

Kulturdepartementet
postmottak@kud.dep.no
Postboks 8030 Dep,
0030 Oslo

Vår dato: 01.12.2015

Vår referanse

Deres dato:

Deres referanse

Vår saksbehandler tw

“Høring - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill”

Innledningvis er det viktig for IKT-Norge å understreke at internett er en representasjon av samfunnet slik det samlet fremstår i alle land i verden. I januar 2015 passerte vi 3 milliarder mennesker som er koblet til og brukere av internett. Det er å forvente at regjeringen ser på mulighetene for å tilpasse det norske lovverket til et samfunn i endring, samtidig er det viktig å ha med at internett samfunnet alltid vil være sterkt påvirket av andre land og kulturer. Det er også som forventet at aktører og tjenestesegmenter utfordres som følge av teknologiskifter, endrede muligheter for forbrukere, endret forbrukeradferd og ikke minst endrede forbrukerforventninger behov for ny tilnærming og nye forretningsmodeller etc for alle markeder, regulerte eller ikke, i Norge.

IKT-Norge ønsker også å benytte anledningen til å peke på at nye muligheter for brukerne av teknologi ikke setter lovverket til side. Det er opplagt for de fleste at norsk lovverk gjelder også når menneskelig interaksjon skjer vha internettbaserte tjenester. Samtidig er det også slik at internett gir et handlingsrom for forbrukere til å gjøre valg og ta i bruk tjenester man tidligere måtte reise til andre land for å delta i.

Etter erkjennelse av at internett tvinger frem endring av spillereglene i samfunnet kan ikke sies tydeligere enn i en rapport statsminister David Cameron fikk skrevet om opphavsrett i relasjon til ny teknologi og konsekvensene av teknologiutvikling i starten av sin første periode. I rapporten “Digital Opportunity: A review of Intellectual Property and Growth”, kan vi blant annet kan lese:

“In the five months we have had to compile the Review, we have sought never to lose sight of David Cameron’s “exam question”. Could it be true that laws designed more than three centuries ago with the express purpose of creating economic incentives for innovation by protecting creators’ rights are today obstructing innovation and economic growth?

The short answer is: yes.”¹

¹ Digital Opportunity A review of Intellectual Property and Growth, Ian Hargreaves,
<http://www.ipso.gov.uk/ipreview-finalreport.pdf>

Dette kunne lett vært et svar på spørsmål om det vil være mulig for forbrukere selv å velge tjenste og om det kunne være slik at man må forvente at organisering fra tiden før internett utfordres og i noen tilfeller ikke lenger er mulig. Det er med en viss bekymring for konsekvensene for innovasjon og utvikling av internett som markedsarena at vi registrer fortsatt økt fokus på blokkering for å hindre samfunnsendring fremfor fokus på å tilpasse regulering, forvaltning og forretningsmodeller bedre til internett, digital tjensteutvikling og endret forbrukeradferd.

Departementet ber om innspill på:

- lisensiere pengespill i Norge
- innføre blokkering av nettjenester fra Norge

I tillegg til forventet inngripen og konsekvens for pengespillmarkedet vil regjeringens forslag innebære en betydelig inngripen i funksjonsgraden til det åpne internett, og representerer en betydelig styrking av sensur som politisk virkemiddel i Norge og en risiko for sikkerheten i infrastrukturen, tjenester og brukerløsningene.

Lisensordning for pengespill

IKT-Norge vil knytte to generelle kommentarer til spørsmålet om innføring av lisensordning for pengespill.

Dersom en slik ordning innføres må en sikre like konkurransevilkår slik at eventuelle norske aktører, både etablerte og nye, kan konkurrere på like vilkår seg i mellom og med ikke norske aktører med lisens for å tilby pengespill i det norske markedet.

