

**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 141/1377**  
**komudagur 7.2.2013**

Ada, Ohio, 7. febrúar 2012

## Umsögn

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

(421. mál á 141. löggjafarþingi)

Auk þess að taka undir umsagnir ISNIC og LOGOS um frumvarp þetta vill undirritaður koma nokkrum hugleiðingum á framfæri varðandi efni þess, tilurð, tilgang, framsetningu og mögulegar afleiðingar.

---

### 1 Almenn um frumvarpið, tilgang þess og afleiðingar

#### 1.1 Raunverulegur tilgangur frumvarpsins

Helsta verkefni löggjafa í lýðræðisríki er að haga þeim lögum sem í ríkinu gilda. Það gerir hann aðallega með því að setja lög, breyta lögum og fella lög úr gildi. Einn af valmöguleikum löggjafa, sem skoðar hvernig best sé að haga ákveðnu málefni í viðkomandi ríki, er sá að setja *ekki* lög um málefnið, heldur láta það vera ólögákveðið. Þetta yrði til að mynda rétt niðurstaða um málefni sem ekki eru ríkinu til trafala og málefni sem eiga í stöðugri þróun—þróun sem jafnvel löggjafinn sér ekki fyrir eða fyrir endann á—enda einkenni lagasetningar varanleiki og festa. Hvort tveggja á við í þessu tilfalli. Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram: „Meginmarkmiðið með frumvarpinu er að tryggja bæði gæði og framþróun á sviði lénaumsýslu [...]“. Væri þessi setning sönn, þyrfti enginn að velkjast í vafa um tilgangssleysi lagasetningarinnar, þar sem .is er nú þegar á heimsmælikvarða hvað varðar gæði og framþróun eins og glöggst sést með vísan í skýrslur viðurkenndra aðila sem þessa staðla mæla.

Á meðal þeirra raka sem til eru tínd lagasetningunni til stuðnings í athugasemdum frumvarpsins er að mörg önnur ríki hafi sett lög um lén og því hafi Ísland „dregist aftur úr“ (2. mgr. V. kafla athugasemda frumvarpsins). Hvers vegna að taka svo neikvæðan pól í hæðina, þegar nær væri að líta til velgengni .is-lénsins, gæða þess,

öryggis og virðingar og benda á þann möguleika að þennan árangur megi þakka afskiptaleysi löggjafans—leyfi lénsins til að þróast í friði frá íþyngjandi lagaákvæðum.

Raunverulegur tilgangur lagasetningarinnar hlýtur því að vera annar en sá er frumvarpið segir hann vera. Og þetta hefur innanríkisráðherra sjálfur viðurkennt. Líkt og fram kemur í III. kafla athugasemda við frumvarpið var Internet á Íslandi hf. (ISNIC) einkavætt á kjörtímabilinu 1999-2003, þ.e. hlutur ríkisins í félaginu var að mestu seldur einkaaðilum. Innanríkisráðherra hefur jafnt í ræðustóli Alþingis í umræðum um frumvarp þetta og sambærilega forvera þess, sem og í viðtali við fjölmiðla, fordæmt þessa einkavæðingu. Velta má fyrir sér af hverju ráðherrann telur einkavæðinguna hafa verið slíkt óheillaspor, þar sem hún hefur leitt það af sér að .is stendur einkar framarlega á heimsmælikvarða landsléna hvað varðar áreiðanleika, traust og öryggi, eins og óumdeilt er og óþarfi er að rekja nánar hér. Rekstur einkaaðila á .is undanfarin ár hefur leitt til margföldunar skráðra .is-léna og margföldunar verðmætis rekstrarins.

Í kvöldfréttum Stöðvar 2 hinn 11. febrúar 2012 sagðist ráðherrann gjarnan hefðu viljað skoða þann möguleika að ríkisvæða starfsemi ISNIC, en að slíkt hefði orðið kostnaðarsamt og bakað ríkinu skaðabótaskyldu—það segðu lögfræðingarnir. Því sé farin sú leið að setja þau lög sem hér eru til umræðu. Þar höfum við raunverulegan tilgang lagasetningarinnar; að koma í stað kostnaðarsamrar ríkisvæðingar.

Hæpið er að halda því fram að ríkið geti með lagasetningu yfirtekið grundvöll starfsemi sem það hefur áður selt úr höndum sér til einkaaðila. Þessi tilgangur frumvarpsins endurspeglast meðal annars af ákvæði 1. gr. þess um „ákvörðunarrétt“ ríkisins, ákvæði 3. gr. um „yfirstjórn“ ráðherra og ákvæðum 3. og 5. gr. um starfsleyfi. Erfitt er að rökstyðja hvernig þessi framkvæmd kemur heim og saman við eignarréttarákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og mikilli furðu sætir að ekki sé vikið að þessu í VI. kafla athugasemda frumvarpsins, sem ber yfir skriftina „Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar“. Raunar er hvergi í athugasemdunum, utan þessarar fyrirsagnar, minnst á stjórnarskrána.

