

Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1177
komudagur 2.3.2013

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. desember 2012

Efni: Umsögn Internets á Íslandi hf. um frumvarp til laga um landslén .is og önnur íslensk höfuðlén

Umbjóðandi okkar, Internet á Íslandi hf., hefur falið LOGOS að koma á framfæri umsögn við frumvarp til laga um landslén .is og önnur íslensk höfuðlén, sbr. þskj. 528 – 421. mál, 141. löggjafarþing 2012-2013 (hér eftir vísað til „frumvarpsins“).

Umbjóðandi okkar hefur áður komið á framfæri athugasemdum við drög tveggja frumvarpa sama efnis, sbr. greinargerðir sem sendar voru samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, dags. 1. mars. og 17. nóvember 2010. Auk þess hefur LOGOS í tvígang sent, fyrir hönd umbjóðanda okkar, umsagnir við frumvörp sama efnis, sbr. annars vegar þskj. 290 – 268. mál, 140. löggjafarþing, er send var þann 29. febrúar 2012, og hins vegar þskj. 1249 – 725. mál, 139. löggjafarþing 2010-2011, er send var þann 17. maí 2011.

Frumvarp það sem nú er til afgreiðslu á Alþingi er nánast óbreytt frá því sem lagt var fram á 140. löggjafarþingi. Breytingar hafa þó verið gerðar á ákvæði um starfsleyfi skráningarstofu og telur umbjóðandi okkar þá breytingu til bóta. Þá hefur rekstrargjald verið lækkað frá því sem áður var lagt til en umbjóðandi okkar gerir þó enn alvarlegar athugasemdir við fjárhæð þess, eins og nánar verður rakið í umsögn þessari.

Í þessari umsögn verður leitast við að benda á meginathugasemdir umbjóðanda okkar við það frumvarp sem nú liggur fyrir en að öðru leyti vísast til áður tilvitnaðra athugasemda og ábendinga sem umbjóðandi okkar hefur þegar komið á framfæri og þeirra umsagna sem liggja fyrir af hálfu LOGOS.

Þá er rétt að geta þess að stjórnendur umbjóðanda okkar senda inn sérstaka umsögn og gera í þeirri umsögn tillögur að tilteknum breytingum á frumvarpinu.

1) *Athugasemdir við 1. og 3. gr. frumvarpsins*

Umbjóðandi okkar hefur verið talsmaður þess að settur sé lagarammi um starfrækslu íslenskra höfuðléna og bent m.a. á sænsk lög þess efnis, *Lag (2006:24) um nationella toppdomäner för Sverige på Internet* sem fyrirmynd í þeim efnum. Það frumvarp sem Alþingi hefur til meðferðar er hins vegar af allt öðrum toga, og hefur umbjóðandi okkar ítrekað gert alvarlegar athugasemdir við þær ráðagerðir stjórnvalda sem fram koma í því. Þannig gerir umbjóðandi okkar alvarlega athugasemd við þá eignarréttarlegu ráðstöfun sem leiðir af 1. gr. frumvarpsins, um að íslenska ríkið fari með ákvörðunarrétt yfir landsléninu .is sem og af 3. gr. frumvarpsins, þar sem segir að ráðherra fari með yfirstjórn landslénisins .is og að Póst- og fjarskiptastofnun veiti skráningarstofu íslenskra höfuðléna starfsleyfi.

Í VI. kafla almennra athugasemda með frumvarpinu kemur fram að landslén séu opinberar auðlindir hvers ríkis fyrir sig. Á þeim grundvelli geti íslenska ríkið áskilið sér umráða- og yfirráðarétt yfir höfuðléninu .is með lagasetningu. Í því sambandi er vísað til danskra laga um lén þar sem kveðið er á um eignarrétt danska ríkisins á þeim lénnum sem sérstaklega er úthlutað í Danmörku, t.d. .dk.

Jafnframt er fjallað um þetta í athugasemdum með 1. gr. frumvarpsins þar sem segir að landslén séu auðlindir í almannaeigu og að hvorki persónur, né fyrirtæki, þ.m.t. skráningarstofa höfuðlénsins .is, öðlist sérstakan rétt til lénsheita. Í umræddum athugasemdum er jafnframt vísað til fyrirmyndar í dönskum lögum og ákvörðunar Evrópuþingsins og Evrópuráðsins um framkvæmd höfuðlénsins .eu.

Staðreynd málsins er sú að bandaríska viðskiptaráðuneytið og ICANN í skjóli þess ráðuneytis fara í reynd með eiginlega tæknilega yfirstjórn með öllum höfuðlénum. Eins og ítarlega er rökstutt í greinargerð LOGOS, dags. 17. nóvember 2010, felst í heimildum þessum beinn eignarréttur þessara aðila, eins og beinn eignarréttur er skilgreindur í íslenskum rétti. Íslenska ríkið getur ekki, óháð allri lagasetningu, farið með eiginlegan ráðstöfunarrétt yfir höfuðléninu .is. Eins og gerð er grein fyrir í fyrrnefndri greinargerð er það einfaldlega tæknilegur veruleiki að Verisign Inc. sér um tæknilegar breytingar í efsta lagi lénakerfisins, það er að segja breytingu á stjórnanda toppléns samkvæmt beiðni ICANN og samþykki bandaríska viðskiptaráðuneytisins. Lagasetning á Íslandi breytir engu um þennan raunverulega ráðstöfunarrétt, sem aftur samrýmist vel skilgreiningu beins eignarréttar. Þegar af þessari ástæðu verður að minnsta kosti að draga í efa að þessi nálgun á höfuðlénum, að telja þau til opinberra auðlinda, samrýmist þeim lagalega skilningi á opinberum auðlindum að enginn geti talið þær sér til einkaréttarlegrar eignar. Það er hins vegar viðurkennt af ICANN að stjórnvöld í hverju ríki fari með forræði á stefnumörkun vegna landsléna sem vísa til viðkomandi ríkis sem og að tilnefna hver skuli hafa umsjón með landsléni. Mikilvægt er að hafa í huga að slík viðurkenning er háð fyrirvara, um að slíkt vald stjórnvalda fari eftir þeirri löggjöf sem gildir í viðkomandi ríki, það er að segja að landslög hvers ríkis kunna að fela í sér skyldu til að virða möguleg eignarréttindi þeirra skráningarstofa sem fyrir eru, eðli málsins samkvæmt.

