

## RP 99/2006 rd

### **Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi**

#### **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att en lag om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi stiftas. Propositionens målsättning är att säkerställa, att polisen kan lämna ut uppgifter till teleföretagen om den förteckning som polisen för över webbplatser som upprätthålls utomlands och innehåller barnpornografiskt material.

Teleföretagen har meddelat, att de är beredda att inleda frivilligt en blockering av åtkomsten till utländska webbplatser med barnpornografi, för att stoppa spridningen av sådana webbplatser via Internet till Finland.

Detta förutsätter att de får en förteckning över webbplatser med barnpornografi från polisen. Åtgärder har emellertid inte hittills vidtagits, eftersom det rått oklarhet om huruvida polisen utan en uttrycklig bestämmelse om det i gällande lagstiftning kan lämna ut en förteckning som den utarbetat till teleföretagen. Propositionens målsättning är att skapa klarhet i frågan.

Lagen är avsedd att träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och stadfästs.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	3
1. Inledning.....	3
2. Nuläge .....	3
2.1. Lagstiftning och praxis.....	3
Kriminaliseringen av barnpornografi i Finland .....	3
Teleföretagens rätt att frivilligt hindra spridning av barnpornografi via utländska webbplatser med barnpornografi.....	4
Handlingsoffentlighet .....	4
Barnpornografiskt material på inhemska servrar.....	5
Rädda Barnens rf nättips-verksamhet.....	5
2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet .....	5
Internationellrättsliga bestämmelser om barnpornografi.....	5
Praktiska erfarenheter i utlandet .....	6
2.3. Bedömning av nuläget .....	7
3. Målsättning och de viktigaste förslagen.....	7
3.1. Propositionens mål.....	7
3.2. Alternativ för genomförandet.....	8
3.3. De viktigaste förslagen.....	8
4. Propositionens konsekvenser .....	8
4.1. Ekonomiska konsekvenser .....	8
4.2. Konsekvenser för myndighetsverksamheten.....	9
4.3. Samhälleliga konsekvenser .....	9
5. Beredningen av propositionen .....	9
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial .....	9
5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats.....	9
DETALJMOTIVERING.....	11
1. Lagförslaget.....	11
2. Ikraftträdande.....	14
3. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	14
LAGFÖRSLAG .....	17
om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi.....	17

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Inledning

Kommunikationsministeriets, justitieministeriets, inrikesministeriets och riksåklagarämbetets representanter ansåg i augusti 2005, att det var nödvändigt att i Finland begränsa åtkomsten till webbplatser som innehåller barnpornografiskt material. På samma sätt som i det övriga Norden och i Storbritannien skulle det ske genom frivilliga åtgärder från teleföretagens sida.

Teleföretagen har meddelat att de är redo att påbörja åtgärder som hindrar spridningen av barnpornografi via Internet till Finland efter att polisen har gett dem en förteckning över webbplatser med barnpornografi. Polisförvaltningen har befarat, att polisen inte kan överlåta förteckningen i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse om det. Således har utländska webbplatser med barnpornografi hittills varit tillgängliga utan hinder. En speciallag som säkerställer polisen rätt att ge teleföretagen uppgifter om webbplatser med barnpornografi har därför beretts inom kommunikationsministeriet.

Genom förslaget skapas ett förfarande som på basis av självreglering ger både teleföretagen och polisen möjlighet att ingripa i en allvarlig form av sexuellt utnyttjande av barn. Internet erbjuder många möjligheter och vid sidan av de egenskaper som underlättar och berikar det vardagliga livet, ger Internet också möjligheter till olika former av missbruk. Mängden barnpornografiskt material som sprids över Internet har vuxit avsevärt under de senaste åren. I och med den föreslagna lagen har teleföretagen möjlighet att ta i bruk metoder som visar att de bär sitt samhällsansvar, istället 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. Förutsättningen för att arrangemanget skall fungera är, att de olika parterna samarbetar effektivt. Utöver polisen och teleföretagen är det önskvärt att

också andra myndigheter, medborgarorganisationer och till och med enskilda medborgare aktivt medverkar i arrangemanget.

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

### 2. Nuläge

#### 2.1. Lagstiftning och praxis

Kriminaliseringen av barnpornografi i Finland

Barnpornografi straffbelades i Finland 1997. Kriminaliseringarna bottnade i internationella konventioner om mänskliga rättigheter, som binder Finland. Med en lagändring 2004 placerades paragraferna i fråga i 17 kap. i strafflagen (39/1889).

Enligt 17 kap.18 § i strafflagen är det fråga om spridning av pornografisk bild när någon tillverkar, saluför, eller till uthyrning bjuder ut, för in i eller ut ur Finland eller genom Finland till ett annat land eller på annat sätt sprider bilder eller bildupptagningar som på ett sedlighetssårande sätt visar barn, våld, eller könsumgänge med djur. Enligt 2 mom. är försök straffbart. Enligt 4 mom. definieras ett barn som den, som är yngre än aderton år och den, vars ålder inte kan utredas, om det finns grundad anledning att anta att personen är yngre än aderton år.

17 kap. 18 a § i strafflagen föreskriver om gärningens grova form. Det är fråga om grov spridning av barnpornografisk bild när det barn som skildras är särskilt ungt, bilden också skildrar grovt våld eller synnerligen förnedrande behandling av barnet, brottet begås särskilt planmässigt, eller brottet har begåtts som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet och gärningen även bedömd som en helhet är grov. Också i detta fall är försök straffbart.

Undantagsvis är också innehav av barnpornografisk bild kriminaliserat. Sålunda för-

bjuder 17 kap. 19 § i strafflagen obehörigt innehav av ett fotografi, ett videoband, en film eller någon annan verklighetstrogen bildupptagning som visar ett i 18 § 4 mom. avsett barn som deltar i samlag eller i något därmed jämförbart sexuellt umgänge, eller som visar barn på något annat uppenbart sedlighetssårande sätt.

Teleföretagens rätt att frivilligt hindra spridning av barnpornografi via utländska webbplatser med barnpornografi

Kommunikationsministeriet lät göra två undersökningar om förhindrandet av spridning av pornografiskt material i december 2005. En av dessa undersökningar fokuserade speciellt den tekniska sidan av att begränsa åtkomsten till webbsidor och den andra fokuserade lagstiftningsperspektivet. Den fråga som undersökningen ur lagstiftningsperspektiv försökte besvara var vilka ändringar i lagstiftningen som är nödvändiga i det fall, att teleföretagen måste förpliktas att hindra spridningen. Undersökningen tangerade emellertid också huruvida gällande lagstiftning tillåter teleoperatörerna att vidta frivilliga åtgärder i saken. Svaret var entydigt jakande. Rapporten konstaterar som konklusion, att bestämmelserna om kommunikationsmarknaden inte till någon del hindrar teleoperatörerna att handla frivilligt för att hindra spridningen av barnporr från utlandet till Finland.

