

Alþingi
Erindi nr. P 141/1225
komudagur 9.1.2013

IMMI, International Modern Media Institute
Hringbraut 53, 101 Reykjavík, Iceland
info@immi.is / <http://www.immi.is>



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

2. janúar 2013

IMMI, alþjóðleg stofnun um tjáningar- og upplýsingafrelsi, gerir hér athugasemdir við frumvarp til um breytingu á lögum um happdrætti, nr. 38/2005, 477. mál á 141. þingi.

Í frumvarpinu er leitast við að koma í veg fyrir annars vegar þátttöku í leikjum á netinu þar sem lagðir eru undir peningar, og hins vegar að vefsíður sem reka slíka leiki geti notið greiðsluþjónustu án þess að hafa fengið leyfi frá þar til gerðri happdrættisstofu.

Forsendan fyrir því að hægt sé að koma í veg fyrir þátttöku í leikjum á netinu er að stundað sé eftirlit með allri netumferð almennings og hún ritskoduð. Slíkt hefur tíðkast í sumum löndum, til dæmis í Saudi Arabíu, Sírlandi og Afganistan, þar sem þátttaka í fjárhættuspilum er ólögleg. Almennu hefur ekki verið lagt á svona bann í lýðræðisríkjum, og fyrir því eru fjölmargar ástæður sem verða reifaðar að neðan, en í stuttu máli hefur bann af þessu tagi í för með sér ýmsar aukaverkanir sem ganga gegn tjáningarfrelsi, upplýsingarétti, friðhelgi einkalífsins og meðalhófi.

Til þess að hægt sé að stunda eftirlit og ritskodun á netinu þarf tvennt að koma til. Annars vegar þarf að meina almennungi að dulkóða samskipti sín, því ekki er hægt að hafa eftirlit með dulkóðuðum tengingum, en hins vegar þarf að ákveða með hvaða hætti skuli ráðstafa ritskodunarlistanum.

Felst í frumvarpinu eiginlegt bann við dulkóðun?

Ef banna á dulkóðaðar tengingar eru ýmsar hjáverkanir. Til dæmis er þá ekki lengur hægt að bjóða upp á heimabankaþjónustu eða rafræn viðskipti. Vefþjónustur á borð við Amazon og Ebay verða ekki lengur aðgengilegar. Þá er heldur ekki lengur hægt að tryggja vernd persónuupplýsinga, hvort sem það er flæði sjúkraupplýsinga eða upplýsinga sem varða öryggi ríkisins, eða þá að upplýsingar almennings komist á milli óhleraðar af þriðju aðilum og án þess að átt sé við þær. Þetta þýðir til dæmis að hver sem er getur lesið og breytt tölvupósti annarra.

Ef dulkóðaðar tengingar eru ekki bannaðar er ómögulegt að framfylgja þessu banni. Ef einhver undantekning er gerð fyrir dulkóðaðar tengingar er hægt að nota þá undantekningu til að miðla boðum áfram til spilasíðna og þar með spila leiki á ólöglegan hátt án þess að hægt sé að fylgjast með því, koma í veg fyrir það, eða sanna að það hafi átt sér stað. Sé það gert er ljóst að eingöngu þeir sem eru tæknilega hæfir til þess muni geta það fyrst um sinn, en aðrir munu að lokum geta nýtt sér einfaldaðar hjáleidir. Ljóst er að sé það tilfellið er ekki lengur hægt að halda því fram að allir gæti jafnræðis fyrir lögum.

Þetta er einfalt val: á að leyfa dulkóðun, eða banna spilun leikja á netinu? Eðli upplýsinga kemur í veg fyrir að hægt sé að gera hvort tveggja.

Á ríkið að reka ritskoðunarlista?

Sé ákveðið að fara þá leið að banna dulkóðun verður að stíga næsta skref til að bannið sé eiginlegt og raunverulegt: loka verður fyrir aðgang að vefsíðum þar sem netspilun er möguleg. Þetta heitir ritskoðun, og samkvæmt 73. gr. stjórnarskrár Íslands (l. 33/1944) má aðeins setja tjáningarfrelsinu skorður “með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.”