Ekki er um það deilt að umbjóðandi okkar kom höfuðléninu .is á fót og hefur rekið starfsemi utan um lénaskráningar alla tíð síðan, í 26 ár, auk þess sem starfsemin var sannarlega einkavædd af íslenska ríkinu á sínum tíma. Sú fullyrðing að umbjóðandi okkar hafi ekki öðlast neinn sérstakan rétt til höfuðlénsins .is er lagalega röng og sú ráðagerð sem frumvarpið felur í sér brýtur með alvarlegum hætti gegn lögvörðum hagsmunum umbjóðanda okkar, eins og ítarlega er rökstutt í greinargerð LOGOS, dags. 17. nóvember 2010. Hafi umbjóðandi okkar ekki öðlast beinan eignarrétt að höfuðléninu .is er ljóst að hann hefur þá allt að einu eignast óbeinan eignarrétt, á meðan íslenska ríkið nýtur engra slíkra heimilda í lagalegum skilningi. Til áréttingar skal tekið fram að í samræmi við eignarréttarákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár, sbr. lög nr. 33/1944, er skýrt að réttur íslenska ríkisins til að svipta umbjóðanda okkar umsjón með höfuðléninu .is er háður því að almenningsþörf krefjist þess og að fullar bætur komi fyrir.

Í þessu sambandi skal á það bent að árið 2002 skipaði norski samgönguráðherra vinnehópurinn til þess að skoða hvort ástæða væri til þess að breyta stjórnskipulagi því sem þar gildi á lénaskráningum undir höfuðléninu .no. Vinnuhópurinn komst að þeirri niðurstöðu að hlutafélagið Norid AS, sem hefur umsjón með lénaskráningum undir höfuðléninu .no, gerði það á grundvelli samnings við ICANN (IANA) á grundvelli RFC 1591. Ef ríkið myndi vilja taka yfir þá umsjón, og eftir atvikum úthluta til annarra, þá þyrfti fyrst að taka umsjónina úr höndum Norid AS en slíku yrði ekki komið við nema með eignarnámi. Niðurstaðan var sú að ekki væri ástæða til þess að breyta fyrirkomulaginu þar sem lénaskráning undir umsjón Norid AS hefði gengið vel í framkvæmd. Árið 2003 var hins vegar sett löggjöf um lénaskráningarnar sem slíkar en markmið hennar var að tryggja öryggi og hagsmuni samfélagsins í tengslum við lénaskráningar.

Eru nefndarmenn hvattir til þess að kynna sér framkvæmdina í Noregi, sem og í Svíþjóð, þar sem fyrirkomulaginu svipar til þess sem gildir nú hér á landi. Allt öðru máli gegnir hins vegar um Danmörku, þar sem einkaaðili hafði ekki farið með lénaskráningar þar í landi áður en lög um höfuðlénið .dk voru sett og það sama er að segja um höfuðlénið .eu. Því var engin þörf á að nálgast álítaefnið með tilliti til áunninna réttinda einkaaðila.

Auk þess eignarréttar sem umbjóðandi okkar hefur að höfuðléninu .is, er ljóst að umbjóðandi okkar á eignarrétt að þeim gagnagrunnum sem hann hefur byggt upp í starfsemi sinni, þ.á m. whois gagnagrunninum sem felur í sér rétthafaskrá umbjóðanda okkar, sbr. nánari umfjöllun um 15. gr. frumvarpsins.

Með vísan í framangreint er það mat umbjóðanda okkar að í því horfi sem frumvarpið er í nú, komi löggjöf sama efnis til með að skerða eignarréttindi hans. Mun umbjóðandi okkar ekki sætta sig við skerðingu á þeim réttindum sínum nema fullnægjandi skilyrði liggja til grundvallar slíkri skerðingu og að fullar bætur komi fyrir. Verði ekki tekið tillit til athugasemda umbjóðanda okkar sem settar eru fram í umsögn þessari og frumvarpinu breytt með þeim hætti að tekið sé tillit til eignarréttinda umbjóðanda okkar, er því ljóst að umbjóðandi okkar mun ekki sjá sér annað fært en að stefna íslenska ríkinu í því skyni að gæta réttinda sinna. Það sama á við verði með öðrum hætti brotið gegn hagsmunum umbjóðanda okkar með frumvarpinu þannig að til bótaskyldu stofnist.