Teleoperatörernas verksamhet kan granskas till exempel ur näringsfrihetsperspektivet. I detta fall bör man anse, att operatörerna inte behöver främja spridningen av olagligt material genom sina egna system. Detta kan anses vara en del av närings- och avtalsfriheten. Regeringspropositionen (RP 54/2002 rd) om lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) innehöll i sin 20 § ett förslag om rätt för teleoperatörerna och andra administratörer av servrar att avbryta distributionen av ett nätmeddelande. Grundlagsutskottet framställde dock i sitt betänkande (GrU 14/2002 rd) att bestämmelserna skulle strykas eftersom de begränsar administratörens rätt att avbryta spridningen av meddelanden enbart till rasistiskt och pornografiskt material. Utskottet konstaterade: "Kommunikationen på nätet grundar sig som regel på avtal

mellan administratören och den som använder tjänsten. I avtalet skrivs villkoren för innehåll i meddelanden in. Utifrån dem kan och bör enligt utskottet operatören ha rätt att också avbryta distributionen av andra meddelanden än de som nämns i paragrafen, om meddelandena har uppenbart olagligt innehåll." Av detta skäl strök utskottet paragrafen.

Handlingsoffentlighet

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) innehåller i 24 § en förteckning över sekretessbelagda myndighetshandlingar. Enligt paragrafens 1 mom. 4 punkt är bl.a. register som förs av polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet för förebyggande eller utredning av brott och rapporter för att förebygga brott sekretessbelagda.

29 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet reglerar de allmänna grunderna för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Enligt 1 mom. 1 punkten kan en myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter. Enligt justitieministeriets och inrikesministeriets tolkning förutsätter detta en mycket noggrant avgränsad reglering. Bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda handlingar kan inte tillämpas utvidgande.

Polislagen (493/1995) har egna bestämmelser om tystnadsplikt. Huvudregeln i lagens 43 § 1 mom. föreskriver att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas på tystnadsplikten för den, som tillhör polisens personal. Enligt 43 § 3 mom. i polislagen hindrar tystnadsplikten dock inte att en omständighet yppas för en myndighet eller en sammanslutning som sköter ett offentligt uppdrag och som på grund av en uppgift som stadgas ankomma på den behöver få vetskap om en omständighet som annars skall hållas hemlig eller om en persons tillförlitlighet eller lämplighet.

Vidare föreskriver 43 § 4 mom. att tystnadsplikten inte utgör hinder för röjande av uppgifter som i enskilda fall behövs för att förhindra en händelse som utgör fara för liv eller hälsa eller ett brott som riktar sig mot

friheten eller för att avvärja en betydande skada på miljön, egendom eller förmögenhet eller för att trygga statens säkerhet.

Enligt 43 § 6 mom. bestäms i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet om utlämnande av uppgifter i polisens personregister via teknisk anslutning eller i maskinläsbar form till en annan polismyndighet och andra myndigheter och om utlämnande av uppgifter till utlandet, samt i lagen om säkerhetsutredningar om användning av personregister när säkerhetsutredningar.

Barnpornografiskt material på inhemska servrar

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 barnpornografiskt material 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.

Rädda Barnens rf nättips-verksamhet

I tämligen många jämförelseländer tillämpas en tipsverksamhet som möjliggör anmälan av iakttagelser om barnpornografiskt material. Detta gäller också Finland. Rädda Barnen r.f. upprätthåller här tipsverksamheten Nettivihje. Tipsserverns verksamhet baserar sig på det internationella Inhope-nätverkets verksamhet. Tipsen i Finland växlar dagligen mellan 20 och 120 stycken. Rädda Barnen r.f. har hittills fört tipsen om utländska webbplatser med barnpornografi vidare till

Inhope-nätverket i de fall som webbplatsen har funnits i en av nätverkets medlemsstater och i övriga fall till centralkriminalpolisen.

## 2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet

Internationellrättsliga bestämmelser om barnpornografi

Sexuellt utnyttjande av barn fördöms allmänt taget överallt på såväl samhälls- som individnivå. Detta har kommit till uttryck i olika internationella konventioner.

Skyddet av barnets rättigheter bottnar i FN-deklarationen om barnets rättigheter. Denna deklaration konstaterar bl.a. att barn skall åtnjuta ett särskilt skydd och man i lagstiftningsväg eller på annat sätt skall skapa förutsättningar för en fysiskt, andligt, moraliskt, själsligt och socialt sett sund och normal utveckling för barnet i frihet och i övrigt i människovärdiga förhållanden. När man stiftar lagar som avser dessa frågor, skall barnets bästa vara den viktigaste vägledande synpunkten. Barn skall också skyddas från alla slag av försummelse, grymheter och missbruk. Barnet får inte vara föremål för handel i någon som helst form. Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7-8/1976) ger dessutom i artikel 24 barnet rätt till ett sådant skydd från sin familj, samhället eller staten som hans eller hennes minderårighet förutsätter.

Konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) har antagits 1989 och den har förpliktat Finland sedan 1991. Enligt artikel 34 i konventionen förbinder sig konventionsstaterna att skydda barn för alla former av sexuell exploatering och sexuellt utnyttjande. I detta syfte vidtar konventionsstaterna särskilt alla ändamålsenliga nationella och bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra att barn lockas eller tvingas att delta i olagliga sexuella handlingar, utnyttjas i prostitution eller annan olaglig sexuell verksamhet och utnyttjas i pornografiska föreställningar eller pornografiskt material.

Europarådets konvention om internetrelaterad brottslighet fastställer i artikel 9 att varje part skall vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att i sin nationella lagstiftning straffbelägga följande gär-

ningar när de begås uppsåtligt och orättmätigt:

- a) att framställa barnpornografi i syfte att sprida den med hjälp av datorsystem,
- b) att bjuda ut eller tillgängliggöra barnpornografi med hjälp av datorsystem,
- c) att sprida eller överföra barnpornografi med hjälp av datorsystem,
- d) att anskaffa barnpornografi åt sig själv eller någon annan med hjälp av datorsystem, eller
- e) att inneha barnpornografi i ett datorsystem eller i ett medium för lagring av datorbehandlingsbara uppgifter.

#### Praktiska erfarenheter i utlandet

I den undersökning kommunikationsministeriet lät göra hösten 2005 har situationen i några jämförelseländer granskats. Uppgifterna har fått genom intervjuer av myndigheterna i olika länder. I Norden har spridningen begränsats på frivillig basis i Sverige, Norge och Danmark. Inget av dessa länder har vederligen genomfört någon ändring av lagstiftningen när man gått över till det frivilliga systemet. Polisen har hjälpt teleföretag som genomför filtreringen på frivillig basis. Även om blockeringen av åtkomsten kan kringgå på olika sätt verkar de nordiska arrangemangen inte helt betydelselösa, eftersom operatörerna och polismyndigheterna i dessa länder har registrerat tiotusentals försök per dag att logga in på webbplatser med barnpornografiskt material. Inte heller av det blir blockeringarna betydelselösa att en stor del av dessa försök säkert har varit ofrivilliga, eftersom målet är att hindra även dylika försök.

Åtgärderna syftar till att förebygga spridningen. Lagstiftningen om kriminaliseringen av barnpornografi skiljer sig i någon mån sinsemellan dessa tre länder, även om brottsrekvisiten har ändrats under den senaste tiden i enlighet med internationella konventioner. Lagstiftningen i Norge är strängast. I Norge fyller också vårdslöshet rekvisiten för spridning av barnpornografi och att systematiskt titta på barnpornografi är straffbart. I Sverige övervägs för närvarande huruvida att titta på barnpornografi skall kriminaliseras. Straffbarhetens omfång har emellertid inte haft betydelse vid laglighetsgranskningen av hindrandet av åtkomsten.

