

Frumvarp til laga

um landslénið .is og önnur íslensk höfuðlén.

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Ákvörðunarréttur.

Íslenska ríkið fer með ákvörðunarrétt yfir landsléninu .is. Hið sama gildir um önnur íslensk höfuðlén.

2. gr.

Markmið og gildissvið.

Lög þessi taka til landslénsins .is og annarra íslenskra höfuðléna í almennum IP-fjar-skiptanetum og gilda um tæknilega stjórnun, umsýslu og skráningu léna undir þeim, og almenna lénaumsýslu á Íslandi eftir því sem við á.

Markmið laga þessara er í þágu almannahagsmuna að tryggja öruggan, hagkvæman og skilvirkan aðgang að íslenskum höfuðlénnum og að tryggja tengsl þeirra við Ísland, með því að kveða á um gagnsæja, örugga og skilvirka umsýslu með íslensk höfuðlén.

3. gr.

Stjórn lénamála.

Sá ráðherra sem fer með málefni fjarskipta fer með yfirstjórn landslénsins .is og annarra íslenskra höfuðléna.

Póst- og fjarskiptastofnun veitir skráningarstofu íslenskra höfuðléna starfsleyfi og hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara.

4. gr.

Orðskýringar.

Lén er auðkenni í almennum IP-fjarskiptanetum og vísar til mengis varpana milli nafna og IP-talna. Lén eru samsett úr einum eða fleiri hlutum sem kallast merki. Greint er á milli merkja með punkti. Stigveldi þeirra greinist svo að merki til vinstri við punkt kallast undirlén og tilheyrir merki til hægri við punkt, höfuðlén.

Höfuðlén eru efsti hluti lénakerfisins og vísa til þess hluta léns sem kemur á eftir síðasta punktinum í lénsheiti og eru samþykkt af þar til bærum alþjóðlegum aðila. Höfuðlén skiptast í landslén og almenn höfuðlén.

Almenn höfuðlén eru höfuðlén sem ekki hafa sérstaka skírskotun til ríkja.

Landslén eru þau höfuðlén sem hafa sérstaka skírskotun til ríkja. Með því er átt við að ákveðnu höfuðléni hafi verið úthlutað með vísan til ákveðins ríkis af þar til bærum alþjóðlegum aðila.

Íslensk höfuðlén eru höfuðlén sem hafa sérstaka skírskotun til Íslands eða vísa til Íslands með einhverjum hætti, þar á meðal íslensk landslén.

Lénsheitakerfið vísar til dreifðs gagnagrunns sem tengir saman IP-tölur og nöfn í almennum IP-fjarskiptanetum.

IP-fjarskiptanet er fjarskiptanet sem flytur gagnapakka samkvæmt IP-staðli (Internet Protocol). Með almennum IP-fjarskiptanetum er átt við það sem í daglegu tali er nefnt netið.

IP-tala er númer sem tæki sem tengd eru við almenn IP-fjarskiptanet fá úthlutað frá þar til bærum aðila til aðgreiningar frá öðrum tækjum.

Nafnaþjónn er tölva sem veitir nafnaþjónustu, þ.e. varpar lénum og nöfnum innan léna í IP-tölur og/eða veitir upplýsingar um hvert skuli sækja upplýsingar um slíka vörpun.

Rótarnafnaþjónn er settur á fót með ákvörðun þar til bærra alþjóðlegra aðila. Í rótarnafnaþjónum eru upplýsingar um í hvaða nafnaþjóni megi finna upplýsingar um ákveðin höfuðlén.

Rétthafaskrá er miðlæg skrá þar sem fram koma upplýsingar um rétthafa léna, tengiliði þeirra og nafnaþjóna.

Rétthafi er sá sem skráður er fyrir léni í rétthafaskrá.

Skráningarstofa er aðili sem hefur starfsleyfi Póst- og fjarskiptastofnunar til þess að sinna lénaumsýslu í samræmi við ákvæði laga þessara og hefur jafnframt til þess samþykki þar til bærslu alþjóðlegs aðila.

Skráningaraðili er þjónustuaðili sem á grundvelli samnings við skráningarstofu getur séð um skráningu léna undir íslensku höfuðléni og breytingar á upplýsingum sem tengjast því fyrir hönd rétthafa léns.

II. KAFLI

Starfsleyfi og hlutverk skráningarstofu.

5. gr.

Starfsleyfi.

Hver sá sem vill reka skráningarstofu fyrir íslenskt höfuðlén skal hafa til þess starfsleyfi Póst- og fjarskiptastofnunar. Starfsleyfi skal veitt að undangengnu opnu og gagnsæju ferli.

Við veitingu starfsleyfis skal gæta jafnræðis og meðalhófs, málsmeðferð skal vera gagnsæ og byggjast á hlutlægum viðmiðum.

Umsókn um starfsleyfi skulu fylgja upplýsingar sem nauðsynlegar eru til skráningar á viðkomandi fyrirtæki og starfsemi þess. Í umsókn skal upplýst um eignarhald umsækjanda og eignarhlutföll eigenda, fjárhagsstöðu og hver sé fyrirhuguð þjónusta.

Umsókn um starfsleyfi vegna nýrra íslenskra höfuðléna skal uppfylla sérstök skilyrði sem ráðherra setur í reglugerð. Skal í reglugerðinni m.a. kveðið á um rekstrarform skráningarstofu nýrra íslenskra höfuðléna og upplýsingagjöf og samstarf milli skráningarstofa.

Leyfishafa er heimilt að leggja inn til Póst- og fjarskiptastofnunar starfsleyfi sitt. Tilkynna skal áform um slíkt með sex mánaða fyrirvara. Leyfishafa skal óheimilt að framselja leyfið til þriðja aðila.

Standi til að selja skráningarstofu, í heild eða að hluta, á íslenska ríkið forkaupsrétt.

Ráðherra skal upplýstur skriflega um fyrirhugaða sölu og söluverð og aðrir skilmálar tilgreindir á tæmandi hátt. Tilboði um forkaupsrétt skal svarað skriflega innan fjögurra vikna frá því að tilboð berst, og fellur forkaupsréttur niður í það sinn sé tilboði ekki svarað innan

Þess frests. Sé skráningarstofu ráðstafað andstætt ákvæðum þessarar greinar um forkaupsrétt getur forkaupsréttarhafi krafist þess að salan verði ógild, enda sé málsókn hafin innan sex mánaða frá því að hann fékk vitneskju um söluna.

Glati skráningarstofa starfsleyfi sínu, skal endurúthlutun starfsleyfis lúta sömu sjónarmiðum og almenn útgáfa starfsleyfis. Við endurúthlutun skal nýr starfsleyfishafi fá aðgang að réttthafaskrá, sbr. 8. gr., og nafnaþjóni fyrri starfsleyfishafa, sbr. 9. gr. Póst- og fjarskiptastofnun annast umsjón með yfirfærslunni.

Póst- og fjarskiptastofnun skal halda skrá yfir þá sem hafa leyfi samkvæmt lögum þessum og birta hana með aðgengilegum hætti.

6. gr.

Skilyrði starfsleyfis.

Skráningarstofa íslensks höfuðléns skal uppfylla eftirtalin skilyrði um:

- a. kröfur um fjárhagslegt og tæknilegt hæfi, sbr. reglur sem Póst- og fjarskiptastofnun setur. Á grundvelli reglnanna skal skráningarstofa veita reglulegar upplýsingar um fjárhagsstöðu og tæknilegan rekstur til Póst- og fjarskiptastofnunar,
- b. að greitt sé árlegt rekstrargjald sem nemur 3,5% af bókfærðri veltu til Póst- og fjarskiptastofnunar. Skal álagning og innheimta fara skv. 14. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun,
- c. að ársreikningar leyfishafa séu gerðir í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga og birtir Póst- og fjarskiptastofnun í heild,
- d. að starfsstöð og heimili skráningarstofu sé á Íslandi,
- e. að stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skráningarstofu séu lögráða, fjár síns ráðandi og hafi ekki á síðustu þremur árum í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld. Framkvæmdastjórar og minnst helmingur stjórnarmanna skulu vera búsettir hér á landi,
- f. að gjaldskrá skráningarstofu fyrir leyfissskylda þjónustu sé háð eftirliti og samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar,
- g. að skráningarstofu sé óheimilt að nota tekjur af skráningu léna til að greiða niður aðra starfsemi. Póst- og fjarskiptastofnun getur sett skilyrði um fyrirkomulag fjárhagslegs aðskilnaðar,
- h. að eigendur skráningarstofu rýri ekki efnahag fyrirtækisins eða geri aðrar óvenjulegar ráðstafanir sem dragi verulega úr möguleikum fyrirtækisins til að uppfylla skyldur samkvæmt þessum lögum.

Póst- og fjarskiptastofnun getur sett viðbótarskilyrði ef nauðsynlegt þykir. Slík skilyrði skal rökstyðja þegar þau eru sett og skulu þau vera skýr og við setningu þeirra skal gæta jafnræðis meðal leyfishafa.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að leggja sérstakar kvaðir á skráningarstofu í samræmi við ákvæði laga þessara. Geta slíkar kvaðir m.a. falið í sér kvöð um aðgang, gagnsæi, jafnræði og bókhaldslegan aðskilnað.

Breyta má skilyrðum starfsleyfis og kvöðum sem lagðar hafa verið á leyfishafa ef forsendur hafa breyst. Einnig má bæta við skilyrðum og kvöðum eða breyta til samræmis við breytingar á lögum og reglum settum samkvæmt þeim og þegar alþjóðasamningar gefa tilefni til slíks.

7. gr.

Hlutverk skráningarstofu.

Skráningarstofa fer með daglega umsjón viðkomandi íslensks höfuðléns. Skráningarstofa skal framkvæma skyldur sínar á öruggan og skilvirkan máta í þágu almannahagsmuna. Þar á meðal skal skráningarstofa:

- a. stuðla að framþróun notkunar almennra IP-fjarskiptaneta á Íslandi og starfa í þágu almannahagsmuna,
- b. halda réttthafaskrá og aðrar upplýsingar sem eru nauðsynlegar vegna nafnaþjónustu,
- c. reka og halda skrá um nauðsynlega nafnaþjóna fyrir landslénið og tryggja öryggi þeirra og högun í samræmi við reglur Póst- og fjarskiptastofnunar og alþjóðlega staðla. Skráningarstofa skal tryggja að nauðsynleg nafnaþjónusta fyrir lén réttthafa sé ætíð virk og sett upp samkvæmt viðurkenndum stöðlum og reglum,
- d. tryggja skilvirka svörun við fyrirspurnum um undirlén höfuðlénsins sem víðast á almennum IP-fjarskiptanetum,
- e. viðhalda skilvirkri vernd gagna,
- f. tryggja skilvirka verkferla sem uppfylla viðurkennda gæðastaðla,
- g. setja reglur um lénaskráningar, sbr. 10. gr., og framfylgja þeim,
- h. reka hlutlausan tengi- og skiptipunkt til þess að tryggja fullnægjandi tengingu lénsheita-kerfisins á Íslandi við almenn IP-fjarskiptanet.

8. gr.

Réttthafaskrá.

Skráningarstofa skal halda gagnagrunn með upplýsingum um réttthafa, réttthafaskrá. Réttthafaskrá skal innihalda upplýsingar um réttthafa léna viðkomandi íslenskra höfuðléna ásamt upplýsingum um tengiliði þeirra, tæknilegar upplýsingar og vistunaraðila léna.

Réttthafi ber ábyrgð á að skráning léna sinna sé rétt og fullnægjandi á hverjum tíma. Breytist upplýsingar á skráningartíma lénsins ber réttthafa að uppfæra skráningu eins fljótt og auðið er.

Skráningarstofa skal leitast við að upplýsingar í réttthafaskrá séu ætíð réttar. Komist skráningarstofa að því að upplýsingar um réttthafa tiltekins léns eða léna í réttthafaskrá séu ófullnægjandi eða rangar skal réttthafa veitt færi á að afla réttra upplýsinga. Berist ekki fullnægjandi upplýsingar frá réttthafanum innan tilskilins frests skal skráningarstofa tilkynna viðkomandi réttthafa að léninu verði lokað og það síðar afmáð.

Skráningarstofa skal sjá til þess að réttthafaskrá sé vistuð með öruggum hætti. Skráningarstofa skal varðveita uppfært afrit af upplýsingum í réttthafaskrá. Afritið skal vistað hjá aðila er Póst- og fjarskiptastofnun viðurkennir. Skal stofnunin hafa fullan aðgang að réttthafaskrá.

Almennar upplýsingar í réttthafaskránni skulu vera aðgengilegar án endurgjalds á almennu IP-fjarskiptaneti, með þeim takmörkunum sem skráningarstofa setur og í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd.

9. gr.

Nafnaþjónar.

Skráningarstofa ber ábyrgð á að virkir nafnaþjónar séu aðgengilegir fyrir lén sem skráð eru undir íslensku höfuðléni. Nafnaþjónar sem réttthafar vista upplýsingar um lén sín á skulu vera skráðir hjá skráningarstofu og uppfylla skilyrði sem skráningarstofa setur.

Í þeim tilgangi að auka rekstraröryggi nafnaþjónustu skal skráningarstofa bera ábyrgð á að á Íslandi sé vistað afrit af alþjóðlegum rótarnafnaþjóni í lénsheitakerfinu og eiga samstarf um það við þar til bæra erlenda aðila.

III. KAFLI Skráning léna.

10. gr.

Skráning léna.

Skráning léns skal vera rafræn í þar til gerðu skráningarkerfi á vegum skráningarstofu í samræmi við reglur skráningarstofu, sbr. g-lið 7. gr.

Við skráningu léns skal gera grein fyrir upplýsingum sem nauðsynlegar eru fyrir úrvinnslu skráningar, þ.m.t. skal gera grein fyrir fyrirhuguðum réttthafa léns, tilgreina nauðsynlega tengiliði lénsins, hver þjónustuaðili þess er og/eða gera grein fyrir upplýsingum um á hvaða nafnaþjónum fyrirhugað er að vista lénið, sbr. 9. gr.

Heimilt er skráningarstofu að innheimta árgjald fyrir skráningu og endurnýjun lénsheita.

Skráningarstofa skal setja reglur um skráningu léna að fenginni umsögn ráðgjafarnefndar, sbr. ákvæði 18. gr., og samþykki ráðherra.

11. gr.

Skilyrði skráningar.

Lén og lénsheiti skal fylgja viðurkenndum stöðlum og reglum skráningarstofu varðandi vistun lénsins.

Rétthafi léns skal vera lögráða einstaklingur eða lögaðili sem hefur skráða kennitölu eða sambærilega staðfestingu frá stjórnvöldum og hafa tengsl við Ísland.

Skráningarstofu er heimilt að halda lista háðan samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar yfir frátekin lén sem hafna ber skráningu á.