Er að lokum rétt að vekja athygli nefndarmanna á því að í VIII. kafla almennra athugasemda frumvarpsins kemur fram að horfið hafi verið frá því að kaupa starfsemi félagsins vegna aðhalds í ríkisútgjöldum. Verða nefndarmenn að gera sér grein fyrir því að lagalega felst ekki í því munur að taka yfir starfsemi umbjóðanda okkar í einum veffangi án þess að greiða bætur fyrir þá eignaupptöku annars vegar, og hins vegar að setja lög sem ákvarða að landslénið .is skuli meðhöndlað sem opinber auðlind og að íslenska ríkið skuli hafa ákvörðunarrétt yfir því, þannig að það sé ekki háð einkaeignarrétti umbjóðanda okkar. Þannig er ekki rétt sem innanríkisráðherra hélt fram í viðtali á Stöð 2 þann 11. febrúar 2012 að ekki sé um eiginlega ríkisvæðingu að ræða, það er að segja „...ekki sú ríkisvæðing sem margir vildu fara...að ná þessu algerlega undir ríkið...það myndi eflaust baka okkur skaðabótaskyldu“, en að það stofnist ekki til skaðabótaskyldu með þessari aðgerð.

2) Athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins

Í 2. gr. frumvarpsins segir meðal annars að markmið laganna sé, í þágu almannahagsmuna, að tryggja öruggan, hagkvæman og skilvirkan aðgang að íslenskum höfuðlénnum.

Í IV. kafla almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpinu er svo að finna umfjöllun um tilefni og nauðsyn umræddrar lagasetningar. Þar kemur fram að árið 2005 hafi samgönguráðuneytinu borist óformlegar kvartanir opinberra aðila og einstaklinga vegna þátta í starfsemi umbjóðanda okkar, auk þess sem ráðherra hafi verið krafinn svara um starfsemina í fyrirspurnum á Alþingi. Þá er jafnframt fullyrt í VII. kafla athugasemdanna að kvartanir og athugasemdir við starfsemi umbjóðanda okkar sé ein af ástæðum þess að samgönguráðherra hafi ákveðið að ráðist yrði í vinnu við frumvarpið.

Engar skýringar er þó að finna á því hvers kyns þessar umkvartanir voru og virðast þær í raun ekki hafa átt við rök að styðjast, sbr. umfjöllun í VIII. kafla frumvarpsins um að höfuðléninu .is sé talið í hópi öruggustu landsléna í heimi.

Hafi þessar athugasemdir átt við um kostnað er rétt að nefndarmenn átti sig á þeirri staðreynd að frá því að frumvarpið var síðast lagt fyrir þingheim hefur orðið alger og fullkomin stefnubreyting varðandi þann kostnað sem af frumvarpinu leiðir, sbr. framlagðar umsagnir fjárlagaskrifstofu. Í athugasemdum fjárlagaskrifstofu í fylgiskjali með frumvarpinu nú segir að árlegur kostnaður vegna eftirlits Póst- og fjarskiptastofnunar sé áætlaður um 9 milljónir króna, en sami aðili áætlaði þennan kostnað engan eða óverulegan þegar frumvarpið var lagt fram á 139. löggjafarþingi. Í umsögninni nú kemur einnig fram að umbjóðanda okkar er ætlað að standa undir þessum kostnaði, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Þessi aukni kostnaður við starfræksluna verður að sjálfsgöðu að endurspeglast í gjöldum til notenda enda ekki annað að sækja

hann, og því vinnur þessi ráðstöfun þvert gegn markmiði laganna um að tryggja hagkvæman aðgang að íslenskum höfuðlénum. Þá er vakin athygli á umsögn fjárlagaskrifstofu um þann galla sem er á frumvarpsgerðinni að þessu leyti.

Umbjóðandi okkar hefur aflað upplýsinga frá stjórnvöldum um forsendur útreiknings vegna eftirlits Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. bréf frá innanríkisráðuneytinu, dags. 21. febrúar 2012, sem sent var með umsögn LOGOS, dags. 29. febrúar 2012. Er óljóst hvers vegna eftirlitið þarf að vera þetta dýrt, og það þrött fyrir að það sé sagt í frumvarpinu að um óverulega viðbót við eftirlitsskyldur Póst- og fjarskiptastofnunar sé að ræða. Er óhjákvæmilegt annað en að vekja athygli á því að algengt er að fulltrúar systurstofnana Póst- og fjarskiptastofnunar sækji fundi ICANN. Umsýsluaðilar lítilla landsléna á borð við .is fara ekki á slíka fundi vegna kostnaðar, enda ekki í stakk búinir að manna nefndar- og vinnuhópasetu. Eins og ofangreint bréf frá innanríkisráðuneytinu sýnir virðist umræddur kostnaður taka til ferðakostnaðar, sem fullkominn óþarfi er fyrir fulltrúa lítilla léna að kosta til, og eru nefndarmenn því eindregið hvattir til að skoða vel forsendur að baki þessari fjárhæð, og fyrirliggjandi gögn. Má meðal annars vekja athygli á þeirri staðreynd að gríðarlegur munur er á því gjaldi sem Póst- og fjarskiptastofnun telur að innheimta þurfi frá starfsleyfishafa og því gjaldi sem innheimt er frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum, sbr. umfjöllun um 6. gr. frumvarpsins.

Vegna yfirlýsts tilefnis og nauðsynjar lagasetningar er að öðru leyti rétt að leggja fremur áherslu á það, sem kemur fram í IV. kafla athugasemda með frumvarpinu, að meginmarkmið frumvarpsins sé að tryggja gæði, öryggi, skilvirkni og gagnsæi varðandi umsýslu með íslenskum höfuðlénum. Í því sambandi er rétt að áréttta að í frumvarpinu kemur fram að .is sé meðal öruggustu landsléna í heiminum, en nánar tiltekið hefur höfuðlénið .is mælst sem eitt af öruggustu, trúverðugustu og tæknilega bestu höfuðlénum í heimi undanfarin ár samkvæmt mælingum alþjóðlega félagsins McAfee.¹ Í stað þess að huga að forsendum slíks árangurs og tengja hann við núverandi fyrirkomulag, virðast stjórnvöld telja það þjóna yfirlýstu tilefni með lagasetningunni að kippa fótunum undan starfsemi umbjóðanda okkar, sem verður að telja nokkuð illa ígrundað.

3) Athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins

Í samræmi við viðurkenndar venjur við lagasetningu á Íslandi er ítrekuð sú ábending umbjóðanda okkar að ensk heiti komi einungis fram í athugasemdum en ekki í lagatextanum sjálfum, sem og allar frekari útskýringar á hugtökum sem ekki fela í sér skilgreiningu á þeim sem slíkum.

4) Athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins

Ítrekuð er sú ábending umbjóðanda okkar að óþarft er að taka fram í 2. mál. 1. mgr. ákvæðisins að starfsleyfi skuli veita að undangengnu opnu og gagnsæju ferli, enda hvílir sú skylda á íslenska ríkinu að úthluta takmörkuðum réttindum í opnu og gagnsæju ferli óháð þessu frumvarpi. Sama athugasemd á við um 2. mgr. ákvæðisins í heild sinni og er því lagt til að umræddur texti sé tekinn úr frumvarpinu, eða hann a.m.k. færður yfir í athugasemdir.

Í 4. mgr. ákvæðisins segir að umsókn um starfsleyfi vegna nýrra íslenskra höfuðléna skuli uppfylla sérstök skilyrði sem ráðherra setur í reglugerð en þar skuli m.a. kveðið á um rekstrarform skráningarstofu og upplýsingagjöf og samstarf milli skráningarstofa.

Í fyrsta lagi skal tekið fram að ekki er ljóst af ákvæðinu hvort skilyrði þau sem ráðherra hefur heimild til þess að setja með reglugerð skuli lúta að umsókninni sem slíkri, eins og

¹ Sbr. skýrslu McAfee, *Mapping the Mal Web – The world's riskiest domains*. Útgefin árið 2010. Aðgengileg á eftirfarandi vefslóð: http://us.mcafee.com/en-us/local/docs/MTMW_Report.pdf.

1. ml. 4. mgr. gefur til kynna, eða umsækjandanum sjálfum, eins og dæmi þau sem tekin eru í 2. ml. 4. mgr. gefa til kynna.

Í öðru lagi er ljóst að þau málefni sem heimilt er að skipa með fyrirmælum framkvæmdavaldsins verða að vera nokkuð afmörkuð. Er því lagt til að frumvarpið taki nánar á því hvað það er sem ráðherra getur sett frekari reglur um.

Í þriðja lagi er gerð sérstök athugasemd við það að ráðherra geti sett skilyrði um tiltekið rekstrarform skráningarstofu í reglugerð. Nægjanlegt ætti að vera að kveða á um hvaða skilyrði skráningarstofa skuli uppfylla, sbr. 6. gr. frumvarpsins, óháð formi hennar.

5) Athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins

Umbjóðandi okkar gerir alvarlegar athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins, og þá einkum b-lið 1. mgr. þess.

Umbjóðandi okkar vekur athygli á því að kveða þarf með nánari hætti á um tæknilegt hæfi skráningarstofu í a-lið 1. mgr. ákvæðisins. Í stað þess að vísa til reglna sem Póst- og fjarskiptastofnun setur án frekari tilgreiningar mætti vísa til þess að slíkar reglur skuli byggja á tilgreindum alþjóðlegum stöðlum, sbr. RFC 1591 sem öllum skráningarstofum ber að vinna eftir samkvæmt fyrirmælum ICANN.

Þá gerir umbjóðandi okkar verulegar athugasemdir við b-lið 1. mgr. ákvæðisins. Í ákvæðinu segir að greiða skuli árlegt rekstrargjald sem nemur 3,5% af bókfærðri veltu til Póst- og fjarskiptastofnunar. Þetta gjald er mun hærra en gildir um önnur fjarskiptafyrirtæki, sbr. 4. mgr. 14. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun þar sem kveðið er á um 0,38% rekstrargjald. Líkt og áður hefur verið bent á í fyrri umsögnum LOGOS er lagt til að árlegt rekstrargjald miðist við sama hlutfall og gildir um önnur fjarskiptafyrirtæki, þ.e. 0,38% af bókfærðri veltu, þannig að jafnræðis sé gætt milli skráningarstofu höfuðléna og annarra fjarskiptafyrirtækja. Ef ekki er fallist á þá tillögu þá er ljóst að umbjóðandi okkar þarf að greiða tæplega tífalt hærra rekstrargjald af veltu en önnur fjarskiptafyrirtæki, án þess að fyrir því liggi nokkur haldbær rök. Ekki fæst séð hvernig slíkt stenst jafnræðisreglur, sbr. og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í þessu sambandi er jafnframt ástæða til þess að áréttta það sem fram kemur í umsögn fjárlagaskrifstofu þar sem segir að frumvarpið feli í sér óverulega viðbót við eftirlitsskyldur Póst- og fjarskiptastofnunar. Það fæst því ekki séð hvernig hægt er að réttlæta hið háa árlega rekstrargjald. Í athugasemdum með frumvarpinu koma fram þrjú atriði rekstrargjaldinu til réttlætningar, þ.e.a.s. að gjaldið felist í kostnaði við a) útgáfu starfsleyfis, b) að semja og gefa út reglur fyrir skráningarstofu, og c) úrlausn deilumála.