Mellan polisen och teleföretagen i varje land har ett avtal om samarbetsformerna, såsom sekretessförpliktelserna och ansvarsfrågorna, slutits. I de norska och svenska arrangemangen stöder sig operatörerna mer på polisens ställning än i det danska. I Danmark fattar teleföretaget TDC besluten och tar emot protesterna oberoende av att polisen medverkar. Villkoren i samarbetsavtalen avviker något från varandra.

Förvaltningsrätten, och särskilt polislagarna och sekretessbestämmelserna i den, har inte undersökts i Sverige, Norge och Danmark. Ändringar i lagstiftningen har inte gjorts och de gamla bestämmelserna har sålunda ansetts tillräckliga. I det följande granskas ännu varje land för sig.

Norges frivilliga arrangemang startades som det första i Norden i september 2004. Initiativtagare var teleföretaget Telenor. Alla större operatörer deltar numera i arrangemangen. Polisen genomför screening av sidorna i samarbete med polismyndigheterna i det övriga Norden. I Norge sköts uppgiften av en person. Den norska förteckningen innehåller för närvarande 1600 domännamn. I princip ligger domännamnet strax under en toppdomän. Den förgrenar sig flera underdomäner eller webbplatser. Förteckningen uppdateras i medeltal en gång i veckan. Den som försöker ta sig in på de spärrade webbplatserna uppmanas att ta kontakt med polisen.

Enligt samarbetsavtalet mellan polisen och teleföretagen kommer det an på polisen att hålla förteckningarna över aktuella webbplatser à jour. Webbplatserna i fråga innehåller olagligt material enligt Sveriges lagstiftning, liksom funktioner som sammanhänger med spridningen av sådant material, såsom betalningsförmedling. Dessutom skall polisen bevara handlingar som visar varför någon adressuppgift har tagits in i förteckningen. Polisen använder kryptering när den skickar förteckningen. Polisen producerar dessutom en spärrsida som visas när någon försöker komma in på de olagliga webbplatserna.

Teleföretaget uppdaterar för sin del förteckningen så fort som möjligt och förbinder sig att inte ändra den. Teleföretagen använder en varningssida som polisen har skickat till dem, men de kan också komplettera sidan med egna uppgifter. Teleföretagets informa-

tion om blockering till andra företag skall vara neutral. Blockeringsförteckningen skall vara konfidentiell och tillgänglig endast för nödvändig teknisk personal i teleföretaget.

Det danska teleföretaget DTC och den danska polisen har ingått ett samarbetsavtal som syftar till att förebygga spridningen av barnpornmaterial. *Danska* rikspolisens IT-eftersökningssektion (förundersökningsenhet) ger kontinuerligt information om internetadresser som kan innehålla material som förbjuds i 235 § i den danska strafflagen. I samma sammanhang uppmanas TDC att spärra åtkomsten till dessa sidor. Brottsförundersökningen och det eventuella åtalet utförs av polisen och åklagarmyndigheten. Beslutet om att spärra sidan fattas emellertid av TDC i enlighet med dess egna allmänna avtalsvillkor. Då använder man en spärrsida. Endast kunden har rätt att begära, att sidorna öppnas. När ett misstag har skett, sköts ett ärende om att avföra namnet från listan över spärrade domännamn i praktiken på ett par timmar.

Det ledande teleföretaget i *Storbritannien*, Telecom, startade ett frivilligt filtreringssystem 2001 som ett led i företagets samhällsansvar och var veterligen först med det. Arrangemanget bottenar helt i självreglering även om inrikesministeriet (Home Office) i England har berömt projektet. För närvarande har alla större teleföretag tagit systemet i bruk. Endast två mindre teleföretag har låtit bli att ta systemet i bruk.

Granskningen av webbplatserna görs av den privata Internet Watch Foundation som rapporterar både till teleföretagen och till polisen. Polisen är likväl inte en laglighetsgarant i fråga om systemet, utan en mottagande samarbetspartner. Den som försöker komma in på en webbplats med barnpornografi får inget meddelande om blockeringen. I stället visas ett meddelande med texten "page not found". En kund kan inte heller begära att blockeringen av egna webbplatser upphävs.

Motsvarande frivilliga system har tagits i bruk i Australien, Nya Sealand och Kanada samt i vissa medlemsstater i Förenta Stater-na.

### 2.3. Bedömning av nuläget

I den gällande lagstiftningen finns ingen-

ting som skulle hindra teleföretagens möjligheter att genom frivilliga åtgärder hindra spridningen av barnpornografi via utländska webbplatser i Finland. Teleföretagen har meddelat, att de är beredda att inleda filtreringsåtgärderna efter att de har fått en förteckning över webbplatser med barnpornografi av polisen. Situationen har emellertid ansetts oklar till den del som gäller polisens rätt att lämna ut en förteckning som den gjort över webbplatser som innehåller barnpornmaterial till teleföretagen. Lagförslaget syftar till att avlägsna denna oklarhet.

## 3. Målsättning och de viktigaste förslagen

### 3.1. Propositionens mål

Barnpornografi definieras i det fakultativa protokollet till FN-deklarationen om barnets rättigheter så, att det gäller en framställning av vilket som helst slag av ett barn som deltar i verkliga eller simulerade oförblommerade sexuella handlingar och varje framställning av ett barns könsorgan för huvudsakligen sexuella syften. I framställningarna exploateras barn sexuellt så, att barnens grundläggande mänskliga rättigheter allvarligt kränks. De barn som uppträder i framställningarna är ofta barn som kidnappats från sina föräldrar.

Mängden barnpornografi på Internet har vuxit anmärkningsvärt under de senaste åren. Barnpornografen har blivit en kriminell affärsverksamhet vars värde är hundra miljontals dollar. För att bekämpa detta fenomen behövs nya medel. Att hindra spridningen genom att förhindra åtkomsten till webbplatser med barnpornmaterial är ett sådant medel.

Flera internationella konventioner förpliktar Finland att skydda barn från alla slag av exploatering, sexuellt utnyttjande inbegripet. Den föreslagna lagen syftar till att säkerställa att polisen har rätt att överlämna en förteckning över webbplatser med barnpornografi till teleföretagen. Samtidigt skyddas också andra barn och ungdomar genom att de hindras att i misstag eller av tanklöshet se material, som är skadligt för dem.

I förslaget skapas ett förfarande som bottenar i självreglering och ger både teleföretagen och polisen möjlighet att ingripa i en all-

varlig form av sexuellt utnyttjande av barn. I och med den föreslagna lagen har teleföretagen möjlighet att ta i bruk förfaranden som visar, att de bär sitt samhällsansvar i stället för att de skulle låta sina system utnyttjas som effektiva distributionskanaler för kriminellt material. Polisen kan för sin del använda de möjligheter lagen erbjuder för att hindra spridningen av sådant kriminellt material som allmänt anses vara uttryck för allvarligt sexuellt utnyttjande av barn.