Þetta gefur okkur nokkrar spurningar sem vert er að svara:

1. *Ógnar netspilun allsherjarreglu?* - Nei. Allsherjarregla verður síður brotin en ella, sé fólk sitjandi heima hjá sér spilandi spil, hvort heldur sem það er á netinu eða ekki.
2. *Ógnar netspilun öryggi ríkisins?* - Nei. Það að fólk spili spil hefur engin áhrif á innra eða ytra öryggi ríkisins.
3. *Ógnar netspilun heilsu manna?* - Netspilun ógnar ekki líkamlegri heilsu manna, nema hún sé stunduð í verulega langan tíma í senn og spilarar gæti ekki að næringu sinni, hreinlæti, hreyfingu og öðru sem skiptir máli. Netspilun ógnar ekki andlegri heilsu manna, nema hugsanlega að sama mæli og spilakassar, lögleg happdrætti, og Monopoly eða Trivial Pursuit. Óeðlilegt væri að banna sumt en ekki annað á þessum rökum.
4. *Ógnar netspilun siðgæði manna?* - Nei. Það að leggja fé sitt eða annarra að veði hefur ekki talist ósiðlegt, enda ef svo væri mætti líklegast banna kauphallir á sömu rökum.
5. *Gengur netspilun gegn réttindum annarra?* - Nei. Hugsanlega mætti reyna að halda því fram að sigurvegarar í netspilum séu að skerða rétt andstæðinga sinna til eignarréttis, en þau rök teljast ekki haldbær þar sem andstæðingarnir höfðu fulla getu til að vita hvað þau væru að gera.
6. *Skadur netspilun eins einstaklings mannorð annars?* - Eingöngu þess sem tapar, en þá má segja að netspilun, sem fer gjarnan fram undir dulnefni, verndi mannorð fólks betur en lögleg fjárhættuspil, þar sem spilarar koma fram undir nafni.
7. *Er nauðsynlegt að koma í veg fyrir netspilun?* - Nei. Ef slík nauðsyn er til staðar hefur ekki verið gert grein fyrir henni, hvorki á opinberum vettvangi né í skýringum með frumvarpinu.
8. *Samræmist það lýðræðishefðum að koma í veg fyrir netspilun?* - Nei. Netspilun hefur ekkert við lýðræðishefðir að gera, en bann við netspilun felur í sér ólýðræðislegar takmarkanir á réttindum einstaklingsins án þess að fyrir því séu haldbær rök.

En ef Alþingi kemst að þeirri niðurstöðu að vel athuguðu máli að það sé samt rétt að ritskoða leiki á netinu verður að taka mið af því að það þarf að gerast með einhverjum hætti. Algengasta leiðin til þess er að haldið sé úti listi af lénum og IP tölum sem er óheimilt að sækja efni í.

Ef eingöngu er haldið utan um lénið getur hver sem er nálgast vefinn í gegnum IP töluna. Sé lokað á samskipti við IP töluna getur lokast á aðra lögmæta vefi sem eru hýstir á sömu tölvu og umræddur leikur.

Þessum ritskoðunarlista þarf að viðhalda, og honum þarf að koma til netþjónustufyrirtækja sem sjá um að framfylgja honum. Þetta er til dæmis gert í Danmörku, þar sem leynilegum ritskoðunarlista er viðhaldið. Listinn hefur verið leynilegur til margra ára¹ þannig að almenningur gat ekki tryggt að eingöngu sé það efni ritskoðað sem er raunverulega ólöglegt, og þar með opnast möguleiki á að ritskoðun fari fram í pólitískum tilgangi - eins og reyndin virtist vera í Danmörku. En væri listinn opin og aðgengilegur væri hann svo gott sem listi yfir áhugaverðar síður fyrir áhugamenn um netspilun, kostaður af ríkinu.

Í Danmörku gerðist það árið 2012 að fyrir mistök slæddist lénið google.com ásamt öllum undirlénum þess inn á ritskoðunarlistann. Dótturfyrirtæki Símans, sem veitir netþjónustu í Danmörku, var fyrst fyrirtækja til að taka nýju útgáfu ritskoðunarlistans í notkun, en það leiddi til margra klukkutíma þjónusturofs hjá þúsundum viðskiptavina fyrirtækisins sem reiða sig á þjónustur frá Google.

