

POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

L. Dz. W/2117/09

Warszawa, 14.12.2009 r.

Szanowna Pani Dyrektor
Małgorzata Hirszel
Departament Komitetu Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa
dkrm@kprm.gov.pl

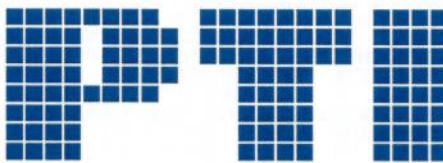
Szanowna Pani Dyrektor,

Polskie Towarzystwo Informatyczne po zapoznaniu się z nową wersją projektu *Ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw* z dnia 07.12.2009 r. w zakresie nowelizacji ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – *Prawo telekomunikacyjne*, dotyczącej utworzenia i prowadzenia Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych (dalej: Rejestru) stwierdza, że usunięcie ewidentnych błędów legislacyjnych nie zmienia naszej opinii, że projekt ten nie nadaje się nawet jako podstawa do dalszych prac, a jego przesłanie do Sejmu grozi kompromitacją przed komisją sejmową.

Zwracamy uwagę, że poprzednia wersja projektu na etapie konsultacji spotkała się z miazdzącą krytyką wielu środowisk, zarówno ze względu na zasadnicze błędy prawne, jak i – co dla nas szczególnie ważne – błędy merytoryczne, świadczące o niezrozumieniu zasad działania Internetu. Polskie Towarzystwo Informatyczne zwróciło uwagę na te błędy w swej opinii, przesłanej do Ministerstwa Finansów oraz do Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Wyznaczyliśmy także opinię, że – choćby ze względów technicznych – rozwiązanie polegające na blokowaniu dostępu do wybranych stron internetowych jest niemożliwe do zrealizowania w demokratycznym państwie prawnym.

Polskie Towarzystwo Informatyczne powtórnie zwraca uwagę na następujące aspekty, dyskwalifikujące również obecny projekt zarówno od strony prawnej, jak i technicznej:

1. Rejestr miałby być prowadzony przez Prezesa UKE, który jednak nie sprawowałby żadnej kontroli nad jego zawartością, mając obowiązek dokonywania wpisów w pierwszym wariantcie *na żądanie* (nawet nie *na wniosek*) wskazanych podmiotów (Komendant Główny Policji, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Szef ABW, Szef Służby Celnej). Projekt nie określa trybu zgłaszania takiego żądania (nie jest to decyzja), pozostawiając je poza wszelką kontrolą. Urzędowe zawiadomienie poprzedzające wniosek może dotyczyć jedynie usług, natomiast nie ma procedury stosowania *innych środków* w stosunku do pozostałych stron internetowych. Także w przypadku wystąpienia o skreślenie wnioski są wprawdzie kierowane do Prezesa UKE, ale faktyczna decyzja jest podejmowana przez *organ, na którego żądanie dokonano wpisu*. Rola Prezesa UKE została tu sprowadzona



POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,

www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

do właściciela serwera, na którym jest zlokalizowana baza danych. Dopiero odmowa wykreślenia z Rejestru stanowiłaby decyzję administracyjną, od której można się odwołać i ewentualnie zaskarżyć do NSA. W praktyce oznacza to, że każdy z podmiotów mógłby bez żadnego uzasadnienia i bez żadnej kontroli doprowadzić do zablokowania dowolnego portalu internetowego (np. sklepu, partii albo komitetu wyborczego) powodując jego upadek z powodu faszyzującego (lub komunizującego) wpisu użytkownika, przeoczonego przez moderatora. Przyjęty tryb (pośrednictwo UKE) dodatkowo wydłuża postępowanie. Nie wiadomo także, do kogo należałoby kierować roszczenia o odszkodowanie z powodu nieuzasadnionego wpisu (do UKE czy do podmiotu uprawnionego).