Förhoppningen är att lagen ska ge också andra aktörer, speciellt organisationer och myndigheter som arbetar med barnskydd, större möjligheter att hindra spridningen av barnpornografi från utlandet till Finland via Internet. I fortsättningen skall således t.ex. Rädda Barnen r.f. kunna lämna sina uppgifter om utländska webbplatser med barnporn till polisen också för att främja de inhemska åtgärderna som siktar till att hindra spridningen. Samtidigt höjs medvetenheten om fenomenet och information om hur man kan reagera mot det kan främjas.

### 3.2. Alternativ för genomförandet

För att främja barnskyddet hade det också varit möjligt att som utgångspunkt välja att förplikta teleföretagen att vidta åtgärder som hindrar spridningen. Detta har emellertid inte ansetts nödvändigt, eftersom teleföretagen har meddelat att de är redo att ta spärrfunktioner i bruk på frivillig basis. Det tekniska genomförandet av blockeringen lämnas till teleföretagens prövning. De valda metodernas effektivitet utvärderas senare. Om de frivilliga arrangemangen visar sig ineffektiva finns det inte några hinder för en beredning av lagstiftning som förpliktar.

Polisen har föreslagit att man kunde undvika att stifta en separat lag så, att polisen skulle överlåta förteckningen över utländska webbplatser till Kommunikationsverket med stöd av 29 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I denna bestämmelse regleras en myndighets rätt att lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar till en annan myndighet. Enligt polisens uppfattning skulle Kommunikationsverket därefter kunna lämna ut förteckningarna till teleföretaget med stöd av sin tillsynsplikt i 119 § i kommunikationsmarknadslagen. Tillsynen

gäller skyldigheten att följa kommunikationsmarknadslagens bestämmelser. Det är emellertid så, att om vissa handlingar är sekretessbelagda hos en myndighet i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, så är de på samma vis sekretessbelagda hos en annan myndighet, såvida det inte finns en specialbestämmelse som reglerar handlingsoffentligheten. Sekretessgrundernas allmänna giltighet är en av de centrala nyheterna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (RP 30/1998 rd, SRR 5/2003). Specialbestämmelser som skulle berättiga Kommunikationsverket att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till teleföretagen finns inte. Av denna anledning är det föreslagna förfarandet inte genomförbart.

### 3.3. De viktigaste förslagen

Framställningen innehåller ett förslag till en ny lag som omfattar sju paragrafer. Lagens centrala innehåll finns i 3 – 6 §.

Enligt förslaget till 3 § har teleföretagen rätt att erbjuda sina tjänster så, att de inte kan användas till att få åtkomst till webbplatser med barnpornografi som upprätthålls utomlands. Enligt förslaget till 4 § kan polisen utarbeta, föra och revidera en förteckning över utländska webbplatser med barnpornografi.

Förslaget till 5 § reglerar informationsskyldigheten. Enligt förslaget skall polisen i samarbete med teleföretagen utarbeta ett meddelande som omtalar att åtkomsten till webbplatsen är förhindrad. Innehållet i meddelandet skall omfatta information om vem som kan kontaktas vid behov inklusive dennas kontaktuppgifter. Meddelandet ska visas varje gång tillträdet hindras. Avsikten är att på detta sätt garantera arrangemangets transparens.

Framställningens viktigaste förslag finns i 6 § 2 mom. som reglerar polisens rätt att lämna ut en förteckning över webbplatser med barnpornografi och uppgifter från denna förteckning till teleföretagen.

## 4. Propositionens konsekvenser

### 4.1. Ekonomiska konsekvenser

Propositionen kan medföra kostnader för



teleföretagen som en följd av minskningen i den förmedlade trafiken, uppdateringen av systemen och administrativt arbete. Enligt teleföretagen är det mycket svårt att uppskatta kostnaderna i euro. Uppskattningarna har också växlat kraftigt. Enligt några större teleföretag kan engångsinvesteringarna medföra kostnader om 100 000 – 300 000 euro. Andra teleföretag nämner inte det här slaget av kostnader överhuvudtaget. De årliga kostnaderna kan enligt uppskattningarna växla från några tusen euro upp till så högt som 200 000 euro.

Förslaget syftar på att påverka den kriminella affärsverksamhet som uppstått kring barnpornografi. Barnpornografiet på Internet har under de senaste åren ökat kraftigt och det förekommer redan tämligen allmänt bl.a. att sådant material fås mot kreditkortsbetalning. Detta slag av affärsverksamhet är till stor del i händerna på internationella kriminella grupper. Bl.a. har vissa kreditkortsföretag inlett åtgärder för att bekämpa detta fenomen genom att sträva efter att hindra användningen av de egna korten vid inköp av barnpornografi.

#### **4.2. Konsekvenser för myndighetsverksamheten**

Att utarbeta, upprätthålla och uppdatera en förteckning över webbplatser som befinner sig utomlands och innehåller barnpornografiskt material är, enligt förslaget, polisens uppgift. Därutöver skall behövliga kontakter hållas med teleföretag, medborgarorganisationer och andra aktörer. Även behovet av eventuella korrigeringar av förteckningen kräver kontakter. Enligt polisens beräkning kräver uppgiften ungefär 0,5 årsdagsverken, vilket innebär årliga kostnader om cirka 25.000 euro.

#### **4.3. Samhälleliga konsekvenser**

Oberoende av hindren kommer barnpornografi att produceras, spridas och skaffas. Trots det, är de åtgärder som förslaget möjliggör ett sätt att motverka detta fenomen, där de barn, som är föremål för avbildning, mänskliga rättigheter kränks allvarligt. Exempelen utomlands visar att hindren har stoppat ett rätt stort antal försök att komma in på webbplatser med barnpornografi. En stor del

av dessa försök har säkert varit oavsiktliga, men också det, att styrningen till sådana sidor hindras, har ett värde. Allmänt taget anser den vuxna befolkningen att det är obehagligt att i misstag komma in på webbplatser med barnpornografi. Viktigare är dock det, att framställningen syftar till att också på detta sätt främja skyddet av minderåriga genom att barn och ungdomar inte i misstag eller av tanklöshet får tillgång till material som med säkerhet är skadligt för dem.

### **5. Beredningen av propositionen**

#### **5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial**

Lagförslaget har beretts vid kommunikationsministeriet. Trots den snäva tidtabellen har målet varit att höra medborgarorganisationer, teleföretag och representanter för polisen m.fl. i samband med beredningen. Under beredningens gång har kommunikationsministeriet även haft samarbete med justitieministeriet och inrikesministeriet.

#### **5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats**

Remissomgången har varit rätt omfattande, om än rask. Yttranden begärdes från ungefär 250 remissinstanser, vartill utkastet till framställningen jämte begäran om utlåtande visades och kunde kommenteras på kommunikationsministeriets webbplats.

40 svar mottogs. Av dessa meddelade åtta stycken, att de inte yttrar sig i saken. Egentliga yttranden har fåtts av inrikesministeriet, Centralkriminalpolisen, Konkurrensverket, Konsumentverket, Skyddspolisen, Dataombudsmannens byrå, Kommunikationsverket, de finskspråkiga universiteten i Jyväskylä, Oulu och Åbo, CSC-Tieteellinen laskenta Ab, F-Secure Abp, den registrerade föreningen FiCom, Finnet-förbundet rf, Centralhandelskammaren, Kuluttajat-Konsumenterna rf, Kommunförbundet, Barnombudsmannen, förbundet Mainostajien Liitto, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Rädda Barnen rf, Petteri Järvinen Ab, Stakes, aktiebolaget Sun Microsystems Oy, Finlands advokatförbund, den registrerade föreningen Suomen Audivisuaalisen Alan Tuotajat

Satu, Företagarna i Finland rf, TDC Song Ab, TeliaSonera Abp, Tiece Utvecklingscentralen för informationssamhället rf, aktiebolaget TNNet Oy samt den registrerade föreningen Viestinnän Keskusliitto.

