

29.5.2009

Dnro 1186/2/09

## 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 ylipäätään oli säädetty ja myös Internet-palveluntarjoajien toimintaa. Muutama kanteluista oli alun perin osoitettu valtioneuvoston oikeuskanslerille, joka siirsi ne oikeusasiamiehen käsiteltäviksi.

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

1. Estolistalla (jota myös suodatuslistaksi kutsutaan) on kantelijoiden mukaan merkittävän paljon muitakin kuin lapsipornosivustoja.
2. Kantelijat katsoivat, että estolistalla pitäisi olla vain ulkomaisia sivustoja. Kuitenkin estotoimia oli kantelijoiden mukaan kohdistettu sivustoon <http://lapsiporno-info>, joka on suomalaisella palvelimella.
3. Kanteluissa arvosteltiin sitä, että mainittua sivustoa ylläpitävää henkilöä (jäljempänä A) kohtaan aloitettiin esitutkinta.
4. Suodatuksella sensuroidaan kantelijoiden mukaan säännönmukaisesti koko palvelin, vaikka suodatuksen tulisi kohdistua yksittäisiin lapsipornografiaa sisältäviin sivustoihin.

5. 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 selvityksestä 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 pistokeenluonteisesti 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 liikeyritysten, 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 oikeusasiamiehstä 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 ulkomailta 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. Selvyyden vuoksi totean, että nämä tehtävät eivät tietenkään sulje pois poliisin muita toimenpiteitä ulkomaistenkaan sivustojen osalta eli poliisilla on tälläkin alueella luonnollisesti kansainvälistä yhteistyötä, esimerkiksi tietoje nvaihtoa.

Lain 4 §:n mukaan poliisi voi laatia, ylläpitää ja päivittää luetteloa 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. Sananvapauksen 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 sananvapauksen kuu-

luu 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 esitöissä 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 luetteloa 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 valinnanvapaus.

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 käsittelemme 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 osalta, 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 sukupuolisiveellisyyttä loukkaavalla 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 itsekin, 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.

### 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 säätämisessä on tarkoitettu."*

Totean, että keskusrikospoliisia on maaliskuussa 2009 vaadittu poistamaan estolistalta eräs sivusto, koska sivustolla ei vaatimuksen mukaan ole koskaan ollut lapsipornografian estotoimista 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 de 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 luetteloa 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 sukupuolisiveellisyyttä 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 suodattamiseen.

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 lähdettävä 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 käsittää yksinomaan lapsipornografiaa, sivuston valinta estobimien 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 joissakin 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 suodatuskohdistuu koko sivustoon. Sinänsä katson, että laillisen aineiston julkaiseminen lapsipornografian ohella samalla sivustolla ei ole este sivuston luokittelulle lapsipornosivutoksi.

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 rangaistussäännösten tarkoittamassa suhteessa). Viittaa toisaalta jo edellä lausumaani siitä, että on monia tapoja edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan estää pääsy ulkomailla pidettäviin lapsipornosivuihin, joka on määritelty lain tarkoitukseksi. Pelkästään lain tarkoituksesta ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, 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 sivustoiltaan 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 tarkkaraista.

### 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 luetteloista kuin teleyrityksille.

Kokonaan eri asia on, että tiedotusvälineissä olleiden tietojen mukaan estolistan tietoja on julkistettu 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 syyppääksi toteavaa tuomiota todennäköisempänä kuin tuomiota, jossa syyte häntä vastaan hylätään. Tämän vuoksi Kalske katsoi, että asiassa ei ole riittävä 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 syitä 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 (alleiviivaus 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 tarkoitetun 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 käsiteli 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 esitöissä (HE 14/1985 s. 16) kuvattu siten, että rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen. Esitutkinnan 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 tarkoitettulla 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 tältä osin seuraavaa. *"Luetteloa laatiessaan poliisi toimii normaalilla virkavastuullaan. Samoin mahdollisiin vahingonkorvauskysymyksiin sovelletaan samoja sään-*

*nöksiä 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 syystä tai toisesta katsoo sen olevan tarpeellista. Yhteystiedot on myös selvästi mainittava. Mitään estettä ei ole sille, että yhteystahoja 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 puolessa 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 estotoimis-

ta 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 toteutumiseen, niin olisi perusteita myös sille ratkaisulle, että olisi säädetty estoliselle joutumisen olevan saatettavissa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tätä puoltaisi mielestäni myös se, että lapsipornografian käsite sisältää arvostuksenvaraisia 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 muutoksenhaku-mahdollisuus 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 tulkinnanvaraisiin kysymyksiin (erityisesti kotimaisten sivustojen asema, suodatuksen tarkkuus ja linkityksen merkitys sekä muutok-

senhakuoikeus) ja lain voimaan tulon jälkeen annettuun edellä mainittuun Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen. Huomiotani on kiinnittänyt myös EU:n parlamentissa tänä keväänä käsiteltävänä ollut ns. telekommunikaatiopaketti, jonka käsittelyssä yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi on noussut se, tulisiko Internetin käyttörajoituksilla olla aina tuomioistuinkontrolli.

Pyydänkin liikenne- ja viestintäministeriötä 4.9.2009 mennessä ilmoittamaan, onko sen mielestä edellä esiin tuomani näkökohdat ja mainitsemani eurooppalainen kehitys huomioon ottaen tarvetta uudistaa kyseistä lakia, vai miten sen näkemyksen mukaan edellä esille otetut tulkintakysymykset voidaan muuten saada asianmukaisesti ratkaistuksi.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.

Apulaisoikeusasiamies

Jukka Lindstedt

Vanhempi  
oikeusasiamiehensihteeri

Juha Haapamäki