

Nefndarálit

um frumvarp til laga um íslensk landshöfuðlén.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðbjörgu Sigurðardóttur og Skúla Þór Gunnsteinsson frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, Jens Pétur Jensen frá Internet á Íslandi hf. (ISNIC), Hrafnel V. Gíslason, Gabriellu Unni Kristjánsdóttur og Unni Kristínu Sveinbjarnardóttur frá Póst- og fjarskiptastofnun, Heiðrúnu Björk Gísladóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Steinunni Pálmadóttur frá Samtökum iðnaðarins, Magnús Hrafn Magnússon lögmann, Margréti Hjálmarsdóttur frá Hugverkastofunni, Bjarna Frey Rúnarsson frá Persónuvernd og Víði Smára Petersen, dósent við Háskóla Íslands.

Nefndinni bárust umsagnir frá Hugverkastofunni, Internet á Íslandi hf. (ISNIC), Magnúsi Hrafn Magnússyni lögmanni, Persónuvernd og Póst- og fjarskiptastofnun auk sameiginlegrar umsagnar frá Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins. Þá barst nefndinni minnisblað frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, minnisblað frá lagaskrifstofu Alþingis og álitgerð frá Víði Smára Petersen.

Umfjöllun nefndarinnar.

Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að samþykkt verði heildarlög um íslensk landshöfuðlén. Samkvæmt skilgreiningu frumvarpsins á því hugtaki felur það í sér höfuðlén sem hefur beina skírskotun til Íslands, t.d. .is. Markmið lagasetningarinnar er m.a. að setja ramma utan um starfsemi skráningarstofa sem hafa umsjón með landshöfuðlénum með beinni skírskotun til Íslands. Nú er starfrækt ein skráningarstofa en meiri hlutinn bendir á að ekkert sé því til fyrirstöðu að fleiri skráningarstofur taki til starfa og starfi samtímis enda er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að lögaðili geti starfað sem skráningarstofa að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Lokun, læsing og afskráning léna.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins er skráningarstofu heimilt að afskrá lén undir íslensku landshöfuðléni eða loka léni ef skráningarupplýsingar þess eru augljóslega rangar og/ eða ófullnægjandi, tæknileg uppsetning er ófullnægjandi, réttthafi borgar ekki árgjaldið eða vistunaraðilinn vill taka lénið niður. Fram kom að gæta þyrfti samræmis milli þess ákvæðis og 12. gr. og væri því rétt að bæta inn staflið í 1. mgr. 10. gr. þannig að skráningarstofu yrði heimilt að afskrá lén eða loka því ef nafn þess færi gegn lögvörðum réttindum annarra. Meiri hlutinn bendir á að heimild skráningarstofu skv. 1. mgr. 10. gr. takmarkast við tilvik sem lúta að formsatriðum við skráningu léns. Mat á því hvort nafn á léni fari gegn lögvörðum réttindum annarra er hins vegar matskennd ákvörðun sem varðar efni léns og á sem slík heima hjá dómstólum, stjórnvöldum eða öðrum til þess bærnum aðilum. Réttthafi léns ber ábyrgð á því að notkun þess sé í samræmi við gildandi lög og reglur. Telji kvartandi að svo sé ekki getur hann leitað réttar síns hjá úrskurðarnefnd léna, dómstóla eða annarra til þess berra aðila og

með vísan til þess farið þess á leit við skráningarstofu að læsa léninu, sbr. 3. mgr. 10. gr. Sé lén ólöglegt samkvæmt dómi eða endanlegum úrskurði ber skráningarstofu skylda til að afskrá léninu eða loka því skv. 4. mgr. 10. gr.

Rétthafaskrá.

Bent var á ósamræmi í greinargerð varðandi rétthafaskrá sem skráningarstofu er skylt að halda skv. a-lið 2. mgr. 8. gr., þ.e. hvort skráningarstofu bæri að halda þykka eða þunna rétthafaskrá. Í athugasemdum í greinargerð við 11. tölul. 4. gr. um skilgreiningu hugtaksins „rétthafaskrá“ kemur fram að almennt sé talað um að skráningarstofur bjóði upp á þykka eða þunna rétthafaskrá. Þykk rétthafaskrá innihaldi allar upplýsingar um léninu en þunn aðeins hluta nauðsynlegra upplýsinga, svo sem nafn skráningaraðila en ekki rétthafaupplýsingar. Þær upplýsingar liggi þá hjá skráningaraðila en ekki skráningarstofu. Í frumvarpinu sé með rétthafaskrá átt við þykka rétthafaskrá. Í 3. kafla greinargerðar komi hins vegar fram að ný persónuverndarlöggjöf í Evrópu hafi leitt til þess að skráningarstofur í Evrópusambandinu hafi hætt að reka þykka rétthafaskrá og reki einungis þunna rétthafaskrá. Meiri hlutinn áréttar að í frumvarpinu er einungis kveðið á um að skráningarstofa skuli halda rétthafaskrá en ekki er tilgreint hvort hún eigi að vera þykk eða þunn. Það er því val skráningarstofu hvort hún haldi þunna eða þykka rétthafaskrá að uppfylltum kröfum persónuverndarreglugerðarinnar (reglugerð ESB 2016/679) sem var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 90/2018.

