä. Helmikuun 2008 lopussa lista sisälsi yhteensä 1724 osoitetietoa.

Tällä hetkellä estolistan kokonaispäivitys on loppusuoralla. Sivustojen seuranta ja listan päivittäminen joudutaan tekemään manuaalisesti, mutta tavoitteena on saada käyttöön järjestelmä, jonka avulla erityisesti listan päivittäminen nopeutuu huomattavasti. Tällöin sivustojen määrää voidaan myös kasvattaa huomattavasti.

1.2 Tietojen luovuttaminen teleyrityksille ja teleoperaattoreiden toiminta

Keskusrikospoliisi toimittaa päivitetyn estolistan säännöllisesti 20 teleyritykselle (FiCom ry:n jäsenyritykset), joiden toiminta kattaa yli 90 % kuluttajille tarjottavista nettipalveluista. FiCom ry osannee paremmin vastata mikä estotoimien kattavuus on.

Teleyritykset toimivat estotoimissa vapaaehtoisuuden perusteella. Joidenkin yritysten toimintalinja on jättää lopullinen ratkaisu asiakkaan tehtäväksi eli asiakkaan on mahdollista jättää suodatus käyttämättä, toiset eivät ole ottaneet sitä lainkaan käyttöön.

Lisäksi teleyritysten tekniset valmiudet määrittävät paljolti, missä laajuudessa ne pystyvät hyödyntämään poliisin toimittamia tietoja. Joukossa on yrityksiä, jotka eivät voi vielä teknisten valmiuksien puuttumisen vuoksi toimeenpanna estoja. Käytännössä Suomen paristasadasta teleoperaattorista vain murto-osalla on tekniset valmiudet estolistojen toteuttamiseen teknisesti.

Kanteluissa on tuotu esille, että keskusrikospoliisin palveluksessa olevat henkilöt olisivat ”aktiivisesti” pyrkineet vaikuttamaan yksityisten teleoperaattoreiden toimintaan. Käytännön toimien toteuttamisessa keskusrikospoliisin työntekijät ovat neuvotelleet FiCom ry:n edustajien kanssa. Neuvotteluihin on osallistunut myös muutaman yksittäisen teleyrityksen edustaja.

Poliisin tehtävä on ylläpitää listaa niistä sivustoista, jotka täyttävät estotoiminnan edellytykset. Poliisilla ei ole ollut mitään tarvetta tai halua vaikuttaa siihen mitkä teleyrityksen osallistuvat toimintaan ja miten yritykset toteuttavat estotoimenpiteet. Päinvastoin, julkisen keskustelun ollessa keväthalvella 2008 vilkkaimmillaan, muutamat teleyritykset ottivat keskusrikospoliisiin yhteyden ja ilmoittivat halukkuudestaan osallistua estotoimintaan.

1.3 Poliisin muut toimenpiteet lapsipornoa sisältävien sivustojen suhteen

Kanteluissa on tuotu esille näkökanta, jonka mukaan Suomen poliisin tulisi kansainvälisen toimintansa avulla pyrkiä sulkemaan kiellettyä aineistoa sisältävä sivusto tai palvelin.



On huomattava, että sivuston asettaminen suodatuslistalle Suomessa ei välttämättä merkitse, että sivuston sijaintimaan lakeja olisi rikottu. Lapsipornon määrittely vaihtelee maittain sekä kuvatun kohteen että suojaikärajojen suhteen. Estotoimia pitempään suorittaneiden maiden kokemus on, että sivustojen sulkeminen on käytännössä hyvin vaikeata, sillä sivustojen palvelimet vaihtuvat usein. Sivustojen sulkemisen edellyttävä prosessi ei ehdi mukaan teknisten muutosten mukana.

Yksittäisen maan viranomaisten on käytännössä vaikea pyrkiä sivustojen sulkemiseen muualla. EU-tason lainkäyttöviranomaisten yhteisiin toimiin on jo kiinnitetty huomiota: lapsipornografian levittämisen estotoimet ovat osa EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmän käynnistämää lapsipornografian CIRCAMP-torjuntahanketta (COSPOL Internet Related Child Abusive Material Project). Lapsipornografian levittämisen estotoimia ja niihin liittyviä muita yhteisiä toimia kehitetään CIRCAMP-työryhmässä. Samassa työryhmässä on jo kaavailuja tulevista yhteisistä muista toimenpiteistä lapsipornografiaan liittyvien rikosten torjumiseksi.