Í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu frá 27. febrúar 2012 um sambærilegt frumvarp síðastliðins löggjafarþings kemur fram þörf og réttmæt ábending, svohljóðandi: „Þá benda samtökin á að samkvæmt athugasemdum við frumvarpið kemur fram að við undirbúning þess hafi m.a. verið haft samráð við ISNIC, þ.e. Internet á Íslandi hf., sem að óbreyttu hefur með skráningu léna hér á landi að gera. *Telja SVP mikilvægt að frumvarpið sé í samræmi við það samráð enda um að ræða verulegt inngríp inn í starfsemi fyrirtækisins sem hefur byggt upp og fjárfest í starfsemi sinni í góðri trú og lögmætum væntingum sem og á grundvelli lögmætra gerninga á þessu sviði. Í því samhengi vísast m.a. til eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.*“ (skáletrun undirritaðs). Því miður er það hins vegar svo að frumvarpið er í veigamiklum atriðum, og hinum þýðingarmestu fyrir ISNIC, í miklu ósamræmi við það samráð sem athugasemdir þess kveða á um að haft hafi verið við fyrirtækið.

## **1.2 Afleiðingar þess að frumvarpið verði óbreytt að lögum**

Frumvarpið ber þess ríkan keim að við samningu þess hafi of lítt verið hugað að afleiðingum þess að það verði að lögum. Yfir þetta er vandlega farið í umsögnum ISNIC og LOGOS, en hér verður sérstaklega vikið að tveimur atriðum.

Í fyrsta lagi ber að hafa í huga að landslénið .is er í samkeppni við erlend höfuðlén. Hvergi nærri er sjálfgefið að landslén ríkis hafi ráðandi stöðu á lénomarkaði viðkomandi ríkis og er nærtækt að benda á Bandaríkin (.us) og Finnland (.fi) sem dæmi um hið gagnstæða.

Velgengni .is hlýtur að mega þakka því hvernig starfsemin í kringum lénið er og hefur verið rekin undanfarin ár. Það traust og það góða orðspor sem fer af léninu auk þess öryggis sem fylgir því er afrakstur góðs rekstrar. Það réttarumhverfi sem ISNIC býr við nú gerir þennan góða rekstur mögulegan. Margt í fyrirliggjandi frumvarpi er til þess fallið að breyta þessu réttarumhverfi og skapa óvinveitt umhverfi til rekstrar lénsins og réttaróvissu. Auk þeirra beinu afleiðinga sem slíkt hefur á rekstur lénsins er einnig hætt við óbeinum og afleiddum afleiðingum á borð við þær að hvati félagsins til að reka lénið á sem vandaðastan og bestan máta verði að litlu gerður.

Hætt er við því að lögfesting frumvarpsins hefði þær afleiðingar að mynda grundvöll fyrir og auka líkurnar á að erlent höfuðlén á borð við .com náí fótfestu og með tímanum yfirburðastöðu á íslenskum lénamarkaði. Erfitt yrði að heyja samkeppni við erlent höfuðlén, sem ekki heyrir undir lögin, þurfandi að hlíta hinum íþyngjandi ákvæðum þeirra, t.d. um sérstakan lénaskatt (6. gr.) og beinar kvaðir á rétthafa léna (15. gr.). Þannig yrði samkeppnisstaða .is gagnvart erlendum höfuðlénum gerð afar óvænleg.

Í öðru lagi verður að benda á þann möguleika, að stofnuð verði fleiri íslensk höfuðlén í ljósi nýrra heimilda til þessa frá hendi ICANN. Af lestri athugasemda frumvarpsins við 1. og 2. gr. þess virðist mega ráða að slík lén féllu velflest ef ekki öll undir lögin. Mörg ákvæði laganna, einkum þau sem lúta að lénaskattinum, og kvöðum rétthafa, gera það afar fráhrindandi að stofna til nýs léns sem teljast myndi íslenskt höfuðlén í skilningi laganna. Þannig væri mikill hvati fyrir sprotafyrirtæki sem hygðist koma á fót og hefja umsýslu með nýtt höfuðlén að forðast að það heyri undir lögin, sem líklega krefðist þess að starfsemin færi fram utan íslenskrar lögsögu. Slíkt getur illa samrýmist markmiði laganna um framþróun lénaumsýslu á Íslandi og getur ekki talist vænleg afleiðing lagasetningarinnar.

## **2 Athugasemdir við einstakar greinar**

Um athugasemdir við einstakar greinar vísast aðallega til umsagna ISNIC og LOGOS. Hér skal vikið sérstaklega að tveimur greinum, þótt af meiru væri vissulega að taka.

### **Um 6. gr.:**

Í fyrsta lagi er 1. mgr. 6. gr. í heild málfraðilega röng vegna ósamræmis milli framsetningar fyrsta málsliðar hennar og þeirra stafliða sem fylgja. Þetta þarfnast lagfæringar.