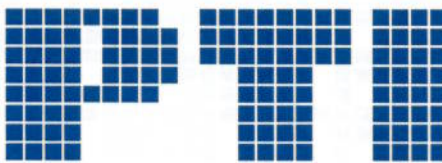
2. Wymienione w projekcie kategorie prawne (propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa, udostępnianie pornografii dziecięcej, wyłudzenie lub fałszowanie informacji, prowadzenie nielegalnego hazardu) dotyczą działalności przestępnej. Urzędy państwowe w przypadku powzięcia informacji o takiej działalności są prawnie zobowiązane nie do wpisywania danych do rejestrów ale do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa do prokuratury lub policji. Samo zatem wprowadzenie Rejestru – jeśli by zrezygnowano ze składania zawiadomień – byłoby świadomym złamaniem prawa a jeśli by Rejestr miał być prowadzony oprócz złożenia doniesienia do prokuratury – dublowałoby jej działanie (a przy okazji proponowanej częściowej jawności rejestru – mogło naruszać tajemnicę postępowania przygotowawczego).

3. Orzekanie w ramach władzy wykonawczej o przestępnym charakterze czynu narusza konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy (artykuł 10 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), zaś orzekanie o niedozwolonym charakterze informacji narusza artykuł 14 oraz artykuł 54 ustęp 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W obu wariantach nie jest zachowana zasada kontradyktoryjności, a ciężar dowodu jest przerzucony na osobę podejrzaną, bez możliwości powołania biegłych i z pozbawieniem prawa do obrony.

4. Proponowana procedura administracyjnego dochodzenia niewinności narusza artykuł 11 ustęp 1 Deklaracji Powszechnej Praw Człowieka.

5. Wariant drugi, przewidujący kontrolę sądową pozornie zapewnia lepszą kontrolę nad procesem wpisywania do Rejestru, ale też nie jest wolny od zagrożeń. Sąd Okręgowy w istocie na posiedzeniu będzie orzekał o popełnieniu przestępstwa, ponieważ jedynie w takim przypadku jest dokonywany wpis. Nie wiadomo, jaka procedura będzie stosowana (karna, cywilna czy administracyjna), kto będzie rozpatrywał zażalenie i czy przy tym rozpatrywaniu będzie możliwy udział stron. Nie wiadomo zresztą, czy projekt traktuje jako stronę właściciela witryny bądź serwera, na którym jest ona umieszczona. Nie jest jasne, czy i w jakim trybie będzie możliwe wniesienie zażalenia przez organ, który wnioskował o wpis, w razie postanowienia o odmowie wpisu.

Wariant drugi w pewnym sensie ogranicza prawa usługodawcy, ponieważ w ogóle nie występuje w nim pełna procesowa kontrola sądowa (nie ma decyzji, którą można zaskarżyć do NSA) – cała procedura odbywa się w postępowaniu nieprocesowym.



POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

Czas na dokonanie wpisu w tym wariancie będzie zapewne długi (wiele dni, a może tygodni) co sprawi, że dokonany wpis od razu będzie nieaktualny.

6. Próba wpisywania do rejestru wszystkich stron w światowym Internecie, zawierających np. *treści propagujące faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa* jest niewykonalna, bo wymagałaby nieustannej weryfikacji np. serwerów typu YouTube czy RapidShare i podejmowania decyzji, czy strona ze zdjęciem Che Guevary propaguje ustrój komunistyczny albo czy skecz Monty Pythona z Hitlerem lub strona poświęcona analizie krytycznej Mein Kampf propaguje ustrój faszystowski. Oznaczałaby także konieczność zablokowania oficjalnych stron Kuby, Libii, Korei Północnej a być może także Iranu i Arabii Saudyjskiej (trudno określić, jaki podmiot powinien wówczas wystąpić z wnioskiem i czy nie powinno być konsultowane MSZ). W przeciwnym przypadku powstawałoby uzasadnione pytanie, na jakiej podstawie urzędnik zażądał wpisu jednej strony, pozostawiając poza wpisem inną.

Wykorzystanie możliwości blokowania stron na przykład w czasie kampanii wyborczej pod pretekstem opublikowania na nich zakazanych treści (choćby nawet w komentarzu) mogłyby potencjalnie doprowadzić nawet do podważenia wyników wyborów.

7. Projekt nie określa, co właściwie miałyby się znaleźć w Rejestrze. Nie wiadomo, jak Autorzy chcą identyfikować strony. Projekt przewiduje w tym zakresie wydanie rozporządzenia, jednak nie załączono projektu takiego rozporządzenia, wbrew zasadom poprawnej legislacji. Można przypuszczać, że sami Autorzy projektowanej nowelizacji jeszcze nie wiedzą, jak ta postać będzie wyglądać.