Keskusrikospoliisin toimii työryhmän ohella monella muulla tavalla lapsipornografiarikosten ja lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten paljastamiseksi. Näin ollen keskusrikospoliisin toimet eivät rajoitu vain estolistojen laatimiseen ja toimittamiseen suomalaisille teleoperaattoreille.

2. Suodatuksen toimivuus käytännössä

2.1. Estolistalla on merkittävän paljon muitakin kuin lapsipornosivuja

Julkisuudessa on väitetty poliisin sisällyttäneen estotoimien kohteeksi huomattavan määrän sivustoja, jotka eivät sisällä lainkaan lapsipornografiaa. Keskusrikospoliisin tiedossa ei ole kenen tekemään selvitykseen väitteet perustuvat, millä tavalla ja minkälaisin kriteerein mahdollinen selvitys on tehty. Siten asiaan ei voida ottaa tarkemmin kantaa.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että estotoimien kohteeksi valitseminen tapahtuu sen tilanteen perusteella, mikä kullakin sivustolla vallitsee tarkastushetkellä. Tämän jälkeen sivustojen sisältö on voinut muuttua. Lisäksi sivujen sisältö voidaan tuottaa sattumanvaraisesti palvelimella olevasta aineistosta tai sivut voidaan tuottaa katselijan käyttämän tietokoneen DNS-osoitteen mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, että sivuston sisältö voi vaihdella sen perusteella, milloin sivuilla käydään ja missä katselijan tietokone sijaitsee.

Estotoimien kohteeksi on valittu myös sellaisia sivustoja, jotka pääasiassa sisältävät aikuispornografiaa, mutta myös sellaisia yksittäisiä kuvia, joissa esiintyvien on perusteltua syytä olettaa olevan kahdeksatoista vuotta nuorempia (RL 17:18).



Nettiaktiivien antamien selvitysten mukaan nk. traffic trade - sivuistoilla on linkityksiä toisiinsa, jolloin yhdenkin sivuston lapsipornomateriaali aiheuttaa muiden linkitysten kautta siihen liittyvien sivustojen tulemisen estotoimien kohteeksi. Tämä estotoimien kohteeksi joutuminen riippuu siitä, miten ylläpitäjä on sivustonsa rakentanut. Kaikille sivustoille on yleensä mahdollista päästä myös niiden omien osoitteiden kautta, mutta ylläpitäjä on voinut rakentaa sivustonsa myös mainitunlaiseksi. Tämä on sivustojen ylläpitäjän tietoinen valinta.

2.2. Suodatus kattaa säännönmukaisesti koko sivuston, vaikka sen pitäisi kohdistua yksittäisiin sivuihin

Toiminnan alkuvaiheessa (ennen muuta operaattoreiden teknisten valmiuksien johdosta) suodatus on rakennettu DNS - suodatuksen varaan. Kun jokin sivusto käsittää yksinomaan lapsipornografiaa, sivuston valinta estotoimien kohteeksi on yksinkertaista ja käytetty suodatustekniikka toimii hyvin. Sivustoihin, jotka sisältävät sekä laillista että laitonta aineistoa, teleyritysten alkuvaiheessa käyttämä suodatustekniikka soveltuu heikommin, sillä yksikin lapsipornoksi tulkittu kuva sulkee koko sivuston.

Suodatustekniikka on sama kuin mitä esimerkiksi Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa on käytetty jo vuosia ja keskusrikospoliisin tietojen mukaan tämä ei ole siellä aiheuttanut merkittäviä ongelmia. Poliisin näkemyksenä on myös ollut se, että sivuston ylläpitäjä vastaa sivustojen sisällöstä kokonaisuudessaan ja samanaikainen laillisen aineiston esittäminen ei voi olla oikeuseruste lasten oikeuksien loukkaamiselle.

