



arnes

p.p. 7, SI-1001 Ljubljana
T +386 1 479 88 33, F +386 1 479 88 99
E info@register.si, www.register.si

register.si 

MIISTRSTVO ZA DIGITALNO PREEBRAZBO

Ljubljana, 18.9.2023

Zadeva: Pripombe Registra .si, nacionalnega registra za vrhno internetno domeno .si, na osnutek Zakona o izvajanju Uredbe (EU) o enotnem trgu digitalnih storitev

Spoštovani,

na spletnem portalu e-Demokracija smo zasledili osnutek Zakona o izvajanju Uredbe (EU) o enotnem trgu digitalnih storitev z dne 11.8.2023 (EVA 2023-3150-0030) (v nadaljevanju: »osnutek«). Predlagani osnutek v 17. členu predvideva postopek v primeru odstranitve nezakonite vsebine. V prvem odstavku se pristojnost odločanja o odstranitvi nezakonite vsebine daje pristojnemu okrajnemu sodišču po zakonu, ki ureja nepravdni postopek. Drugi odstavek 17. člena osnutka predvideva štiri različne ukrepe, ki se lahko naložijo ponudnikom storitev gostovanja, ponudnikom storitev izključnega prenosa ter registrom in registrarjem domen.

Kršeče in nezakonite spletne vsebine zmanjšujejo zaupanje v internet kot platformo za inovacije, ustvarjalnost in gospodarske priložnosti. Register .si, ki med drugim zagotavlja storitve registracije domenskih imen pod nacionalno vrhno domeno .si in upravlja vrhni strežnik za sistem domenskih imen pod .si, si zato zavzeto prizadeva za celovit in učinkovit pristop v boju proti nezakonitim spletnim vsebinam. Obenem pa si še naprej želi nemoteno in kakovostno opravljanje svoje bistvene storitve, t.j. zagotavljanje delovanja in vzdrževanja tehnične infrastrukture sistema domenskih imen (DNS), kot tudi uspešnega sodelovanja z vsemi vpletenimi deležniki na področju nezakonitih spletnih vsebin.

V zvezi s tem v nadaljevanju posredujemo pripombe na osnutek. Ker predlagana ureditev potencialno zadeva tudi Register.si, pojasnjujemo vlogo nacionalnega Registra .si v odnosu do spletnih vsebin ter opozarjamo na omejitve nekaterih predvidenih ukrepov in pričakovanja glede tega, kaj Register .si lahko in česa ne more doseči na področju nezakonitih spletnih vsebin.

1. Predstavitev nacionalnega Registra .si

Register .si, ki deluje v okviru javnega infrastrukturnega zavoda Arnes, je odgovoren zlasti za delovanje in vzdrževanje tehnične infrastrukture sistema domenskih imen (DNS) za vrhno domeno .si ter za proaktivno vzdrževanje podatkovne baze, ki omogoča brskanje po internetu z uporabo domen. Poleg tega Register .si v sodelovanju z lokalno internetno skupnostjo v Sloveniji in v skladu z mednarodnimi priporočili oblikuje pravila za registracijo domen pod .si.

DNS je hierarhičen porazdeljen sistem dodeljevanja imen v omrežju, ki posreduje poizvedbe za domenska imena. Gre za dobro uveljavljen protokol, ki internetnemu uporabniku pomaga "krmariti" po internetu, saj omogoča iskanje IP-naslova, povezanega z domeno. Deluje torej kot nekakšen »telefonski imenik interneta«. Medtem ko Register .si hrani informacije, ki uporabnikom omogočajo krmarjenje po internetu (podatke o nosilcu domene, registraciji domene, kot npr. datum izbrisa, IP naslove, povezane z domeno in nekatere druge *tehnične* podatke), pa **Register .si ne gostuje, ne prenaša spletne vsebine niti nima nanjo nobenega vpliva**. Že omenjeni podatki registracijske baze .si domen so javno dostopni prek t.i. WHOIS storitve.

