

Alþingi

Umhverfis- og samgöngunefnd.

Efni: Viðbrögð ISNIC við minnisblaði og tillögum Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins um frumvarp til laga um breytingu á fjarskiptalögum, lögum um landshöfuðlén o.fl. (205. mál á 154. löggjafarþingi).

Í minnisblaði ráðuneytisins til umhverfis- og samgöngunefndar, dags. 8. desember 2023 leggur ráðuneytið til að gerðar verði tvær viðamiklar efnisbreytingar á kafla frumvarpsins um lög um íslensk landshöfuðlén. Önnur varðar það sem kallað er „skráning raunverulegs stjórnanda“ léns, hin varðar ýmsar kröfur til *heitis léns*, svo sem að það skuli samrýmast alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, ekki tengjast refsiverðri háttsemi o.fl. ISNIC geldur varhug við tillögnum, eins og nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir.

ISNIC hvetur umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis til þess að stíga varlega til jarðar þegar kemur að lagasetningu um jafntæknilegt og afmarkað svið internetsins og lénaskráningar eru og bendir á að löggjöf um íslensk landshöfuðlén varðar starfsemi einungis eins fyrirtækis og er því afar sértæk. Árangur gegn netglæpum, sem er alþjóðlegt vandamál, næst ekki með séríslenskum lausnum. Tillögurnar sem hér um ræðir munu torvelda rekstur lénaskráninga undir íslenska landshöfuðléninu, valda óvissu hjá notendum og eru afar ólíklegar til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að. ISNIC getur gert nánari grein fyrir afstöðu sinni á fundi með nefndinni, verði þess óskað.

Tillaga ráðuneytisins um skráningu raunverulegs stjórnanda léns.

Í minnisblaði sínu leggur ráðuneytið til að í skráningarupplýsingum .is-léns skuli koma fram, auk nafns réttshafa, nafn raunverulegs stjórnanda léns, sem sé skilgreint sem „einstaklingur, einn eða fleiri, sem raunverulega stjórnar eða hefur umsjón með léni“.

ISNIC bendir á að réttshafi léns er „raunverulegur stjórnandi“ þess. Réttshafinn einn er ábyrgur fyrir notkun og stjórnun lénsins, bæði að lögum og samkvæmt reglum ISNIC. Það er því enginn munur á réttshafa og „raunverulegum stjórnanda“. Af minnisblaði ráðuneytisins má ráða að breytingunni sé ætlað að ná til aðila sem stjórna léni í skjóli skráningar í annars nafni, sbr. eftirfarandi texta:

Í dag er ekki gerð krafa um að raunverulegir notendur léna séu gefnir upp og hefur það verið nýtt til leppskráninga á lénum sem svo eru nýtt í vefveiðaaðrásir. Skráður réttshafi ber fyrir sig þagnarskyldu gagnvart notendum lénanna og ómögulegt er að nálgast þá.

Sem fyrr segir ber skráður réttshafi ábyrgð á notkun léns samkvæmt gildandi lögum, sbr. 12. gr. laga um íslensk landshöfuðlén og 10. gr. reglna ISNIC um lénaskráningu. Réttshafi getur ekki skráð lén fyrir hönd annars aðila og firrað sig þar með ábyrgð með vísan til þagnarskyldu um hver sá aðili er. Dæmið sem ráðuneytið tekur til stuðnings tillögu sinni er því ekki í samræmi við gildandi reglur.

Viðbótarkrafa í íslensk sérlög um .is-lén væri rekstraraðila höfuðlénsins, þ.e. ISNIC, afar íþyngjandi og jafnvel ómöguleg í framkvæmd. Þá er óljóst hvort eða hvernig breyta ætti skráningu þeirra 90 þúsund léna sem þegar eru skráð eru undir .is. Aukinheldur er ekki til reitur (svæði) fyrir „raunverulegan stjórnanda“ léns í alþjóðlega lénaskráningarkerfinu, sem ISNIC, líkt og allar aðrar skráningarstofur höfuðléna nota og byggir á RFC-internetstöðlum IETF fyrir skráningar léna í lénaheitakerfinu. Yrði vöbótin sett í lög myndi hún þýða séríslenskar viðbætur ofan á gildandi alþjóðlegan staðal. Slíkt gengur ekki upp, hvorki tæknilega né viðskiptalega.