Vandamálin við ritskoðun eru fjölmörg. Ein hættan sem er gjarnan bent á er “hála brautin,” sem felst í því að þegar einu sinni hefur verið samþykkt að ritskoðun sé ekki endilega slæm í öllum tilvikum byrjar samkeppni um að finna ný tilfelli þar sem ritskoðun gæti hugsanlega verið viðeigandi lausn á vandamáli. Það hefur ekkert vandamál verið leyst með ritskoðun án þess að önnur dýpri vandamál verði til við það.

Hvað telst netspilun?

Í þessu frumvarpi er reynt að koma í veg fyrir innlenda og erlenda netspilun, meðal annars í d-lið 1. gr. þar sem talað er um “leyfi til að reka happdrætti á netinu þar sem spilað er um peninga eða peningaígildi.”

Þetta hugtak er vandkvæðum háð þar sem ótal leikir sem eru ekki ætlaðir sem fjárhættuspil í beinum skilningi fela í sér þætti sem telja mætti sem fjárhættuspil eða happdrætti. Til að mynda hefur leikurinn Puzzle Pirates² peningaígildi sem hægt er að kaupa innan leiksins og verslað er með utan leiksins fyrir raunverulegt fé, til dæmis á Ebay, en peningaígildin eru nothæf innan leiksins í ýmis fjárhættuspil, svo sem Póker. Í íslenska netleiknum Eve Online³ er stórt og flókið hagkerfi hermt, þar sem fjárfestingar, vöruskipti og önnur viðskipti eru stunduð í verulegu mæli fyrir rafrænan gjaldmiðil sem er til innan leiksins. Vegna þess hve mikill tími og vinna fer í öflun verðmæta í leiknum er mjög eðlilegt að líta á þau verðmæti sem raunveruleg verðmæti, og þrátt fyrir að reynt sé að koma í veg fyrir viðskipti með peningana og verðmætin inn og út úr leiknum sjálfum í gegnum aðra vöruskiptamarkaði á borð við Ebay er það nær ómögulegt að framfylgja því í raun.

¹ Leynd yfir innihaldsefni listans var afnumin í byrjun desember 2012, en áður hafði listinn lekið nokkrum sinnum.

² <http://www.puzzlepirates.com/>

³ <http://www.eveonline.com/>

Þessi tvö dæmi eru meðal mýmargra dæma þar sem nauðsynlegt er að spyrja hvar línan sé dregin. Er það getan til að kaupa sig inn í leiki, getan til að fá peninga út úr leikjunum, geta rekstraradila leikja til að hagnast á áhættufærslum, eða sú áhættuhegðun sem á sér stað innan leiksins sem er verið að reyna að stöðva? Ef markmið lagana er að koma í veg fyrir ákveðnar tegundir leikja en ekki aðrar tegundir verður að spyrjast hvort jafnræðisregla sé ekki með því brotin.

Rétt er að taka nokkur dæmi um leiki sem spilaðir eru í gegnum netið, og skoða þessa fjóra ádurnefnda þætti með tilliti til þeirra allra. Voru valdir netleikirnir Eve Online, World of Warcraft, Puzzle Pirates og Anarchy Online, ásamt netspilavítinu Party Poker, og svo til samanburðar tveir tegundir viðskipta sem hægt er að stunda alfarið í gegnum netið, þ.e. peningamarkaðssjóði og hlutabréfamarkaði.