Register .si kot tehnični operater internetne infrastrukture v skladu z Direktivo 2022/2555/EU (Direktiva NIS2) nastopa v vlogi bistvenega subjekta, ki v korist družbe opravlja bistveno storitev kot del digitalne infrastrukture. Vzdržuje avtoritativni imenski strežnik, ki hrani in zagotavlja DNS informacije o določeni domeni. Ne zagotavlja pa informacij o nobeni storitvi, ki deluje pod to domeno (kot so npr. spletne strani, elektronska pošta ipd.). Domena je namreč zgolj naslov, ki pomaga uporabnikovi napravi, povezani v internet, poiskati in dostopati do iskanih virov. Zato je ni mogoče enačiti s spletno vsebino ali storitvami, ki jih zagotavljajo drugi posredniki (ponudniki gostovanja, poštnih storitev, dostopa do interneta ipd.).

V skladu z uvodno izjavo 27 Uredbe 2022/2065/EU se lahko "ponudniki storitev, ki vzpostavljajo in omogočajo temeljno logično arhitekturo in pravilno delovanje interneta, vključno s tehničnimi pomožnimi funkcijami, sklicujejo na izjeme od odgovornosti iz te uredbe, če je njihove storitve mogoče opredeliti kot „izključni prenos“, „predpomnjenje“ ali „gostovanje“. Take storitve vključujejo na primer {...} storitve sistema domenskih imen (DNS), registre vrhnjih domenskih imen, registratorje, {...} ki omogočajo, locirajo ali izboljšujejo funkcije drugih ponudnikov posredniških storitev".

Register .si takšno ureditev pozdravlja. Za registre in registratorje domen Uredba 2022/2065/EU določa, da so primerljivi s ponudniki izključnega dostopa, kar pomeni, da ne odgovarjajo za nezakonite vsebine, ki jih dajejo na voljo uporabniki njihovih storitev. Evropski zakonodajalec je z omenjenim pristopom ohranil in celo nadgradil nekatere osnovne rešitve iz Direktive o elektronskem poslovanju, ki so v praksi že preverjene in so se izkazale za pozitivne. Princip omejene odgovornosti in prepoved splošne obveznosti nadzora nad spletnimi vsebinami sta namreč bistvenega pomena za nemoteno in normalno delovanje različnih posredniških ponudnikov, med katere sodi tudi Register .si. Na nek način se je z

novo uredbo še dodatno pritrdilo dejstvu, ki ga na Registru .si ves čas poudarjamo, in sicer, da smo registri najvišje ravni (kot tudi registrarji) zgolj ponudniki internetne infrastrukture in kot taki nismo odgovorni za vsebino na spletu.

2. Ukrepanje pri viru je učinkovito ukrepanje brez poseganja v internet

Odstranjevanje nezakonitih vsebin z interneta je edini učinkovit način za uspešno preprečevanje dostopa do njih. Dva subjekta, ki imata neposreden dostop do vsebine ali naprave, na kateri je shranjena vsebina, sta ponudnik vsebine in ponudnik gostovanja. Najprej je treba vzpostaviti stik z njima.

Če naključni uporabnik zasledi nezaželeno, zlonamerno ali celo nezakonito spletno vsebino, se priporoča, da se najprej vzpostavi stik s ponudnikom vsebine oziroma nosilcem domene (ta je lahko obenem ponudnik vsebine ali pa je s slednjim lahko v tesnem stiku), ki lahko sporno vsebino odstrani ali prilagodi. Kontaktni podatki nosilca domene so v skladu z zakonodajo o varstvu osebnih podatkov javno dostopni v iskalniku WHOIS. Če s ponudnikom vsebine ni mogoče stopiti v stik (ker je ta iz tujine ali pa je neodziven), je naslednji ustrezen naslovnik zahteve za umik sporne vsebine njegov ponudnik storitev gostiteljstva, ki lahko sporno vsebino odstrani s svojih strežnikov ali znotraj njegove infrastrukture učinkovito prepreči dostop do vsebine.

Glede na strožje obveznosti in mehanizme, ki so z Uredbo 2022/2065/EU doletele (velike) spletne platforme in ponudnike gostovanja, je pričakovati, da se bo večina sporov razrešila že na tej stopnji, torej brez grobih posegov v internet.

3. Predhodno sodno odločanje za primere ukrepanja pri ponudnikih posredniških storitev

Problematično postane, kadar ponudnik vsebine in uporabnik spleta nista podrejena isti nacionalni zakonodaji. Poleg tega se lahko tudi gostitelj vsebine nahaja v tretji državi z lastno zakonodajo, moralo in definicijami o (ne)zakonitosti. V teh primerih se zdi, da so najboljši naslov za ukrepanje različni ponudniki posredniških storitev, čeprav njihovo ravnanje običajno ni nezakonito. Niso skriti, so dostopni, odzivni in imajo tehnične zmožnosti za omejevanje kršitev (lahko odstranijo vsebino in/ali blokirajo kršitelje).