Kevätalvella 2008 on neuvoteltu liikenneministeriön ja teleoperaattoreiden edustajien kanssa siitä suodatustekniikkojen kehittämisestä, siten että käyttöön voitaisiin ottaa alkuperäistä suunnitelmaa vastaava sivukohtainen täsmäsuodatus. Täsmäsuodatus edesauttaa suodatuksen rajaamista tarkasti tietyllä palvelimella vain lapsipornografiaa sisältäviin sivuihin. Jatkossa on tarkoitus toimittaa teleyrityksille kahta listaa. Toinen lista koskisi yksinomaan lapsipornografiaa sisältäviä sivustoja, joihin voidaan soveltaa nykyisenlaista suodatusta (DNS). Toinen lista koskee yksittäisiä sivuja, joihin voidaan kohdistaa täsmäsuodatusta (URL-suodatus). Teleyritysten tekniset valmiudet ratkaisevat, missä laajuudessa ne pystyvät hyödyntämään poliisin toimittamia tietoja. Listojen ylläpitoa koskevat prosessit selvitetään samalla kuin keskusrikospoliisissa otetaan käyttöön järjestelmän, jolla listojen päivittämistä automatisoidaan.

2.3. Muita suodatuksen vaikutuksia

2.3.1. Linkkejä sisältävien portaalien suodatus

Netissä pornografiaa sisältäviin sivustoihin liittyy usein portaaleja, joissa sivustoihin johtavia linkkejä on esimerkiksi ryhmitelty sisältönsä mukaan.



Joskus ne sisältävät myös miniatyyrikuvia esimerkkeinä sivustojen sisällöstä ja sanallisia kuvauksia sisällöstä. Kaupallisilla lapsipornografiasivustoilla itse kuva-aineistoon käsiksi pääseminen edellyttää tämän jälkeen luottokortilla suoritettavaa maksua.

Mikäli portaali tarjoaa pääsyn lapsipornografiasivustoille, on se saatettu ottaa myös estotoimien kohteeksi. Estotoimien kohdistaminen portaaleihin on toiminnallisesti tarpeellista, sillä niiden avulla voitaisiin muuten helposti kiertää estotoimet.

Hakukoneita ei kuitenkaan valita estotoimien kohteeksi, sillä ei voida lähteä siitä, että palvelun tuottaja tietoisesti tuottaisi sellaista kohdennettua palvelua, jonka tarkoituksena on päästä lapsipornografiasivustoille. Huomattavaa on myös se, että hakukoneiden kautta tulee esille vain murto-osa kaikesta netissä saatavilla olevasta aineistosta.

2.3.3. Operaattoreiden tarjoamien palveluiden asettaminen estolistalle estää kaikkien sivuilla olevien toimijoiden toiminnan ja nk. MX - tietueiden kuulumisen DNS - suodatukseen johtaa sähköpostiliikenteen estymiseen estotoimien kohteena olevalle palvelimelle.

DNS-suodatus voi estää estotoimien piirissä olevia henkilöitä käyttämästä sivustojen mahdollisia muita palveluja. Tämä on seikka, jonka keskusrikospoliisi toi esille lausunnossaan kun lakia estotoimista valmisteltiin. Toisaalta on otettava huomioon, että estotoimien kohteena olevien sivustojen palvelut ovat erittäin harvoin kohdennettuja Suomeen. Lapsipornografian levittämisessä laillista aineistoa ja palveluja saatetaan myös tarkoituksellisesti liittää sivustoon palvelun todellisen luonteen ja tarkoituksen häivyttämiseksi. Sama koskee sähköpostiliikennettä sivustolle.

2.4. Suodatuksen kehittäminen edelleen

Lähimpänä tavoitteena keskusrikospoliisilla on saada käyttöön järjestelmä, jonka avulla estolistan päivittäminen voidaan mahdollisimman pitkälle automatisoida. Eräs maa on kehittänyt tällaisen järjestelmän ja maa on tarjonut järjestelmän myös CIRCAMP -torjuntahankkeessa mukana oleville muille maille.

Samassa yhteydessä tullaan ratkaisemaan miten DNS- ja URL-suodatukseen tarkoitettut kohteet erotellaan toisistaan. Estotoimien toteuttaminen kuuluu teleyrityksille eikä keskusrikospoliisi voi vaikuttaa siihen miten kukin estotoimissa mukana oleva yritys suodatuksensa toteuttaa.

Muutoin keskusrikospoliisi tulee osallistumaan edelleen CIRCAMP -yhteistyöhön ja seuraamaan miten estotoimia toteutetaan muualla sekä hyödyntämään muiden maiden kokemuksia.