Hvað fyrsta atriði varðar, útgáfu starfsleyfis, þá bendir umbjóðandi okkar á að ekki fæst séð að mikil vinna eða kostnaður geti fylgt slíkri útgáfu. Hvað höfuðlénið .is varðar er það rekstrarleyfi ótímabundið og því óverulegur kostnaður sem ætti að fylgja útgáfu slíks starfsleyfis. Hvað annan liðinn varðar, þ.e. reglur fyrir skráningarstofu, fæst ekki séð hvaða reglur það séu. Í því sambandi skal á það bent að samkvæmt 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að skráningarstofa skuli setja reglur um lénaskráningar og framfylgja þeim, líkt og umbjóðandi okkar hefur gert.² Hvað þriðja liðinn varðar, þ.e.a.s. úrlausn deilumála, þá skal í fyrsta lagi bent á það að deilumál tengd höfuðléninu .is eru mjög fátíð og hefur úrskurðarnefnd umbjóðanda okkar ekki komið saman síðan í janúar 2007. Í öðru lagi er til þess að líta að frá árinu 2005 hefur Neytendastofa úrskurðað í deilumálum um lén á grundvelli laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Hefur sú skipan gengið mjög vel, enda reynir oft á samspil léna og vörumerkja sem Neytendastofa er vel til þess fallin að leysa úr. Í þessu sambandi er

² Reglur umbjóðanda okkar er að finna á eftirfarandi slóð: <https://www.isnic.is/is/domain/rules>.

ráðherra og nefndarmönnum jafnframt bent á fyrirbyggjandi umsögn Neytendastofu, dags. 13. maí 2011.

Umbjóðandi okkar ítrekar jafnframt þá ábendingu að búsetuskilyrði d-liðar 1. mgr. ákvæðisins kunni að brjóta í bága við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og aðild Íslands að OECD.

Þá gerir umbjóðandi okkar athugasemdir við f-h liði 1. mgr. ákvæðisins og bendir umbjóðandi okkar á að þessi skilyrði, þ.á m. um fjárhagslegan aðskilnað, standist ekki önnur skilyrði sem lögð er á skráningarstofur í frumvarpinu. Í 7. gr. frumvarpsins kemur t.a.m. fram að það sé hlutverk skráningarstofa að stuðla að framþróun notkunar almennra IP-fjarskiptaneta á Íslandi og starfa í þágu almannahagsmuna. Þá er jafnframt kveðið á um það í 7. gr. að skráningaraðili skuli reka tengi- og skiptipunkt. Ljóst að þessi hlutverk eru ekki beint tengd rekstri höfuðléna sem slíkra. Umbjóðandi okkar bendir á að hann nýtir að einhverju leyti tekjur úr lénaskráningu í þróun á skyldum sviðum, sem þó koma rekstri lénsins sem slíku ekki beint við. Má þar nefna starfrækslu hlutlægs tengi- og skiptipunkts, RIX.is, timeserver.is sem og almennt námskeiðahald.

Þá gerir umbjóðandi okkar alvarlegar athugasemdir við rétt Póst- og fjarskiptastofnunar til að setja viðbótarskilyrði og leggja sérstakar kvaðir á skráningarstofur, sbr. 2. mgr. ákvæðisins, án þess að slíkar heimildir séu nánar útlistaðar í frumvarpinu. Mikilvægt er að slíkt framsal valdheimilda með lögum sé nægjanlega afmarkað.

Að lokum skal tekið fram að skýra þarf í 4. mgr. ákvæðisins betur, hver það er sem hefur heimild til þess að breyta skilyrðum starfsleyfis auk þess sem rétt er að vísa til alþjóðasamninga sem Ísland er skuldbundið af.

6) Athugasemdir við 7. gr. frumvarpsins

Ítrekuð er sú ábending umbjóðanda okkar að tilvísanir c- og d-liðar ákvæðisins til „landslénsins“ og í „undirlén höfuðlénsins“ virðast eiga að vísa til „íslenska höfuðlénsins“, enda er skráningarstofu falið að annast umsókn tiltekins íslensks höfuðléns.

Í h-lið ákvæðisins er kveðið á um að skráningarstofa skuli reka hlutlausan tengi- og skiptipunkt til að tryggja fullnægjandi tengingu lénsheitakerfisins á Íslandi við almenn IP-fjarskiptanet. Umbjóðandi okkar hefur rekið slíkan tengi- og skiptipunkt, án hagnaðarmarkmiðs, í fjölmörg ár, RIX, og gerir því ekki athugasemdir við umræddan lið fyrir sitt leyti. Umbjóðandi okkar bendir hins vegar á að það kann að vera verulega íþyngjandi að skylda skráningarstofur almennt til þess að reka slíkan tengi- og skiptipunkt og í raun sé slíkt bæði óraunhæft og ónauðsynlegt.

7) Athugasemdir við 8. gr. frumvarpsins

Ítrekuð er sú ábending umbjóðanda okkar, með hliðsjón af þeirri staðreynd að hugtakið „rétthafaskrá“ er skilgreint í 4. gr. frumvarpsins, að 1. mgr. ákvæðisins verði breytt með eftirfarandi hætti: „Skráningarstofa skal halda rétthafaskrá.“ Í því sambandi skal jafnframt tekið fram að ranglega er vísað í vistunaraðila léna í 1. mgr. en eins og fram kemur í skilgreiningunni sjálfri á þarna að vísa í nafnaþjóna.

