



Številka: 007-8/2010/1  
Datum: 25. 1. 2010

g. Igor Bernot (igor.bernot@edenar.net)

Spoštovani,

*Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec) je prejel prošnjo za mnenje glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o igrar na srečo<sup>1</sup>, ki uvaja precej sporne določbe glede preprečevanja dostopanja do spletnih iger na srečo.*

Avtentično razlago posameznih določb zakona daje le Državni zbor, neobvezno pa predlagatelj zakona, zato vam na podlagi informacij, ki ste nam jih posredovali, v nadaljevanju na podlagi 7. točke 1. odstavka 49. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZVOP-1) ter 2. člena Zakona o informacijskem pooblaščenecu (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP), posredujemo naše neobvezno mnenje v zvezi z zasnovo delovanja navedenega sistema.

**Pooblaščenec opozarja, da mora javni interes – družbena korist, ki jo kot tako opredeljuje zakon, segati dlje od zaščite poslovnega položaja tistih organizatorjev iger na srečo, ki že imajo koncesijo Vlade RS. Še posebej na področju globalnega medija kot je splet, se zdi, da je popoln nadzor ali iluzija ali za današnji čas nesprejemljiva cenzura, kompromisne rešitve namreč ni videti. Kot še posebej sporno Informacijski pooblaščenec izpostavlja dejstvo, da naj bi bili zaradi domnevno nezakonitega prirejanja iger na srečo prek spleta prikrajšani posamezniki, ki ne bi imeli možnosti (četudi zgolj iz radovednosti) dostopati do določenih spletnih strani, in ne organizatorji iger, ki naj bi dejansko kršili zakon.**

**Informacijski pooblaščenec meni, da je ukrep, kot je predviden, v nasprotju tako z ZEPT-UPB2 kot tudi s splošno svobodo ravnanja, ki jo zagotavlja Ustava RS. Kolikor pa bi se dejansko začel izvajati, je po prepričanju pooblaščenca tudi v nasprotju s 37. členom Ustave RS, ki zagotavlja tajnost občil, saj bi prišlo do nadzora nad spletno komunikacijo posameznikov, ne da bi bilo to potrebno za kazenski postopek in posledično brez odredbe sodišča.**

#### O b r a z l o ž i t e v:

Problematičnost predlaganih določb Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o igrar na srečo (v nadaljevanju ZIS) se s tehničnega vidika odraža **bodisi v neučinkovitosti možnih ukrepov**, s katerimi bi lahko oziroma bi morali ponudniki dostopa do interneta preprečevati dostop do določenih spletnih mest, **bodisi v zahtevi po uporabi izrazito invazivnih tehnologij**, kot so t.i. Deep Packet Inspection, s katerimi lahko pride do nesorazmernih posegov v ustavno zagotovljene pravice do zasebnosti in svobode govora.

Pri prvem sklopu možnih odgovor na zahteve 6. člena ZIS se lahko ponudniki dostopa do interneta zatečejo k rešitvam, kot so blokada prometa glede na ciljni IP naslov, spreminjanje tabel za usmerjanje prometa, preusmerjanje s pomočjo lažnih DNS (Domain Name System), vsem navedenim pa je skupno, da gre za neučinkovite in le začasne blokade. Tako upravljavec spletnega mesta kot tudi uporabnik interneta imata na voljo različne metode, kako se izogniti tovrstnim blokadam (npr. posredovalni – proxy strežniki, zamenjava IP naslova ipd.). Da gre za neučinkovite ukrepe, na katere naj se ne bi opiralo inšpekcijskih ali prekrškovnih odločb je pokazala praksa tudi na področju varstva osebnih podatkov in se odrazila v spremembi ZVOP-1.