On esitetty toiveita siitä, että estolistaa tulevaisuudessa ylläpidettäisiin jonkin kansainvälisen poliisiorganisaation toimesta. Tällä saavutettaisiin resurssien osalta säästöjä ja estotoimien kohteet voitaisiin valita mahdollisimman pitkälti yhteisin kriteerein. Lisäksi se antaisi paremmat mahdollisuudet soveltaa uusinta teknologiaa estolistan ylläpidossa ja jakelussa sekä kohteiden suodatuksessa. Koska estotoiminta edellyttää kansainvälistä yhteistyötä, Suomen ei tulisi kehittää sellaisia toimintamalleja, jotka toiminnan jatkokehittämisen kannalta haitallisesti poikkeavat muiden maiden maleista ja säännöksistä.

3. Muut kanteluissa esitetyt kysymykset

3.1. Miksi suodatuslistat ovat salassa pidettäviä, kun niiden sisältö kuitenkin on verraten helposti selvitettävissä muilla keinoilla? Salassa pitäminen mahdollistaa listan mielivaltaisen hallinnon. Lisäksi listalla olevien sivustojen ylläpitäjien tai kansalaisten on mahdotonta ryhtyä toimiin eston poistamiseksi, jos sivustot ovat salassa pidettäviä.

Lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain 6 §:ssä on säädetty, että poliisin 4 §:n mukaisesti laatimat luettelot ovat salassa pidettäviä. Hallituksen esityksessä ei ole tarkemmin selvitetty syytä tai seurauksia salassa pitämiselle. On mahdollista, että viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä ei pidetty riittävinä, koska teleyritykset eivät ole viranomaisia.

Estotoimien kohteena olevien sivustotietojen julkisuus kuitenkin vaarantaisi lain tarkoituksen toteutumisen. Kyse on lasten ja heidän perusoikeuksien suojaamisesta. Yhteiskunnan tarkoituksena ei voi olla, että se julkisella ja ajantasaisella listalla myötävaikuttaa lapsen seksuaalisen hyväksikäytön yhteydessä otettujen kuva-aineiston saatavuuteen ja edistää lapsiin kohdistuvien rikosten jatkumista. Yhteiskunnan tulee päinvastoin pyrkiä vähentämään rikoksista uhrille aiheutuvia haittoja. Lisäksi on otettava huomioon, että listan julkaiseminen voi olla osallisuutta sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämiseen.

Estotoimien mielivaltaisuutta koskevan väitteen osalta keskusrikospoliisi viittaa käsillä olevaan kanteluprosessiin: jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kautta listan laadinnassa noudatetut kriteerit ja valintaperusteet on mahdollista saattaa tarkasteltavaksi.

3.2. Täyttääkö poliisin tiedotusteksti kunnianloukkauksen tai jonkin muun rikoksen tunnusmerkistön? Onko estolistalle asetetun sivuston ylläpitäjä leimattu pedofiiliksi?

Lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain 5 §:n perusteella poliisin on laadittava tiedote, jossa kerrotaan sivustoille pääsyn olevan es-



tetty kyseisessä laissa tarkoitettusta syystä. Tiedote on sekä suomeksi että ruotsiksi. Suomeksi teksti kuuluu seuraavasti:

”Selaimesi on pyrkinyt sivustolle, jolle pääsy on estetty lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain (1.12.2006/1068) perusteella. Poliisi ylläpitää ja päivittää luettelo näistä lapsipornosivustoista. Sivustoilla olevien kuvien hallussapito ja levittäminen on säädetty rangaistavaksi. Poliisille kuvat ovat todisteita lapsiin kohdistuneista seksuaalirikoksista. Asiaan liittyvät mahdolliset viestisi voit lähettää keskusrikospoliisiin, sähköpostiosoitteeseen krp-nettiesto@krp.poliisi.fi. Tästä linkistä pääset lukemaan, mitä rikoslain 17 luvussa lapsipornografiaan liittyvistä rikoksista on säädetty.”

Tekstissä ei leimata ketään millään lailla, eikä väitetä yksittäisen henkilön syyllistyvän rikokseen. Tiedotteen tekstissä nimenomaisesti huomioidaan, että sivustolle joutuminen voi johtua esimerkiksi haittaohjelman saastuttaman WWW-selaimen toiminnasta, johon käyttäjällä ei ole osuutta.

3.3. Miksi poliisi lausuu FAQ - sivuilla (kysymyksiä ja vastauksia) räjähdysaineita käsittelevien nettisivustojen olevan paheksuttavia?