Í öðru lagi verður ekki hjá því komist að gera sérstaka og efnislega athugasemd við ákvæði b-liðar 1. mgr. 6. gr. Ákvæðið leggur sérstakan lénaskatt á ISNIC, en líklega þekkist slíkt hvergi annars staðar og alls ekki í þeim löndum sem við berum okkur jafnan saman við. Álagning gjaldsins út af fyrir sig er aðfinnsluverð, auk þess sem

prósentutalan 3,5 sætir furðu. Hvernig hún er fundin er óútskýrt í frumvarpinu, en ISNIC fékk á síðasta ári í hendur gögn um áætlaða fjárþörf Póst- og fjarskiptastofnunar vegna eftirlits með skráningarstofu á grundvelli laganna. Manni getur ekki annað en fallist hendur við skoðun þeirra gagna, en á síðasta ári voru þessi gögn meðfylgjandi umsögn ISNIC um frumvarpið í sérstöku skjali og eru nefndarmenn hvattir til að skoða þau sérstaklega. Þau vinnubrögð sem þar sjást geta í besta falli kallast óásættanleg. Þess má geta að sambærilegt gjald sem önnur fjarskiptafyrirtæki greiða til Póst- og fjarskiptastofnunar nemur 0,3% af bókfærðri veltu.

### **Um 11. gr.:**

Önnur málsgrein 11. gr. sætir mikillar furðu og tilraunir frumvarpsins og innanríkisráðherra til að útskýra greinina sæta jafnvel meiri furðu. Í fyrsta lagi virðast engin skynsamleg rök fyrir því að lögfesta 18 ára aldurslágmark til lénaskráninga. Um þetta atriði sagði innanríkisráðherra í ræðu hinn 16. janúar sl.: „Við reynum að gæta að hagsmunum notenda, neytenda, og við reynum líka að gæta að samfélagslegum öryggisatriðum. Menn spyrja hvers vegna aðeins lögráða einstaklingar eigi að hafa rétt til aðkomu að .is. Það er vegna þess að við viljum að þeir sem eru sjálfráðir, sem eru lögráða, komi þar að málum en ekki í gegnum einhverja aðra.“ Þessi orð þykir undirrituðum erfitt að skilja, ekki síst þar sem það liggur beint við að svona lagaákvæði mun einmitt hvetja aðila undir lögaldri til að skrá lén sín „í gegnum einhverja aðra“.

Í öðru lagi inniheldur frumvarpið ennþá, þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar, orðin „tengsl við Ísland“, sem gerð eru að skilyrði skráningar .is-léns. Mörg orð mætti hafa um andstæðu svona matskennds lagaákvæðis við vandaða lagasetningu. Afleiðing þessa, verði frumvarpið að lögum, yrðu margar augljósar en ósvaraðar spurningar og álitamál sem þyrfti að útkljá með tilheyrandi kostnaði og fyrirhöfn. Tilbúningur slíkrar réttaróvissu er merki um óvandaða lagasetningu—lagasetning ætti að stuðla að eyðingu réttaróvissu fremur en tilbúnings hennar að óþörfu. Varðandi sama atriði verður ekki hjá því komist að velta fyrir sér af hverju innanríkisráðherra er í nöp við að útlendingar skrái .is-lén. Aðspurður á Alþingi hinn 15. janúar sl. svaraði innanríkisráðherra: „Það sem við erum að reyna að gera er að einskorða notkun á Íslandsléninu með tilvísun í Ísland og þá sem land okkar byggja.“ Eftir situr

spyrjandinn litlu nær. Hvaða hagsmunir það eru sem trompa ávinninginn af því að fá erlent fjármagn inn í landið með sölu .is-léna erlendis auk þeirrar auglýsingar sem slík sala færir landi og þjóð er látið ósagt—líklega vegna skorts á skynsömum svörum. Loks má benda á að afleiðing þessa ákvæðis verður að sjálfsögðu sú, sem á jafnframt við um lögræðisákvæðið, að þeir sem sækjast eftir léni en rekast á þennan þröskuld finna leiðir framhjá honum—líklega með því að láta aðra skrá lénið fyrir sig. Með þessu skapar lagagreinin ennþá fleiri vandamál en þegar hafa verið rakin.

---

Sem áður segir vísast til umsagna ISNIC og LOGOS um frumvarp þetta og er undir þær tekið. Að gefnu tilefni skal þessi umsögn enduð með tilvitnun í leiðbeinandi reglu sem Wikipedia hefur sett notendum sínum um opin skrif á vefinn:

*„If there is no evidence of a real problem, and fixing the "problem" would not effectively improve Wikipedia, then don't waste time and energy (yours or anybody else's) trying to fix it.“*

Virðingarfyllst,

Steindór Dan Jensen

Undirritaður er laganemi við Ohio Northern University og Háskóla Íslands og fyrrum starfsmaður ISNIC.