2. odstavek 54. člena ZVOP-1 namreč določa, da inšpekcijskih ukrepov (iz 1. odstavka istega člena), ni mogoče odrediti zoper osebo, ki v elektronskem komunikacijskem omrežju opravlja storitve prenosa podatkov, vključno z začasnim shranjevanjem podatkov in drugimi delovanji v zvezi s podatki, ki so pretežno ali v celoti v funkciji opravljanja ali olajšanja prenosa podatkov po omrežjih, če ta oseba sama nima interesa, povezanega z vsebino teh podatkov, in ne gre za osebo, ki lahko sama ali skupaj z omejenim krogom z njo povezanih oseb učinkovito

<sup>1</sup> [http://www.mf.gov.si/slov/zakon/Novela\\_ZIS\\_2009.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/zakon/Novela_ZIS_2009.pdf)



nadzoruje dostop do teh podatkov. Zakonodajalec je tako v ZVOP-1 na podlagi izkušenj iz prakse postavil popolnoma nasprotno stališče (t.i. načelo izključnega prenosa oziroma »mere conduit«) glede dopustnosti blokiranja spletnih strani, kot ga sedaj želi uvesti novela ZIS.

Da gre za neuskkljenost predlagane določbe z obstoječo zakonodajo kaže tudi ureditev v področnem Zakonu o elektronskem poslovanju na trgu (Ur. l. RS, št. 96/2009; ZEPT-UPB2), ki v 1. odstavku 9. člena določa da, kadar se storitev informacijske družbe nanaša na prenos podatkov v komunikacijskem omrežju, ki jih zagotovi prejemnik storitve, ali zagotovitev dostopa do komunikacijskega omrežja prejemniku storitve, ponudnik storitev ni odgovoren za poslane podatke, če ne sproži prenosa podatkov, ne izbere naslovnika in podatkov, ki jih prenaša, ne izbere ali spremeni.

Izjeme opredeljuje 3. odstavek 9. člen ZEPT-UPB2, ki pa določa, da onemogočanje dostopa do vsebin v komunikacijskih omrežjih ponudniku storitve izključnega prenosa (ponudniku dostopa do interneta) lahko naloži *le sodišče*, in sicer zaradi odkrivanja in preprečevanja kaznivih dejanj, varstva zasebnosti, varovanja tajnih podatkov ali poslovne tajnosti. Pristojnost odrejanja blokade dostopa do vsebin na internetu imajo torej po ZEPT izključno sodišča. Za nadzor pristojni upravni organi, skladno s področno zakonodajo lahko v javnem interesu zgolj posredujejo predlog sodišču. Poročevalec Državnega zbora (št. 84, letnik XXXV z dne 19. 06. 2009) v obrazložitvi predloga 6. člena sprememb ZEPT celo izrecno navaja:

«Tretji odstavek, ki je glede na možnost tretjega odstavka 12. člena direktive določal, da lahko sodišče ali upravni organ od ponudnika storitve zahteva ustavitve ali preprečitve kršitve, je spremenjen tako, da je sedaj pristojno le sodišče, kar je ustrežnejše z vidika jasnosti in predvidljivosti ureditve.»

Verjetno najhujše posledice pa bi uveljavitev predlaganih določb pomenila, če bi se ponudniki dostopa do interneta odločili za uporabo t.i. Deep Packet Inspection tehnologij. Gre za uporabo tehnologije, ki temelji na preverjanju same vsebine komunikacije ter samodejnem pregledovanju celotnega prometa in iskanju vzorcev v njem. Uporaba tovrstnih tehnologij za namen onemogočanje dostopa do določenih spletnih strani bi lahko primerjali z orožjem, ki ubije enega sovražnika in hkrati pa še sto nedolžnih žrtev. Pregledovanje vsebine komunikacij vseh uporabnikov spleta z namenom odkrivanja kršiteljev določb o spletnih igrah na srečo sploh nima vzporednice v resničnem svetu (v manjši meri bi to lahko primerjali kvečjemu s hkratnim odpiranjem pisemskih ovojnica, prisluškovanjem telefonskim pogovorom in sledenjem obnašanja posameznika) in bi pomenilo precedenčen primer nesorazmernih posegov v ustavno zagotovljene pravice do komunikacijske in informacijske zasebnosti ter svobode govora. Posebej problematično je tudi to, da se lahko ponudniki dostopa do interneta, ki se že soočajo s ponudbami omenjene tehnologije za namen ciljnega trženja do svojih uporabnikov, dejansko lahko zanje celo odločijo v luči zgoraj opisanih neučinkovitosti drugih prijemov in v strahu pred zagroženimi kaznimi po ZIS.