Breytingartillögur nefndarinnar.

Lokun og haldlagning skráðra léna.

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. getur lögregla krafist þess, að undangengnum dómsúrskurði, að skráningarstofa loki léninu sem skráð er undir íslensku landshöfuðléninu í tilvikum sem lýst er í a- og b-lið ákvæðisins. Samkvæmt b-lið er hægt að beita úrræðinu ef lén er notað til að miðla ólöglegu efni eða efni sem hvetur til refsiverðrar háttsemi sem varðar við almenn hegningarlög og meint brot getur varðað fangelsisrefsingu allt að tveimur árum eða meira. Í 1. umræðu um frumvarpið var því velt upp hvort rétt væri að hækka viðmiðið, þ.e. að við broti þyrfti að liggja hærrí refsing en tveggja ára fangelsi svo að heimilt væri að krefjast þess að léninu væri lokað samkvæmt ákvæðinu. Í þessu efni var sérstaklega bent á 95. gr. almennra hegningarlaga þar sem lagt er bann við því að smána erlend ríki, þjóðhöfðingja, þjóðfána og fleira. Brot gegn því ákvæði varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum en ákvæðið er umdeilt að því er snertir lýðræðislega umræðu og tjáningarfrelsi.

Meiri hlutinn ítrekar það sem fram kemur í greinargerð um að til þess að heimildinni verði beitt þarf efnið að vera alvarlegs eðlis. Í því ljósi og með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til breytingu þess efnis að í ákvæðinu verði miðað við að meint brot varði fangelsisrefsingu allt að sex árum í stað tveggja.

Réttindi og skyldur rétthafa.

Í 12. gr. er kveðið á um réttindi og skyldur rétthafa léns. Í 1. málsl. 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að rétthafi beri ábyrgð á að nafn á léninu samrýmist réttmætum og lögvernduðum hagsmunum hans og skerði ekki lögvarin réttindi annarra. Bent var á að í skýringum um ákvæðið í greinargerð væri ekki sérstaklega vikið að því hver hugsanleg lögvarin réttindi annarra geta verið samkvæmt ákvæðinu. Vegna sifelldrar skörunar léna og hugverkaréttinda, einkum vörumerkja, sé nauðsynlegt að fram komi í ákvæðinu að skráning léns geti ekki farið gegn hugverkaréttindum annarra. Þar beri að líta til hugverkaréttinda í víðum skilningi því að önnur réttindi en vörumerki, svo sem höfundaréttur og réttur til afurðaheitis, geti komið

til álita við notkun á orði eða orðasambandi sem léni. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið og leggur til breytingu þess efnis.

Þá kom fram gagnrýni á efni 2. og 3. másl. 3. mgr. 12. gr. þar sem er tilgreint að nafn léns megi ekki tengjast refsiverðri háttsemi eða brjóta gegn lögum, skuli samræmast alþjóðlegum skuldbindingum Íslands og ekki vera til þess fallið að skaða orðspor landsins að öðru leyti. Ekki væri ljóst í hverju ábyrgð réttihafa léns samkvæmt ákvæðinu fælist en ekki væri að finna nánari skýringar á því hvernig ætti að túlka ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu. Óljóst væri hvernig ætti að framfylgja því og vandmeðfarið hvernig setja ætti slíkar reglur um heiti léns án þess að taka notkun þess til skoðunar. Meiri hlutinn tekur undir framangreindar athugasemdir og leggur til að 2. og 3. másl. 3. mgr. falli brott.

Úrskurðarnefnd skráningarstofu.