13 remissinstanser ansåg lagförslaget motiverat och nödvändigt, och har inte föreslagit ändringar i lagtexten eller dess motiveringar. 16 remissinstanser har ansett lagförslaget motiverat och nödvändigt i och för sig, men har framställt anmärkningar antingen generellt eller i fråga om detaljer. Av de remissinstanser som gett ett utlåtande har endast tre förhållit sig negativt till att överlämna propositionen eller ansett lagförslaget onödigt.

Mannerheims barnskyddsförbund och universitetet i Jyväskylä har framfört för prövning huruvida ett separat privat eller offentligt tillsynsorgan borde inrättas i Finland för att ta emot anmälningar och rapportera olagliga webbplatser till polisen. Förslagen innebär naturligtvis ett perspektiv på kostnader som inte kan uppskattas inom ramen för denna framställning. Under beredningsprocessen har likväl barnskydds- och motsvarande organisationer uppmuntrats att aktivera sig än mer och skicka sina uppgifter om webbplatser med barnpornografi till polisen. Rädda Barnen rf har också meddelat att de fortsätter sin nättips-verksamhet med anknuten upplysningsverksamhet. Barnombudsmannen konstaterar för sin del, att målet för bekämpningen av barnpornografi bör vara samarbete mellan olika aktörer och en så god användning av resurserna som möjligt. Också på internationell nivå önskas att Finland är aktiv i denna fråga.

Teleföretagen TeliaSonera Abp och TDC Song Ab, Ficom ry, Finnet-förbundet rf och Centralkammaren har fäst uppmärksamhet främst vid tre punkter. Först och främst anses definitionen av ”webbplats med barnpornografi” i 2 § för vid. Definitionen har också med anledning av anmärkningarna ändrats så, att endast material som sprids via Internet kan komma ifråga. För det andra ansågs det önskvärt att 3 § klarlades ytterligare i fråga om teleföretagens ansvarsfrihet. Denna punkt har i motiveringen vidgats ytterligare så, att det konstateras att normala skadeståndsrättsliga bestämmelser är tillämpliga. För det tredje föreslog dessa remissinstanser att 5 § skulle föreskriva, att kontaktinstans vid be-

hov är polisen. Motiveringen har också till denna del vidgats. Dock har det inte ansetts önskvärt att föreslå att kontaktinstansen uttryckligen är polisen, eftersom informationen skall kunna innehålla flera kontaktinstanser än en och sålunda också kunna sänka tröskeln för kontakttagandet.

F-Secure Oyj, Tiece Utvecklingscentralen för informationssamhället rf och CSC-Tieteellinen laskenta Oy har var och en från något olika synvinkel fört fram frågan, hur den krets till vilken polisen skall lämna ut uppgifter från sin förteckning skall begränsas. Slutsatsen i saken har varit, att fråga inte kan bli om att lämna ut uppgifter till företag som klassificeras som samfundsprenumeranter, eftersom begränsningen av denna krets, det goda ändamålet till trots, skulle vara en omöjlig uppgift. Definitionen av teleföretag i 2 § ändrades så, att polisen kan överlämna listan endast till teleföretag som enligt kommunikationsmarknadslagen är skyldiga att söka koncession eller att göra televerksamhetsanmälan. Den krets som får informationen är således precis begränsad.

Tiece Utvecklingscentralen för informationssamhället rf har med hänvisning till yttrandefriheten också föreslagit att i lagen speciellt nämns, att enskilda medborgare eller medborgarorganisationer har möjlighet att distribuera information om webbplatser som redan har spärrats liksom publicera förteckningen över blockerade webbplatser. Lagförslaget har emellertid hela tiden haft som utgångspunkt att förteckningen över utländska webbplatser med barnpornografi är en sekretessbelagd handling. Den här saken har också konstaterats i 16 § 1 mom. av förslaget. Om förteckningen skulle vara en offentlig handling, kunde den också missbrukas. Av denna anledning är inte publiceringen av uppgifter om webbplatser, vilkas åtkomst blockerats, en verksamhet som kan uppmuntras ens om den bedrivs av enskilda medborgare eller medborgarorganisationer.

Dataombudsmannen anser i sitt utlåtande att lagförslaget borde reglera arten av de uppgifter som kan inkluderas i polisens förteckning noggrannare. Denna punkt har i motiveringen vidgats ytterligare så, att det konstaterats, att det inte kan vara fråga om personuppgifter i förteckningen. I det ursprungliga utkastet till proposition ingick planer om

att dataombudsmannen skall ha rätt att av polisen få uppgifter om verksamhet enligt den föreslagna lagen. Eftersom det dock inte kan vara fråga om personuppgifter, kan inte heller den verksamhet som avses i den föreslagna lagen höras till dataombudsmannens behörighet. I avsikt att effektivisera tillsynsmöjligheterna försökte man även undersöka möjligheten att utvidga den myndighets rätt att få uppgifter hos vilken klagomål anförs, men i detta hänseende hittades inget annat medel som är förenligt med rättssystemet. I motiveringen konstateras dock att allmänna rättskyddsmedel, såsom klagan, gäller naturligtvis också den verksamhet som här föreslås bli befäst i lag.

Centralkriminalpolisen har i sitt yttrande fäst uppmärksamhet vid bl.a. definitionen av webbplats med barnpornografi och ordalydelsen i 4 § 2 mom. Paragrafer och motiveringar har kompletterats till dessa delar. Dessutom har centralkriminalpolisen fäst uppmärksamhet vid förpliktelsen i 5 § för polisen att i samarbete med teleföretagen utarbeta ett meddelande som visas när någon försöker få tillträde till en blockerad webbplats. Denna förpliktelse är nämligen i praktiken svår att förverkliga eftersom det finns närmare 200 teleföretag. Också till denna del har motiveringen gjorts entydigare.

Petteri Järvinen Ab anser att lagförslaget är onödigt och rentav skadligt med hänsyn till den framtida utvecklingen av datanäten. Företaget anser, att lagen inte i verkligheten förmår hindra spridandet av barnporr via utländska Internet-adresser. Här är det fråga

om åskådningsmotsättningar som inte kan lösas med lagstiftning. Å ena sidan anser nämligen Rädda Barnen rf, som upprätthåller bl.a. nättips-verksamheten, att lagförslaget erbjuder en möjlighet att ingripa i verklig exploatering av barn så, att organisationens syn baserar sig på ett slags portteori. Många exploaterer, som senare har gått över till distribution via s.k. peer-to-peer nätverk, har inlett sitt tittande genom det material som finns lättillgängligt på Internet. Organisationen konstaterar i sitt utlåtande att framställningar av sexuellt våld mot barn hör till världens mest fruktbara och snabbast växande affärsverksamheter på Internet. Nya kunder lockas just via offentliga prov på Internet. Merparten av det olagliga materialet är dolt, men marknadsföringen och anskaffningen av nya kunder sker via det offentliga nätet.