Za takšne primere osnutek v prvem odstavku 17. člena trenutno določa pristojnost okrajnih sodišč po zakonu, ki ureja nepravdni postopek:

"(1) Kadar drug zakon ne določa drugače, odločbo o odstranitvi nezakonite vsebine ponudniku posredniških storitev izda pristojno okrajno sodišče po zakonu, ki ureja nepravdni postopek. Odločba sodišča mora vsebovati informacije v skladu z drugim odstavkom 9. člena Uredbe 2022/2065/EU."

Na Registru .si razumemo, da je navedena določba predvidena za razreševanje kompleksnejših primerov, ko okoliščine primera zahtevajo ukrepanje na strani tretjih subjektov, ki pa niso neposredni kršitelji (ponudniki storitev gostovanja, izključnega prenosa, registri in registrarji domen). Že iz tega razloga v celoti podpiramo odločitev predlagatelja, ki je v osnutku zakona zavzel stališče, da **je za odločanje o odstranjevanju nezakonitih spletnih vsebin z ukrepanjem pri ponudnikih posredniških storitev primernejša sodna pristojnost.**

Dodatno pojasnjujemo, da ukrepi na ravni DNS (med katere sodijo ukrepi iz predlaganega drugega odstavka 17. člena osnutka) grobo posegajo v osnovno strukturo interneta in stabilnost DNS. Zato morajo biti ti ukrepi na ravni DNS vedno določeni kot skrajna možnost - *ultima ratio* - kadar so izčrpani drugi milejši in iz nekaterih vidikov učinkovitejši ukrepi. Obenem zahteve po blokadah in preusmeritvah domen ne odpravljajo problema, saj sporna vsebina kljub blokadi oziroma preusmeritvi domene ostaja dostopna na spletu (npr. preko IP naslova, VPN kanalov ipd.), ali pa lahko privedejo do širših in neželenih vsebinskih, tehničnih in pravnih posledic, ki so nesorazmerne teži kršitve.

Primer: če je ukrep naslovljen na Register .si, to je seveda mogoče le za spletne strani pod .si domeno, bodo DNS zapisi za domeno primer.si izbrisani oz. zamenjani. To pomeni, da je dotična domena dejansko „zasežena“. Ne delujejo niti elektronski naslovi pod to domeno, niti podstrani s povsem zakonitimi vsebinami. Ukrep „prizadane“ vse internetne uporabnike od koderkoli.

Prav zaradi kompleksnosti primerov in potencialne nevarnosti prekomernih posledic, je še toliko bolj smiselno, če ne že kar nujno, da tovrstno ukrepanje temelji na odločitvi sodišča, ki presodi in ustrezno pretehta vse relevantne okoliščine primera in odloči o sorazmernih posledicah. Z določitvijo sodne pristojnosti zakonodajalec tudi daje možnost, da bodo sodišča lahko oblikovala ustaljeno sodno prakso in enotno uporabila določbe samega zakona. V primeru, da bi zakonodajalec za odločanje o ukrepih odstranitve nezakonitih spletnih vsebin namesto sodne določil pristojnost nadzornih (izvršilnih) organov, opozarjamo na večjo možnost neenotnega odločanja o posameznih ukrepih iz drugega odstavka 17. člena osnutka.

Čeprav razne blokade in preusmeritve domen v praksi niso nič novega, ponudniki posredniških storitev (tudi Register .si) se z njimi srečujejo že vrsto let, je glavna težava v tem, da so v nasprotju z osnovno idejo interneta, ki kot globalni sistem v principu deluje na enak način za vse in povsod. S pravnega stališča pa je omejevanje dostopa do spletne vsebine z ukrepanjem pri ponudnikih posredniških storitev problematično zlasti zaradi potencialnih posegov v človekove pravice, povezane z internetom. Po našem mnenju ne bi bilo sprejemljivo (tudi z vidika 37. in 39. člena Ustave RS), da bi nadzorni (izvršilni) organi samostojno odločali o posegih v svobodo izražanja ali pa pravico do komunikacijske zasebnosti. **Naloga zakonodajalca je zagotoviti, da bodo posegi na ravni DNS dejansko upravičeni, sorazmerni teži kršitve, ustrezno časovno omejeni ter postavljeni v ustrezen enoten pravni okvir z gradiranim pristopom odrejanja ukrepov, ki bo obenem nedvoumen za vse vpletene subjekte.**

Z namenom preprečitve morebitnih neupravičenih posegov v človekove pravice, menimo, da vsakršno ukrepanje na strani ponudnikov posredniških storitev brez odredbe sodišča ni sprejemljivo.