Iz obrazložitve k predlagani noveli ZIS je zaslediti, da je k opisani rešitvi pripravljavca vodil namen otežiti oziroma onemogočiti prirejanje iger na srečo tistim, ki za to nimajo koncesije Vlade RS. Na 3. strani uvodne obrazložitve k noveli je namreč zapisano: *»Ne glede na to, da Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo takim osebam izda odločbe o prepovedi prirejanja iger na srečo, takšni prireditelji iger na srečo večinoma ne upoštevajo izrečenih prepovedi in nadaljujejo s prirejanjem iger na srečo. Zato je potrebno urediti pogoje, ki zagotavljajo, da ukrepi nadzornega organa učinkujejo tudi v primerih, ko osebe, ki prirejajo igre na srečo v nasprotju z zakonskimi določbami, niso pripravljene upoštevati zakonitih ukrepov nadzornega organa.»*

Povečanje učinkovitosti nadzora je tudi eden od ciljev, ki ga novela ZIS zasleduje. Pooblaščenec ob tem opozarja, da mora javni interes – družbena korist, ki jo kot tako opredeljuje zakon, segati dlje od zaščite poslovnega položaja tistih organizatorjev iger na srečo, ki že imajo koncesijo Vlade RS. Še posebej na področju globalnega medija kot je splet, se zdi, da je popoln nadzor ali iluzija ali za današnji čas nesprejemljiva cenzura, kompromisne rešitve namreč ni videti. Kot še posebej sporno Informacijski pooblaščenec izpostavlja dejstvo, da naj bi bili zaradi domnevno nezakonitega prirejanja iger na srečo prek spleta prikrajšani posamezniki, ki ne bi imeli možnosti (četudi zgolj iz radovednosti) dostopati do določenih spletnih strani, in ne organizatorji iger, ki naj bi dejansko kršili zakon.

Ustavna pravica do splošne svobode ravnanja daje posamezniku pravico, da "razpolaga sam s seboj" in s tem, kar mu je kot osebi lastno, brez zunanjih vplivov. Za posameznika je namreč pomembno, da izbere svoj življenjski slog, da razvije svojo osebnost in da živi tako, kot se sam odloči<sup>2</sup>. Situacija, ko država »vnaprej in popolnoma« prepreči posamezniku, da si ogleduje ali uporablja spletne strani, ki vključujejo igre na srečo, spominja na prakso npr. Kitajske, ki jo dnevno kritizira vsa svetovna javnost. Ker v ozadju ni videti pravic drugih

<sup>2</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. [U-I-218/07](#).

posameznikov, ki naj bi jih takšen ukrep države ščitil in s tem legitimiziral poseg v svobodo ravnanja, ostaja le še interes zaščite poslovnega položaja organizatorjev iger na srečo, ki imajo koncesijo Vlade RS in pa države po prihodkih od podeljenih koncesij, ki pa po prepričanju pooblaščenca ne moreta iti tako daleč, da posameznikom že vnaprej onemogočita svobodno spletno komunikacijo.

Informacijski pooblaščenec zaključuje, da je ukrep, kot je predviden, v nasprotju tako z ZEPT-UPB2 kot tudi s splošno svobodo ravnanja, ki jo zagotavlja Ustava RS. Kolikor pa bi se dejansko začel izvajati, je po prepričanju pooblaščenca tudi v nasprotju s 37. členom Ustave RS, ki zagotavlja tajnost občil, saj bi prišlo do nadzora nad spletno komunikacijo posameznikov, ne da bi bilo to potrebno za kazenski postopek in posledično brez odredbe sodišča.

Prijazen pozdrav,

Informacijski pooblaščenec:  
Nataša Pirc Musar, univ.dipl.prav.,  
pooblaščenka

Odposlati:

- a. naslovníku, po elektronski pošti;
- b. arhiv, tu.