Heimilt er að hafna skráningu léns undir íslensku landsléni ef skráningarupplýsingar um rétthafann eru augljóslega rangar og/eða ófullnægjandi.

Við skráningu skal rétthafi lýsa því yfir að skráningin sé í góðri trú og ekki vísitandi gegn betri rétti annars.

Hafna má skráningu léns gangi hún gegn lögum eða reglum um skráningu léna.

Skráningarstofa skal tryggja að rétthafar lénaskráninga séu upplýstir um skilyrði skráningar léns samkvæmt þessum kafla. Séu skilyrði um lén ekki uppfyllt skal skráningarstofa beina ábendingu um úrbætur til rétthafa. Sé ábendingum um úrbætur ekki sinnt skal skráningarstofa fjarlægja tilvísanir lénsins úr nafnaþjónum landslénsins þar til bætt hefur verið úr. Verði aðili uppvís að því að misnota skráningu léna er skráningarstofu heimilt að loka aðgangi hans að skráningarkerfi.

12. gr.

Réttindi og skyldur sem fylgja skráningu léns.

Skráning léns undir íslensku landsléni felur í sér einkaafnotarétt af hinu skráða léni á gildistíma þess.

Rétthafi ber ábyrgð á að notkun lénsins sé í samræmi við gildandi lög og reglur.

Rétthafi ber ábyrgð á greiðslu gjalda vegna skráningar og endurnýjunar léns.

Rétthafi ber ábyrgð á að skráning lénsins og tengiliða þess sé rétt og að vistun lénsins sé tæknilega viðunandi, sbr. 9. gr. Hann ber ábyrgð á því að þær upplýsingar sem hann skráir séu ávallt réttar.

13. gr.

Gildistími skráningar.

Gildistími léns skal að lágmarki miðast við heilt ár í senn frá skráningardegi eða síðasta endurnýjunardegi, en aldrei lengur en þrjú ár í senn.

Endurnýi rétthafi ekki skráninguna eftir að skráningartímabili lýkur er skráningarstofu heimilt að loka léninu, þ.e. fjarlægja skráningu þess úr nafnþjónum landslénsins.

Sé lén lokað í 60 daga skal það afskráð úr rétthafaskrá og verður þar með laust til skráningar á ný.

14. gr.

Umskráning á léni.

Umskráning á léni felur í sér framsal á léni og breytingu á rétthafa léns. Skráðum rétthafa er heimilt að fara fram á umskráningu á léni. Skulu skráður rétthafi og nýr rétthafi að léninu gefa sannanlegt samþykki sitt fyrir slíkri ráðstöfun.

Nýr rétthafi þarf að fullnægja reglum líkt og um nýskráningu sé að ræða.

IV. KAFLI

Umsjón og eftirlit.

15. gr.

Eftirlit og viðurlög.

Póst- og fjarskiptastofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga þessara, þ.m.t. starfsemi skráningarstofu og gjaldskrá skráningarstofu fyrir þjónustu samkvæmt lögum þessum og eftir atvikum starfsemi skráningaraðila og rétthafa.

Póst- og fjarskiptastofnun getur krafð þá sem stunda starfsemi sem fellur undir lög þessi um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við athugun einstakra mála. Skulu þau afhent innan hæfilegs frests sem stofnunin setur.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að kveða á um nauðsynleg úrræði séu ákvæði laga þessara ekki uppfyllt. Þar á meðal getur stofnunin tekið ákvörðun um afskráningu léns og eftir atvikum kveðið á um að lén verði umskráð, til að mynda ef skráning léns felur í sér brot á starfsreglum skráningarstofu eða er í andstöðu við ákvæði laga. Þá skal stofnuninni heimilt að gera kröfu um úrbætur af hálfu rétthafa eða skráningarstofu komist stofnunin að þeirri niðurstöðu að skilyrði skráningar samkvæmt lögum þessum séu ekki uppfyllt. Sé ekki orðið við fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar um úrbætur er stofnuninni heimilt að kveða á um að lén verði afskráð úr rétthafaskrá. Sama gildir ef önnur stjórnvöld komast að niðurstöðu um að skráning léns hafi falið í sér brot á lögum.

Póst- og fjarskiptastofnun skal gera ráðstafanir til að kveða á um úrbætur eða stöðva rekstur skráningarstofu sem starfar án heimildar eða uppfyllir ekki skilyrði laga og reglna um starfsemina. Séu vanefndir miklar eða skráningarstofa brýtur alvarlega gegn skilyrðum starfsleyfis eða ákvæðum 8. gr. eða 9. gr. er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt, að undan-genginni aðvörun þess efnis, að afturkalla starfsleyfi skráningarstofu og taka yfir þá starfsemi sem lög þessi kveða á um, þ.m.t. búnað og gagnagrunn sem nauðsynlegur er til þess að tryggja órofa starfsemi landslénsins. Hið sama gildir ef skráningarstofa leggur niður starf-

semi sína, óskar eftir heimild til að leita nauðasamninga eða verður gjaldþrota, þrátt fyrir ákvæði laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991.

Póst- og fjarskiptastofnun getur á grundvelli kvörtunar þess efnis ákveðið hvort aðgangur aðila sem starfa við lénaskráningu skuli veittur að skráningum sem þeir sinna og hvert endurgjald aðgangsins skuli vera.

Að öðru leyti gilda ákvæði laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, um eftirlitsúræði Póst- og fjarskiptastofnunar, þagnarskyldu, málsmeðferð, heimild til bráðabirgða-ákvörðunar og sektarúræði.

16. gr.

Viðskiptaskilmálar og gjaldskrá.

Skráningarstofa skal birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála sem um þjónustu hennar gilda. Nýir og breyttir skilmálar skulu sendir Póst- og fjarskiptastofnun a.m.k. 60 dögum fyrir gildistöku þeirra. Póst- og fjarskiptastofnun getur krafist breytinga á skilmálum ef þeir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum starfsleyfis, þegar það á við.

Gjaldskrá skráningarstofu skal sæta eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar. Skráningarstofa skal gera kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu. Gjaldskrá skal taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna. Taka skal tillit til fjárfestinga og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Ávöxtun fjármagns skal byggjast á vegnu meðaltali fjármagnskostnaðar (WACC).

Póst- og fjarskiptastofnun getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmt rekin, tekið mið af gjaldskrá fyrir sambærilega þjónustu eða beitt kostnaðargreiningaraðferðum sem eru óháðar aðferðum skráningarstofu.

Skráningarstofu er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir skráningaraðila sem á grundvelli samninga við skráningarstofu sjá um skráningu léna undir íslensku höfuðléni og breytingar á upplýsingum því tengdum fyrir hönd réttthafa léns. Slík sérgjaldskrá skal taka mið af kostnaði skráningarstofu við þjónustu sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega þjónustu fyrir réttthafa léna.

Gjaldskrá skal leggja fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykkis eigi síðar en 60 dögum fyrir gildistöku.

Að öðru leyti skal gjaldskrá taka mið af þeim sjónarmiðum sem fram koma í 32. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003, eftir því sem við á.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er kveðið á um kostnaðargreiningu, forsendur gjaldtöku og bókhaldslegan aðskilnað.

17. gr.

Úrlausnir deilumála og kæruleiðir.

Bera má ágreining á grundvelli laga þessara undir Póst- og fjarskiptastofnun.

Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt lögum þessum eru kærnanlegar til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Skal kærnan berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Um kæru, réttaráhrif hennar og meðferð mála fyrir nefndinni fer samkvæmt reglugerð ráðherra um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Póst- og fjarskiptastofnun, Einkaleyfastofnan og Neytendastofna skulu setja sameiginlegar leiðbeinandi reglur um meðferð og úrlausn mála sem lög þessi taka til og fallið geta innan marka þeirra laga sem stofnanirnar fara með eftirlit með. Skulu reglur þessar birtar.

Grein þessi útilokar ekki málskot samkvæmt öðrum lögum.

V. KAFLI Ýmis ákvæði.

18. gr.

Ráðgjafarnefnd um lénamál.

Ráðherra skal heimilt að skipa ráðgjafarnefnd um lénamál til þriggja ára í senn og skal hlutverk hennar vera m.a.:

- a. að vera stjórnvöldum og öðrum til ráðuneytis um lénamál, þar á meðal veita stjórnvöldum umsagnir um lénamál, reglur um skráningu léna, breytingar á löggjöf og stefnumarkandi ákvarðanir stjórnvalda á sviði lénamála,
- b. að vera samráðsvettvangur hagsmunaaðila um framkvæmd lénaumsýslu og málefni netsins,
- c. annað sem ráðherra felur henni.

19. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra skal heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, starfsemi skráningarstofu og almenna lénaumsýslu á Íslandi, þ.m.t. vegna alþjóðlegra skuldbindinga.

20. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2013.

Ákvæði til bráðabirgða.

Til að tryggja órofa starfsemi landslénensins .is skal núverandi umsjónaraðila landslénensins .is veitt ótímabundið starfsleyfi. Skal Póst- og fjarskiptastofnun útfæra starfsleyfi í samræmi við ákvæði laga þessara.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta var upphaflega lagt fram á Alþingi vorið 2011, á 139. þingi, en var ekki afgreitt. Var frumvarpið lagt fram aftur á 140. þingi í óbreyttri mynd, að því undanskildu að gerðar voru viðbætur við VIII. kafla athugasemda um mat á áhrifum. Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis náði ekki að fjalla um frumvarpið og hlaut það því ekki afgreiðslu. Er frumvarpið því lagt fram aftur á 141. þingi í nær óbreyttri mynd, en breytingar hafa verið gerðar á ákvæði um starfsleyfi skráningarstofu, og er það nú ekki takmarkað til fimm ára, heldur ótímabundið, með það að markmiði að undirbyggja betur öryggi og umsýslu um landslénið .is. Þá hefur rekstrargjald verið lækkað með hliðsjón af ofangreindum breytingum, auknum fjölda léna og minna umfangi vegna úrlausna deilumála

Í ljósi þess að um er að ræða nýlegt réttarsvið þykir rétt að greinargerð veiti yfirsýn yfir þróun og réttarstöðu á sviði lénastjórnunar bæði í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Verður því fjallað stuttlega um netið og stjórnhætti þess í alþjóðlegu samhengi, þróun og fyrirkomu-

lag lénaskráninga á Íslandi, um tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar og meginefni frumvarpsins skýrt. Loks gefur að finna skýringar við einstakar greinar frumvarpsins.

II. Stuttlega um netið, lén og stjórnhætti netsins í sögulegu og alþjóðlegu samhengi.

Netið er altækt samskiptakerfi fyrir tölvur sem byggist á því að samskiptin eiga sér stað með pakkasendingum í gegnum tengipunkta með TCP/IP-samskiptastöðlum. Umferð um netið er háð samstarfi þeirra sem veita netþjónustu. Í þessu felst að netþjónustuveitendur þurfa að tengjast öðrum netum til þess að notandinn geti tengst tölvum sem ekki eru aðgengilegar á hans eigin neti. Með nettengipunktum geta þjónustuaðilar veitt umferð sinna notenda og annarra í gegnum sín net og inn á annarra net. Netið samanstendur af yfir 27.000 netum sem hvert er tengt innbyrðis en jafnframt út á við, við önnur net. Þessar sjálfstæðu einingar eru afar mikilvægar í uppbyggingu netsins og eru í eigu mismunandi aðila, ríkja, netþjónustuveitenda eða stofnana. Sá eiginleiki netsins að ná yfir öll landamæri hefur einnig stuðlað að því að tengja saman samfélög og hefur verið afar mikilvægur hlekkur í alþjóðavæðingu heimsins. Sérstaða netsins sem altæks samskiptamiðils er m.a. fölgin í því að allir geta tengst því með ólíkum vélbúnað með ólíkum hætti, hvort sem það eru símalínur eða gervihnöttur, án þess að gera upp á milli þeirra tækja sem því tengjast. Þannig eru allar tölvur á netinu jafnrétt háar án þess að einhvers konar miðstöð eða ómissandi hlekkur sé í keðjunni. Það sem sameinar þær er hið staðlaða samskiptaform TCP/IP-samskiptastaðla sem með samspili við lénshaitakerfið gerir samskipti í gegnum netið möguleg.

Lén er íslenska orðið yfir enska orðið „domain“. Orðið var notað um yfirráðasvæði léns-herra fyrir á öldum en hefur öðlast nýja merkingu í nútímanum þar sem það er notað yfir umdæmi á netinu. Lénshaitakerfið er dreift, stigskipt kerfi sem tengir saman lénsheiti og IP-númer. Eins og kemur fram í skjali Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), RFC 1034, samanstendur það af þremur grundvallarþáttum; stigskiptu lénsvæði og tilföngum, nafnaþjóni og nafnaþýði. Á hinu stigskipta lénsvæði rúmast lén, t.d. althingi.is. Í því tilviki er .is höfuðlénið, en höfuðlén geta annars vegar verið landslén eins og .is, eða almenn lén á borð við .com. Markmiðið með landslénum var að veita ríkjum tækifæri til að opna fyrir aðgang að skráningu léna með tilvísun til heitis viðkomandi lands. Landslén eru ávallt tveggja stafa og heitið skal vísa til hins landfræðilega uppruna. Hin landfræðilega tilvísun er í samræmi við alþjóðlegan staðal um kennistafi ríkja sem International Standard Organisation (ISO) hefur gefið út í samræmi við ensk heiti ríkja. Undantekningar eru á notkun staðalsins. Sem dæmi má nefna stofnun höfuðlénsins .eu, sem samþykkt var á fundi stjórnar ICANN árið 2000, sem samrýmist ekki skilyrðum RFC 1591 um að fylgja skuli ISO-stöðlum við ákvörðun kennistafa fyrir landslén. Stjórn ISO ákvað vegna þessa að .eu skyldi notað til auðkenningar fyrir Evrópusambandið með viðauka við ISO 3166-1. Dæmi eru um að landslén þjóni ekki þeim svæðum sem þau standa fyrir samkvæmt ISO-staðlinum og því hefur verið haldið fram að þau gegni frekar hlutverki almennra léna en landsléna. Dæmi um þetta er .ws sem er landslén Vestur-Samóaeyja, en skráningum undir því er sinnt af fyrirtækinu VeriSign í Bandaríkjunum með vísun til enska orðsins website, eða vefsíða, .tv, landslén Tuvalu sem er markaðssett með vistun sjónvarpsefnis í huga, og .la, landslén Laos sem sérstaklega er markaðssett í Los Angeles í Bandaríkjunum. Nokkur ríki hafa framselt umsjón með skráningu léna undir landslénum þeirra til einkaaðila gegn greiðslu. Sem dæmi má nefna smáeyjuna Niue í Karabíska hafinu sem framseldi fyrirtæki sem er rekið sem góðgerðarstofnun réttinn til þess að annast skráningar léna undir landsléninu .nu. Ágóða af rekstrinum er veitt til þess að byggja upp innviði nets á eyjunni og veita íbúum hennar endurgjaldslausan

aðgang að netinu. Almennt sinna stjórnvöld þó stefnumótun og stýra umsýslu landsléna sinna á grundvelli laga í þágu almannahagsmuna hvers ríkis.