Í 3. mgr. ákvæðisins virðist vanta orðið „tryggja“ inn í setninguna, þ.e.a.s. skráningarstofa skal leitast við að tryggja að upplýsingar í rétthafaskrá séu ætíð réttar. Þá verður jafnframt að telja réttara að veita rétthafa færi á að „skrá réttar upplýsingar“, í tilviki ófullnægjandi eða rangra upplýsinga, í stað þess að veita honum færi á að „afla réttra upplýsinga“, með hliðsjón af þeirri staðreynd að rétthafar sjá sjálfir um skráningar.“

Um 4. mgr. ákvæðisins, þar sem kveðið er á um að Póst- og fjarskiptastofnun skuli hafa aðgang að rétthafaskrá, vísast til umfjöllunar í umsögn þessari um 15. gr. frumvarpsins.

Auk þess er lagt til að 2. ml. 4. mgr. ákvæðisins verði breytt með þeim hætti að þar sé kveðið á um að skráningarstofa skuli vista læst afrit af rétthafaskrá hjá þar til bærum vistunaraðila (e. escrow agent). Ekki fæst séð að nauðsynlegt sé að Póst- og fjarskiptastofnun þurfi að ákveða hvaða aðilar séu bærir til slíkrar vistunar. Í tilviki gjaldþrots skráningarstofu eða meiriháttar brota, sem skráningarstofa hefur ekki bætt úr þrátt fyrir áskoranir þar um, mætti kveða á um að í slíkum tilvikum hefði Póst- og fjarskiptastofnun heimild til þess að nálgast rétthafaskrána.

Þá skal tekið fram að miðað við núverandi verklag myndi Póst- og fjarskiptastofnun hafa afrit af rétthafaskrá umbjóðanda okkar, eins og hver annar.

8) Athugasemdir við 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins

Umbjóðandi okkar ítrekar athugasemd sína við það skilyrði ákvæðisins að rétthafi léns skuli hafa tengsl við Ísland. Í athugasemdum með frumvarpi kemur fram að með tengslum við Ísland sé t.d. átt við fyrirtæki eða einstakling sem eru með staðfestu á Íslandi, tengsl tengd vörumerkjarétti eða eru rétthafar léna undir íslensku höfuðléni við gildistöku laganna.

Í fyrsta lagi skal á það bent að rétthafaskráning er rafræn og því kann að vera ómögulegt fyrir skráningarstofu að framfylgja þessu skilyrði.

Í öðru lagi telur umbjóðandi okkar ljóst að verði umrætt ákvæði frumvarpsins að lögum muni það leiða til margvíslegra vandamála og fela í sér stórt skref aftur á bak í regluverki um lénamál.

Sú krafa að fyrirtæki eða einstaklingur sé með staðfestu á Íslandi býður upp á hættu á því að innlendir aðilar muni bjóðast til þess að skrá lén fyrir erlenda aðila, á sínu nafni, jafnvel gegn gjaldi. Með slíkri framkvæmd yrði raunverulegur rétthafi annar en notandi lénsins. Mikilvægt er að skráningarstofa og stjórnandi höfuðléns komist ávallt í beint og milliliðalaust samband við raunverulegan rétthafa og því yrði þessi þróun mjög neikvæð.

Þá gæti umrædd krafa leitt til þess að innlendir aðilar sjái sér hag í því að skrá lén fyrir erlenda aðila, að þeim forspurðum, í þeim tilgangi að reyna að selja viðkomandi aðilum lénaskráninguna með hagnaði.

Umbjóðandi okkar gerði það sjálfur að skilyrði að erlendir aðilar hefðu íslenskan tengilið til þess að fá skráð .is lén. Þetta skilyrði var hins vegar afnumið árið 2007 og er umbjóðandi okkar enn að reyna að leiðrétta rétthafaskrána þannig að hún endurspegli raunverulega rétthafa.

Sú krafa að fyrirtæki eða einstaklingar hafi tengsl við Ísland í gegnum vörumerkjarétt tvinnar saman tvö aðskilin atriði, lénaskráningar og vörumerkjarétt. Krafan leiðir til þess að erlendir aðilar sem vilja skrá .is lén eru settir í þá stöðu að þurfa fyrst að skrá eða sýna fram á vörumerkjarétt sinn hér á landi. Það er fráleit niðurstaða. Fyrir rúmum tíu árum síðan var þetta skilyrði oft gert fyrir skráningu léna, erlendis sem og hjá umbjóðanda okkar. Þegar menn áttuði sig á því að lénaskráningar og vörumerkjaréttindi eru aðskildir hlutir var fallið frá þessu skilyrði og fagnaði Einkaleyfastofa því þegar umbjóðandi okkar féll frá umræddri kröfu í reglum sínum fyrir tíu árum síðan.

Sú krafa að fyrirtæki eða einstaklingar séu rétthafar léna við gildistöku laganna myndi augljóslega leiða til mikils aðstöðumunar milli núverandi rétthafa og þeirra erlendu aðila sem munu leitast við að skrá lén eftir gildistöku laganna. Er ástæða til að óttast að erlendir aðilar myndu þá leita til innlendra aðila og óska eftir að þeir skrái .is lén fyrir sig,

til að komast fram hjá þessari kröfu, eins og áður hefur verið bent á. Í því sambandi ítrekar umbjóðandi okkar mikilvægi þess að skráningarstofa og stjórnandi höfuðléns komist ávallt í beint og milliliðalaust samband við raunverulegan rétthafa og því yrði þessi þróun mjög neikvæð.

