

Stockholm 2011-10-28

Svar på remiss av kartläggning av utvecklingen kring avtal mellan ccTLD-operatörer och regeringar samt förslag till avtal för svenska förhållanden (N2011/5286/ITP)

1	Inledning.....	2
2	Sammanfattning av .SE:s synpunkter.....	3
2.1	Synpunkter på valet av konsult och innehållet i rapporten från kartläggningen	3
2.2	Sammanfattning av .SE:s svar på frågorna i remissen	3
3	Bakgrund	5
3.1	Effekter av tidigare utredningar om domännamssystemet för .se	7
4	Regeringens och regeringskansliets hantering av ärendet N2010/5814/ITP	8
4.1	Regeringens motivering till utredningen.....	8
4.2	Uppdraget till och valet av konsult.....	9
4.3	Skillnader mellan uppdraget och innehållet i rapporten.....	10
4.3.1	Otydligt språk.....	10
4.3.2	Avsaknad av definitioner av centrala begrepp.....	11
4.3.3	Bristande metodik och sakfel.....	12
5	Svar på frågorna i remissen.....	15
5.1	Fråga 1. Behovet av färdiga procedurer kring roller och ansvarsfördelning.....	15
5.2	Fråga 2. Eventuella ändringar i toppdomänlagen.....	16
5.3	Fråga 3. Förslag kring eventuellt avtal mellan regeringen och .SE.....	17
6	Vägen framåt.....	18

1 Inledning

Stiftelsen för Internetinfrastruktur (.SE) har sedan 1997 ansvaret för administration och teknisk drift av domännamn för den svenska toppdomänen .se.

Enligt stiftelsens urkund och stadgar ska .SE avsätta det överskott som genereras av registreringsavgifterna för domännamn till projekt som gynnar Internetutvecklingen i Sverige. Urkunden infrias genom att .SE finansierar projekt som gynnar Internetutvecklingen i Sverige. Under 2010 avsattes närmare 40 miljoner kronor till sådan utveckling.

.SE tilldelades år 2010 Utmärkelsen Svensk Kvalitet med motiveringen att .SE präglas av en verkställande ledning som genom sitt personliga engagemang tjänar som föredöme för alla medarbetare som är aktivt delaktiga i en kunddriven verksamhetsutveckling. Detta förstärks av ett genomtänkt och förankrat system för erkännande och uppmuntran.

Våra egna mätningar och kundundersökningar pekar också på ett stort och ökande förtroende bland våra slutkunder, återförsäljare och leverantörer.

2 Sammanfattning av .SE:s synpunkter

.SE lämnar följande synpunkter på och kommentarer till den rubricerade kartläggningens förslag, överväganden och bedömningar och till de frågor som regeringen ställer i remissen.

2.1 Synpunkter på valet av konsult och innehållet i rapporten från kartläggningen

- .SE anser att regeringskansliet tillämpat ett tveksamt förfarande vid upphandlingen av uppdraget om kartläggning. Valet av konsult var inte bara olyckligt, utan direkt olämpligt. .SE konstaterar att det i valet av konsult föreligger en intressekonflikt, och risk för jäv.
- .SE menar att den rapport konsulten presenterat inte korresponderar med den beställning som gjorts i avtalet med regeringskansliet. Inte heller korresponderar kartläggningen med regeringsbeslutet som föregick beställningen.
- .SE menar att alltför lång tid har förflutit mellan kartläggning och remiss vilket innebär att viktiga beslut som påverkar kartläggningen inte finns med i rapporten. Föreliggande konsultrapport innehåller brister som gör att den inte kan användas som beslutsunderlag i ärendet och att den bör läggas till handlingarna.
- .SE menar att flera frågor fortfarande behöver utredas, och att detta bör göras av någon som har uppdaterad kunskap på området, exempelvis ansvarig tillsynsmyndighet.
- .SE föreslår att regeringen tillser att en uttrycklig strategi eller handlingsplan etableras för hantering av nya toppdomäner med mera, med anledning av ICANN:s beslut om nya toppdomäner.

2.2 Sammanfattning av .SE:s svar på frågorna i remissen

- Regeringens planer på att etablera en så kallad *beredskapsplan* (enligt N2010/5814/ITP) för DNS bör omformuleras till att omfatta en generell strategi för DNS i Sverige, och att uppdraget att ta fram en sådan strategi tilldelas relevant myndighet som ett avgränsat uppdrag.
- Regeringen bör se till att en sådan strategi inbegriper den genomgripande utveckling som står för dörren med nya toppdomäner med mera. I det arbetet bör regeringen följa utvecklingen av det internationella regelverk som för närvarande utvecklas inom ramen för ICANN när det gäller delegering, redelegering och återtagande av toppdomäner.
- Regeringen bör fastställa och offentliggöra strategin och därutöver sina mer kortsiktiga avsikter för hanteringen av toppdomäner i Sverige med anledning av de nya toppdomänerna som står för dörren.
- .SE föreslår även att regeringen fastslår bevakning av domännamnsmarknaderna och närliggande områden som ett permanent verksamhetsområde för relevant myndighet, så att en förbättrad kontinuitet och fortsatt kunskapsuppbyggnad i myndigheten säkras.