Fyrirtækið Internet á Íslandi hf., ISNIC, sem heldur utan um íslenska landshöfuðlénið, starfrækir úrskurðarnefnd léna á grundvelli IX. kafla reglna ISNIC um lénaskráningu. Samkvæmt þeim er hún sjálfstæð og óháð í störfum sínum. Bent var á að frumvarpið hefði ekki að geyma ákvæði um meðferð deilumála en þó væri minnst á úrskurðarnefnd léna í nokkrum greinum frumvarpsins og virðist því gert ráð fyrir því að hún starfi áfram. Ekki sé ljóst hvort skráningarstofu sé ætlað að halda úti úrskurðarnefnd en óvarlegt sé að ganga út frá því að nýjar skráningarstofur muni setja sér sömu reglur hvað varðar rekstur úrskurðarnefndar. Þar sem gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að fleiri skráningarstofur, þ.e. aðrar en ISNIC, geti starfað, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, telur meiri hlutinn rétt að í frumvarpinu komi fram með skýrum hætti að skráningarstofu beri að starfrækja úrskurðarnefnd. Varðandi nánari útfærslu telur meiri hlutinn eðlilegt að líta til reglna ISNIC þannig að nefndin sé skipuð einum til þremur nefndarmönnum eftir eðli máls. Leggur meiri hlutinn til breytingu þess efnis við 8. gr. Þá leggur meiri hlutinn til smávægilega breytingu á 3. mgr. 10. gr. til samræmis.

Forkaupsréttur ríkissjóðs.

Í ákvæði til bráðabirgða I í frumvarpinu er kveðið á um að ríkissjóður eigi forkaupsrétt að öllum hlutum í félaginu Internet á Íslandi hf., ISNIC, kt. 660595-2449. Í greinargerð með frumvarpinu er um rök fyrir ákvæðinu vísað til öryggis- og almannahagsmuna þar sem sú þjónusta sem fyrirtækið veiti sé nauðsynleg fyrir eðlilega virkni internetsins hér á landi. Þá sé nauðsynlegt að gera ráðstafanir sem tryggi að starfsemin sé með lögheimili hér á landi undir íslenskri lögsögu.

Fram kom gagnrýni á ákvæðið og það talið orka tvímælis út frá 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar. Í ákvæðinu fælist takmörkun á eignarréttindum og inngrip í meginregluna um sammingsfrelsi. Þá hefði ekki verið sýnt fram á þau öryggissjónarmið og almannahagsmuni sem byggja að baki ákvæðinu.

Ljóst er að forkaupsréttur sem grundvallast á lagafyrirmælum horfir til takmörkunar á friðhelgi eignarréttar sem varinn er af 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í ákvæðinu segir að eignarrétturinn sé friðhelgur og engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þurfi til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Þar sem um er að ræða lögbundinn forkaupsrétt og kaupandi gengur inn í kaupin á sömu kjörum og kaupandi hefur boðið lagði nefndin einungis mat á þriðja skilyrðið, þ.e. að eignarrétt megi ekki skerða nema almenningsþörf krefji. Meiri hlutinn bendir á að skráningarstofa höfuðléna er aðili sem annast og vinnur að skráningu lénsheita undir sérstöku höfuðléni. Stofnunin Internet Assigned Number Authority (IANA) sér um úthlutun höfuðléna, þar á meðal landshöfuðléna. Íslandi hefur verið úthlutað einu landshöfuðléni (.is) og um þessar mundir er Internet á Íslandi, ISNIC, eini

aðilinn sem fer með skráningu, rekstur og stjórnun þess. Sú umsjón og stjórnun sem skráningarstofa höfuðléna hefur á höfuðlénum felur jafnframt í sér umbreytingu á höfuðlénum í IP-tölur og getur þannig starfsemi skráningarstofu tekið til lénsheitakerfis (DNS). Þá bendir meiri hlutinn á að ríkið hefur sérstakra hagsmuna að gæta varðandi úthlutun léna. Lénið .is er í raun eins og ákveðið bréfsefni merkt Íslandi og getur það haft áhrif á önnur íslensk lén, þar á meðal ríkisins, séu slík lén notuð í tengslum við glæpastarfsemi, hryðjuverk eða hernað. Önnur ríki eiga þá rétt til varnar og geta þær varnir hæglega skaðað ríkið, aðra í samfélaginu og ekki síst traust á íslenskum lénum. Með hliðsjón af framangreindu er mikilvægi skráningarstofa landshöfuðléna fyrir virkni netsins hér á landi óumdeilt að mati meiri hlutans. Netið er meðal mikilvægustu innviða íslensks samfélags og ljóst að verði skerðing á eðlilegri virkni þess hér á landi mundi það hafa ófyrirséðar afleiðingar fyrir atvinnulífið, öryggi ríkisins og samfélagið í heild. Að öllu þessu virtu er það mat meiri hlutans að mikilvægir almannahagsmunir búi að baki forkaupsréttarákvæði frumvarpsins og skilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf sé þar með fullnægt.