Í minnisblaði ráðuneytisins segir: „Það er augljóst að herða þarf á regluverkinu til að mæta þessari aukningu mála/atvika og grípa til allra tiltækra ráða sem önnur lönd eru að gera í auknum mæli.“ ISNIC þekkir engin dæmi þess frá öðrum löndum að lög geri kröfu um skráningu „raunverulegs stjórnanda“ léna. ISNIC kannaði jafnframt hvort CENTR.org, samtök rekstraraðila evrópskra höfuðléna, þekktu til slíkra dæma, en svo var ekki. Ekki kemur fram í minnisblaðinu hvaða tiltæku ráða vísað er til að önnur lönd séu að grípa til í auknum mæli. ISNIC bendir á að vandamálið sem ætlunin er að sporna við, sem eru svikastarfsemi og lögbrot sem framin eru á internetinu, og mest á samfélagsmiðlum, er alþjóðlegt vandamál. Séríslensk regla á borð við þá sem lögð er til, og nær eingöngu til afar afmarkaðs hluta internetsins, hefur fyrst og fremst þau áhrif að íþyngja íslenskri lénaskráningu og mun engum árangri skila í baráttunni gegn netglæpum. Mikill meirihluti léna er notaður í lögmætum tilgangi á grundvelli rétttrar rétthafaskráningar þar sem rétthafi er í reynd raunverulegur stjórnandi léns. Þeir sem skrá lén til að nýta þau í ólögmætum tilgangi skrá ekki réttar upplýsingar og brjóta þar með lög og reglur ISNIC. Þar mun engu breyta þótt lög geri kröfu um skráningu raunverulegs stjórnanda.

Mikill vafi leikur á því að breyting á frumvarpinu í þessa veru uppfylli þá kröfu sem gera verður til handhafa löggjafarvalds, að meðalhófssjónarmið liggi að baki íþyngjandi lagasetningu. Þar þarf að hafa í huga að tillagan kemur fram á milli umræðna í þinglegri meðferð, án samráðs við hagsmunaaðila, án mats á tilgangi, kostnaði og nauðsyn lagasetningarinnar, án mats á áhrifum hennar og án mats á því hvort markmiðunum sem stefnt er að mætti ná með vægari hætti.

Sé tilgangurinn sá, eins og ráða má af minnisblaði ráðuneytisins, að koma í veg fyrir að rétthafar svokallaðra leppskráninga neiti að gefa upp hvern þeir leppa á grundvelli þagnarskyldusjónarmiða, þarf fyrst að svara því að hvaða leyti gildandi reglur, sem áður er getið og kveða skýrt á um ábyrgð rétthafa léns á notkun þess, duga ekki til. Næst þarf að svara því hvort regla sem skyldaði rétthafa til að gefa upp hver raunverulega stjórnaði léni, væri það annar en hann sjálfur, dygði til að ná því markmiði sem að er stefnt. Gera verður alvarlegar athugasemdir við að fyrsta tillaga, sem sett er fram án undangengins mats eða samráðs, leggi þá kröfu á ISNIC að ráðast í flóknar kerfisbreytingar á lénaskráningu og safna viðbótarupplýsingum um rétthafa allra skráðra léna, sem að auki er ekki gert ráð fyrir í staðli.

ISNIC hefur ekki hagsmuni af því að .is-lén séu notuð til að svíkja fjármuni af einstaklingum og fyrirtækjum, eða í öðrum ólögmætum tilgangi. Allt slíkt skaðar bæði orðspor lénsins og ISNIC. Fyrirtækið vinnur hörðum höndum að því að koma í veg fyrir ófullnægjandi lénaskráningar og með góðum árangri, enda eru svikalén undir .is bæði fá og lifa að jafnaði stutt, áður en ISNIC lokar þeim. Hins vegar verður seint hægt að fyrirbyggja með öllu ólögmæta starfsemi á netinu -

p.m.t. með notkun .is-léna. Sú leið sem hér er lögð til er alls ekki til þess fallin að auka netöryggi landsmanna. Fallist nefndin á tillöguna myndi hún íþyngja rekstri ISNIC og gera fyrirtækinu verr kleift að fylgjast með og bregðast við röngum eða ófullnægjandi lénaskráningum.

ISNIC leitar stöðugt leiða til þess að sporna við svikastarfsemi og hefur í því skyni nýlega tekið fyrir svokallaðar úthafseyjaskráningar á vegum umboðsmanna (e. offshore registration) og innleitt kröfu um að félög sem skrá lén fyrir þriðja aðila gefi upp nafn þess einstaklings sem er ábyrgur fyrir félaginu (e. responsible agent). Nánari upplýsingar um þetta verða gefnar verði þess óskað.

Tillaga ráðuneytisins um sérstakar kröfur til heitis léns.

Í öðru lagi gerir ráðuneytið tillögu um að eftirfarandi ákvæði bætist við lög um landshöfuðlén:

Í reglum skráningarstofu skal koma fram að heiti léns skuli vera í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og ekki vera til þess fallið að skaða orðspor landsins. Jafnframt skal koma fram að ekki sé heimilt að heiti léns tengist refsiverðri starfsemi eða brjóti gegn gildandi lögum, m.a. með því að reynt sé að villa um eða líkja eftir öðru léni, hvort sem það er í notkun hjá opinberum stofnunum, lögaðilum eða einstaklingum.

Í minnisblaðinu segir: „Þetta ákvæði vantar í lögin og veitir heimildir til að neita skráningu léna sem augljóslega er ætlað að nota í þeim tilgangi að villa á sér heimildir.“ Svo virðist sem tillaga ráðuneytisins gangi út á að starfsmenn ISNIC vakti nýskráningar léna allan sólarhringinn alla daga ársins og loki þegar í stað lénum sem þeir telja hugsanlegt að verði notuð í annarlegum tilgangi. Þetta er einfaldlega óframkvæmanlegt. ISNIC reiðir sig að miklu leyti á ábendingar sem koma fyrst fram eftir að lén hefur verið virkjað fyrir tölvupóst, vefsíðu eða hvað annað.