Í árdaga netsins lutu álitæfni um stjórnhætti þess að þróun og útfærslu tæknilegra eiginleika. Lítið var hugað að formfestu ákvarðanatöku, sem átti sér stað með samkomulagi og einingu þeirra sem unnu að þróun tækninnar. Þetta lýsti sér m.a. í því að ákvarðanatöku og samningar voru sjaldan skjalfestir en það sama átti við um ábyrgð og hugsanlegan rétt til hugverkaréttarverndar vegna vinnu við þætti er hafa reynst mikilvægir fyrir tilurð og síðar framþróun netsins. Í skýrslu Alþjóðahugverkaréttarstofnunarinnar (WIPO) um lénsheiti á netinu frá 1999 segir að netið hafi enga miðstjórn, heldur sé sjálfsprottið fyrirbæri sem hafi vaxið og þróast á sjálfstæðan hátt. Tæknilegri þróun þess hafi verið stjórnað með bindandi samskiptareglum í gegnum opið ákvarðanatökufurli IETF og IANA en að engin yfirstjórn fari með alhliða löggjafarvald á netinu.

Fjöldi álitaefna lýtur að stjórnháttum netsins. Á síðustu missirum hefur umræða um stjórnhætti þess ekki snúist um hvort og að hvaða marki ætti að stjórna því, heldur hverjir. Vinnuskilgreining vinnuhóps um stjórnhætti netsins á vegum Sameinuðu þjóðanna á hugtakinu stjórnhættir netsins felur í sér aðkomu stjórnvalda og einkaaðila að lagalegum, stefnumarkandi sem og tæknilegum þáttum netsins. Jafnframt er í skilgreiningunni lögð áhersla á að stjórnhættir netsins eigi ekki aðeins að þróast með vísan til tæknilegra þátta á borð við IP-vistföng, heldur stefnumótun er lýtur að almannahagsmunum eins og net- og upplýsingaöryggi og takast á við margháttaðar spurningar er varða notkun netsins. Enn fremur er lögð áhersla á fullveldi ríkja hvað varðar almenna stefnumótun í málefnum landsléna sem þau bæru bæði rétt og skyldu til þess að sinna.

Stjórnarstofnanir netsins eru dreifðar og hlutverk þeirra í stjórnun og framþróun netsins skarast að mörgu leyti. Valdheimildir þessa stofnana, sem fæstar eru þó stofnanir í hefðbundnum skilningi þess orðs heldur fyrirtæki, eru jafnframt óformbundnar, venjuhelgaðar og í sumum tilvikum umdeildar. Regluhverfi netsins á alþjóðlegum grundvelli er ekki aðeins markað hefðbundnum réttarheimildum í skilningi laga heldur einkennist af almennt viðurkenndum tæknistöðlum, starfsreglum og samþykktum fyrirtækja sem sinna utanumhaldi á grundvelli einkaréttarlegs samnings við bandarísk stjórnvöld, umræðuskjala, auk þess sem umsjón léna byggist á einkaréttarlegum samningum aðila.

III. Fyrirkomulag lénaskráninga á Íslandi.

Sögulegt samhengi.

Árið 1986 voru tölvukerfi Hafrannsóknastofnunarinnar og Reiknistofnunar Háskóla Íslands (RHÍ) samtengd. Sama ár fékk Hafrannsóknastofnunin aðgang að evrópska Unix-kerfinu, EUnet, sem starfrækt var í þónokkrum löndum Evrópu. Hafrannsóknastofnunin fékk tölvupóstaðgang inn á netið, sem og aðgang að stórum tölvunetum erlendis. Ári síðar voru sett á laggirnar samtökin Surís sem í framhaldinu tóku við rekstri hinna samtengdu tölvukerfa. Stofnfélagar Surís voru flestir opinberir aðilar, en einkaaðilum var veitt takmörkuð stofnaðild að félaginu. Tölvukerfi Orkustofnunar var síðar tengt netinu sem þá var kallað Isnet. Netið var nýtt í þágu stofnana, m.a. með tölvupóstsamskiptum starfsmanna og aðgangi að gögnum. RHÍ annaðist tæknilega umsjón kerfisins, en til að byrja með var einn starfsmaður á launaskrá hjá fyrirtækinu. Árið 1987 áttu sér stað tölvupóstsamskipti á milli fyrirsvarsmanna Isnet annars vegar og fyrirsvarsmanna SRI sem sáu um starfsemi IANA um að íslenskir aðilar mundu sjá um skráningu á .is-lénum. Af tölvupóstsamskiptunum má ráða að fulltrúum SRI var umhugað um að íslensk stjórnvöld hefðu hönd í bagga með hver annaðist

starfsemina. Helst vildu þeir að íslenska ríkissímafélagið, Póstur og sími, sinni verkefninu. Svör íslensku fulltrúanna gáfu til kynna að Póstur og sími hefði ekki áhuga á að taka að sér það hlutverk, auk þess sem áhersla var lögð á að í stjórn Surís ættu sæti ríkisstarfsmenn sem væru jafnframt fulltrúar ríkisins í erlendri samvinnu um tölvusamtengingarnet. Með tölvu-pósti féllst fulltrúi SRI á að fela Háskóla Íslands að skrá lén undir .is þann 25. nóvember 1987. Í framhaldinu voru Surís, Samtök um upplýsinganet rannsóknaraðila á Íslandi, stofnuð og IANA tilkynnt að Surís mundi í framhaldinu annast skráningu léna undir .is. Að auki sinni félagið netrekstri Isnet. Surís starfaði í skjóli Háskóla Íslands og fékk fjárframlög og aðstöðu hjá skólanum. Með aukinni netnotkun varð starfsemin svo umfangsmikil að afráðið var að stofna hlutafélag til þess að sinna hlutverki félagsins. Árið 1995 var Internet á Íslandi hf. stofnað og tók í framhaldi við rekstri Isnet af Surís.

Nokkuð dreift eignarhald var á félaginu, en 36,47% voru í eigu Háskóla Íslands, 31,89% í eigu ríkisins og ýmissa stofnana þess, en aðrir hlutar í eigu annarra lögaðila. Félagið sá bæði um lénaskráningar og rekstur nafnþjóns fyrir landslénið .is og netrekstur á Íslandi. Í netrekstrinum fólst netsamband við útlönd, en sala netaðgangs til netþjónustuaðila var lang-umfangsmesti hluti af starfsemi félagsins. Árið 1995 fékk Landssími Íslands nettengingu við útlönd. Jafnt og þétt juku bæði Isnet og Landssíminn flutningsgetu tenginga sinna og vísir að samkeppni í netrekstri varð til. Árið 1999 komst Íslandssími hf. í netsamband við útlönd og jók við samkeppni á netrekstursmarkaði.

Einkavæðing.

Undirbúningur einkavæðingar ríkisfyrirtækja átti sér stað á vegum ríkisstjórnarinnar á kjörtímabilinu 1995–1999. Á kjörtímabilinu 1999–2003 var einkavæðing með sölu hlutabréfa ríkisins í fyrirtækjum sem störfuðu í samkeppnisumhverfi eitt helsta stefnumál þáverandi ríkisstjórnar. Ráðherranefnd fjögurra ráðherra fór með yfirstjórn einkavæðingar fyrir hönd ríkisstjórnarinnar, en forsætisráðherra skipaði framkvæmdanefnd um einkavæðingu sem hafði það hlutverk að annast undirbúning og samræmingu verkefna á sviði einkavæðingar. Á kjörtímabilinu var seldur hlutur ríkisins í níu fyrirtækjum í þrettán áföngum, en eitt þessara fyrirtækja var Internet á Íslandi hf. Í fjárlögum 1999 heimilaði Alþingi fjármálaráðherra að selja hlut ríkissjóðs í félaginu. Fjármálaráðherra fól framkvæmdanefnd um einkavæðingu að leita eftir afstöðu þeirra ríkisstofnana sem áttu hlut í félaginu til sölu bréfanna, enda væri sameiginleg sala þeirra til þess fallin að auka verðgildi hlutanna. Flestir þessara aðila tóku þátt í sölunni og 21,3% hlutur ríkis og ríkisstofnana var auglýstur í útboði sem Ríkiskaup annaðist fyrir hönd ríkisins. Háskóli Íslands átti 27,6% hlut í félaginu, en fulltrúar skólans voru mótfallnir sölu hlutafjár skólans í félaginu að svo stöddu. Vegna þessarar afstöðu fulltrúa Háskólans var ákveðið að bjóða út aðra hluta ríkisins í fyrrgreindu útboði. Á meðan undirbúningi fyrir það stóð seldi Háskóli Íslands Íslandssíma hf. sinn hluta í félaginu á genginu 20.

Framkvæmdanefnd um einkavæðingu taldi þessa framkvæmd á mælisverða og brot á reglum um sölu hlutabréfa. Ráðherranefnd um einkavæðingu fjallaði um afstöðu framkvæmdanefndarinnar en taldi þó ekki rétt að salan skyldi ganga til baka með hliðsjón af hagsmunum Íslandssíma hf. Eftir að Háskóli Íslands seldi hlut sinn í félaginu kom skólinn á fót tölvunetinu RHnet, sem tengt er við Nordunet, til þess að nýta í starfsemi menntastofnana og til rannsókna. Þann 30. mars 2000 voru opnuð tilboð í útboði Ríkiskaupa um sölu á hlut ríkisins og fleiri aðila í Internet á Íslandi hf. Íslandssími átti eina tilboðið sem var á genginu 20,5, eða tæplega 66 millj. kr. að kaupvirði. Hinn 7. apríl féllst fjármálaráðherra á tillögu fram-

kvæmdanefndar um einkavæðingu að gengið yrði að tilboðinu. Sama ár tók samkeppnisráð ákvörðun í máli Landssímans gegn Interneti á Íslandi hf. þar sem krafist var fjárhagslegs aðskilnaðar í rekstri félagsins með vísan til samkeppnislaga. Í athugasemdum Landssímans kom fram að félagið teldi sölu Internets á Íslandi hf. ganga þvert á alþjóðlega þróun í umsýslu svæðisbundinna léna, enda væri í flestum ríkjum Evrópu það hlutverk almennt falið sjálfseignarstofnunum sem ekki væru reknaðar í hagnaðarskyni. Í kjölfar samninga fjármálaráðherra og Íslandssíma hf. um kaup á Interneti á Íslandi hf. var sá hluti starfsemi félagsins er laut að netrekstri sameinaður rekstri Íslandssíma hf., en umsjón með lénaskráningum, rekstri nafnaþjóns og RIX-þjónustunnar var haldið áfram undir nafni Internets á Íslandi hf. sem jafnframt var vísað til sem ISNIC, en félagið var rekið sem dótturfélag Íslandssíma hf. Íslandssími hf. sameinaðist árið 2002 Og Fjarskiptum. Internet á Íslandi hf. varð í framhaldinu í meirihlutaeigu Og Fjarskipta hf. sem síðar urðu Og Vodafone hf. og síðast Teymi hf., en nokkrir smærri hluthafar áttu áfram samtals tæplega 10% hlut í félaginu. Modernus ehf. keypti 93% hlut í Interneti á Íslandi hf., af Teymi hf., í mars 2007 og var slitið eftir sameiningu félaganna sem tók gildi 1. janúar 2008. Skráning léna undir landsléninu .is er því í höndum Internet á Íslandi hf., sem einnig er vísað til sem ISNIC. Félagið hefur með bréfaskiptum við ICANN árið 2008 fengið skriflega staðfestingu þessa efnis. Félagið er rekið á grundvelli arðsemissjónarmiða. Það er í meirihlutaeigu einstaklinga, en Íslandspóstur hf. á næststærsta hlut í félaginu, eða tæplega 20%. Eigendahópurinn samanstendur af alls 24 einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum.

IV. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarp þetta er samið að tilhlutan innanríkisráðherra. Tilurð frumvarpsins og helstu hvatar að framlagningu þess eiga sér nokkra forsögu, enda hófst undirbúningsvinna við frumvarpið árið 2005 í kjölfar þess að komið hafði upp gagnrýni varðandi framkvæmd lénaumsýslu hér á landi.

Frá því að landslénið .is var fyrst tekið í notkun hefur mikið vatn runnið til sjávar. Netið í heild sinni, sem og notkun lénsheita, öðlast stöðugt meiri þýðingu, bæði fyrir einkaaðila og opinber stjórnvöld sem og samfélagið í heild. Ekki síst hefur netið á síðustu árum orðið gríðarlega mikilvægur þáttur í viðskiptalífínu. Markaðssetning á netinu og rafræn viðskipti hafa á skömmum tíma orðið hluti af starfsemi fyrirtækja um allan heim.

Samkvæmt úttekt OECD árið 2008 höfðu 86,7% heimila á Íslandi aðgang að netinu. Þetta var næsthæsta hlutfall heimila í úttektinni, hlutfallið var aðeins hærra í Kóreu, en þar eru 95% heimila tengd við netið. Samkvæmt nýjustu tölum frá Hagstofu Íslands nota 95% einstaklinga í landinu netið. Íslensk fyrirtæki eru einnig í fararbroddi í netnotkun, en Ísland er eitt sex landa þar sem yfir 98% fyrirtækja í landinu nota netið í starfsemi sinni. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands notast nú öll fyrirtæki í landinu við tölvur og eru með nettingu. Þá eru 77% fyrirtækja með eigin vefsíðu. Til þess að viðskipti yfir netið gangi sem best fyrir sig er öryggi netsins afar mikilvægt. Í skýrslu nefndar sem samgönguráðherra skipaði um öryggi fjarskipta og fleira kom fram að:

„Öryggi rótarléna er mikilvægt út frá hagsmunum einstaklinga, fyrirtækja og samfélaga. Það getur haft áhrif á trúverðuleika og ógnað öryggi auk þess sem umfangsmikil truflun á íslenskum hluta netsins getur valdið ýmiskonar vandræðum með tilheyrandi tíma- og fjármagnssóun fyrir þá sem netinu tengjast.“

Árið 2005 bárust samgönguráðuneytinu óformlegar kvartanir opinberra aðila og einstaklinga vegna þátta í starfsemi ISNIC, auk þess sem ráðherra var krafinn svara um starfsemina

í fyrirspurnum á Alþingi. Ráðuneytið fundaði með fulltrúum Póst- og fjarskiptastofnunar og forsætis-, fjármála- og menntamálaráðuneytisins vegna málsins. Var í samráðinu talið eðlilegt að málefni varðandi lén heyrðu undir samgönguráðherra, enda fór samgönguráðherra með yfirstjórn fjarskiptamála á Íslandi, sbr. lög nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, og lög nr. 81/2003, um fjarskipti. Í janúar 2011 tók innanríkisráðherra við verkefnum samgönguráðherra þegar innanríkisráðuneytið varð til með sameiningu samgönguráðuneytis og dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins. Funduðu fulltrúar ráðuneytisins jafnframt með fyrirtækinu sem sér um skráningar léna undir landslénu .is (ISNIC) en fyrirsvarsmenn fyrirtækisins lýstu sig reiðubúna til samstarfs. Á þeim vettvangi sem hér hefur verið rakinn var allt að einu talið bæði nauðsynlegt og eðlilegt að setja löggjöf á þessu sviði. Er þá ekki síst lítið til þess að þróun og tækniframfarir á þessu sviði hafa verið afar hraðar. Hingað til hafa engin sérlög gilt um lénaskráningar eða landslénið .is, ólíkt því sem nágrennar okkar á Norðurlöndunum og í fjölda annarra vestrænna ríkja hafa gert.