Jafnframt er ástæða til þess að benda á að langflest landslén þróaðra ríkja eru opin fyrir skráningum erlendra aðila. Þannig líta mörg lönd á skráningu erlendra aðila á lénum undir þeirra landslénnum sem landkynningu. Rétthafaskrá umbjóðanda okkar sýnir jafnframt að skráning erlendra aðila á .is lénum er oft á grundvelli vörumerkjaréttar eða annarra sambærilegra tengsla. Þá er skráning á .is lénum oft upphafið af viðskiptalegum tengslum við landið.

Auk þess bendir umbjóðandi okkar á augljós hagræn áhrif af því að leyfa erlendum aðilum að skrá sig fyrir íslenskum lénum. Fjölgun skráninga á .is lénum frá erlendum aðilum hefur t.a.m. gert umbjóðanda okkar kleyft að lækka árgjald .is léna og afnema stofngjaldið. Þannig var umbjóðanda okkar mögulegt að lækka árgjaldið um 36% árið 2008, eftir að skilyrðið um íslenskan tengilið var afnumið.

Umbjóðandi okkar skorar á ráðherra og nefndarmen að horfa til þeirra breytinga sem hafa átt sér stað hjá flestum landalénum á undanförunum árum varðandi einmitt þetta atriði.

Þá ítrekar umbjóðandi okkar þá ábendingu að það að halda lista yfir frátekin lén sem hafna ber skráningu á kann að vera talið andstætt lögum. Í því sambandi er ástæða til þess að benda á ákvörðun stjórnlagaráðs Frakklands frá 6. október 2010 þar sem niðurstaðan var sú að frönsk lénalög, sem m.a. takmörkuðu lénaskráningar með ákveðnum hætti, voru talin brjóta gegn ákvæði frönsku stjórnarskrárinnar um prent- og tjáningarfrelsi. Hefur þessi ákvörðun verið túlkuð með þeim hætti að takmörkun á lénaskráningum á grundvelli svokallaðra bannlista geti verið talin brjóta gegn stjórnarskrárvörðu tjáningarfrelsi.

9) Athugasemdir við 12. gr. frumvarpsins

Þar sem frumvarpið vísar almennt til íslenskra höfuðléna þykir rétt að 1. mgr. ákvæðisins vísi til þess að skráning léns undir „íslensku höfuðléni“ skuli fela í sér einkaafnotarétt af hinu skráða léni á gildistíma þess, í stað þess að kveða á um skráningu undir „landsléni“.

10) Athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins

Umbjóðandi okkar ítrekar þá ábendingu að eftirfarandi texti eigi frekar heima í athugasemdum en í ákvæðinu sjálfu: „þ.e. fjarlægja skráningu þess úr nafnþjónum landslénsins.“

Þá bendir umbjóðandi okkar á að skráningarstofur annarra höfuðléna en .is kunna að hafa gildar ástæður til að bjóða upp á annan gildistíma léna en eitt til þrjú ár í senn.

11) Athugasemdir við 14. gr. frumvarpsins

Umbjóðandi okkar gerir verulegar athugasemdir við 14. gr. frumvarpsins.

Umbjóðandi okkar ítrekar þá ábendingu að hugtakið „umskráning“ sé skilgreint í 4. gr. frumvarpsins, t.a.m. með eftirfarandi hætti: „Umskráning felur í sér framsal á léni og breytingu á rétthafa léns“, en 14. gr. frumvarpsins kveði aðeins á um hvernig standa skuli að henni.

Þá skal það ítrekað að það skilyrði að skráður rétthafi og nýr rétthafi skuli báðir gefa sannanlegt samþykki sitt fyrir framsali er ekki framkvæmanlegt í reynd. Má þar nefna að

rétthafi hefur ekki aðgang að rafrænni rétthafaskrá, en samkvæmt 10. gr. frumvarpsins skal skráning léns vera rafræn.

Nægjanlegt þykir að skráður rétthafi samþykki slíkt framsal. Í framkvæmd er nýjum rétthafa tilkynnt um breytta skráningu eftir að hún hefur farið fram. Hafi hann athugasemdir við skráninguna gefst honum þá tækifæri á að koma þeim á framfæri. Þetta fyrirkomulag hefur verið við líði í mörg ár og rétthafar hafa sjálfir séð um að gera breytingar á skráningarupplýsingum léna sinna.

Einu heimildir umbjóðanda okkar til þess að breyta skráningu á rétthafa er ef lénið sem um ræðir er í svokallaðri lénalæsingu vegna deilu um yfirráð. Þá þarf dómur að hafa fallið um ágreining aðila og viðkomandi rétthafi, sem tapar léni, þarf að hafa látið undir höfuð leggjast að uppfylla dóminn með því að skipta um rétthafa. Á þetta hefur aldrei reynt í framkvæmd.

Lagt er til að greinin hljóði svo: „Umskráning á léni skal vera rafræn. Skráður rétthafi eða tengiliður hans skal sjálfur skipta rétthafa á léni. Nýr rétthafi þarf að fullnægja reglum líkt og um nýskráningu sé að ræða.“

12) Athugasemdir við 15. gr. frumvarpsins

Í 1. mgr. ákvæðisins er vísað til þess að Póst- og fjarskiptastofnun fari með eftirlit með framkvæmd laganna, þ.m.t. starfsemi skráningarstofu og eftir atvikum skráningaraðila og rétthafa. Ekki fæst séð undir hvaða kringumstæðum Póst- og fjarskiptastofnun á að geta haft eftirlit með skráningaraðilum og rétthöfum.