- Regeringen behöver aktivt ta ställning och tydligare definiera vad som menas med "...framtida domäner som pekar mot territoriet Sverige...", eller "...toppdomäner för Internet...".
- Inför en eventuell ändring av toppdomänlagen behöver det tydligare definieras vilka aktörer som berörs eller som kan komma att beröras av lagen.
- Staten bör hålla sig mycket väl informerad om utvecklingen när det gäller ICANN:s beslut om nya toppdomäner, eftersom förutsättningarna mycket snabbt kan ändras.

3 Bakgrund

Regeringen har genom åren låtit utreda hanteringen av den svenska toppdomänen för Sverige vid en rad olika tillfällen. Nedan listas de viktigaste av dessa utredningar och deras uppdrag.

- I september 1996 uppdrogs åt Statskontoret att bland annat föreslå ett tekniskt sunt regelverk avseende bland annat namn- och adressplan, utveckling av vägvalsregister, administration av säkerhetsnycklar/signeringsnycklar samt utveckling av en nationell sökstruktur. Statskontoret skulle även bedöma om den dåvarande administrationen av Internet var adekvat, eller om den borde organiseras på annat sätt. Utgångspunkten för utredningen var att staten endast i undantagsfall ingriper med reglering. Utredningen är känd under benämningen Internetutredningen.¹
- I december 1998 utsågs dåvarande generaldirektören för Konkurrensverket, Jörgen Holgersson, till utredare av domännamnens roll i Sverige.² Enligt direktivet skulle han "...klarlägga hur domännamn bör hanteras inom den svenska delen av Internet." Domännamnutredningen, SOU 2000:30, lämnades till regeringen den 31 mars 2000.
- I PTS regleringsbrev för år 2000 stod att läsa att PTS skulle utreda hur den svenska delen av Internet ska kunna drivas oberoende av funktioner utomlands, och hur detta skulle kunna kontrolleras.³ Den utredningen hade sitt ursprung i ett förslag från den ovan nämnda Internetutredningen.
- Den 19 april 2001 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att föreslå en ny lagstiftning och myndighetsorganisation inom området för elektronisk kommunikation. Uppdraget innefattade att beskriva och utvärdera tillämpningen av den mellanstatliga rådgivande kommittén (GAC) till Internet Corporation on Assigned Names and Numbers (ICANN) och de dåvarande principerna för den nationella toppdomänen .se. Utredaren skulle undersöka möjligheterna att genomföra principerna, särskilt artikel 5 rörande statens roll, genom en offentligrättslig reglering och lämna de författningsförslag som ansågs nödvändiga för att möjliggöra statlig tillsyn av principernas efterlevnad. Den 18 juni 2003 publicerades betänkandet Topppdomän för Sverige, SOU 2003:59.⁴

PTS har också på regeringens uppdrag utrett frågan om hantering av den svenska toppdomänen .se i flera olika sammanhang:

- Säkra toppdomäner, PTS-ER 2004:19.
- Strategi för att säkra Internets infrastruktur, PTS-ER 2005:7.
- Ökad tillit till Internet genom förbättrad säkerhet i domännamnssystemet, PTS-ER-2006:36.

¹ <http://www.snus.se/internetutredningen/uppdrag-statskontoret.html>

² <http://www.regeringen.se/content/1/c4/23/52/66e20d38.pdf>

³ <http://www.pts.se/upload/Documents/SE/Drift%20av%20Internet%20i%20Sverige%20oberoende%20av%20funktioner%20utomlands.pdf>

⁴ <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/1921>

Den 2 februari 2006 utfärdades en lag (2006:24) om nationella toppdomäner för Sverige på Internet vilken trädde i kraft den 1 juli 2006. Genom lagen utsågs Post- och Telestyrelsen (PTS) till tillsynsansvarig myndighet. Med stöd av lagen har PTS genomfört tillsynsarbeten vid flera tillfällen, bland annat:

- PTS genomförde under 2006/2007 ett tillsynsarbete genom informationsinsamling där det ställdes frågor till administratören för den nationella toppdomänen .se. Syftet var att bedöma om .SE vid tidpunkten bedrev sin verksamhet på ett säkert och effektivt sätt i allmänhetens intresse och att domännamn, ip-adresser och övriga registeruppgifter var korrekta och tillförlitliga.⁵
- PTS genomförde under 2009 ett tillsynsarbete med syfte att bedöma om .SE administrerar tilldelningen av domännamn samt tillhandahåller ett förfarande för lösning av tvister om domännamn i enlighet med de krav som ställs i 7 § toppdomänlagen.⁶

.SE och dåvarande statsrådet Ulrica Messing tecknade i februari 2006 en icke juridiskt bindande avsiktsförklaring om samarbete för ett stabilt och säkert Internet. I överenskommelsen vidgick regeringen att den tekniska administrationen av .se-zonen var stabil.