Petteri Järvinen AB uttrycker också sin oro över att spärrfunktioner för att blockera visning av webbplatser kan komma att krävas i framtiden för de mest olika innehåll. Det är möjligt att en sådan diskussion kommer att föras både nationellt och internationellt inom loppet av några år, oberoende av lagförslaget. Denna proposition ger dock inte tolkningsmässigt möjligheter till någonting annat än en blockering av åtkomsten till barnpornografi på utländska webbplatser.

Universitetet i Åbo, Turun Yliopisto, kritiserar i sitt yttrande propositionen främst på basis av yttrandefriheten. Frågeställningen har behandlats djupare i detaljmotiveringens avsnitt 2.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagförslaget

**1 §. Lagens syfte.** Enligt den föreslagna paragrafen är syftet med lagen att främja åtgärder som skyddar barn och deras grundläggande rättigheter. Genom lagen skapas inte ett system som förpliktar teleföretagen att hindra åtkomsten till webbplatser med barnpornografi. Istället baserar sig förhindrandet av spridningen på teleföretagens frivilliga åtgärder. Lagens avsikt är att främja dessa åtgärder så att polisens rätt att lämna ut

sin förteckning på webbplatser med barnpornografi säkerställs.

Lagen riktar sig mot webbplatser med barnpornografi som upprätthålls utomlands. I regel upprätthålls materialet någon annanstans än i Finland.

**2 §. Definitioner.** Förslaget till paragrafen innehåller nödvändiga definitioner. Enligt 1 punkten definieras en webbplats med barnpornografi som bilder som som på ett sedlighetssårande sätt visar barn och sprids via Internet. Definitionen hänvisar direkt till 17

kap. 18 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen som förbjuder att tillverka, saluföra, föra in i eller ut ur Finland eller på annat sätt sprida bilder eller bildupptagningar som på ett sedlighets-sårande sätt visar barn. Som barn betraktas den som är yngre än aderton år enligt paragrafens 4 mom. 17 kap 18 a § innehåller gärningens grova form och 19 § straffbelägger innehav av barnpornografisk bild.

Enligt förslaget till 2 punkt definieras ett teleföretag i enlighet med 2 § 21 punkten i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) så som ett nätföretag, som avses i lagens 2 § 17 punkt, eller ett tjänsteföretag, som avses i lagens 2 § 19 punkten, som är skyldigt att ansöka om koncession enligt 4 § eller göra en televerksamhetsanmälan enligt 13 § 1 mom. i kommunikationsmarknadslagen. Ett nätföretag är enligt kommunikationsmarknadslagen ett företag som tillhandahåller ett kommunikationsnät som det äger eller på någon annan grund förfogar över för överföring, distribution eller tillhandahållande av meddelanden. Med tjänsteföretag avses åter ett företag som överför meddelanden i ett kommunikationsnät som det förfogar över eller har fått tillgång till av ett nätföretag eller som distribuerar eller tillhandahåller meddelanden i ett masskommunikationsnät. Masskommunikationsnät är enligt 2 § 6 punkten i kommunikationsmarknadslagen ett kommunikationsnät som i huvudsak används för sändning eller tillhandahållande av televisions- och radioprogramutbud eller annat material som förmedlas i samma form till alla mottagare. Avgränsningen av teleföretagen i enlighet med syftet för denna lag till teleföretag, som är skyldiga att söka en koncession eller att göra en televerksamhetsanmälan betyder, att den krets företag som kan få uppgifter ur den förteckning som polisen utarbetat enligt lagförslagets 4 § är noggrant avgränsad.

**3 §. Teleföretagens rätt att bestämma om de tjänster de tillhandahåller.** Enligt den föreslagna 3 § har teleföretagen rätt att erbjuda sina tjänster så, att de inte kan användas till att få åtkomst till webbplatser med barnpornografi. Bestämmelserna om kommunikationsmarknaden inte till någon del hindrar teleoperatörerna att handla frivilligt för att hindra spridningen av barnporr från utlandet till Finland. Teleoperatörernas rätt att erbjuda sina tjänster så, att de inte kan användas till

att få åtkomst till webbplatser med barnpornografi kan anses vara en del av närings- och avtalsfriheten. Grundlagsutskottet framställde i sitt betänkande GrU 14/2002 rd att kommunikationen på nätet grundar sig som regel på avtal mellan administratören och den som använder tjänsten. I avtalet skrivs villkoren för innehållet i meddelanden in. Utifrån dem kan och bör enligt utskottet operatörerna ha rätt att också avbryta distributionen av meddelanden som har uppenbart olagligt innehåll. Den föreslagna paragrafen är till sin art konstaterande och dess syfte är således inte att ändra det gällande rättsläget.

Bestämmelsen anger entydigt att spridningen av webbplatser med barnpornografi hindras genom teleföretagens frivilliga åtgärder. Också det tekniska genomförandet av spärrfunktionen lämnas till teleföretagens prövning. Avsikten är likväl att spärrfunktionerna skall ha reell effekt.

I 13–15 § i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster (458/2002) föreskrivs om ansvarsfrihet i olika situationer. Ett teleföretag kan således inte anses ha t.ex. ändrat eller valt information som skall överföras på grundval av att det har vidtagit frivilliga åtgärder för att hindra spridningen av barnpornografi, eftersom den enligt det ovan nämnda ställningstagandet av grundlagsutskottet har rätt att avbryta distributionen av meddelanden som har uppenbart olagligt innehåll. Det är sannolikt inte heller tänkbart att de som tillhandahåller tjänster med stöd av 13 § i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster är skyldiga att avstå från att hindra brottslighet vid överföring av information och vid tillhandahållande av tillgång till kommunikationsnät samtidigt som det med stöd av 15 § i samma lag vid äventyr att förlora ansvarsfriheten är skyldigt att från inhemska servrar avlägsna innehåll som är uppenbart olagligt.

Den föreslagna konstaterande bestämmelsen har inte någon inverkan på eventuella frågor som gäller ersättning för skada, utan gällande allmänna eller avfallsrättsliga bestämmelser om skadeersättning tillämpas fall för fall.

Behandlingen av de identifieringsuppgifter som den föreslagna lagen kräver är säkerställd i och med 9 § lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004).

Denna paragrafs 1 mom. föreskriver att identifieringsuppgifter får behandlas i den utsträckning det är nödvändigt för att utföra och använda nättjänster, kommunikationstjänster eller mervärdestjänster och för att sörja för dataskyddet för dessa tjänster.

**4 §. Kartläggning av webbplatser med barnpornografi.** Enligt förslaget till 1 mom. kan polisen utarbeta, föra och uppdatera en förteckning över webbplatser med barnpornografi. Polislagen (493/1995) anger i 1 § 1 mom. att polisens uppgift är att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning. Innehållet i bestämmelsen bestäms närmare av de funktioner som ålagts polisen i polislagen och många andra lager. Enligt regeringens proposition till polislag (RP 57/1994 rd) avser förebyggande brottsförebyggande i sin helhet. I snäv bemärkelse omfattar förebyggande verksamhet de åtgärder som kan vidtas före ett enskilt brott begås. Polisen har enligt propositionen deltagit bl.a. i skyddsrådgivning, övervakning av yrkeskriminella, projekt om utveckling av vägtrafikmiljön, utbildning och vetenskapliga undersökningar. Spridning av barnpornografi är ett brott vars källor ofta finns utomlands. Polisen har sålunda inte territoriella befogenheter att utreda brottet och föra ärendet till åtalsprövning. Det finns likväl inte något som hindrar att polisen handlar i Finland i fråga om brott, vars verkningar når hit, för att förhindra att de förverkligas här.