W ust. 6 p. 2 zapisano:

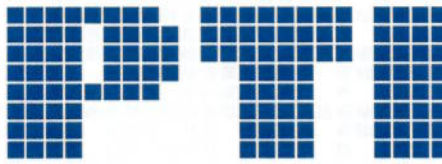
[Żądanie] powinno wskazywać adres elektroniczny w sposób pozwalający na wykonanie obowiązku blokowania [...] z zachowaniem proporcjonalności i możliwie najmniejszej dolegliwości zakresu blokowania.

Naszym zdaniem taki sposób nie istnieje. Przepis ust. 10, pozwalający na składanie wniosku o zmianę sposobu wskazania adresów pozostaje w tej sytuacji martwy.

Również bardzo pobieżne i ogólnikowe potraktowanie tego tematu w uzasadnieniu świadczy o braku rozeznania technicznego Autorów (uzasadnienie w praktyce stanowi jedynie powtórzenie treści propozycji legislacyjnej).

8. W propozycji bardzo enigmatycznie wspomina się o adresach elektronicznych, podlegających wpisowi do rejestru. Należy sądzić, że pomysłodawcy mieli na myśli adresy stron lub usług dostępnych za pośrednictwem protokołu *http* (choć nie jest to wyraźnie zapisane). W takim przypadku w grę wchodzi albo adres IP serwera, na którym znajduje się strona lub usługa, albo identyfikator URL (postaci http://www.mf.gov.pl/files/bip/bip_projekty_aktow_prawnych).

Jeśli w Rejestrze miałyby być wpisywane adresy IP, to blokada musiałaby obejmować dostęp do całego serwera, a więc potencjalnie do wielu różnych usług, zupełnie niezwiązanych z zablokowaną stroną. Zapewne z myślą



POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

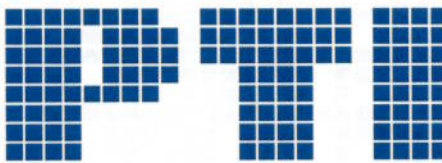
o takiej sytuacji wprowadzono zapis, że adres powinien być wskazany z zachowaniem proporcjonalności i możliwie najmniejszej dolegliwości zakresu blokowania, ale w praktyce nie ma możliwości zachowania tych zasad. Zwłaszcza w przypadku firm hostingowych jeden adres IP może odpowiadać setkom domen. Należy podkreślić, że zakaz urządzania gier hazardowych w sieci wprowadzony w Polsce nie powoduje automatycznie bezprawności takiej działalności w innych krajach, a więc właściciel serwera, na którym jest zlokalizowana taka strona, nie ma obowiązku blokowania jej. W takiej sytuacji zablokowanie dostępu z Polski do wszystkich usług na serwerze będzie działaniem bezprawnym i narazi Polskę na roszczenia innych przedsiębiorców, korzystających z tego samego serwera. Analogiczna sytuacja może mieć miejsce, jeśli wskutek pojedynczego faszystowskiego lub komunistycznego wpisu na blogu lub na forum dyskusyjnym jeden z podmiotów zażąda zablokowania dostępu do całego serwera. Nie wiadomo, czy wtedy każdy dysponent domeny z tego serwera powinien zwracać się do UKE z indywidualnym wnioskiem o odblokowanie? Co należy zrobić, jeśli wpis, który spowodował zablokowanie całego serwera nadal pozostaje na stronie? Czy należy blokować dostęp do wszystkich domen?

Jeśli natomiast miałyby być wpisywane identyfikatory URL, to blokada byłaby bardzo łatwa do obejścia przez jawne podawanie adresów IP lub korzystanie z serwerów DNS, tłumaczących nazwy domen na adresy IP, położonych poza granicami Polski.

Zbudowanie w miarę skutecznego filtra wymagałoby indywidualnej analizy każdego adresu IP, identyfikatora domeny oraz pozostałej części identyfikatora URL, przeanalizowania ich struktury i analizowania zawartości poszczególnych poleceń protokołu *http*, co z kolei bez trudu można uniemożliwić stosując protokół *https*. W każdym przypadku za pomocą prostego oprogramowania filtrującego (jak zapisano w uzasadnieniu do projektu) nie da się zrealizować takiej blokady.