Þá gerir umbjóðandi okkar athugasemd við þá heimild Póst- og fjarskiptastofnunar að geta tekið ákvörðun um afskráningu léns, þ.á m. í þeim tilvikum er skráning léns felur í sér brot á starfsreglum skráningarstofu eða er í andstæðu við ákvæði laga. Í fyrsta lagi verður að telja það sæta furðu að Póst- og fjarskiptastofnun hafi vald til þess að ákveða hvort skráning léns brjóti gegn starfsreglum sem skráningarstofu er skylt að setja, sbr. 7. og 10. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi skal á það bent að í tæplega 26 ára sögu starfsemi umbjóðanda okkar hefur umbjóðandi okkar aldrei verið krafinn um að afskrá lén. Þörfin fyrir slíkt úrræði er því augljóslega ekki til staðar og er lagt til að heimildin verði felld brott.

Hvað varðar þá ráðagerð að Póst- og fjarskiptastofnun geti yfirtekið búnað og gagnagrunn skráningarstofu, sbr. 4. mgr. ákvæðisins, er á það bent að slíku verður ekki við komið gagnvart umbjóðanda okkar nema að fullar bætur komi fyrir. Þannig er ljóst að umbjóðandi okkar á eignarrétt að þeim gagnagrunnum sem hann hefur byggt upp í starfsemi sinni, þ.á m. whois gagnagrunninum sem felur í sér rétthafaskrá umbjóðanda okkar.

Gagnagrunnar geta notið höfundaverndar á grundvelli 6. gr. höfundalaga nr. 73/1972 („höfundalög“), enda sé höfundaskilyrðum uppfyllt. Á grundvelli 3. gr. höfundalaga á höfundur slíks gagnagrunns einkarétt til að gera eintök og birta verkið og gildir sá réttur í 70 ár frá næstu áramótum eftir lát höfundar, sbr. 43. gr. höfundalaga.

Þá geta framleiðendur gagnagrunna jafnframt notið sérstakrar sui generis verndar fyrir gagnagrunna sem hafa að geyma umtalsvert safn upplýsinga eða eru árangur verulegrar fjárfestingar, sbr. 1. mgr. 50. gr. höfundalaga. Framleiðendum slíkra grunna er veittur einkaréttur til eintakagerðar og birtingar grunnsins í heild eða að verulegum hluta og helst sá réttur í 15 ár frá næstu áramótum eftir að verkið varð til, eða grunnurinn var birtur almenningi sbr. 2. mgr. 50. gr. höfundalaganna.

Ekki er um það deilt að gagnagrunnar umbjóðanda okkar njóta a.m.k. sui generis verndar höfundalaga. Á grundvelli þeirrar verndar er ljóst að íslenska ríkinu er ekki stætt

á að skylda umbjóðanda okkar til þess að afhenda þriðja aðila gagnagrunnana. Slíkt myndi fela í sér brot á lögvernduðum réttindum umbjóðanda okkar.

Þá gerir umbjóðandi okkar athugasemdir við 5. mgr. ákvæðisins en ekki fæst séð hvað átt er við með umræddu ákvæði, enda engar frekari skýringar að finna í athugasemdum með frumvarpinu. Ekki er ljóst í hvað átt er við með því að Póst- og fjarskiptastofnun geti tekið ákvörðun um hvort aðgangur aðila sem starfa við lénaskráningar skuli veittur að skráningum sem þeir seinna og hvert endurgjald aðgangsins skuli vera. Umbjóðandi okkar áttar sig ekki á því hvers konar aðgang er verið að vísa og hvaða aðilum ber að veita slíkan aðgang. Í þessu sambandi bendir umbjóðandi okkar á að allir skráðir þjónustuaðilar fá rafrænan aðgang (svokallaðan API aðgang) að skráningarkerfinu umbjóðanda okkar. Sá aðgangur, ásamt kynningu á starfsemi viðkomandi á vef umbjóðanda okkar, kostar kr. 10.000 á ári fyrir innlenda aðila, en EUR 96.- fyrir erlenda aðila. Með vísan í framangreint er lagt til að málsgreinin verði felld brott.

13) Athugasemdir við 16. gr. frumvarpsins

Umbjóðandi okkar gerir athugasemdir við það að gjaldskrá skráningarstofu skuli sæta eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar. Þá ítrekar umbjóðandi okkar þá ábendingu að orðið WACC eigi frekar heima í athugasemdum með frumvarpinu en í ákvæðinu sjálfu.

Þá bendir umbjóðandi okkar á að 4. mgr. ákvæðisins er enn illskiljanleg og er ástæða til þess að bæta þar sérstaklega úr.

Þá gerir umbjóðandi okkar athugasemdir við kröfur frumvarpsins um bókhaldslegan og fjárhagslegan aðskilnað og vísast í því sambandi til þess sem áður hefur komið fram undir athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins. Auk þess skal á það bent að umbjóðandi okkar er mjög lítið fyrirtæki með aðeins 10 starfsmenn og því með mjög takmarkaða möguleika til þess að skipta starfsmenni upp, án þess að verulegt óhagræði fylgi.

Að lokum er óskað eftir að umbjóðandi okkar fái að koma á fund nefndarinnar til að fara yfir helstu atriði þessarar umsagnar.

Virðingarfyllt,
LOGOS lögmannsþjónusta

Áslaug Björgvinsdóttir

Fyrir hönd Hjördísar Halldórsdóttur, LL.M., hrl.,
Áslaug Björgvinsdóttir, LL.M., hdl.