Var ákveðið að setja á laggirnar sérstakan verkefnahóp skipaðan fulltrúum samgönguráðuneytis, Póst- og fjarskiptastofnunar, ISNIC og öðrum hagsmunaaðilum með það að markmiði að koma á svipuðu fyrirkomulagi hér á landi og í löndunum í kringum okkur sem mundu m.a. byggjast á meginreglum alþjóðlegs samráðsvettvangs stjórnvalda um lénamál, Governmental Advisory Committee (GAC). Árið 2007 var formlega sett á fót nefnd um framtíðarskipan lénamála. Hefur nefndin með hléum unnið að útfærslu á mögulegum leiðum og þá m.a. lítið til framkvæmdar umsýslu landsléna erlendis.

Við samningu frumvarpsins þótti nauðsynlegt að líta til laga í helstu nágrennaríkjum okkar um leið og tekið var ríkt tillit til íslenskra aðstæðna. Var víða leitað fanga, m.a. í danskri, sænskri, finnskri, franskri og norskri löggjöf. Þá var lítið til reglna Evrópusambandsins um höfuðlénið .eu auk þess sem frumvarpið tekur mið af áður nefndum reglum GAC (Principles for the Delegation and Administration of Country Code Top Level Domains). Enn fremur var lítið til gagna frá OECD og ýmissa fræðiriti um stjórnhætti netsins og sögu og uppbyggingu þess.

Meðal þeirra rannsókna sem lítið var til var rannsókn Michael Geist, prófessors við laga-deild háskólans í Ottawa í Kanada, frá árinu 2004 sem unnin var í samvinnu við Alþjóðafjarskiptasambandið (ITU). Rannsóknin leiddi í ljós að í flestum ríkjum gegna stjórnvöld lykilhlutverki við stjórnsýslu landsléna sinna. Í flestum þeirra höfðu ríkin bein afskipti af lénaskráningum, eða höfðu komið tengslum sínum við landslénið í formlegan farveg með stofnun opinberra féлага, eða með því að gera samninga við einkaréttarleg félög. Rannsóknir Geist byggjast á spurningalistum sem sendir voru til allra skráningaraðila landsléna í aðildarríkjum ITU. Geist kemst að þeirri niðurstöðu að tengsl séu á milli þeirra gilda sem skráningaraðilar telja mikilvægust í lénastarfsemi og þess á hvers forræði stjórnsýslu þeirra er háttað. Þannig segir hann niðurstöður sínar sýna að þar sem stjórnvöld fara með forræði á landslénum og umsýslu þeirra hafi sjónarmið um net- og upplýsingaöryggi og hagsmuni þjóðfélagsins mest vægi við ákvarðanir og stefnumörkun í málefnum landsléna. Hins vegar töldu skráningaraðilar sem ekki störfuðu í skjóli opinberra afskipta eða heimilda fjölda lénaskráninga mikilvægasta gildið í sinni starfsemi.

Árið 2006 gaf OECD út skýrslu um þróun í stjórnsýslu landsléna aðildarríkja samtakanna. Helstu niðurstöður skýrslunnar eru m.a. þær að í flestum ríkjum eru það félög sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og standa í nánnum tengslum við netsamfélagið í hverju landi fyrir sig sem annast skráningu léna undir landslénum. Fjöldi skráningaraðila lýtur eftirliti stjórnvalda hvort sem starfsemin er í höndum hins opinbera eða einkaaðila.

Aðkoma stjórnvalda að stjórnsýslu landsléna hefur aukist mikið á síðustu árum í ýmsum ríkjum heims. Þetta hefur falið í sér setningu löggjafar eða gerð samkomulaga við umsýslu- aðila sem fela í sér yfirráðarétt stjórnvalda yfir hverju landsléni fyrir sig. Í nágrannalöndum okkar hefur löggjafinn talið efni til þess að skýra eignarréttarlega aðkomu og ábyrgð og hlut viðkomandi ríkisvalds að öðru leyti í tengslum við landslén þeirra með setningu laga og reglugerða. Í nýlegri löggjöf Dana er sérstaklega kveðið á um eignarréttarlega stöðu danska ríkisins gagnvart landsléninu. Í Noregi og Finnlandi hafa stjórnvöld ekki tekið af skarið um eignarréttarlegar heimildir ríkisins til landslénsins, en af fyrirkomulagi lénaskráninga undir landslénunum .no og .fi má ráða að stjórnvöld fara með ráðstöfunar- og umráðarétt landslénanna. Á vettvangi Evrópusambandsins var talið nauðsynlegt að kveða á um eignarrétt þess að landsléninu .eu.

Meginmarkmiðið með frumvarpinu er að tryggja bæði gæði og framþróun á sviði lénaumsýslu með því að setja lagaramma um lénaskráningar á Íslandi sem tryggir öryggi, skilvirkni og gagnsæi varðandi umsýslu með íslenskum höfuðlénunum með hliðsjón af þjóðfélagslegu mikilvægi starfseminnar. Markmið þess eru aukinheldur að tryggja að um skráningu léna gildi skýrar reglur þar sem gætt er að hagsmunum almennings og jafnræði aðila um aðgang sé tryggt. Auk þess má segja að tilgangur laga um landslénið .is sé að vernda vörumerkið Ísland, enda hafa íslensk höfuðlén beina skírskotun til Íslands og ímynda þess, bæði út á við og inn á við í samfélagslegu samhengi. Með því að stuðla m.a. að því að lén undir íslenskum höfuðlénunum séu vistuð með öruggum hætti og umsýsla þeirra örugg og háð eftirliti er jafnframt stuðlað að auknu trausti í notkun íslenska hluta netsins og því að .is verði sannkallað gæðamerki. Netið leikur sífellt stærra hlutverk í daglegu lífi Íslendinga og því mikilvægt að tryggja með hlutlægum hætti öruggan og ódýran aðgang að lénum undir íslenskum höfuðlénunum, en um leið stuðla að framþróun netsins. Líkt og fram hefur komið hafa engin sérlæg gilt hingað til á þessu sviði hér á landi og af íslenskri löggjöf verður ekki ráðið að umsjón með landsléninu .is lúti öðrum reglum eða eftirliti en almennur atvinnurekstur. Með hliðsjón af mikilvægi starfseminnar í þjóðfélagslegu tilliti má telja æskilegt að starfsemi á borð við þessa lúti eftirliti til þess að tryggja sanngirni og jafnræði gagnvart borgurunum, notendum netsins.

Rétt er talið að lögin kveði á um umráða- og ráðstöfunarrétt íslenska ríkisins á landslénunum sem tilheyra Íslandi og setji skýrar reglur á sviði lénaumsýslu og tryggi eftirlit á markaði.

V. Meginefni frumvarpsins.

Hlutverk stjórnvalda í lýðræðisþjóðfélögum er m.a. að tryggja að innviðir samfélagsins séu með þeim hætti að þjóðfélagið starfi sem best. Í kjölfar hinnar miklu netbyltingar sem orðið hefur, er óhætt að segja að netið geti talist til mikilvægra innviða samfélagsins. Þetta viðhorf hefur haft sívaxandi áhrif á stjórnhætti netsins, enda hefur hlutverk stjórnvalda í stjórnsýslu landsléna stóruaukist á síðustu missirum. Enn fremur er ljóst að til þess að löggjöf, sem er sett til þess að vernda efni sem sett er á netið eða þá sem nota netið, sé fullnægjandi, þurfa heimildir stjórnvalda til þess að grípa inn í stjórnsýslu lénsheitakerfis að vera skýrar.

Í flestum ríkjum sem Ísland ber sig gjarnan saman við, þar á meðal alls staðar á Norðurlöndum að Íslandi undanskildu, er stjórnsýslu landsléna ríkjanna háttáð með öðrum hætti en hér, bæði hvað varðar rekstrarform þess aðila er annast skráningu léna undir landsléninu, sem og hvað varðar réttarumhverfi þeirra aðila. Stjórnvöld annarra ríkja taka flest virkan þátt í stefnumótun um landslén sín. Innan Evrópusambandsins hafa jafnframt verið settar sérstakar

reglur um rótarlénið .eu. Það má því segja að Ísland hafi dregist aftur úr í þróun lagasetningar á sviði lénaumsýslu.

Með frumvarpi þessu er lagður til lagarammi um lénaumsýslu á Íslandi. Þær breytingar eru fyrst og fremst til komnar vegna þess að hingað til hafa ekki gilt sérstakar reglur um stjórnun og skráningu léna og því hafa skapast nokkuð sérstakar aðstæður hér á landi, sé tekið mið af alþjóðlegu samhengi. Er það afar fátítt að einkafyrirtæki fari með stjórnun landsléna. Þarf því að setja starfseminni reglur sem henta íslenskum aðstæðum.

Frumvarpið fastsetur ramma um stjórnun íslenskra landsléna, sem hafa verið eða verður úthlutað til Íslands, og er þar fyrst og fremst átt við stjórnun landslénsins .is, en þó er jafnframt með frumvarpinu gert ráð fyrir möguleika á öðrum íslenskum höfuðlénnum og að lögin skuli jafnframt ná til þeirra. Er í frumvarpinu lagt til að lénaumsýsla sé frjáls hverjum þeim sem hana vill stunda, en sé þó háð starfsleyfi frá hinu opinbera og jafnframt verði sett öflugt eftirlit um starfsemina.

Enn fremur er lögbundinn sérstakur samráðsvettvangur um lénamál sem jafnframt skal vera stjórnvöldum ráðgefandi varðandi málefni netsins í víðara samhengi. Framþróun netsins hefur verið drifin af samvinnu ólíkra aðila, stjórnvalda, tæknisérfræðinga og notenda netsins svo eitthvað sé nefnt, og telja má víst að með því að skapa vettvang á borð við þennan verði til mikilvægur samráðsvettvangur um hinar ýmsu hliðar netsins og málefni því tengd.

VI. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Lénaumsýsla er í eðli sínu alþjóðleg. Starfsemi skráningarstofu samkvæmt lögum þessum er háð samþykki til þess bærslu alþjóðlegs aðila, sem nú er ICANN, í samráði við bandarísk stjórnvöld, sem hefur raunveruleg umráð yfir landslénnum í þeim skilningi að fyrirtækið getur ákveðið án samþykkis skráningarstofu, að fela öðrum aðilum að sinna umsjón með ákveðnum landslénnum. ICANN er bandarískt fyrirtæki sem lýtur lögum Kaliforníuríkis og samkomulag þeirra við skráningaraðila landsléna er ekki byggt á réttarheimildum sem stafa frá opinberum aðilum eða á alþjóðasamningum, heldur á einkaréttarlegu samkomulagi. Í þessu samhengi geta vaknað spurningar um lögsögu og valdheimildir íslenskra stjórnvalda til þess að setja reglur um starfsemi, sem er háð ákvörðun erlendrar aðila, sem ekki er undirorpin íslenskri lögsögu. Með tilliti til þeirrar stefnumörkunar sem orðið hefur á vettvangi ICANN með breytingum á samþykktum félagsins og samningum þess við bandarísk stjórnvöld sem fela í sér aukna aðkomu stjórnvalda að stjórnsýslu landsléna sinna og lagasetningu annarra ríkja um landslén má telja fullvíst að heimildir stjórnvalda til lagasetningar um landslénið .is séu ekki aðeins heppilegar og heimilar heldur viðeigandi með tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga. Í starfsemi sinni er ICANN bundið af samráði við stjórnvöld með skipan GAC, auk þess sem leiðbeiningarreglur GAC um stjórnsýslu landsléna eru mikilvægur hluti ákvarðana-töku ICANN um landslén.

Líkt og segir í leiðbeiningarreglum GAC eru landslén opinberar auðlindir hvers ríkis fyrir sig. Íslenska ríkið getur því á grundvelli valdheimilda sinna áskilið sér umráða- og yfirráðarétt yfir landsléninu .is með lagasetningu. Slík lagasetning þarf þó að samræmast efni alþjóðlegra samninga og skuldbindinga, þ.m.t. gagnvart ICANN. Var vísað til sömu sjónarmiða í undirbúningsgögnum með dönskum lögum um lén þar sem kveðið er á um eignarétt danska ríkisins á þeim lénnum sem sérstaklega er úthlutað Danmörku, til dæmis landsléninu .dk.

Íslensk stjórnvöld hafa nú gerst aðilar að GAC og munu á þeim vettvangi sinna sínu hlutverki sem stjórnvald gagnvart ICANN og GAC. Hluti af því er að vera þátttakandi í stefnumótun um stjórnhætti netsins á alþjóðlegum vettvangi.

Samtök skráningarstofa fyrir landslén hafa með sér ýmiss konar samstarf, sem í eðli sínu er alþjóðlegt, svo sem í gegnum CNTR og RIPE. Engar breytingar á því fyrirkomulagi eru lagðar til með frumvarpi þessu.

VII. Samráð.

Eins og rakið hefur verið í IV. kafla athugasemda þessara voru ýmsar kvartanir og athugasemdir við starfsemi ISNIC ein af ástæðum þess að samgönguráðherra ákvað að ráðist yrði í vinnu við frumvarp þetta. Sú stefna var mörkuð frá upphafi að vinna við frumvarpið yrði í góðu samstarfi við hagsmunaaðila og þá sem hefðu sérþekkingu á málaflokknum. Vorið 2007 var fyrrgreindur vinnuhópur um framtíðarskipan lénamála settur á laggirnar í samgönguráðuneytinu. Í hópnum áttu sæti Maríus Ólafsson og Jens Pétur Jensen frá Internet á Íslandi ehf., Guðrún Björk Bjarnadóttir frá Samtökum Atvinnulífsins, en Halldór Árnason tók sæti hennar árið 2010, Guðmundur Kr. Unnsteinsson fyrir hönd INTER, Félags internetþjónustuveitenda, Eggert Ólafsson fyrir hönd Skýrslutækni félags Íslands (SKÝ), Haraldur Bjarnason frá fjármálaráðuneytinu, Ari Jóhannesson frá Póst- og fjarskiptastofnun, Þuríður Hjartardóttir frá Neytendasamtökunum og Guðbjörg Sigurðardóttir frá forsætisráðuneyti. Starfsmenn samgönguráðuneytisins sem hafa unnið með nefndinni á ýmsum tímum eru Sigurður Unnar Einvarðsson, Jón Eðvald Malmquist, Karl Alvarsson, Sigurbergur Björnsson, Vera Sveinbjörnsdóttir og María Rún Bjarnadóttir.