Starfsmenn ISNIC verða ekki settir í dómarasætið um það, hvort heiti léns sé í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, hvort heiti léns sé til þess fallið að skaða orðspor landsins, né hvort heiti léns tengist refsiverðri starfsemi eða brjóti gegn gildandi lögum. Burt séð frá almennum sjónarmiðum um meðferð opinbers valds væri óvinnandi að viðhafa þess háttar eftirlit með nýskráningum léna og gera út af við lénaskráningakerfið í núverandi mynd þar sem réttthafar skrá sjálfir lén á eigin ábyrgð - án aðkomu þriðja aðila. Auk þess verður að benda á að í skráningu léns felst tjáning sem nýtur sem slík verndar stjórnarskrár og alþjóðlegra samninga sem Ísland er aðili að.

Líkt og við á um tillöguna um skráningu raunverulegs stjórnanda léns er hér um að ræða hugmynd að séríslensku ákvæði í lög um lén, sem telja má fullvíst að eigi sér enga hliðstæðu annars staðar. Hugmyndin virðist byggjast á misskilningi um eðli léns og muninn á heiti léns og notkun þess. Þegar kemur fram í lögum um landshöfuðlén og reglum um lénaskráningu að notkun léns skuli vera lögum samkvæm.

Ómögulegt er að framfylgja sérstakri reglu um að *heiti léns* skuli vera í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og ekki brjóta íslensk lög o.s.frv. Á þeim tímapunkti þegar lén er skráð er allsendis óvíst hvernig notkun þess verður háttáð í framtíð. Lén eru m.a. notuð fyrir fyrirtækjavefi og tölvupóstföng, heimasíður einstaklinga, vefverslanir, fyrir ýmsa tæknilega netnotkun s.s.

ip-síma og til stýringa á vefþjóna s.s. fyrir smáforrit (öpp) og svo eru til þeir sem safna lénunum og geyma þau líkt og um frímerki væri að ræða! Þá eru fjölmörg lénsheiti í rúmlega 90.000 lénunum safninu keimlík (þó aldrei alveg eins), rétt eins og fjölmörg fyrirtækjaheiti í fyrirtækjaskrá Skattsins eru keimlík. Hér nægir t.d. að nefna að lén sem byrja eða enda á orðmyndinni „raf“ en þannig lén eru afar algeng hjá rafverktökum. Lén sem innihalda orðið „bíll“ eru mjög algeng hjá bílasölum og bílaverkstæðum og svo mætti lengi telja. Þá er algengt að fyrirtæki skrái lén sem líkjast vörumerkjum þeirra, en innihalda algengar innsláttarvillur (e. typo lén). Algenglega óvinnandi vegur er að koma í veg fyrir keimlíkar lénaskráningar – bæði tæknilega séð, hvað þá með lagasetningu.

Erfitt er að ímynda sér dæmi um heiti léns sem fullyrða má að sé ólöglegt án tillits til notkunar þess. Hið sama á við um skuldbindingar Íslands á alþjóðavísu og orðspor þess. Í minnisblaði ráðuneytisins er um rökstuðning fyrir svona ákvæði er m.a. vísað til umsagnar Fjarskiptastofu um frumvarpið með eftirfarandi orðum:

Á undanföllum árum hafi komið upp tilvik um skráningu léna sem telja mætti að gangi gegn ákveðnum þjóðarhagsmunum, t.d. skráning á léninu isis.is o.fl.

Hér gæti tvenns konar misskilnings. Annars vegar varðaði dæmið, sem vísað er til, sem er frá því í október 2014 alls ekki lénið isis.is, sem er skráð lén, heldur tvö gjörólík lén sem ætla mátti að notuð væru fyrir vef hryðjuverkasamtakanna sem kenna sig við íslamskt ríki. Hins vegar var það ekki skráning lénanna, hvað þá heiti þeirra, (khilafa.is og khilafah.is) sem olli úlfúð, heldur notkun þeirra. Benda má á í þessu sambandi að Ísis er m.a. íslenskt kvenmannsnafn og að söngkonan Bríet heitir Bríet Ísis Elfar. Kysi hún að notast við millinafn sitt, og miðla upplýsingum um list sína á isis.is, myndu líklega fáir halda því fram að í heiti lénsins hennar fælist lögbrot.

Í lokin ítrekar ISNIC að heiti léns og notkun léns eru og verða ávallt aðskildir hlutir, enda eru lén og efni á vef, samfélagsmiðli, eða í tölvupósti sitthvor hluturinn. Lög kveða þegar á um að notkun léns skuli vera í samræmi við lög og að réttthafi léns beri ábyrgð á því. Almennar reglur leiða til þess sama.

Sjálfsgagt er að gera nánari grein fyrir framangreindum sjónarmiðum á fundi nefndarinnar.

Reykjavík, 30. janúar 2024.

Virðingarfyllst,
Internet á Íslandi hf. (ISNIC)