Videre er det avgjørende for videre utvikling av norsk spillindustri generelt at pengespill defineres presist nok til å ikke omfatte nye og konstant endrede forretningsmodeller for dataspill. En upresis og for vid definisjon av pengespill kan i ytterste konsekvens skape en situasjon hvor dataspill plutselig defineres som pengespill. En slik situasjon vil være både uønsket og ødeleggende for utvikling av både spill i seg selv, forretningsmodeller og nytt eksportrettet norsk næringsliv.

Blokkering av nettjenester - inngripende tiltak for å beskytte særinteresser

Blokkering slik det skisseres innebærer i realiteten å innføre sensur av internett i Norge. Det er avgjørende å finne løsninger som i minst mulig grad rammer uskyldige tredjeparter, internett brukere, internettilbydere, med flere.

Det fremstår som opplagt at å pålegge internettilbydere ansvar for blokkering skisseres fordi myndighetene allerede har eller er i ferd med å gi opp å ansvarliggjøre aktørene som faktisk tilbyr pengespillene og norske medier, spesielt tv-kanaler, som sender reklame for pengespillene. Ikke bare er det norske aktører som aktivt distribuerer norske tv-kanaler fra andre land for å omgå forbud mot reklame for bla pengespill i Norge, men de samme kanalene inngår i "tellingen" av det norske mediemangfoldet.

Blokkering av nettjenester for norske brukere slik det skisseres innebærer at 150-200 norske internettilbydere må være koordinert og følge opp fortløpende endringer av tjenester som skal, eller ikke skal, blokkeres. Potensielt flere hundre tjenester skal blokkeres. Det er urealistisk at samtlige norske internettilbydere skal involveres i hver enkelt sak eller beslutning som kan komme om blokkering. Derfor er det helt avgjørende at man - gjennom ansvarsfrihetsprinsippet eller på annet vis - sørger for at internettilbyderen ikke er ansvarlig for å oppsøke og kjenne til alle blokkeringsvedtak som kan være fattet. Dette innebærer at det både må etableres en system i Norge for å ta stilling til hvilke tjenester som skal blokkeres, og at staten må være den ansvarlige parten ved eventuelle erstatningssaker og lignende for at blokkering.

Dersom det skal innføres nettsensur og blokkering av tilgang til internettbaserte tjenester i Norge er det avgjørende for både effektivitet, rettssikkerhet og treffsikkerhet å velge den mest hensiktsmessige metoden. Ved alle former for blokkering av internettsider og -tjenester vil det i realiteten være et valg som må baseres på konsekvenser for kostnadseffektivitet, personvern, ytringsfrihet og treffsikkerhet. Det er for eksempel avgjørende å unngå å krenke personvernet, utløse "falske positive" og store kostnader som ikke kan forsvares.

Ved en første gjennomgang vil det være naturlig å vurdere DNS-blokkering, IP-blokkering og DPI slik departementet gjør, og som meget kort kan beskrives som:

- DNS-blokkering vil være målrettet i den forstand at man kun blokkerer tilgangen til det aktuelle domenet.
- IP-blokkering er i de fleste tilfeller veldig lite målrettet fordi blokkering av IP vil innebære at samtlige tjenester på samme server / løsning kan bli blokkert uavhengig av om de har noen relasjon til tjenesten som skal blokkeres utover å ha samme leverandør.
- DPI-basert blokkering vil være en komplisert teknisk løsning, kan fort gi høye kostnader og kan ha betydelige personvern- og ytringsfrihetsutfordringer i den forstand at man da analyserer trafikken som går mellom to punkter.

Når egenskapene ved de tre kategoriene av blokkeringsmetoder settes mot hverandre, fremstår DNS-blokkering som det eneste alternativet det er tenkelig å kunne implementere.

Det er i hovedsak tre årsaker til at denne blokkeringen og særbehandlingen er problematisk:

1. Det foreslås en særordning som skal beskytte de økonomiske interessene til pengespillselskaper, uten at de aktørene som skal blokkeres eller forbrukerne som benytter tjenestene deres fra Norge nødvendigvis bryter norsk lov. Dersom en først aksepterer premissene i forslaget om at å eksistere et eller annet sted i verden kan utløse tiltakene som skisseres er det vanskelig å se hvorfor dette kun skal gjelde ved pengespill.