Leikur	Setja peninga inn	Taka peninga út	Áhættuspilun innan leiks	Hagnast rekstaradili á áhættufærslum
Eve Online	Óformlega	Óformlega	Já	Nei
World of Warcraft	Já	Óformlega	Já	Nei
Puzzle Pirates	Já	Óformlega	Já	Já
Party Poker	Já	Já	Já	Já
Anarchy Online	Já	Já	Nei	Nei
Peningamarkaðssjóðir	Já	Já	Já	Já
Hlutabréfamarkaðir	Já	Já	Já	Já

Óhætt er að álykta af þessari greiningu að bann við netspilun þarf mun nákvæmari skilgreiningu en unnið er með í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Bann við greiðsluþjónustu

Í nýlegu dómsmáli í Héraðsdómi Reykjavíkur (E-561/2012) var tekist á um hvort greiðslukortafyrirtæki væri heimilt að neita aðila um greiðsluþjónustu þrátt fyrir þar til gerðan samning. Dómurinn var hluti af stærri alþjóðlegri umræðu þar sem rætt var um hvort réttlætlanlegt væri að loka á greiðslur til sumra fyrirtækja og félagasamtaka en ekki annarra. Til að mynda hefur ekki tíðkast að loka á greiðslur til félaga nýnasista eða kynþáttahatara, en þó hefur verið lokað á greiðslur til vefsíðu sem opinberar spillingu í stjórnkerfum.

Spurning sem verður að svara í þessu tilliti er hvort það að koma í veg fyrir að tilteknir aðilar geti stundað viðskipti sín á milli teljist ekki sem form af ritskoðun. Þar sem hagkerfið er stór partur af gangverki samfélagsins eru margar tegundir tjáningar sem eru ómögulegar án þess að til viðskipta komi. Þó svo að það sé eðlilegt að hafa reglur um hegðun fyrirtækja í þessu ljósi er skaðlegt að takmarka rétt einstaklinga til að kjósa við hverja og með hvaða hætti þeir stunda viðskipti.

Annar þáttur sem verður að hafa í huga er að ef greiðsluþjónustufyrirtækjum er meinað að veita ákveðnum fyrirtækjum löglega þjónustu aukast verulega líkurnar á því að samhliða opinbera

peningakerfinu þróist sjálfstæð peningakerfi sem, þrátt fyrir að vera bönnuð á Íslandi í 154. gr. almennra hegningarlaga, hafa orðið æ algengari á netinu á undanförunum árum. Dæmi um slíkan rafrænan gjaldmiðil er Bitcoin, sem er nafnlaus og dulkóðaður, þannig að svo til ómögulegt er að nafngreina þátttakendur í viðskiptum⁴. Þetta ýtir undir möguleikana á peningabætti og útilokar möguleikann á skattlagningu viðskiptanna. Þessir gjaldmiðlar munu halda áfram að þróast, enda er mikill áhugi á þeim, en sé það markmið Alþingis að viðhalda tilvist velferðarkerfis er brýnt að það stuðli ekki að niðurbroti skattstofna með því að ýta undir tilvist gjaldmiðla sem útiloka skattheimtu.

Í stað þess að auka gagnsæi og áreiðanleika peningakerfisins og draga úr þátttöku í netleikjum er líklegt að bann við greiðslubjónustu til ákveðinna aðila dragi úr gagnsæi, auki spillingu, peningabætti, og annað ólöglegt athæfi, og dragi úr getu eftirlitsstofnana til að sjá raunverulegu stöðu markaðarins og það hverjir starfa á þeim markaði - sem er forsenda þess að hægt sé að skattleggja þá, meðal annars.

Niðurstaða

Fyrirliggjandi frumvarp er með öllu vanhugsað og er ólíklegt til að leysa nokkrun vanda. Það vekur upp verulegar spurningar um atriði sem snúa að tjáningarfrelsi, viðskiptafrelsi, friðhelgi einkalífsins, og önnur grundvallarmannréttindi. Það er líklegara til að valda vandamálum en að leysa þau.

Líklegt er að lagt var upp í frumvarpsgerðina með það í huga að leysa raunveruleg vandamál. Lagt er til að leitað sé lausna á þeim vandamálum, hver svo sem þau kunna að vera, sem fela ekki í sér hrein bönn og ritskoðun, sem myndu hafa í för með sér ófyrirsjáanlegar afleiðingar.

Lagt er til að frumvarpið verði hafnað með öllu.

Fyrir hönd IMMI,



Smári McCarthy, framkvæmdarstjóri

⁴ Ýmsir öryggisgallar hafa fundist í Bitcoin sem gera rakningu mögulega, en enn er það frekar óáreiðanlegt.