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.

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 möjlighe-

terna att genomföra spärrfunktionen, inte heller med hänsyn till framtiden. Det är emellertid klart, att syftet inte är att införa personuppgifter i förteckningen. Därmed skapas inte heller ett personregister som avses i personregisterlagen (523/1999). Förteckningen kan inte heller innehålla uppgifter om konfidentiella meddelanden.

Enligt förslaget till 2 mom. polisen begär och tar emot uppgifter som behövs för ändamålet i fråga bland andra från medborgarorganisationer, privatpersoner, teleföretag och myndigheter. Den föreslagna bestämmelsen skapar inte någon skyldighet för den, av vilken uppgifter begärs, att lämna ut dem. Den som har uppgifter om webbplatser med barnpornografi kan också på eget initiativ vända sig till polisen med sina uppgifter. Det föreslagna momentet är till sin art konstaterande och syftar inte till att ändra det gällande rättsläget. Det har emellertid varit önskvärt att införa ett omnämmande om detta i lagen för att uppmuntra olika instanser att kontakta polisen och ge upplysningar. Förteckningen är sålunda inte heller uttömmande, utan det är fråga om en exempellista. Polisen är skyldig att granska att de upplysningar den fått är korrekta.

Den föreslagna paragrafen ger inte närmare anvisningar om hur förteckningen skall utarbetas, föras eller hållas à jour. Det praktiska genomförandet lämnas till polisens prövning. Som ett exempel kan dock nämnas att i Norge uppdateras listan en gång i veckan.

**5 §. Informationsskyldighet.** Polisen skall enligt denna paragraf 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.

**6 §. Sekretess och utlämnande av uppgifter.** Enligt förslaget till 1 mom. är de förteckningar som polisen utarbetar enligt 4 § sekretessbelagda. Den föreslagna bestämmelsen är en specialbestämmelse om sekretess. Att lämna frågan endast till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet kan medföra tolkningsbarhet i fråga om sekretessen. Det har därför ansetts nödvändigt att säkerställa att uppgifterna förteckningen är sekretessbelagda genom en specialbestämmelse.

Den föreslagna bestämmelsen gäller såväl den ursprungliga förteckningen, som uppdateringarna av den. De gäller också såväl förteckningen som helhet, som någon del eller detalj i den.

Momentet skall enligt förslaget också innehålla en bestämmelse om att tystnadsplikten för de anställda hos teleföretagen och övriga som handlar för teleföretagens räkning regleras av 23 och 35 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. De personkretsar som nämns i momentet omfattas inte av tillämpningsområdet för lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Bestämmelsen innebär bl.a. att de personer som nämns är förbjudna att yppa uppgifter i förteckningen till utomstående, men också, att de inte får tillgodogöra sig dessa uppgifter. En överträdelse av tystnadsplikten samt förbudet att utnyttja uppgifter blir enligt förslaget straffbart i och med hänvisningen till 35 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Den föreslagna regleringen säkerställer, att tystnadsplikten i fråga om polisens förteckning är likadan, oberoende av om uppgifterna i förteckningen härstammar från polisen eller teleföretagen.

Enligt förslaget till 2 mom. har polisen rätt, utöver vad som bestäms i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, att lämna ut information från förteckningen till tele-

företagen. Med detta förslag säkerställs, att polisen kan ge uppgifter om förteckningen och dess uppdateringar till de teleföretag som avses i definitionen och frivilligt önskar hindra åtkomsten till webbplatser med barnpornografi.

Vid sidan av förslaget till 2 mom. skall bestämmelserna om myndigheternas rätt att ge uppgifter om sekretessbelagda handlingar i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas. T.ex. enligt 28 § i lagen kan en myndighet i enskilda fall bevilja tillstånd att ta del av en sekretessbelagd handling för vetenskaplig forskning eller statistikföring eller för ett sådant planerings- eller utredningsarbete som en myndighet utför, om det är uppenbart att de intressen som sekretessplikten är avsedd att skydda inte kränks om uppgifter lämnas ut. Dessa allmänna bestämmelser gäller också ifråga om den föreslagna lagens tillämpningsområde, även om speciella undantag bestäms i den föreslagna 2 mom.

**7 §. Ikraftträdande.** Paragrafen innehåller en bestämmelse om ikraftträdandet.

## 2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och stadfästs.

## 3. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Yttrandefriheten är reglerad i 12 § 1 mom. Finlands grundlag så, att var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Folkrättsligt sett har yttrandefriheten tryggats i artikel 10 i konventionen om konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18–19/1990), nedan Europarådets människorättskonvention, och artikel 19 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7–8/1976.) Dessa folkrättsliga bestämmelser har stor betydelse vid tolkningen av grundlagens bestämmelse om yttrandefrihet.

Enligt artikel 10.1 i Europarådets människorättskonvention har var och en yttrande-

frihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentliga myndigheter och oberoende av territoriella gränser. Eftersom utövandet av dessa friheter enligt artikel 10.2 medför ansvar och skyldigheter kan yttrandefriheten underkastas sådana förföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är angivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning och brott, hälsovården, skyddandet av säkerheten, skyddandet av andra personers goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att konfidentiell information sprids eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Enligt artikel 19.1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter skall var och en ha åsiktsfrihet utan inblandning av utomstående. I Artikel 19.2 konstateras, att var och en har yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, motta och sprida upplysningar och tankar av varje slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat uttrycksmedel som han valt.

Vidare handlar artikel 19.3 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter om att utövningen av yttrandefriheten medför särskilda skyldigheter och särskilt ansvar. Därför kan den underkastas vissa inskränkningar, men endast sådana som är angivna i lag eller som är nödvändiga för att andra personers rättigheter eller anseende skall respekteras, eller att skydda den nationella säkerheten och den allmänna ordningen ("ordre public"), hälsovården eller sedligheten.

De principer som har uttryckts i dessa internationella grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter betyder alltså, att grundlagens bestämmelser om grundläggande rättigheter och friheter åtminstone inte generellt sett kan vara ovillkorliga på så sätt, att de inte skulle kunna begränsas i någon som helst omfattning eller under några som helst förutsättningar. Detta gäller även om en bestämmelse om en grundläggande rättighet inte nämner något om möjligheten att begränsa den.

Användningen av grundläggande rättighe-

ter kan för det första inskränkas av andra människors grundläggande rättigheter. En individ kan inte kräva ett så ovillkorligt skydd av sin grundläggande rättighet eller frihet, att det skulle leda till att någon annans grundläggande rättighet eller frihet skulle kränkas. En inskränkning av grundläggande rättigheter kan vidare motiveras av vissa tungt vägande samhälleliga intressen, vilket också har nämnts i de ovan citerade internationella konventionerna. Enligt de citerade internationella konventionerna förknippas ytterligare användningen av yttrandefriheten med särskilda skyldigheter och särskilt ansvar.