Vinna nefndarinnar hefur verið með hléum frá að hún var sett á laggirnar, en veturinn 2009–2010 hefur nefndin fundað nokkuð reglulega. Nefndin kom síðast saman eftir nokkurra mánaða hlé í október 2010 þar sem lögð voru fram megindrög að frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar. Lagt var til af hálfu samgönguráðuneytisins að drög yrðu kynnt í almennu samráði þar sem almenningi öllum og hagsmunaaðilum gæfist kostur á að tjá sig um efnistöð frumvarpsins. Í framhaldinu voru drögin lögð fram til umsagnar á heimasíðu samgönguráðuneytisins í byrjun nóvember sama ár. Drögin voru jafnframt sérstaklega kynnt fulltrúum menntamálaráðuneytisins, fulltrúum Einkaleyfastofu og Neytendastofu og send fulltrúum í fjarskiptaráði til umsagnar. Þónokkrar athugasemdir bárust í samráðsferlinu og var tillit tekið til fjölda þeirra á vinnslustigi frumvarpsins.

Við samningu frumvarpsins hefur verið leitað ráðgjafar fulltrúa ICANN, sérstaklega hvað varðar ákvæði er lúta að samspili stjórnvalda og ICANN. Jafnframt hefur verið leitað til stjórnvalda sem fara með lénamál á hinum Norðurlöndunum og til fulltrúa fleiri ríkja á samráðsvettvangi stjórnvalda sem fara með lénamál, GAC.

VIII. Mat á áhrifum.

Við undirbúning frumvarpsins var litið til ýmissa valkosta varðandi útfærslu umsýslu íslenskra höfuðléna.

Í velflestum ríkjum heims er starfsemi lénaskráninga á vegum hins opinbera og í flestum ríkjum heims er starfsemi lénaskráninga í höndum sérstakra stofnana, oft á vegum menntastofnana, sjálfseignarstofnana eða stofnana sem starfa ekki í arðsemiskyni. Sú var jafnframt raunin hér á landi áður en starfsemi Intis hf. (Internet á Íslandi hf.) var seld 1999–2000 í tengslum við verkefni þáverandi ríkisstjórnar um einkavæðingu ríkisfyrirtækja.

Við val á útfærslu á lagamma um lénaumsýslu á Íslandi var m.a. litið til þess hvort æskilegt væri að snúa aftur til þess fyrirkomulags að starfsemi lénaumsýslu væri alfarið í eigu hins opinbera. Var í því sambandi lagt á það mat hvort æskilegt væri að taka yfir eða kaupa starfsemi þess fyrirtækis sem nú sér um lénaúthlutanir á landsléninu .is. Metið var hvort

ákjósanlegt væri að koma starfseminni fyrir í sérstakri sjálfseignarstofnun. Einnig var litið til annarra valkosta, til að mynda þess fyrirkomulags sem ríkir í Finnlandi, en þar sér Ficora, systurstofnun Póst- og fjarskiptastofnunar, alfarið um lénaúthlutanir, en samræmist það vel því hlutverki slíkra stofnana að úthluta tíðnum og númerum.

Ekki var þó talin þörf á því að ganga svo langt til þess að ná fram markmiðum með frumvarpinu, þ.e. að tryggja öruggan, hagkvæman og skilvirkan aðgang að íslenskum höfuðlénnum í þágu almannahagsmuna og að tryggja tengsl þeirra við Ísland með því að kveða á um gagnsæja, örugga og skilvirka umsýslu með íslensk höfuðlén.

Var jafnframt litið til þess að þrátt fyrir skort á lagaumgjörð um landslénið .is, hefur starfandi skráningaraðili að mörgu leyti staðið vel að umsýslu og uppbyggingu landslénsins, m.a. með því að viðhalda öryggi landlénsins .is, en er það talið í hópi öruggustu landsléna heims. Að auki var litið svo á að með hliðsjón af hagkvæmnissjónarmiðum og með tilliti til aðhalds í útgjöldum ríkisins væru ekki næg skilyrði til að taka yfir starfsemina að öllu leyti, nægjanlegt væri að setja lagaramma um núgildandi fyrirkomulag. Það væri jafnframt greiðfær leið, enda takmarkar sala á Intis hf. árið 2000 ekki réttindi ríkisins til þess að setja reglur um landslénið. Landslén eru takmörkuð auðlind í almannaeigu, líkt og tíðnir og númer. Þeim ber að stjórna í almannáþágu og í samræmi við bestu hagsmuni alþjóðlegs netsamfélags. Að auki er það ein af meginreglum ICANN varðandi landslén að forsenda fyrir samkomulagi ICANN við einstaka skráningaraðila sé samkomulag við stjórnvöld þess ríkis sem viðkomandi landslén tilheyri.

Með vísan til meðalhófsreglu gagnvart skráningaraðila og hagkvæmnissjónarmiða við lagasetningu var því ákveðið að skapa stafseminni umgjörð í samræmi við gildandi regluverk og líta þannig til erlendra fyrirmýnda í ljósi hinna séríslensku aðstæðna sem lýst hefur verið og styðja við íslenska netsamfélagið. Þannig er meðal annars gert ráð fyrir beinni aðkomu netsamfélagsins að reglum um skráningu léna og sérstökum samráðsvettvangi um lénamál komið á laggirnar með lögnum svo að tryggt sé að grundvöllur framþróunar netsins gerjist í grasrótinni. Fjarskiptaregluverkið nýtist sem fyrirmynd og er hugmyndin að aðlaga megi þær meginreglur sem eiga almennt við um fjarskipti að lénaumsýslu að mörgu leyti. Dæmi eru um að ríki felli þessa starfsemi undir lagaramma fjarskipta og er Frakkland eitt þeirra. Þegar er fyrir hendi eftirlitsstofnun, Póst- og fjarskiptastofnun, og nýta má reynslu stofnunarinnar við framkvæmd löggjafarinnar með góðu móti. Með þeim úrræðum sem eftirlitsstofnun hefur yfir að ráða er tryggt að grípa megi inn í starfsemina ef starfandi fyrirtæki stendur ekki við kvaðir sem lagðar hafa verið á það. Líklegt er að þessi leið leiði til verðlækkunar fyrir neytendur á þjónustu sem er einkaleyfislegs eðlis. Er talið að með þessu móti felist minna inngríp á markaði en með öðrum leiðum sem mögulegar eru, um leið og markmið með lagasetningu nást. Jafnframt er talið að vegna mikilvægis þess að stefna trausti á og í starfseminni ekki í voða sé rétt að úthluta fyrsta starfsleyfinu til ISNIC í samræmi með bráðabirgðaákvæði laganna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla – almenn ákvæði.

Í I. kafla frumvarpsins er annars vegar að finna markmiðsákvæði og hins vegar skilgreiningar á þeim hugtökum sem hafa sérstaka þýðingu við beitingu ákvæða þess. Bæði markmiðsákvæðið og flestar af þeim hugtakaskilgreiningum sem um ræðir eru nýmæli.

Þá er að finna ákvæði um gildissvið þess og lögsögu íslenska ríkisins yfir landsléninu .is og íslenskum höfuðlénnum.

Um 1. gr.

Með frumvarpinu er kveðið á um ákvörðunarrétt íslenskra stjórnvalda yfir íslenskum höfuðlénnum samkvæmt ákvörðun alþjóðlegra stofnana, bæði þeim sem teljast landslén og almennum lénnum sem sérstaka skírskotun hafa til Íslands með einum eða öðrum hætti. Samkvæmt því skuli íslensk landslén lúta yfirstjórn íslenskra yfirvalda, innan þess alþjóðlega ramma sem gildir á hverjum tíma og með þeim takmörkunum sem fylgja af alþjóðlegu samstarfi og alþjóðlegum skuldbindingum. Samkvæmt því er forræði og ráðstöfunarrétti ríkisins á íslenskum höfuðlénnum slegið föstum, enda landslén auðlindir í almannaeigu, sem stjórnar ber í samræmi við bestu hagsmuni alþjóðlegs nettsamfélags af skráningaradilum í almannabágu fyrir hönd opinberra stjórnvalda. Lén eru jafnframt takmörkuð gæði, líkt og tíðnir og númer, og tryggja þarf skýran lagaramma um þau sem lagður er til með frumvarpi þessu.

Með því að slá því föstu að íslensk höfuðlén tilheyri íslenska ríkinu undirstrikast það að réttahafar léna hafa lénsheiti til láns, þ.e. afnotarétt af þeim til ákveðins tíma. Um leið er úr því skorið að hvorki persónur né fyrirtæki, þ.m.t. skráningarstofa landslénisins .is, öðlast sérstakan rétt til lénsheita.

Framangreint fyrirkomulag samrýmist regluverki ICANN og er jafnframt í takt við framkvæmd í flestum OECD-ríkjum. Á greinin fyrirmyndir m.a. bæði í dönskum lögum um lénaskráningar og jafnframt er sams konar ákvörðun að finna í ákvörðun Evrópuþingsins og Evrópuráðsins nr. 733/2002, 7. grein um framkvæmd höfuðlénisins .eu, og er samsvarandi því fyrirkomulagi sem gildir um rótarlénið .eu.

Með frumvarpinu er lagt til að lögin nái yfir öll íslensk höfuðlén. Með íslenskum höfuðlénnum er fyrst og fremst átt við landslén sem hafa verið látin Íslandi í té af hálfu ICANN og vísa til Íslands, til dæmis .reykjavik. Ekki er loku fyrir það skotið að landinu geti hlotnast fleiri landslén í framtíðinni og því þykir réttara að lögin séu ekki takmörkuð við íslenska landslénið .is, heldur öll höfuðlén sem hafa sérstaka skírskotun til Íslands, þ.e. íslensk höfuðlén.

Um 2. gr.

Í greininni er kveðið á um markmið og gildissvið laganna. Er kveðið á um að lögin taki til lénaumsýslu á Íslandi, fyrst og fremst varðandi landslénið .is og önnur íslensk höfuðlén, en ekki þykir rétt að binda lögin eingöngu við íslenska landslénið .is, líkt og fram kemur í athugasemdum með 1. gr.

Er í greininni jafnframt kveðið á um markmið frumvarpsins, en meginmarkmið þess er að tryggja jafnan aðgang að landsléninu .is og öðrum íslenskum höfuðlénnum og að tryggja tengsl slíkra höfuðléna við Ísland með því að kveða á um örugga, skilvirka og aðgengilega umsýslu með íslensk landslén.

Með því er ætlunin að stuðla að framsækinni gæðaþróun í íslensku netsamfélagi, tryggja skilvirkni og öryggi og að móta umgjörð um skráningu léna, í þágu almannahagsmuna. Með því að tryggja aðgengi og gagnsæi er reynt að takmarka skaðleg áhrif einokunar á sviði umsýslu með íslensk landslén og stuðla að því að þeir sem hyggjast starfa við framkvæmd lénaskráningar starfi í anda markmiða laganna og í þágu framþróunar nets og lénamála á Íslandi í heild.

Að öðru leyti vísast til þess sem rakið er í almennum athugasemdum.

Um 3. gr.

Í grein þessari koma fram meginreglur um fyrirkomulag stjórn lénamála samkvæmt frumvarpinu verði það að lögum.

Samkvæmt lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, og lögum nr. 81/2003, um fjarskipti, fer ráðherra með yfirstjórn fjarskiptamála á Íslandi. Er talið eðlilegt að sá ráðherra sem fer með málefni fjarskipta fari jafnframt með yfirstjórn landslénsins .is og annarra íslenskra höfuðléna. Þetta er jafnframt í samræmi við það sem tíðkast í þeim ríkjum sem Ísland ber sig helst saman við. Því er lagt til að sá ráðherra sem fer með málefni fjarskipta fari með formlegt fyrirsvar fyrir íslensk landslén gagnvart ICANN og öðrum alþjóðlegum aðilum sem starfa í tengslum við lénsheitakerfið. Var það áður samgönguráðherra, en við sameiningu samgönguráðuneytis og dómsmálaráðuneytis í innanríkisráðuneyti falla málefni fjarskipta undir innanríkisráðherra.

Að sama skapi er lagt til í frumvarpinu að sú eftirlitsstofnun sem fer með almennt eftirlit og umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála hér á landi sinni jafnframt eftirliti með lögum um landslénið .is. Er Póst- og fjarskiptastofnun því falin umsjón og eftirlit með almennt framkvæmd laganna auk þess sem stofnuninni er falið að veita starfsleyfi til skráningarstofu íslenskra höfuðléna.

Samræmist það hlutverk vel hlutverki Póst- og fjarskiptastofnunar sem eftirlitsstofnunar með framkvæmd fjarskipta- og póstmála. Við þá ákvörðun að fela Póst- og fjarskiptastofnun að fara með framkvæmd laganna var jafnframt litið til þess að stofnunin fer nú þegar með það hlutverk að hafa umsjón með auðlindum á borð við númer og tíðnir, sbr. 14. og 15. gr. laga nr. 81/2003, um fjarskipti. Þar segir að það sé hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar að viðhalda skipulagi númera og vistfanga og tíðna. Verður ekki annað séð en að aðrar gerðir vistfanga, svo sem lén, ættu að lúta sambærilegum sjónarmiðum og gilda um sambærilegar auðlindir.

Þá var jafnframt litið til framkvæmdar lénaumsýslu í nágrannaríkjum okkar, ekki síst á Norðurlöndunum, en nefna má að systurstofnanir Póst- og fjarskiptastofnunar í Svíþjóð, Danmörku og Noregi gegna einnig viðamiklu eftirlitshlutverki með lénaumsýslu. Þá fer systurstofnun Póst- og fjarskiptastofnunar í Finnlandi, FICORA, alfarið með skráningu og umsjón finnska landslénsins .fi.