Tiedotteen lisäksi sivulla on FAQ-sivu, jossa on vastauksia yleisimpiin kysymyksiin lapsipornografian levittämisen estotoimista. Viimeinen 12:sta kysymys ja vastaus - parista on seuraava:

”K: Miksei poliisi estä pääsyä myös muille sivustoille?

V: Internet sisältää runsaasti sivustoja, joiden sisältö on yleisesti paheksuttavaa. Tällaisia ovat esimerkiksi räjähdysaineita tai itsetuhoa käsittelevät sivustot. Poliisin toiminta perustuu aina lakiin. Toistaiseksi ainoastaan lapsipornografian selvittämisen estotoimista on säädetty erillinen laki. Estotoimien laajentaminen muihin aihepiireihin on poliittinen kysymys.”

Vastauksessa viitataan esimerkiksi ohjeisiin, joiden avulla voidaan itse rakentaa pommeja. Räjähdysaineisiin liittyy useita rikoksia kuten räjähdeterikos (RL 44:11) ja varomaton käsittely (RL 44:12). Monet yleisvaaralliset rikokset (RL 34) voidaan toteuttaa myös räjäyttämällä ja näistä useimpien valmistelu on myös säädetty rangaistavaksi (RL 34:9). Räjähdysaineita koskevien yksityiskohtaisten tietojen nopea ja vaivaton saatavuus netissä on eräs niistä asioista, jota on yleisesti paheksuttu.

4. Matti Nikin sivujen estotoimia koskevat kantelut ja asian nykytilaan

4.1. Nikin sivuston asettaminen estolistalle ja tutkintapyyntöjen tekeminen

Useissa kanteluissa oli viitattu keskusrikospoliisin päätökseen asettaa Matti Nikin lapsiporno.info - sivusto estotoimien kohteeksi. Samalla on esitetty epäilyjä siitä, että poliisi on ylittänyt laissa säädetyn toimivallan asettaessaan kotimaisella palvelimella toimivan sivuston estolistalle. Tämän käsi-



tyksen mukaan estotoimien kohteena voisi olla vain ulkomaisia sivustoja. Lisäksi on kyseenalaistettu keskusrikospoliisin päätös sulkea sivusto ilman, että samanaikaisesti käynnistettäisiin rikostutkinta Nikin toiminnan osalta.

Keskusrikospoliisista Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle lähetetty Matti Nikkiä koskeva tutkintapyyntö on päivätty 11.1.2008. Pyyntöön perusteella Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa on ryhdytty esitutkintaan. Hänen sivustonsa otettiin estotoimien kohteeksi listalla, joka toimitettiin teleyrityksille 8.2.2008. Keskusrikospoliisista on ilmoitettu Matti Nikille, miksi hänen sivustonsa on joutunut estotoimien kohteeksi ja millä perusteella hänen sivustonsa vapautetaan estotoimista.

Kun lapsipornografiasivustoja ylläpidetään Suomessa sijaitsevalla palvelimella, asiaan voidaan yleensä puuttua muiden kuin lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain säännösten perusteella. Lapsipornografian levittämisen estotoimista annetussa laissa itse estotoimia ei kuitenkaan ole rajattu koskemaan vain ulkomaisia palvelimia. Jos suomalainen sivusto tarjoaa keskitetyn ja laajan pääsyn ulkomailla ylläpidettäviin lapsipornografiasivustoihin, on tällaisen sivuston valinta estotoimien kohteeksi juuri sellainen toimenpide, jota lain säätämässä on tarkoitettu.

Koska kyseistä esitutkintaa koskevat asiakirjat ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 luvun 24 §:n 3. kohdan perusteella vielä salassa pidettäviä, Matti Nikkiä koskevat toimenpiteet on selostettu erikseen (liite 1).

4.2. Onko laki rajoitettu ainoastaan ulkomaisten sivustojen pääsyn estämiseen?

Lain tarkoitus on edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan estää pääsy ulkomailla ylläpidettäviin lapsipornosivustoihin. Laissa ei edellytetä, että estotoimien kohteena olisi ainoastaan sivustoja, jotka sisältävät lapsipornografiaa, vaan keskusrikospoliisin mukaan estotoimet voidaan ulottaa sivustoille viittaaviin portaaleihin. Siten estotoimia sovelletaan esimerkiksi sellaisiin sivustoihin, joissa sivuston ylläpitäjä tietoisesti tuottaa palvelun, joka toimii ns. portaalina (ulkomaisiin) lapsipornosivustoihin. Keskusrikospoliisin kannan mukaan lakia ei ole tarkoitettu sovellettavaksi ainoastaan ulkomaisilla palvelimilla olevien sivujen estotoimiin.