En begränsning av en grundläggande rättighet eller frihet innebär att tillämpningsområdet för en bestämmelse om en grundrättighet, och därmed rättigheten, inskränks, eller att den offentliga makten ingriper i en enskilds rättsliga ställning, som skyddas av bestämmelsen om grundrättigheten. Individen kan sålunda inte tillgodogöra sig sin grundläggande rättighet eller frihet fullt ut till den del som den inskränkts genom det förfarande och på det sätt som grundlagen tillåter.

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande 25/1994 rd grundligt dragit upp riktlinjer för denna allmänna rätt att inskränka eller ingripa i en grundrättighet. Utskottet har konstaterat, att tillåtna inskränkningar i rättigheter som utformats som grundrättigheter, bestäms i fråga om varje rättighet närmare i lagstiftningspraxis. Av grundrättighetssystemets helhet och av rättigheternas art i egenskap av i grundlagen tryggade grundrättigheter kan vissa allmänna krav på inskränkningar av dem härledas. Sådana krav är enligt grundlagsutskottets riktlinjer t.ex. att inskränkningarna skall basera sig på en lag som riksdagen stiftar, att inskränkningarna skall vara noggrant avgränsade och tillräckligt precist bestämda, att grunderna för inskränkningarna skall vara godtagbara, att en begränsning som träffar en grundrättighets kärna inte kan stiftas med en vanlig lag, att inskränkningarna skall vara förenliga med proportionerlighetsprincipen, att tillräckliga rättsskyddsarrangemang måste tryggas när en grundrättighet begränsas, samt att inskränkningarna inte får stå i konflikt med Finlands internationella människorättsförpliktelser.

När barnpornografi kriminaliserades i Fin-

land fanns det inget omnämmande av lagstiftningsordningen i regeringspropositionen (6/1997). Däremot behandlades ärendet grundligt i grundlagsutskottets utlåtande GrU 23/1997. I den allmänna motiveringen konstaterade utskottet bl.a. att brottsbestämmelserna med anknytande straffpåföljder skall betraktas, förutom som begränsningar av grundrättigheterna, som medel genom vilka rättssystemet tryggar grundrättigheterna. Enligt 16 a § 1 mom. regeringsformen skall det offentliga trygga förverkligandet av grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Denna skyldighet att trygga förverkligandet är gällande också när rättigheterna skall förverkligas i det inbördes förhållandet mellan enskilda. I första hand gäller skyldigheten emellertid lagstiftaren, vars uppgift det är att precisera en grundrättighet som uttryckts på allmän nivå i grundlagen, så att dess effekt omfattar också förhållandet mellan enskilda. Från grundrättigheterna kan således en skyldighet härledas för strafflagens stiftare att stifta och upprätthålla kriminaliseringar som är nödvändiga för att grundrättigheterna skall vara tryggade för kränkningar från utomstående.

Utskottet ansåg vidare att bestämmelserna om grundläggande rättigheter och friheter sålunda har en sådan totaleffekt, att de medför både en befogenhetsinskränkning för strafflagens stiftare och ställer handlingskrav på denna. I den statsförfattningsrättsliga bedömningen av enskilda kriminaliseringar skall båda typerna av grundrättigheternas verkningar beaktas. Exempelvis kan skyldigheten att skydda en grundläggande rättighet eller frihet vara en godtagbar grund som berättigar de inskränkningar i grundrättigheten som en kriminalisering samtidigt medför.

I detaljmotiveringen konstaterar utskottet vidare, att det huvudsakliga syftet med en straffbestämmelse som gäller spridningen av en bild som kränker sedligheten är att skydda barnet från gärningar som kränker sedligheten. Bakgrunden till regleringen är alltså skyddet av barnets rättigheter som tryggats i

grundlagen. Bestämmelsen anknyter också till skyddet av moralen i allmänare bemärkelse. Inskränkningsskäl av det här slaget är godtagbara från yttrandefrihetsperspektiv. Straffbestämmelsen gäller pornografiformer som skall anses grova och riktar sig framförallt mot en upprepad och systematisk handel med och annan spridning av sådant material. Den uppfyller också kravet på proportionalitet.

Utskottet anser ännu i sin motivering att kriminaliseringen av innehav av sedlighetskränkande bilder av barn syftar till att skydda barn från att bli föremål för sådan sexuell exploatering som produktionen av barnpornografi innebär. Kriminaliseringen av enbart innehav bör anses exceptionell. Det är likväl fråga om en sådan framställning i bild som kan ha skapats genom att utnyttja ett barn sexuellt. Enligt utskottets uppfattning är det skyddsintresse som ligger bakom bestämmelsen i detta speciella fall så tungt vägande, att det finns tillräckliga grunder från yttrandefrihetsperspektiv för en kriminalisering av innehav.

Kriminaliseringen av spridning och innehav av barnpornografi betydde alltså att en inskränkning av den grundrättighet som benämns yttrandefrihet samtidigt stiftades. Med andra ord kan skydd av gärningar som fyller brottsrekvisiten, såsom en elektronisk spridning av bilder, inte längre yrkas med stöd av yttrandefriheten. Dessutom är syftet med den föreslagna lagen endast att säkerställa att polisen har rätt att överlämna sin förteckning över utländska webbplatser med barnpornografi till teleföretag, vilket bör beaktas. Själva blockeringen av åtkomsten till webbplatserna skall också i fortsättningen bara sig på teleföretagens frivilliga åtgärder.

Med hänvisning till det som sagts ovan anses, att den föreslagna lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan förlägg Riksdagen följande lagförslag:



## Lag

### om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

#### 1 §

##### *Lagens syfte*

Syftet med denna lag är 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.

#### 2 §

##### *Definitioner*

I denna lag avses med

- 1) *webbplats med barnpornografi* spridning via internet av bild som på ett sedlighetssårande sätt visar barn, och
- 2) *teleföretag* ett sådant nätföretag som avses i 2 § 17 punkten eller ett tjänsteföretag som avses i 2 § 19 punkten i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) som är skyldigt att söka koncession enligt 4 § i nämnda lag, eller göra en televerksamhetsanmälan enligt 13 § i samma lag.

#### 3 §

##### *Teleföretagens rätt att bestämma om de tjänster de tillhandahåller*

Teleföretagen har rätt att erbjuda sina tjänster så, att de inte kan användas till att få åtkomst till webbplatser med barnpornografi.

#### 4 §

##### *Kartläggning av webbplatser med barnpornografi*

Polisen kan 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.

#### 5 §

##### *Informationsskyldighet*

Polisen skall utarbeta ett meddelande som omtalar att åtkomsten till webbplatsen 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) kontaktuppgifterna till dem som avses i 3 punkten.

#### 6 §

##### *Sekretess och utlämnande av uppgifter*

De förteckningar som polisen utarbetar enligt 4 § är sekretessbelagda. På tystnadsplik-

ten för de anställda hos teleföretagen och övriga som handlar för teleföretagens räkning tillämpas 23 och 35 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Utöver vad som bestäms i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har polisen rätt att lämna ut information till teleföretagen från den förteckning som avses i 4 §.

7 §

*Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 20 .  
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Nådendal den 21 juli 2006

**Republikens President**

**TARJA HALONEN**

Kommunikationsminister *Susanna Huovinen*