Þar sem nokkuð frábrugðnar aðstæður eru uppi á Íslandi var talið rétt að taka mið af framkvæmd í nágrannaríkjunum og móta að íslenskum aðstæðum. Þurfa skráningarstofur sem fara með framkvæmd lénaskráninga því að starfa samkvæmt leyfi frá Póst- og fjarskiptastofnun og lúta eftirliti stofnunarinnar. Með framkvæmd lénaskráninga er m.a. átt almennt við skráningar, rekstur og umsjón rétthafaskrár, nafnaþjóna og rótarnafnaþjóna. Rekstur rétthafaskrár, nafnaþjóna og rótarnafnaþjóna þarf að uppfylla strangar kröfur um gæði og öryggi og þarf rekstraraðili því að tryggja að tæknileg þekking og búnaður sé til staðar vegna rekstursins. Er Póst- og fjarskiptastofnun vel í stakk búin til þess að sinna eftirliti með slíkri starfsemi enda er rík þekking innan stofnunarinnar og reynsla af sambærilegu eftirliti með fjarskiptafyrirtækjum.

Um 4. gr.

Ákvæðið felur í sér skýringar á þeim orðum og hugtökum sem finna má í lögnum. Við orðskýringar var reynt að taka mið af alþjóðlegum skilgreiningum sem og Tölvuorðasafni Skýrslutæknifélags Íslands (SKÝ). Til skýringar er rétt að geta enskra heita nokkurra þeirra orða sem skilgreind eru í ákvæðinu.

Lén er íslenskun á enska orðinu „domain“. Merki stendur fyrir enska orðið „labels“.

Höfuðlén eru „Top-Level Domain“ eða „TLD“ á ensku.

Almenn höfuðlén eru general „Top-Level Domain“ eða „gTLD“ á ensku.

Landslén eru „country code Top-Level Domain“ eða „ccTLD“ á ensku.

Lénsheitakerfið er „Domain Name System“ á ensku.

Nafnaþjónn er „DNS server“ á ensku.

Rótarnafnaþjónn er íslenska orðið fyrir „Root server“.

Þá var jafnframt talið rétt að skýra í stuttu máli hlutverk alþjóðlegra stofnana á sviði léna-mála. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um II. kafla – starfsleyfi og hlutverk skráningarstofu.

Í II. kafla frumvarpsins er kveðið á um starfsleyfi fyrir starfsemi skráningarstofu léna, hlutverk skráningarstofu og þau skilyrði sem slíkir aðilar þurfa að uppfylla. Þá eru jafnframt skilgreindar þær kröfur sem gerðar eru til réttthafaskrár og nafnaþjóna.

Um 5. gr.

Í greininni er gerð krafa um að hver sá sem hyggst reka skráningarstofu fyrir íslensk höfuðlén skuli hafa til þess starfsleyfi Póst- og fjarskiptastofnunar. Um rekstur af flestu tagi gildir sú meginregla að rekstur sé háður skráningu í samræmi við það félagaforn sem eftir atvikum er valið að reka starfsemina í. Þá er ýmis starfsemi háð almennri heimild eða starfsleyfi eða jafnvel faggildingu eftir atvikum. Á það ekki hvað síst við um þjóðhagslega mikilvæga starfsemi. Þykir nauðsynlegt að aðhald og eftirlit sé með þeim sem sinnir lénaskráningum undir íslenskum höfuðlénnum. Markmiðið með því að hafa starfsemina leyfisskylda er að skapa traust á sviðinu með því að tryggja nauðsynlega faglega þekkingu og hæfi þeirra sem stunda starfsemina, sbr. skilyrði fyrir veitingu leyfa skv. 6. gr.

Fjarskiptafyrirtæki hafa almennt starfsleyfi samkvæmt fjarskiptalögum en bera tilkynningaskyldu til Póst- og fjarskiptastofnunar. Engu að síður þykir rétt að starfsemi skráningarstofu samkvæmt lögum þessum sé háð sérstöku starfsleyfi, m.a. með vísan til samkeppnisjónarmiða, þar sem starfsemin er í eðli sínu sérleyfisstarfsemi, en þó fyrst og fremst með hliðsjón af því að samkvæmt reglum ICANN um landslén (e. ccTLD) skulu landslén vera rekin af aðila sem viðkomandi ríki samþykkir.

Umsókn um starfsleyfi skulu fylgja allar nauðsynlegar upplýsingar sem Póst- og fjarskiptastofnun þarf á að halda til þess að meta hvort umsækjandi uppfylli skilyrði 6. gr.

Með staðfestingu Póst- og fjarskiptastofnunar á starfsleyfi öðlast skráningarstofa rétt til að starfa sem skráningarstofa fyrir viðeigandi íslenskt landslén í samræmi við skipan þá sem lagt er upp með í frumvarpi þessu.

Í 4. mgr. er fjallað um starfsleyfi vegna íslenskra höfuðléna og að umsókn þeirra skuli uppfylla skilyrði sem sett er í reglugerð ráðherra. Í reglugerðinni skal m.a. kveðið á um rekstrarform skráningaraðila og samstarf skráningarstofa. Ljóst er að aðeins ein skráningarstofa sinnir umsýsluhlutverki fyrir hvert íslenskt höfuðlén. Hin öra framþróun í lénamálum, sem og málefnum netsins, gefur þó vísbandingar um að á næstu árum muni höfuðlénnum fjölga. Meðal þess sem til umræðu er á alþjóðlegum vettvangi eru höfuðlén sem sérstaka skírskotun hafa til tiltekinn landssvæða eða staða á borð við borgir eða sveitarfélög. Tilgangurinn með málsgreininni er að tryggja að þau höfuðlén sem síðar muni koma til og sérstaka skírskotun hafa til Íslands, eða íslenskra staða, skuli lúta lögum þessum og að skrán-

ingarstofur sem fara muni með umsýslu þeirra á grundvelli laga þessara lúti jafnframt skilyrðum um starfsleyfisumsókn, sbr. ákvæði 4. mgr.

Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 6. gr.

Ákvæðið fjallar um þau skilyrði sem leggja skal til grundvallar mati á þeim forsendum sem settar eru til þess að skráningarstofa geti hlotið starfsleyfi. Er í greininni fjallað um sérstök skilyrði starfsleyfis skráningarstofu. Kröfurnar eru m.a. að fyrirmynd þeirra krafna sem ICANN gerir til sambærilegrar starfsemi í samræmi við ákvæði RFC 1591 og ICP-1. Skilyrði felast fyrst og fremst í því að skráningarstofa hafi yfir að ráða tæknilegu hæfi til þess að takast á við skráningu léna og sé í stakk búin til þess að takast á við þær þjónustuskýldur sem felast í starfseminni. Þá er gerð krafa um að fjárhagsleg staða skráningarstofu sé með því móti að öryggi léna undir .is sé tryggt.

Með því að kveða á um að starfsstöð og heimili skráningarstofu skuli vera á Íslandi er stuðlað að því að tengsl skráningarstofu við íslenska netsamfélagið séu til staðar og að sá aðili sem starfseminni sinni sé undir íslenska lögsögu seldur. Þetta er talið heimilt þrátt fyrir ákvæði EES-samningsins, en starfsemin er ekki talin hluti af innri markaði Evrópusambandsins. Þetta markast m.a. af því hvernig starfseminni er háttáð í öðrum ríkjum innan EES, m.a. Noregi og Finnlandi.

Kröfur til stjórnarmanna í e-lið eru sambærilegar og í lögum um hlutafélög og í lögum um einkahlutafélög. Ekki þótti ástæða til að áréttastaklega í ákvæðinu sjálfu að æskilegt væri að stjórnarmenn hefðu þekkingu og reynslu sem nýttist í starfsemi skráningarstofunnar, né heldur að vísa til ákvæða laga um hlutföll kynja í stjórnnum félaga. Gengið var út frá að miðyrði tekið af þessum sjónarmiðum í starfsemi skráningarstofu.

B-, c- og f-liður taka mið af gildandi fjarskiptaregluverki og spegla það eftirlit er Póst- og fjarskiptastofnun sinnir gagnvart fjarskiptafyrirtækjum. Veltutengt rekstrargjald er lagt á fjarskiptafyrirtæki samkvæmt ákvæðum laga um Póst- og fjarskiptastofnun og á sér stoð í 12. gr. heimildartilskipunar ESB. Hér er lagt til að hliðstætt gjald verði lagt á skráningarstofu sem stofnunin skal innheimta í samræmi við gildandi fyrirkomulag samkvæmt lögum um Póst- og fjarskiptastofnun. Byggist gjaldprósentan á áætlun um kostnað við eftirlitið sem unnin hefur verið í samráði við Póst- og fjarskiptastofnun. Gjaldið samkvæmt lögum þessum skal standa undir eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar sem m.a. felur í sér útgáfu starfsleyfis, samningu og útgáfu reglna sem skráningarstofa starfar í samræmi við og úrlausn deilumála í samræmi við ákvæði laga þessara. Gert er ráð fyrir endurskoðun þess eftir fimm ár.

Í g-lið er sérstaklega tekið fram að skráningarstofu er óheimilt að niðurgreiða aðra starfsemi sem hún kann að sinna samhliða lénaskráningum. Ákvæðið tekur mið af 36. gr. fjarskiptalaga um aðskilnað sérleyfisstarfsemi frá fjarskiptastarfsemi og þykir til þess fallið að skjóta styrkari stoðum undir fjárhagslegt öryggi skráningarstofu.

Þá skal tekið fram að Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að setja viðbótarskilyrði ef nauðsynlegt þykir og gera vissar kröfur til fyrirsvarsmanna skráningarstofu með sambærilegum hætti og stofnuninni er heimilt gagnvart fyrirtækjum í markaðsráðandi stöðu, sbr. 4. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga.

Í fjarskiptaregluverkinu eru heimildir til þess að leggja sérstakar kvaðir á fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu, sbr. 5. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga. Hér er lagt til að sambærileg ákvæði gildi um starfsemi skráningarstofu, enda sé hún með einokunarstöðu á markaði. Þetta er einnig í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 24/2000 þar sem kemur fram að með

vísan til greiningar á mörkuðum og þess að Internet á Íslandi hf. væri eini aðilinn sem skráði lén undir .is teldist Internet á Íslandi hf. í markaðsráðandi stöðu á markaðinum fyrir skráningu léna undir landsléninu .is.

Rétt þykir að opna á að breytist alþjóðleg viðmið, t.d. hjá ICANN, varðandi rekstur skráningarstofu sé Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að breyta skilyrðum starfsleyfis skráningarstofu til samræmis við þá þróun. Sambærilegar heimildir má finna í frumvarpi til breytinga á lögum um fjarskipti varðandi ráðstöfun tíðniheimilda.

Um 7. gr.

Í greininni er fjallað um hlutverk og skyldur skráningarstofu. Eru skyldur skráningarstofu listaðar upp í greininni.

Rétt þykir að tilgreina sérstaklega að skráningarstofu er ekki skylt að veita aðgang að rétthafaskrá á grundvelli g-liðar ákvæðisins öðrum en Póst- og fjarskiptastofnun, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Skráningarstofunni er þó heimilt að veita viðeigandi aðilum aðgang að tilteknum skráningum í rétthafaskrá, svo sem rétthöfum sjálfum.

D-liður tekur til þeirra nafnaþjóna sem skráningarstofa starfrækir. Með því að setja skilyrði um lágmarksgæði nafnaþjóna sem íslensk höfuðlén megi vistuð á, sbr. 9. gr. frumvarpsins, er jafnframt stuðlað að markmiði lagasetningarinnar um að tryggja aukið öryggi íslenska hluta netsins.

H-liður er efnislega sambærilegur ákvæðum 7. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga.

Þá skal skráningarstofa setja upp og reka hlutlausan tengi- og skiptipunkt til þess að tryggja fullnægjandi tengingu lénsheitakerfisins á Íslandi við netið. Slikur tengi- og skiptipunktur er nú rekinn af ISNIC – Internet á Íslandi hf. og nefnist Reykjavík Internet Exchanges (RIX). RIX er hlutlaus tengipunktur þar sem aðilar sem uppfylla ákveðin skilyrði tengjast og geta með gagnkvæmum samningum skipst á umferð við aðra RIX-aðila og er því eins konar skiptistöð íslenskra netþjónustuaðila, með það að meginmarkmiði að koma í veg fyrir að innanlandsumferð á netinu flæði um útlandasambönd.

Um 8. gr.

Greinin kveður á um rétthafaskrá, en skráningarstofu er skylt að halda gagnagrunn með upplýsingum um rétthafa og öðrum viðeigandi upplýsingum varðandi skráningar undir því íslenska höfuðléni sem skráningarstofan sinnir.

Nákvæm skráning í rétthafaskrá styður undir gæði lénsheitakerfisins og tryggir gagnsæi eins og hægt er. Með því er jafnframt reynt að koma í veg fyrir misnotkun léna, og að rétthafar telji sig í skjóli nafnleyndar geti nýtt lén sín í ólögnum tilgangi.

Rétthafaskrá skal innihalda upplýsingar um rétthafa allra íslenskra léna ásamt upplýsingum um tengiliði þeirra. Skráningarstofa hefur umsjón með skráningum í rétthafaskrá og skal sjá til þess að rétthafaskrá sé vistuð með öruggum hætti. Rétthafar sjálfir bera ábyrgð á að skráning léna sinna sé rétt og fullnægjandi á hverjum tíma. Breytist upplýsingar ber rétthafa því að tilkynna um slíkar breytingar. Rétthafaskrá skal innihalda allar viðeigandi upplýsingar um lén á Íslandi. Undir viðeigandi upplýsingar falla m.a. lágmarksupplýsingar um rétthafa léns, svo sem nafn, kennitala, póstfang og tölvupóstfang, upplýsingar um tengilið rétthafa, tæknilegan tengilið rétthafa og greiðanda léns, sé hann annar en rétthafi. Þess ber að geta að einn og sami aðilinn getur talist bæði rétthafi, tengiliður og greiðandi. Auk þess falla tæknilegar upplýsingar hér undir, t.d. vegna nafnaþjóns. Við mið af því hvaða upp-

lýsingar ber að veita, skal líta til ákvörðunar ICANN um WHOIS-gagnagrunn til að tryggja samræmi og heilleika upplýsinga.

Í greininni er tekið af skarið um að réttihafar skuli sýna fram á tengsl við Ísland. Þetta er gert til þess að tryggja að ábyrgðarmenn léna samkvæmt réttihafaskrá séu það í raun og veru og þannig tryggt að auðvelt sé að ná í þá komi til atvika sem krefjast þess.

Gerð er krafa um að almennar upplýsingar í réttihafaskrá séu aðgengilegar á netinu og skal vera með auðveldu móti kleift að fletta því upp hver sé réttihafi einstaks léns. Réttihafar skulu eiga kost á því að velja hvort upplýsingar á borð við heimilisfang og símanúmer skuli birtar.

Gerð er krafa um að skráningarstofa visti afrit af réttihafaskrá með öruggum hætti sem aðgengilegt er Póst- og fjarskiptastofnun. Tilgangurinn er að treysta enn á öryggi skráarinnar og möguleika til þess að bregðast við tæknibilunum og/eða öryggisbresti, og einnig að skapa skilyrði fyrir stofnunina til að grípa inn í aðstæður þar sem rekstraröryggi íslenskra höfuðléna er með einhverjum hætti ógnað.