9. Obowiązek blokowania dostępu do stron lub usług wpisanych do Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych dotyczy wyłącznie przedsiębiorców polskich, nie ograniczając w niczym możliwości łączenia się przez modem lub łącze ISDN z dostawcą Internetu z innego kraju. Nie ogranicza także możliwości dostępu do usług za pośrednictwem innych protokołów komunikacyjnych, niż *http*. Po wprowadzeniu takiego Rejestru operatorzy gier hazardowych będą mogli bez trudu opracować i rozpowszechnić oprogramowanie, które pozwoli na udział w grach hazardowych przy wykorzystaniu innego protokołu. Można także wykorzystać istniejące protokoły, np. Skype (możliwość przekazywania komunikatów tekstowych) albo pocztę elektroniczną.

10. W przypadku blokowania adresów IP właściciele stron, podlegających blokadzie, bez trudu będą mogli jej uniknąć przez odpowiednio częstą zmianę adresów IP z odpowiednio dużej puli (w przypadku zastosowania protokołu IPv6, co technicznie wydaje się być możliwe w niedalekiej przyszłości, pula ta w praktyce jest nieograniczona) albo systematyczną zmianę nazw domeny (np. przez dodawanie losowej kombinacji znaków: *abc1.domena1*, *abc2.domena1*, *abc3.domena1*) i kierowanie do aktualnego adresu przez inną stronę, która sama w sobie nie będzie zawierała żadnych nielegalnych treści, a więc nie będzie podstaw do jej zablokowania.



POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: pti@pti.org.pl,
www.pti.org.pl

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

Na stronach np. w parzyste dni mogą występować legalne, a w nieparzyste – nielegalne treści, aby uniemożliwić ich automatyczne blokowanie lub wymusić odszkodowanie za niesłuszne zablokowanie adresu.

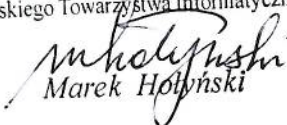
11. Niezależnie od sposobu identyfikacji stron każda osoba, nawet bez żadnego przygotowania technicznego, może ominąć każdą blokadę za pośrednictwem serwerów proxy, dostępnych przez zaszyfrowany protokół komunikacyjny. Nie jest możliwe określenie, z jakimi stronami kontaktuje się użytkownik takiego serwera, a sam serwer bez wątplenia nie zawiera żadnych nielegalnych stron i nie ma podstaw do jego zablokowania, nawet gdyby znajdował się w Polsce. Już teraz najnowszy numer popularnego pisma *PC World* zawiera artykuł opisujący sposoby obejścia blokad pod zbiorczym tytułem *Kasyna online nie dla Polaków?*

12. Wprowadzenie w miarę skutecznej blokady wymagałoby skopiowania modelu chińskiego (tzw. *Złota Tarcza*), obejmującego kompleksowe filtrowanie adresów IP oraz serwerów DNS, blokowanie nieznanymi protokołami sieciowymi oraz śledzenie i blokowanie zapytań do wyszukiwarek. System ten według nieoficjalnych informacji jest obsługiwany przez 30.000 osób śledzących na bieżąco Internet, a jego budowa kosztowała 800 mln USD. Nie jest to jednak system dla demokratycznego państwa prawnego.

Biorąc pod uwagę powyższe Polskie Towarzystwo Informatyczne podtrzymuje swoje stanowisko, że przedstawiony projekt Rejestru jest nieskuteczny i szkodliwy. Z przyczyn technicznych w demokratycznym systemie prawnym nie da się zrealizować skutecznej blokady dostępu do stron, których treść może naruszać polskie prawo. Jedynym skutecznym środkiem pozostaje sprawne ściganie i karanie osób naruszających prawo. Należy dążyć do usprawnienia tych działań, np. przez powierzenie spraw dotyczących przestępstw internetowych wskazanym prokuraturom i sądom i skoncentrowanie tam osób dobrze znających tę tematykę. W II wariantcie projektu ustawy taki charakter wyspecjalizowanego sądu miałyby Sąd Okręgowy dla m.st. Warszawy. PTI deklaruje gotowość do współpracy w takich przedsięwzięciach.

W tym stanie projekt utworzenia Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych nie nadaje się do poprawy i powinien zostać w całości wycofany.

Z poważaniem

PREZES
Polskiego Towarzystwa Informatycznego

Marek Hołtyński