4.3. Muuta Nikin tapaukseen liittyvää

Asian ratkaisesta rikosylikomisario Lars Henrikssonista on tehty tutkintapyyntö toimivaltaiselle syyttäjälle. Asian ratkaisu odottanee Helsingin poliisin esitutkinnan valmistumista itse Nikin asiassa.



Kanteluista osassa on katsottu keskusrikospoliisin toimineen lain vastaisesti esimerkiksi uhkailemalla Nikkiä, kun virasto on tuonut esille, että linkkien julkaiseminen saattaa täyttää rikoksen tunnusmerkistön.

Poliisilain 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa rikosten ennalta estäminen. Rikoksen täyttymisen mahdollisuuden toteutamisessa kyse on poliisin normaalista neuvontavelvoitteen toteuttamisesta (PolL 2 §). Rikoksen mahdollisuuden toteaminen on ollut asiallista, sillä myös Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on nähnyt asiassa riittävät perusteet esitutkinnan toimittamiseksi.

5. Ongelma-alueet lain soveltamisessa, kehittämispohdinnat jne.

5.1. Sivustojen ylläpitäjien oikeusturvasta

Estotoimien käytännön toteuttamisessa myös sellaiset sivustot voivat joutua estotoimien kohteeksi, joilla on vain muutamia estotoimien edellytykset täyttyviä kuvia. Tämä voidaan nähdä ongelmana sivuston ylläpitäjän kannalta, sillä estotoiminnassa poliisi katsoo, että sivuston ylläpitäjä vastaa sivuston aineiston laillisuudesta.

Toisaalta voidaan todeta, että estotoimien kohteeksi joutuneiden sivustojen palvelut (yhtä suomalaista sivustoa lukuun ottamatta) eivät ole kohdistettu Suomeen. Siten sivuston ylläpitäjälle ei aiheudu tosiasiallista haittaa sivuston asettamisesta estolistalle. Koska kyse ei ole Suomessa toimivasta sivustosta, ei keskusrikospoliisi katso estolistalle kirjaamisen olevan myöskään sellainen hallinnollinen päätös, jolla olisi vaikutusta sivuston ylläpitäjään.

On myös otettava huomioon, että teleyrityksillä ei ole velvoitetta eikä mahdollisuutta välittää asiakkailleen kaikkia niitä palveluja, joita netin kautta on saatavilla. Teleyritys voi rajata palvelujaan myös asiakkaan kanssa tekemän yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella. Lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain 3 §:ssä tämä oikeus on lapsipornografian osalta säädetty vielä erikseen.

Ratkaisuksi on ajateltavissa, että poliisi ilmoittaisi sivuston ylläpitäjälle estotoimien kohteeksi valinnasta. Tarvittavien tietojen saaminen voi kuitenkin olla vaikeaa, jos kyse on vain yhdestä sivustosta tai sivusta palvelimella. Koska kyse on lähinnä hallinnollisesta asiasta, poliisilla ei ole tätä varten käytössään erityisiä tiedonsaannin mahdollistavia kansainvälisiä sopimuksia. Lisäksi julkiset rekisteröintitiedot voivat olla paikkansa pitämättömiä. Sille, joka tahallisesti levittää lapsipornografiaa, ilmoitus estolistalle valinnasta olisi käytännössä viranomaisen kehotus vaihtaa sivusto toiseen palvelimeen.



5.2. Lapsipornografian käsitteestä

Käsitykset ja mielikuvat siitä mitä lapsipornografia on, vaihtelevat erittäin paljon. Juridisesti lapsipornografia on Suomessa käsitteenä melko uusi ja määrittely on myös ehtinyt muuttua lyhyessä ajassa. Laki epäsiiveellisten julkaisujen levittämisen ehkäisemisestä ehti olla voimassa yli 70 vuotta ennen kuin se kumottiin rikoslakiuudistuksen yhteydessä 1999. Laissa ei mainittu lasta eikä lapsipornografiaa erikseen.

Sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito ja levittäminen kriminalisoitiin 1999 alusta alkaen. Lasta ei ollut kuitenkaan määritelty lakitekstissä. Hallituksen esityksessä (HE 6/1997) suojaikärajaksi esitettiin 15 vuotta, mutta eduskunnassa se nostettiin 16 vuoteen. Lisäksi ikäraja perustui biologiseen kehitysasteeseen eikä fyysiseen ikään.

Kansainvälisten velvoitteiden vuoksi kyseisiä säännöksiä uudistettiin pian ja elokuussa 2004 suojaikäraja nousi 18 vuoteen. Samalla ikäraja määriteltiin fyysisen iän eikä biologisen kehitysasteen mukaan.

Siten lapsipornografian määrittely rikoslaissa on uusi asia ja siinä on tapahtunut myös merkittävä tiukennus hyvin lyhyessä ajassa. Tämä näyttää jääneen monelta tiedostamatta. Aiemmin lapsipornografiaksi on saatettu ymmärtää vain sellainen kuva-aineisto, joka esittää alle puberteetti-iässä olevia tai siihen juuri edenneitä lapsia. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että rikoslain määrittely ei ole yhdenmukainen lääketieteessä käytettävän ns. Tannerin asteikon kanssa, jolla kuvaillaan ihmisen biologisia kehitysasteita lapsesta aikuiseksi. Merkittävä osa lähellä 18 vuotta olevista lapsista ovat biologiselta kehityksestään aikuisia.

Rajanveto pornografisessa kuvassa esiintyvän alaikäisen ja täysi-ikäisen välillä voi olla vaikeaa ja käsitykset kohteen iästä voivat vaihdella. Estotoimista käytännössä vastaavien poliisimiesten keskuudessa on ollut keskustelua siitä tulisiko estolistan valittavien sivustojen valintaa käytäntöä muuttaa siten, että kohteeksi valitaan esimerkiksi vain sellaisia kohteita, jotka koskevat alle puberteetti-iässä olevia lapsia. Tämä tarkoittaisi kuitenkin sitä, että vanhempien lasten oikeuksia pidettäisiin vähempiarvoisina kuin nuorempien.

Ongelmallisia ovat myös sellaiset alastomia lapsia esittävät poseeraus kuvat, jotka on saatettu aikanaan ottaa täysin laillisesti, saatettu pois alkuperäisestä asiayhteydestään ja liitetty pornografian joukkoon. Siten niiden luonne on selvästi muuttunut. Vaikeita rajatapauksia ovat myös esimerkiksi sellaiset sivustot, joissa on suuria koosteita erittäin vähissä vaatteissa olevista alle puberteetti-ikäisistä lapsista. Sivustojen tarkoitus on pornografinen, mutta yksikään kuva ei välttämättä selkeästi täytä rikoslain määrittelyä lapsipornografiasta. Netissä on myös sivustoja, joilla tarjotaan otteita laillisista elokuvista, joissa lapsi esiintyy alasti tai seksuaalisessa asiayhteydessä. Näistä on tehty koosteita, joita myydään muun muassa DVD -levyillä.



Estotoimien kannalta rikoslain nykyinen määritelmä lapsipornografiasta on suojaikärajan ja ns. lapsierotiikan suhteen ongelmallinen. Eräiltä osin estotoimien kohteiden valinta olisi helpompaa jos ilmeinen *lapsen seksuaalisointi* voisi olla estotoimien perusteena.

6. Lopuksi

Estotoimet ovat nopeasti laajentumassa. Muutamat suuret Euroopan maat ovat ottamassa estotoimet käyttöön. Julkisuudessa olleiden viimeaikaisten tietojen mukaan estotoimet ovat laajentumassa myös Yhdysvaltoihin.

Estotoimet ovat selvästi muotoutumassa yhdeksi laajaksi kansainväliseksi rikostorjuntakeinoksi lasten oikeuksien suojelemiseksi. Keskusrikospoliisissa tullaan seuraamaan miten toiminta käynnistyy muissa maissa.

Eduskunnan oikeusasiamies on tervetullut keskusrikospoliisiin tutustumaan estotoimia koskevaan toimintaamme ja keskustelemaan aiheesta lähemmin.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö

Tero Kurenmaa

Rikostarkastaja

Pekka Vasara