Um 9. gr.

Í greininni er fjallað um nafnaþjóna, en nafnaþjónn er tölva sem veitir nafnaþjónustu, þ.e. varpar lénum og nöfnum innan léna í IP-tölur og/eða veitir upplýsingar um hvert skuli sækja upplýsingar um slíka vörpun.

Einn meginatilgangur frumvarpsins er að tryggja öryggi léna. Svo að réttihafar og notendur netsins geti notað lénsheitakerfið og réttihafaskrá þarf skráningarstofa að sjá til þess að bæði reksturinn og fjarskiptin séu af miklum gæðum. Skráningarstofu ber því að tryggja öruggan og stöðugan rekstur nafnaþjóna, og tryggja að þjónusta þeirra sé ávallt virk. Í tæknilegu tilliti felur þetta í sér að koma þarf á fót öruggum rekstri á TCP/IP-samskiptareglum milli nafnaþjóna umsjónaraðila og annarra nafnaþjóna sem tengjast honum og netinu. Með öruggum rekstri er átt við að reksturinn skuli vera stöðugur, öruggur og ávallt virkur og uppfylla þau gæði sem almennt eru gerðar kröfur um í netsamfélaginu, og tryggja eins og mögulegt er stöðugan uppitíma nafnaþjóna, afritun þeirra og þess háttar.

Skráningarstofa ber ábyrgð á því að virkir nafnaþjónar séu aðgengilegir fyrir lén sem skráð eru undir íslensku höfuðléni og skal jafnframt halda skrá um nafnaþjóna sem réttihafar vista á upplýsingar um lén sín. Nafnaþjónar sem hýsa eiga lén undir íslensku höfuðléni skulu uppfylla skilyrði sem skráningarstofa setur. Slík skilyrði geta til að mynda varðað uppsetningu nafnaþjóna, kröfur um TCP- og UDP-aðgang, DNS-skráningu, kröfur varðandi nafn nafnaþjóns og önnur skilyrði sem skráningarstofa telur nauðsynlegt að gera til nafnaþjóna.

Sömuleiðis eru gerðar kröfur til skráningarstofu um að fylgja þeim stöðlum og aðferðum sem almennt tíðkast á netinu á alþjóðlega vísu, þar á meðal með því að taka tillit til ákvarðana stofnana á borð við ICANN, Internet Assigned Numbers Authority (IANA), Governmental Advisory Committee (GAC), DNS Root Server System Advisory Committee (RSSAC) og The Internet Engineering Taskforce (IETF).

Auk almennrar nafnaþjónustu skal skráningarstofa jafnframt tryggja að á Íslandi sé vistað afrit af alþjóðlegum rótarnafnaþjóni í lénsheitakerfinu til þess að auka rekstraröryggi nafnaþjónustu. Rótarnafnaþjónn er settur á fót með ákvörðun þar til bærra alþjóðlegra aðila. Í rótarnafnaþjónum eru upplýsingar um í hvaða nafnaþjóni megi finna upplýsingar um ákveðin höfuðlén. Eru nú 13 rótarnafnaþjónar í heiminum og eru þeir nefndir bókstöfum frá A til M. Flestir rótarnafnaþjónanna eru vistaðir á mörgum stöðum og hefur um árabíl verið vistað afrit af rótarnafnaþjóninum „K“ á Íslandi, en hann er upprunalega staðsettur hjá RIPE NCC í Bretlandi.

Um III. kafla – skráning léna.

Í III. kafla er fjallað almennt um skráningu léna og skilyrði skráningar, auk þess sem kveðið er á um þau réttindi og þær skyldur sem fylgja skráningu léns. Er skráningarstofu falið umtalsvert frelsi varðandi útfærslu skráninga, en settur reglurammi um skráningu léna sem byggist að meginstefnu til á framkvæmd lénaskráninga eins og henni er háttað í dag hjá núverandi skráningarstofu léna undir landsléninu .is.

Um 10. gr.

Með greininni er kveðið á um þá meðferð sem skráning léns skal sæta.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. er ráðgert að lögmælt sé sú tilhögun að skráning léns skuli gerð í þar til gerðu skráningarkerfi á vegum skráningarstofu og að við skráningu léns skuli gera grein fyrir upplýsingum sem nauðsynlegar eru fyrir úrvinnslu skráningar, þ.m.t. skal gera grein fyrir rétthafa, tilgreina tæknilegan tengilið vegna lénsins, hver þjónustuaðili lénsins er og gera grein fyrir upplýsingum um á hvaða nafnaþjóni fyrirhugað sé að vista lénið, sbr. 9. gr.

Rétt er að geta þess að rétthafar geta sjálfir skráð lén sín hjá skráningarstofu eða falið skráningaraðila að annast það.

Þá er gert ráð fyrir því í 3. mgr. að skráningarstofu sé heimilt að innheimta árgjald fyrir skráningu og endurnýjun léna.

Í 4. mgr. er kveðið á um að skráningarstofa skuli setja reglur um úthlutun, skráningu, afskráningu og flutning léna. Skal við gerð reglnanna hafa samráð, sbr. 18. gr., og reglurnar hljóta samþykki ráðherra. Reglurnar skulu vera aðgengilegar almenningi og skulu tryggja gagnsæja málsmeðferð og bann við mismunun. Þær skulu tryggja tæknileg gæði, stuðla að heilleika lénsheitakerfisins og stuðla að framþróun. Þá skulu reglurnar vera í þágu almanna-hagsmuna jafnt sem notenda og skulu þær tryggja vernd persónuupplýsinga og byggjast á reglum ICANN og GAC sem gilda um skráningu léna.

Um 11. gr.

Í greininni er annars vegar gerð grein fyrir almennum skilyrðum skráningar léns og kröfum sem gerðar eru til rétthafa og hins vegar í hvaða tilfellum er heimilt að hafna skráningu léns.

Í fyrsta lagi eru í 1. mgr. gerð skil á formkröfum sjálfs lénsheitis þess sem sótt er um og skulu lén og lénsheiti fylgja viðurkenndum stöðlum og reglum varðandi vistun lénsins, þ.e. skilyrði skulu vera í samræmi við alþjóðlega staðla og samþykktir útgefnar af ICANN.

Í 2. mgr. er lögð til sú krafa að umsækjandi léns skuli hafa tengsl við Ísland. Með tengslum við Ísland er t.d. átt við fyrirtæki eða einstakling sem er með staðfestu á Íslandi, eða tengsl tengd vörumerkjarétti eða er rétthafi léna undir íslensku höfuðléni við gildistöku laga þessara. Á greinin fyrirmynd m.a. í bæði norskum og finnskum lögum um lén.

Þá er gerð sú krafa til rétthafa að hann sé lögráða eða lögaðili sem skráður er með kennitölu eða með sambærilegum hætti hjá stjórnvöldum. Þetta er að sænskri fyrirmynd. Er það gert með hliðsjón af því að í fyrsta lagi ber rétthafa að standa skil á árgjaldi vegna skráningar léns, en jafnframt þar sem rétthafi ber ríka ábyrgð á upplýsingum er fram koma á vefsíðu á léni sínu. Í ljósi ákvæða c-liða 50. gr. og 51. gr. frumvarps til laga um fjölmiðla sem lagt var fram á Alþingi á haustþingi er einnig rétt að gera kröfur til rétthafa.

Þá þykir rétt að binda skráninguna því skilyrði að samhliða henni lýsi hann því yfir að skráningin sé í góðri trú og ekki vísvitandi gegn betri rétti annars. Hér er tilgangurinn sá að

koma í veg fyrir svokallað „domain hoarding“, sem felur í sér að aðili skráir fjölda undirléna í þeim tilgangi að endurselja þau aðilum fyrir mun hærra verð en sem nemur skráningargjaldi léna. Hér er ákveðið að velja leið sem miðar að upplýstri háttsemi borgaranna. Ákvæðið á fyrirmynd í skráningarreglum skráningarstofu fyrir sænska landslénið .se.

Er heimilt að hafna umsókn um skráningu léns gangi skráning léns gegn lögum eða reglum um skráningu léna. Er hér einnig átt við þau tilvik ef skráning léns brýtur gegn réttindum annarra, t.d. ef um er að ræða skráð vörumerki, en jafnframt ef umsókn léns er að einhverju öðru leyti ekki í samræmi við lög og reglur. Er þar með talið heimilt að hafna umsókn um skráningu léns ef upplýsingar í umsókn eru augljóslega rangar og/eða ófullnægjandi.

Greinin hefur enn fremur að geyma heimild til að hafna umsókn um lénsheiti ef það reynist nauðsynlegt vegna annmarka á skráningu. Takmarkanir í rétthafaskrá eru í samræmi við alþjóðlega staðla og eru heimildir til höfnunar svipaðar efnislegum heimildum í norsku regluverki á þessu sviði. Ekki þarf að taka fram að lén sem þegar er skráð getur ekki verið skráð aftur og ber því að hafna slíkum umsóknum, sem og um lén sem eru merkt frátekin í rétthafaskrá, t.d. lénsheiti sem geta þjónað sem undirlén á borð við net.is, com.is, edu.is, gov.is, org.is og int.is.

Ekki þarf að taka fram að ef til höfnunar kemur er hægt að vísa ákvörðun Póst- og fjar-skiptastofnunar til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála til úrlausnar, sbr. einnig lög nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun.

Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til hvaða réttindi og skyldur skuli felast í skráningu léns. Í ákvæði 1. mgr. er kveðið á um það að umsækjandi sem fær skráð lén verði þar með rétthafi viðkomandi léns. Felur það í sér að rétthafi léns hefur einkaafnotarétt af hinu skráða léni á gildistíma þess. Þá er tekinn af því allur vafi að rétthafi ber ábyrgð á því að notkun lénsins sé í samræmi við gildandi lög og reglur á hverjum tíma og ber hann jafnframt ábyrgð á greiðslu gjalda vegna skráningar og endurnýjunar léns.

Í frumvarpsgreininni er áréttuð sú ábyrgð rétthafa að tryggja að upplýsingar sem hann veitir séu réttar og fullnægjandi við skráningu léns og að upplýsingar í rétthafaskrá séu réttar á hverjum tíma. Í því felst að rétthafa ber að upplýsa skráningarstofu um breytingar sem verða á upplýsingum, eins og fljótt og auðið er, þar á meðal tæknilegar upplýsingar, upplýsingar um rétthafa, tengiliði og vistunaraðila léna.

Um 13. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistíma skráningar. Skal gildistími miðast við heilt ár í senn frá skráningardegi eða síðasta endurnýjunardegi léns. Skráningarstofa getur þó ákveðið að heimila skráningar rétthafa í allt að þrjú ár í senn. Ekki er talið æskilegt að heimila skráningar til lengri tíma. Þetta er jafnframt í takt við það sem tíðkast erlendis.

Endurnýi rétthafi ekki skráninguna innan 60 daga frá því að gildistími er liðinn, fellur réttur hans til lénsins niður og upplýsingar um hann verða afskráðar úr rétthafaskrá. Lén verður laust til skráningar að nýju 60 dögum eftir að því hefur verið lokað eftir að það hefur verið afskráð úr rétthafaskrá.

Um 14. gr.

Í 14. gr. er fjallað um umskráningu á lénum, en umskráning á léni felur í sér framsal á léni og breytingu á rétthafa léns. Greinin þarfnast ekki frekari skýringar.

Um IV. kafla – umsjón og eftirlit.

Póst- og fjarskiptastofnun tók til starfa 1. apríl 1997 á grundvelli laga nr. 147/1996 en starfar nú á grundvelli laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Stofnuninni hefur með höndum almennt stjórnsýsluhlutverk á sviði fjarskipta og pósthjónustu og hefur sér í lagi eftirlit með framkvæmd laga um fjarskipti og laga um pósthjónustu. Auk þess að hafa eftirlit með fjarskiptafyrirtækjum og pósthjónustuveitendum fer stofnunin með umsjón með auðlindum á borð við tíðnir og númer og hefur því víðtæka reynslu af stjórnun slíkra auðlinda, sem eru að miklu leyti sambærilegar við umsjón annarra takmarkaðra gæða á borð við lén. Byggist frumvarp þetta að mörgu leyti á sambærilegum sjónarmiðum og fjarskiptalög og gerir ráð fyrir því að beita megi meginreglum fjarskiptalaga um marga þætti varðandi starfsemi skráningarstofu. Þykir það því vel við hæfi að nýta þekkingu og reynslu stofnunarinnar á sviði eftirlits með fjarskiptum og fela stofnuninni jafnframt að sjá um úthlutun starfsleyfa samkvæmt lögum þessum og fara með eftirlit með framkvæmd laganna.

Eins og fram hefur komið hefur um árábil ekki verið neitt eftirlit með starfsemi tengdri lénaumsýslu og er nú ætlunin að ráða bót á því. Sýnt þykir að ávinningur þjóðfélagsins sé slíkur að nauðsynlegt sé að tryggja eftirlit með starfsemi tengdri lénaumsýslu. Auk þess að tryggja tengsl landslénsins .is og annarra íslenskra höfuðléna við landið, er með lögnum settur rammi um eftirlit með starfsemi skráningarstofa án þess þó að takmarka athafnafrælsi nema að því marki sem nauðsynlegt er, svo sem til þess að tryggja eðlilegt verð á þjónustunni. Um leið er með frumvarpinu reynt að tryggja að gjaldtaka hins opinbera vegna eftirlitsins sé ekki meiri en sem nemur kostnaði við eftirlitið og þannig reynt að tryggja að aðilum sé ekki íþyngt um of.

Um 15. gr.

Í greininni er fjallað um eftirlit og viðurlög. Lagt er til að Póst- og fjarskiptastofnun hafi eftirlit með því að skráningarstofa sinni skyldum sínum samkvæmt lögum þessum, með sambærilegum hætti og stofnunin fer með eftirlit með lögum um fjarskipti og lögum um pósthjónustu.

Samkvæmt 1. mgr. fer Póst- og fjarskiptastofnun með eftirlit með framkvæmd laganna, þ.m.t. með starfsemi skráningarstofu, gjaldskrá hennar og því að starfsemi skráningarstofu uppfylli þau skilyrði sem ákvæði laga þessara og reglugerða með stoð í lögnum kveða á um. Hefur stofnunin einnig eftir atvikum eftirlit með starfsemi skráningaraðila og réttihafa léna.

Í þeim tilgangi að Póst- og fjarskiptastofnun geti sinnt eftirlitsskyldum sínum samkvæmt lögum er stofnuninni í 2. mgr. greinarinnar heimilað að krefja þá aðila sem stunda starfsemi sem fellur undir lögin um allar þær upplýsingar og gögn sem nauðsynleg kunna að þykja við athugun einstakra mála.