Det er selvsagt at det er mange tjenester tilgjengelig via internett som ikke er ulovlige i seg selv men utfordrer en eller flere interesser i Norge. Det kan være alt fra informasjonstjenester om medisiner som ikke er sammenfallende med norske beskrivelser og klassifiseringer til krenkelser på flere områder der mennesker er i interaksjon, og naturlig nok også i de digitale delene av samfunnet. Det bør ikke overraske noen at det er flere typer krenkelser som utføres ved hjelp av digitale verktøy, men de som utsettes for andre krenkelser enn opphavsrettslige blir gjennom dette forslaget diskriminert, i den forstand at det foreslås innført håndhevingsvirkemidler de ikke får tilgang til.

2. Gitt beskrivelsen over kan vi forvente et visst press for å innføre lignende eller tilstøtende løsninger for å håndtere at andre interesser utfordres av at forbrukere kan ta i bruk tjenester via internett fra Norge. Dersom det innføres tiltak for å beskytte interessene til pengespillselskap og deres partnere er det grunn til å anta at interessene til andre som møter utfordringer søkes løst på tilsvarende vis, med høy risiko for mange modeller for håndtering. Dermed også høy risiko for betydelig kompleksitet og kostnadsøkning for alle involverte parter, og ikke minst at det meget inngripende virkemiddelet sensur i regi av den norske staten innføres selv i situasjoner hvor det ikke begås lovbrudd.

Alle 3 modellene for blokkering som er skissert vil innebære å innføre tekniske virkemidler som innebærer risiko for sikkerheten i infrastrukturen, tjenester og brukerløsningene som til sammen utgjør internett og bruken av internett.

Det bør fremstå som et betydelig paradoks at de skisserte løsningene for dette har høringsfrist dagen etter at Lysneutvalget har overlevert rapporten "Digital sårbarhet – sikkert samfunn — Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden".

En av de skisserte metodene, DPI, innebærer en betydelig risiko for spesielt personvern og vern av annen sensitiv informasjon. Årsaken til dette er at ved DPI analyseres innholdet i hver enkelt datapakke til og fra hver enkelt bruker av internett for å vurdere hva som skal skje med pakken. Videre vil DPI kunne skape betydelig risiko ved at sikringen av data som av helt legitime årsaker er forsøkt sikret "angripes". DPI vil selvsagt også ha en betydelig høyere driftskostnad, men den høyeste kostanden for samfunnet vil være at alles internettbruk analyseres.

IKT-Norge mener: *Det er forståelig at departementet søker å beskytte pengespillinteressene. Vi ser imidlertid at forslaget er særdeles problematisk. Det er grunn til å både stille spørsmål ved om det er riktig innføre og advare mot konsekvensene det vil ha. De skisserte mulighetene innebærer å innføre utstrakt sensur, sikkerhetsrisiko, kostnader og en svekker både personvern og muligens flere andre borgerrettigheter.*

Beslutning om blokkering

Dersom blokkering skal benyttes er det avgjørende med en grundig og uavhengig vurdering av hvilke nettjenster som skal blokkeres. Slik inngripende særordning som er skissert har som formål å beskytte de økonomiske interessene til pengespillselskaper og deres partnere. Det er vanskelig å lese høringsforslaget annerledes, idet departementet ber om innspill på en særordning hvor tjenester som ikke driftes fra Norge, men er lovlige hvor de driftes, og heller ikke er ulovlige for norske forbrukere å benytte. Det kan tenkes andre tjenesteområder hvor noen aktører har en rettighet eller lisens til å operere i Norge, mens andre ikke har det, uten at man går til det meget inngripende skrittet å innføre lovbestemt sensur.