4. Hierarhija ukrepov

Kadar nezakonite vsebine ni mogoče odstraniti z interneta, kar je edina učinkovita rešitev, se lahko uporabnikom interneta zgolj *oteži iskanje ali dostopanje do vsebine*. Obstajajo različni načini "blokiranja" internetnih vsebin na različnih ravneh in glede na različne dejavnike. Vsem pa je skupno to, da vsebina ostaja dosegljiva in da ima lahko blokiranje neželene škodljive posledice (tudi za povsem zakonito vsebino). Zato naj bodo tovrstni ukrepi zgolj začasni in prihranjeni za primer, ko so bili vsi drugi načini že preizkušeni in so se izkazali za neuspešne.

Drugi odstavek 17. člena osnutka trenutno določa:

"(2) Sodišče v odločbi iz prejšnjega odstavka lahko odredi:

- ponudniku storitev gostovanja: odstranitev, onemogočanje ali omejitev dostopa do spletnega vmesnika,*
- ponudniku storitev izključnega prenosa: omejitev dostopa do spletnega vmesnika ali izrecni prikaz opozorila kršitve na spletnem vmesniku,*
- registrom ali registrarjem domen v ustreznih primerih: začasni izbris domenskih strežnikov pri popolnoma določenem imenu domene iz sistema domenskih imen in registracijo popolnoma določenega imena domene omogoči pristojnemu organu,*
- registrom ali registrarjem domen: izbris popolnoma določenega imena domene."*

Glede na trenutni predlog bi v primeru kršečih vsebin, ki se pojavljajo na spletu, sodišče torej lahko izbiralo med štirimi zakonsko predvidenimi ukrepi, ki bi jih lahko naložilo ponudnikom storitev gostovanja, ponudnikom storitev izključnega prenosa ter registrom ali registrarjem domen. V praksi se inšpekcijski in sodni organi najraje poslužujejo ukrepov na ravni DNS, ki se na prvi pogled zdijo najbolj enostavno izvedljivi – Register .si je samo en in deluje v okviru javnega infrastrukturnega zavoda, medtem ko so ponudniki gostovanja in izključnega prenosa pogosto pravne osebe zasebnega prava, obenem pa imajo lahko sedež tudi v tujini. S tem se povečuje možnost, da bodo sodišča Registru .si odredila izvedbo ukrepov na ravni DNS, čeprav ukrepi zoper ponudnike gostovanja in prenosa še ne bodo izčrpani.

V zvezi s tem Register .si opozarja, da ukrepi, usmerjeni zoper domene, ne bi smeli postati vsesplošna rešitev težav, povezanih z internetom. Zelo pomembno je, da se odstranitev kršečih vsebin obravnava v strogem zaporedju. Pred odreditvijo ukrepa izbrisa domene je priporočljivo (ali pa že kar nujno), da sodišče izčrpa druge razumne, učinkovitejše in sorazmerne možnosti za doseg cilja, kot na primer odredi odstranitev vsebine ponudniku vsebine in v drugem koraku ponudniku storitev gostovanja. Kajti ponudniki gostovanja so v primerjavi z registrom ali registrarjem domen »bližje« vsebinam na spletnih straneh in lahko bolj ciljno nadzorujejo dostop do njih.

Primer: Upravljalca platforme RTV SLO, ki nudi storitve gostovanja vsebin na tej platformi, lahko onemogoči dostop do točno določenega kršечеkega videoposnetka, brez da bi to vplivalo na dostopnost ostalih vsebin na platformi. Po drugi strani pa so ukrepi, ki jih lahko izvede Register .si, veliko bolj daljnosežni: če Register .si izbriše domeno www.rtv slo.si iz DNS, uporabniki več ne bodo mogli (preko vpisa te domene v URL vrstico) dostopati do nobene vsebine na tej platformi, tudi do zakonitih vsebin ne.