Þá er í 3. mgr. greinarinnar kveðið á um að Póst- og fjarskiptastofnun sé heimilt að kveða á um nauðsynleg úrræði séu ákvæði laganna ekki uppfyllt. Meðal þeirra úrræða sem stofnunin hefur yfir að ráða er að taka ákvörðun um afskráningu léns og eftir atvikum að lén verði endurskráð með vísan til annars aðila. Þá skal stofnuninni heimilt að gera kröfu um úrbætur af hálfu réttihafa eða skráningarstofu komist stofnunin að þeirri niðurstöðu að skilyrði skráningar samkvæmt lögum þessum séu ekki uppfyllt. Sé ekki orðið við fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar um úrbætur er stofnuninni heimilt að kveða á um að lén verði afskráð úr réttihafaskrá. Getur stofnunin jafnframt kveðið á um slík úrræði hafi annað eftirlitsstjórnvald komist að niðurstöðu um að skráning léns hafi verið ólögmat, til að mynda vegna brots á

vörumerkjarétti aðila eða vegna brots á lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu.

Í 4. mgr. greinarinnar er fjallað ítarlega um sértækt eftirlit með skráningarstofu og er Póst- og fjarskiptastofnun heimilað að gera ráðstafanir til að kveða á um úrbætur eða stöðva rekstur skráningarstofu sem starfar án heimildar eða uppfyllir ekki skilyrði laga og reglna um starfsemina. Séu vanefndir verulegar eða ef skráningarstofa brýtur alvarlega gegn skilyrðum starfsleyfis er stofnuninni heimilt að afturkalla starfsleyfi skráningarstofu. Í því felst jafnframt að stofnunin hefur heimild til þess að taka yfir þá starfsemi sem nauðsynleg er til þess að tryggja órofa starfsemi landslénsins .is, þ.m.t. búnað og gagnagrunna tengd starfseminni. Hið sama gildir jafnframt ef skráningarstofa leggur niður starfsemi að fyrri bragði, verður gjaldþrota eða leitar nauðasamninga samkvæmt gjaldþrotalögum, nr. 21/1991. Nauðsynlegt er að tryggja að bregðast megi við hratt og örugglega komi slíkar aðstæður upp. Slíkt er alls ekki óhugsandi enda varð skráningarstofa landslénsins .fi í Finnlandi gjaldþrota í lok síðustu aldar og þurfti þá systurstofnun Póst- og fjarskiptastofnunar, FICORA, að gripa inn í, og þar í landi sér FICORA nú alfarið um lénaskráningar.

Að öðru leyti en að framan er talið gilda ákvæði laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, um eftirlitsúrræði stofnunarinnar, þ.m.t. varðandi þagnarskyldu, málsmeðferð, heimild til bráðabirgðaákvörðunar og sektarúrræði. Ekki þarf að taka fram að ákvæði stjórn-sýslulaga, nr. 37/1993, taka til meðferðar mála þeirra sem stofnunin tekur fyrir að öðru leyti en kveðið er á um í þessum lögum.

Um 16. gr.

Í 16. gr. er fjallað um viðskiptaskilmála og gjaldskrá skráningarstofu og eftirlit með viðskiptaskilmálum og gjaldskrá skráningarstofu. Er gerð sú krafa í 1. mgr. að almennir viðskiptaskilmálar skuli birtir. Þá eru nýir viðskiptaskilmálar háðir samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar og í því skyni að fara yfir skilmálana skulu nýir viðskiptaskilmálar sendir stofnuninni með að lágmarki 60 daga fyrirvara áður en þeim er ætlað að taka gildi. Telji stofnunin skilmála skráningarstofu fara gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum starfsleyfis getur hún krafist breytinga á skilmálunum þegar það á við.

Í 2. mgr. er fjallað um eftirlit með gjaldskrá skráningarstofu, og lögð sú skylda á Póst- og fjarskiptastofnun að hafa eftirlit með gjaldskrá skráningarstofu, sbr. einnig f-lið 1. mgr. 6. gr. Eitt meginmarkmið með lögnum er að tryggja eðlilegt verð á skráningum léna undir íslenskum höfuðlénunum. Eftirlitið lýtur aðallega að því að tryggja að þjónustan sé veitt á eðlilegu og viðráðanlegu verði. Fylgjast ber með verðþróun með tilliti til almenns verðlags og kaupmáttar launa innan lands, auk þess sem hafa má hliðsjón af verðlagningu í helstu viðmiðunarríkjum. Einnig þarf að hafa eftirlit með því að uppsetning gjaldskrár sé skýr og eðlileg og að öllum landsmönnum sé boðið sama verð fyrir sömu þjónustu. Við útreikning skv. 2. mgr. má m.a. hafa hliðsjón af sambærilegri starfsemi t.d. starfsemi þar sem fyrirtæki býr við litla rekstraráhættu, stöðugan viðskiptamannahóp eða takmarkaðar fjárfestingar. Til að mynda má að einhverju leyti hafa hliðsjón af starfsemi eða grunnþjónustu þar sem samkeppni er takmörkuð, t.d. veitustarfsemi, s.s. vatnsveitustarfsemi.

Byggist 16. gr. m.a. á þeim sjónarmiðum sem fram koma í 32. gr. fjarskiptalaga, nr. 81/2003, og taka ber mið af þeim sjónarmiðum sem þar fram koma eftir því sem við á. Má í því skyni jafnframt líta til sjónarmiða sem koma fram í reglugerð nr. 960/2001 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja. Þá ber að gæta þess að samræmis sé gætt við áralanga framkvæmd Póst- og fjarskiptastofnunar á þessu sviði. Við

beitingu þessa ákvæðis er eðlilegt að horft sé til þeirrar stjórnásluframkvæmdar sem þróast hefur í sambandi við kostnaðargreiningar Póst- og fjarskiptastofnunar á fjarskiptamarkaði, sbr. 32. gr. fjarskiptalaga, þ.m.t. til þeirra ákvarðana sem stofnun hefur tekið og þeirra úrskurða sem úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hefur kveðið upp og kunna að hafa forðæmisgildi á þessu sviði.

Um 17. gr.

Í greininni er kveðið á um úrlausnir deilumála. Til samræmis við almenna framkvæmd vegna úrlausna deilumála er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að hafi Póst- og fjarskiptastofnun tekið ákvörðun um mál, megi ákvörðunin sæta kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, en fjallað er um úrskurðarnefndina í 13. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, og reglugerð nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Um meðferð mála hjá úrskurðarnefndinni fer samkvæmt reglugerð nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, en að öðru leyti eftir VII. og VIII. kafla stjórnáslulaga.

Þá þykir ástæða til þess að taka sérstaklega fram að grein þessi útilokar ekki málskot samkvæmt öðrum lögum. Gildir það bæði um dómstóla og málskot til annarra stjórnvalda, en ýmis önnur stjórnvöld kunna að eiga aðkomu að deilum um mál er varða skráningu á lénum. Má þar helst nefna Einkaleyfastofu, til að mynda í tengslum við deilur um vörumerki, og Neytendastofu þar sem Neytendastofa fer með eftirlit með lögum nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Er stofnununum gert að setja sér sameiginlegar leiðbeinandi reglur um meðferð og úrlausna mála sem geta fallið innan marka laga sem stofnanirnar fara með eftirlit með. Í þessum reglum skal m.a. leitast við að skýra valdmörk og verkskiptingu milli þessara stofnana, auk atriða sem geta greitt fyrir skilvirkri málsmeðferð, svo sem áframsending erinda og álitsumleitan. Ákvæðið er sambærilegt ákvæðum 2. mgr. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, þar sem kveðið er á um að stofnanirnar skuli setja sér sameiginlegar leiðbeinandi reglur um meðferð og úrlausn mála sem geta fallið undir ákvæði póst- og fjarskiptalaga og samkeppnislaga. Sú framkvæmd hefur gefið góða raun og því rétt að kveða á um sambærilegar reglur hvað varðar lénamál, enda er slík framkvæmd til hagræðis frá sjónarhóli borgara og stjórnáslu.

Eins og framkvæmd varðandi úrlausn deilumála vegna léna undir landsléninu .is hefur hingað til verið hefur starfað sérstök úrskurðarnefnd á vegum ISNIC sem er þó sjálfstæð og óháð í störfum sínum. Skipar stjórn ISNIC formann nefndar án tilnefningar en aðra nefndarmenn á grundvelli tilnefninga frá netsamfélaginu og Háskóla Íslands. Sker úrskurðarnefndin úr ágreiningsmálum er varða skráningu léna. Hafa þó nokkrir úrskurðir fallið á árunum 2001 til 2007, en engin mál hafa fallið síðan þá. Úrskurðarnefndin tekur ekki fyrir mál sem jafnframt eru til meðferðar hjá dómstólum. Sérstakt óafturkræft kærugjald er tekið fyrir allar kærur til úrskurðarnefndarinnar. Hefur þetta fyrirkomulag sætt nokkurri gagnrýni, bæði hvað varðar fjárhæð kærugjalds en jafnframt um lagastoð úrskurðarnefndarinnar. Með ákvæði 17. gr. er verið að leggja af kæruleið til úrskurðarnefndar á vegum ISNIC og tryggja að þeir sem telja á sér brotið geti með einföldum hætti leitað úrlausna vegna deilumála hjá opinberu stjórnvaldi.

Úrskurðir Póst- og fjarskiptastofnunar sæta áfrýjun til úrskurðarnefndar Póst- og fjarskiptamála, Neytendastofu til áfrýjunarnefndar neytendamála og Einkaleyfastofu til áfrýjunarnefndar um hugverkaréttindi á sviði iðnaðar. Úrskurðum eftirlitsstofnana og áfrýjunarnefnda má vísa til dómstóla, auk þess sem aðilum er ávallt fært að leita beint til dómstóla til þess að fá úrlausn ágreiningsefna sinna.

Um V. kafla – ýmis ákvæði.

Um 18. gr.

Í 18. gr. er ráðherra veitt heimild til þess að skipa sérstaka ráðgjafarnefnd um lénamál. Er gert ráð fyrir að ráðgjafarnefndin sé skipuð til þriggja ára í senn og skuli hlutverk hennar m.a. vera að vera stjórnvöldum til ráðuneytis um lénamál, þ.m.t. að veita stjórnvöldum umsagnir um lénamál, reglur og löggjöf um lénamál sem og stefnumarkandi ákvarðanir á sviði lénamála, eftir þörfum. Um leið er ráðgjafarnefndinni ætlað að vera samráðsvettvangur hagsmunaaðila á Íslandi um framkvæmd lénaumsýslu og málefni netsins.

Á ráðgjafarnefndin sér fyrirmynd í fjarskiptalögum, nr. 81/2003, þar sem kveðið er á um skipan fjarskiptaráðs. Þá verður ekki hjá því litið að eitt helsta einkenni þróunar netsins og netsamfélagsins um víða veröld er að hún hefur að miklu leyti farið fram í samstarfi og samráði netsamfélagsins í heild. Hefur núverandi skráningarstofa landslénsins .is, ISNIC, jafnframt haft þann háttinn á að leita víðtæks samráðs meðal netsamfélagsins og háskólasamfélagsins við mikilvægar breytingar, svo sem breytingar á reglum um lénaskráningar og þess háttar. Er það því talið eðlilegt og jákvætt að til sé grundvöllur slíks samráðsvettvangs á sviði lénamála og er með skipan ráðgjafarnefndar um lénamál leitast við að koma á sérstökum vettvangi hagsmunaaðila, bæði fyrirtækja, neytenda og almennra netnotenda. Með skipun ráðsins vilja stjórnvöld leita samráðs eða umsagna um lénamál frá samtökum hagsmunaaðila með víðtæka sérþekkingu á sviðinu. Er því gert ráð fyrir að ráðherra skuli skipa fulltrúa í ráðgjafarnefndina með hliðsjón af því að ná fram sjónarmiðum helstu hagsmunaaðila á þessu sviði.

Um 19. gr.

Með greininni er lagt til að ráðherra geti í reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd laganna og þarfnast ákvæðið ekki nánari skýringar.

Um 20. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Til þess að tryggja órofa starfsemi .is landslénsins þykir nauðsynlegt að þeim aðila sem nú þegar starfar sem skráningarstofa vegna landslénsins .is sé veitt starfsleyfi samkvæmt lögum þessum. Er það gert m.a. með hliðsjón af þeirri reynslu og faglegri þekkingu sem fyrirtækið býr yfir. Er Póst- og fjarskiptastofnun falið að útfæra starfsleyfið í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um landslénið .is og önnur íslensk höfuðlén.

Hingað til hafa ekki sérstakar reglur um stjórnun og skráningu léna hér á landi en með frumvarpi þessu er lagt til að settur verði lagarammi um lénaumsýslu til samræmis við það sem tíðkast erlendis. Með frumvarpinu er fastsettur rammi um stjórnun léna sem hefur verið eða verður úthlutað til Íslands. Er þar fyrst og fremst átt við stjórnun landslénsins .is en frumvarpið nær þó jafnframt til annarra íslenskra höfuðléna sem kunna að koma til á næstu árum. Er í frumvarpinu lagt til að lénaumsýsla sé frjáls hverjum þeim sem hana vill stunda en að hún sé þó háð starfsleyfi og eftirliti opinberra aðila. Jafnframt gerir frumvarpið ráð fyrir að settur verði á stofn sérstakur samráðsvettvangur um lénamál sem skuli vera stjórnvöldum ráðgefandi varðandi málefni internetsins.

Gert er ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun hafi eftirlit með framkvæmd laganna, gefi út starfsleyfi og hafi eftirlit með leyfishöfum. Þetta er í samræmi við það sem almennt er viðhaft erlendis, að þeir aðilar sem fara með fjarskiptamál fari jafnframt með yfirstjórn landslénsins og annarra höfuðléna. Árlegur kostnaður vegna eftirlitsins er áætlaður um 9 m.kr.

Þá er stofnuninni ætlað að innheimta sérstakt rekstrargjald sem nemi 3,5% af bókfærðri veltu leyfishafa en tekjur af gjaldinu eru áætlaðar um 9 m.kr. á næsta ári. Gert er ráð fyrir að tekjur af gjaldinu, sem teljast vera lögþvingaðar ríkistekjur, renni beint til reksturs Póst- og fjarskiptastofnunar. Fjármálaráðuneytið telur það ekki vera heppilegt fyrirkomulag. Að mati ráðuneytisins ættu tekjur sem kveðið er á um í lögum og teljast til ríkistekna að renna í ríkissjóð og ákvörðun um fjárheimildir verkefna að vera tekin í fjárlögum hverju sinni.

Verði frumvarpið að óbreyttu lögfest gætu útgjöld stofnunarinnar aukist um 9 m.kr. á ári en á móti þessum útgjöldum aukast markaðar ríkistekjur hennar um sömu fjárhæð. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2013 er ekki gert ráð fyrir þessari hækkun á fjárheimild stofnunarinnar né sömu breytingu á tekjuhlið.