Tilsvarende blokkering er mot klare råd om både funksjonsgrad, kostnader, risiko etc tatt i bruk som virkemiddel for å håndheve opphavsretten. For å ivareta rettssikkerheten må spørsmål om blokkering vurderes av domstolen. En tilsvarende tilnærming, eventuelt en egen nemnd, bør være utgangspunkt for hvordan beslutning om blokkering skal fattes. Dette vil også vil underbygge at internettleverandørene er ansvarfrie når de lojalt følger lovlig fattede vedtak og implementerer en eventuell blokkering.

IKT-Norge mener: *beslutning om blokkering må fattes av en domstol eller nemnd, og at internettleverandørene er ansvarfrie når de lojalt følger lovlig fattede vedtak og implementerer en eventuell blokkering.*

Kostnader ved blokkering

Hvilke kostnader som påløper for implementering av blokkering er helt avhengig av hvilke løsninger som velges på alle ledd i hele kjeden fra manuell eller automatisert varsling og implementering av ny eller heving av blokkering til hvilken eller hvilke blokkeringsmetoder som skal benyttes. Kostnader vil variere opplagt mellom de forskjellige internettilbydere i det norske markedet basert på en lang rekke faktorer.

Dersom blokkering gjennomføres med samme løsning som internetttilbydere i dag er pålagt av domstolen å vanskeliggjøre tilgang til the Pirate Bay etc vil det kunne bidra til å holde kostnadene nede.

Uansett valg av modell for beslutning om blokkering, informasjon til berørte aktører, implementering og ansvar for oppfølging må samtlige kostnader primært dekkes av de lisensierte pengespillaktørene, sekundært av staten.

IKT-Norge mener: *Kostnadene for å gjennomføre blokkeringen kan bli betydelige, og det i høyeste grad er urimelig at norske internettleverandører og deres kunder, de norske borgerne, skal ta regningen for å løse en interesseutfordring de selv ikke er ansvarlig for. Kostnader for eventuell blokkering må i sin helhet dekkes av pengespillselskapene eller staten.*

Informasjon til nettbruker om blokkering

Dersom nettjenester blir blokkert av internettjenesteleverandørene er det i praksis to muligheter for å håndtere at brukeren ikke kommer frem til tjenesten hun søker.

- Alternativ 1: DNS konfigureres slik at programvaren brukerne benytter gir opp å finne nettjenesten.
- Alternativ 2: DNS konfigureres til å sende brukeren til en informasjonsside lignende slik det gjøres med overgrepfilteret (se bilde).



IKT-Norge anbefaler på det sterkeste alternativ 2 av to årsaker: 1) Det er hensiktsmessig å gi brukeren informasjon om hvorfor tjenesten hun forsøker å nå ikke er tilgjengelig og 2) dersom denne informasjonen ikke gis vil det erfaringsmessig utløse mange brukerstøttehenvendelser til internettjenesteleverandørene fra brukere som tror det er noe galt med eget utstyr eller internettjenesteleverandørens nettverk.

En informasjonsside bør være driftet av staten slik at alle berørte internettjenesteleverandører kan styre alle brukere til denne informasjonen dersom de forsøker å nå en nettjeneste som er blokkert. Brukerne bør få tilgang til informasjon om hvorfor tjenesten de forsøker å nå er blokkert, hvem de skal kontakte dersom de mener det er en urettmessig blokkering, etc. Det er av stor betydning at brukeren blir tilstrekkelig informert om de ikke skal kontakte internettjenesteleverandørene om blokkeringen.

IKT-Norge mener: *Det må etableres en stoppside i regi av beslutningsenheten som brukerne ledes til i forbindelse med vært enkelt blokkeringsvedtak hvor det tydelig fremgår hvorfor brukeren havner der, hvem som har tatt beslutningen, og på hvilket grunnlag.*

IKT-Norge står til disposisjon for departementet, og forventer å kunne ta del i eventuelt videre arbeidet med dette sakskomplekset på vegne av aktørene som eventuelt vurderes pålagt å innføre tiltak for å beskytte særinteressene til pengespillselskap og deres partnere.

Hilsen

Torgeir Waterhouse
Direktør internett og nye medier
IKT-Norge