Glede na navedeno Register .si predlaga, **da se ukrepi za odstranitev nezakonitih vsebin najprej naložijo ponudnikom spletnih storitev, ki so bližje vsebini spletnih strani (zlasti ponudnikom gostovanja), šele v skrajnih primerih pa naj se ukrepi nanašajo na Register .si in registrarje.**

5. Izbris domene kot skrajni ukrep

Izbris domene po zadnji alineji drugega odstavka 17. člena osnutka je daljnosežni ukrep, ki prinaša mnoge negativne posledice, pogosto pa se z njim željeni cilj (odstranitev nezakonite vsebine s spleta) niti ne doseže. Če domeno izbrišemo iz baze registriranih domen, to ne pomeni, da je izbrisana tudi vsebina, ki se nahaja na spletni strani z določenim domenskih imenom. Ta vsebina ostane na spletu in je še vedno dosegljiva (npr. če uporabnik v URL vrstico vpiše numerični IP naslov spletne strani). Prav tako je ta ukrep enostavno obiti. Kršitelj lahko zelo hitro in z izjemno nizkimi stroški registrira drugo domeno, na spletni strani pod njo ponuja isto vsebino in nadaljuje s kršitvami. Postopek registracije domene je namreč hiter, enostaven, avtomatiziran in cenovno zelo dostopen. Dodatno se pojavi še ta problem: ko je domena izbrisana iz baze registriranih domen, je nemudoma ponovno na voljo za novo registracijo s strani istega ali drugega nosilca. Izbrisana domena se dobesedno vrne v »bazen« prostih domen, ki so na voljo za novo registracijo. Register .si zaradi tehnične narave infrastrukture sistema domenskih imen (DNS) nima možnosti, da trajno prepreči registracijo neke domene (npr. da jo umesti na »črni seznam«) ali da prepreči registracijo domene istemu nosilcu (kršitelju), z njim povezani osebi, njegovim konkurentom ali katerikoli drugi osebi. Domene se namreč registrirajo po načelu »prvi pride, prvi dobi«: če je domena prosta, je podeljena tistemu, ki je prvi sprožil postopek njene registracije.

Poleg vsega navedenega izbris domene pod .si (kot tudi katerikoli drug ukrep pod vrhno domeno .si) nima vpliva na 2.000 drugih vrhnjih domen (kot npr. .net, .org, .com in druge), ki so s stališča zlorab bistveno bolj problematične. V začetku leta 2022 je po naročilu Evropske komisije nastala študija o zlorabah DNS¹, ki je pokazala, da so evropske vrhnje domene (med njimi tudi nacionalna vrhnja domena .si) daleč najmanj zlorabljene glede na njihov skupni tržni delež. Le 0,8 % vseh zlorabljenih domen je bilo registriranih pod vrhnjimi domenami držav članic EU.

Iz teh razlogov Register .si predlaga, da sodišča ukrep izbrisa domene odredijo le tedaj, kadar se kršitve ne da preprečiti z nobenim drugim ukrepom iz 17. člena osnutka.

¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7d16c267-7f1f-11ec-8c40-01aa75ed71a1>

6. Sklepno

Register .si je povezan v Združenje evropskih nacionalnih registrov - CENTR, kjer nacionalni registri evropskih držav (in številni registri iz drugih regij) redno izmenjujemo mnenja in dobre prakse. Vsem nacionalnim registrom je skupno zavedanje pomena zmanjševanja zlorab na internetu, zaščite zaupanja in varnosti končnih uporabnikov. Temu ves čas delovanja dajemo velik poudarek. Naše skupno vodilo ostaja, da je potrebno več pozornosti posvetiti preprečevanju zlorab, v primeru zlorab pa ukrepati čimbližje viru le-te.

Glede nacionalnih zakonodajnih rešitev poseganja v internet se je po našem mnenju potrebno držati naslednjih načel:

- ukrepanje bližje vira je edino zares učinkovito ukrepanje;
- sodna pristojnost, kadar okoliščine primera zahtevajo ukrepanje na strani tretjih subjektov, ki niso neposredni kršitelji;
- gradiran pristop pri odrejanju ukrepov za odstranjevanje in oteževanje dostopa do nezakonitih spletnih vsebin;
- načelo sorazmernosti - ukrepi morajo biti sorazmerni teži kršitve;
- izbris domene le kot skrajni ukrep.

S spoštovanjem,

Barbara Povše
vodja Registra .si