Við vinnslu málsins aflaði nefndin sérfræðiálits frá Víði Smára Petersen, dósent við Háskóla Íslands, um ákvæðið. Í álit hans kom fram að óvíst væri hvort ákvæðið næði þeim markmiðum sem að væri stefnt og setti hann fram nokkrar athugasemdir varðandi útfærslu þess. Með hliðsjón af þeim leggur meiri hlutinn til breytingar á ákvæðinu í því augnamiði að skýra og skerpa forkaupsréttarheimild ríkissjóðs. Í fyrsta lagi er lagt til að forkaupsréttur ríkissjóðs nái einnig til þess þegar breytingar verða á yferráðum yfir lögaðila sem á hlutafé í ISNIC, þ.e. að íslenska ríkið fari með forkaupsrétt að hlutafé þeirra lögaðila sem eru hluthafar í ISNIC. Þar með er spornað gegn því að hluthafar komi sér hjá forkaupsréttarákvæðinu með því t.d. að framselja hlutafé sitt til einkahlutafélags og selja síðan hlutafé í einkahlutafélaginu, en ekki hlutaféð sem er háð forkaupsrétti. Þá er jafnframt lagt til að eiganda Internet á Íslandi, ISNIC, beri að tilkynna ríkisskattstjóra og Póst- og fjarskiptastofnun um beint og óbeint eignarhald sitt í samræmi við lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019.

Meiri hlutinn telur rétt að kveðið sé skýrt á um það með hvaða hætti forkaupsrétturinn skuli boðinn og hversu langan tíma íslenska ríkið hafi til að svara. Leggur meiri hlutinn því til að við ákvæðið bætist tvær nýjar málsgreinar þess efnis. Þar verði kveðið á um að berist kauptilboð í félagið eða hlutabréf þeirra aðila sem eiga bréf í félaginu skuli tilkynna það til Póst- og fjarskiptastofnunar án tafar, eigi síðar en innan 48 klukkustunda frá því að kauptilboðið kom til vitundar seljanda. Þá verði kveðið á um að komist á samningur skuli Póst- og fjarskiptastofnun bera samninginn undir ráðherra sem fer með málefni fjarskipta, fyrir hönd forkaupsréttarhafa, til samþykktar. Frestur ríkissjóðs til að svara forkaupsréttartilboði skuli vera 60 dagar frá því að tilboðið barst ráðherra. Meiri hlutinn leggur áherslu á að seljanda beri því skylda til að tilkynna öll kauptilboð til Póst- og fjarskiptastofnunar en forkaupsréttur virkjast einungis þegar kominn er á bindandi samningur. Sé uppi vafi um hvort tilboð sé orðið bindandi óski Póst- og fjarskiptastofnun eftir staðfestingu á því hvort kominn sé á samningur. Varðandi tímalengd frestsins vísar meiri hlutinn til forkaupsréttarákvæðis í 5. mgr. 37. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Með vísan til þeirra ríku almanna- og öryggishagsmuna sem eru undir leggur meiri hlutinn til að kaup á hlutum sem bundnir eru forkaupsrétti komi ekki til framkvæmda á meðan frestur forkaupsréttarhafa er að líða, matsgerð um forkaupsréttarverð er enn ólokið eða rekið er dómsmál um forkaupsréttarverð. Sambærilegt ákvæði má finna í 17. gr. a samkeppnislaga, nr. 44/2005, um að samruni komi ekki til framkvæmda meðan Samkeppniseftirlitið fjallar um hann.

Að síðustu leggur meiri hlutinn til að við frumvarpið bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða um kaupverð hluta en það byggist á 30. gr. jarðalaga, nr. 81/2004. Ákvæðinu er m.a. ætlað

að taka á því ef seljandi og kaupandi semja um afar hátt verð til málamynda í því skyni að fæla forkaupsréttarhafann frá því að ganga inn í kaupsamninginn. Telji forkaupsréttarhafi að uppsett verð sé bersýnilega ósanngjarnt geti hann krafist mats dómkvaddra matsmanna á eðlilegu kaupverði. Meiri hlutinn leggur til að matsmenn skuli dómkvaddir fyrir héraðsdómi Reykjavíkur. Þeir ákveði matskostnað og hvernig hann greiðist. Meiri hlutinn bendir á að hægt sé að leita endurskoðunar á þeirri ákvörðun fyrir dómi, sbr. 66. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991. Að lokum leggur meiri hlutinn til að dómsmál sem lýtur að ágreiningi um forkaupsréttarverð að loknu mati sæti flýtimeðferð samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga um meðferð einkamála.

Aðrar breytingar sem meiri hlutinn leggur til eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er til laga um á sérstöku þingskjali.

Jón Gunnarsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álitid með heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Andrés Ingi Jónsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álitid þessu.

Alþingi, 4. maí 2021.

Líneik Anna Sævarsdóttir,
frsm.

Ari Trausti Guðmundsson.

Jón Gunnarsson.

Guðjón S. Brjánsson.

Hanna Katrín Friðriksson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Vilhjálmur Árnason.