I överenskommelsen stod även att .se-domänen i en krissituation, med kort varsel och under en begränsad tid, skulle kunna komma att behöva administreras av en annan organisation och att planeringen inför hanteringen av sådana krissituationer skulle utföras av .SE i samråd med tillsynsmyndigheten, och därmed inte omfattades av avsiktsförklaringen.

Efter tecknande av ovan nämnda överenskommelse genomförde regeringskansliet en intern utredning i oktober 2006. Utredningen remitterades och i juni 2007 hade regeringskansliet ställt samman remissynpunkterna. En enkel genomgång av regeringskansliets remissammanställning från juni 2007 visar på hur svaren från remittenterna viktats inbördes. Av 70 synpunkter, från 19 svarande institutioner som tas upp i regeringskansliets sammanställning, domineras analysen av PTS (10 synpunkter), Frobbit, en av .SE:s återförsäljare (10 synpunkter), KTH (9 synpunkter) och föreningen Registrars.se (8 synpunkter). Därefter har det inte hänt något ytterligare med slutsatserna och förslagen från utredningen. Mer än hälften av synpunkterna kommer från endast fyra organisationer.

Hösten 2010 initierade regeringskansliet ännu en kartläggning. I uppdragsbeskrivningen hade den tidigare oron för *administrativ* instabilitet i .se-zonen nu reducerats till att efterfråga en *allmän beredskapsplan* för domännamssystemet i Sverige. Den tidigare överenskommelsen från 2006 om att .se-zonen rent tekniskt kunde anses tillräckligt stabil nämndes inte. Konsultuppdraget avrapporterades redan i december 2010, men remitterades först ett år senare med svarsdatum den 15 november 2011.

⁵ http://www.pts.se/upload/Documents/SE/PM_tillsyn_av_se_doman_feb_2007.pdf

⁶ <http://www.pts.se/sv/Dokument/Rapporter/Internet/2009/Tilldelning-av-domannamn-under-se---PTS-ER-200917/>

3.1 Effekter av tidigare utredningar om domännamssystemet för .se

Regeringen har under lång tid genom näringsdepartementet haft uppmärksamheten riktad mot toppdomänen .se och dess administrativa stabilitet och säkerhet.

Toppdomänen .se har utretts ur en rad olika aspekter och infallsvinklar i mer än tio år. Under denna tid har en lång rad utredningar, en IT-proposition och en avsiktsförklaring initierats. Det är för .SE omöjligt att skönja någon röd tråd i serien av utredningar. Regeringens långsiktiga bevakning av domännamssystemet innehåller omfattande tidsluckor och förefaller inte heller vara tillräckligt tydligt definierad. Vart och ett av uppdragen framstår som fristående händelser utan sammanhang.

Enligt .SE:s mening saknar frågan om administrativ stabilitet i domännamssystemet behov av några politiska ställningstaganden. Trots det har regeringskansliet ännu efter mer än tio års utredande inte släppt frågan till den tillsynsmyndighet som enligt lag har till uppgift att utöva tillsyn över verksamheten.

.SE ställer sig frågande till vad som är regeringens strategi för ett stabilt och säkert Internet. En uttalad strategi, handlingsplan eller andra instrument i enlighet med det senaste konsultuppdraget saknas idag. Bristen på strategi är särskilt oroande med hänsyn till att ICANN nyligen beslutat att införa nya toppdomäner för Internet. Ett ökat engagemang efterlyses här, inte främst rörande .se, men för den internationella utvecklingen på området.

4 Regeringens och regeringskansliets hantering av ärendet N2010/5814/ITP

Vår bedömning är att kartläggningen har haft för kort tid på sig att kunna skapa något meningsfullt innehåll. Faktainsamling har bland annat skett via oförberedda telefonsamtal, utan tydliga instruktioner till de intervjuade om i vilken egenskap de talar, samt med alltför korta svarstider för att kunna lämna skriftliga besked på de frågor som ställts i telefon. I kartläggningen finns ingen redovisning av vilka personer som intervjuats, däremot nämns några organisationer. Dessa organisationer är enligt .SE:s mening inte på långt när representativa för det lokala Internetsamfundet.

I avsiktsförklaringen från 2006 mellan .SE och regeringen avsågs reglering av en *organisatoriskt administrativ* stabilitet av stiftelsen .SE. I uppdragsbeskrivningen till det nu aktuella konsultuppdraget i näringsdepartementet talas om en *allmänt hållen beredskapsplan* för domännamnssystemets stabilitet. .SE har därför svårt att förhålla sig till vad som egentligen efterfrågas. Efterfrågas enbart organisatoriskt administrativ stabilitet, eller teknisk stabilitet för hela DNS under .se-zonen?

När det gäller konsultuppdragets formulering om regeringens ambitioner att skapa en beredskapsplan för delar av Internet görs detta enligt .SE:s mening med orimligt knappa resurser. Det är .SE:s bedömning att det inte är möjligt att på cirka 240 timmar, och för upp till 280 000 kr, som ensam konsult utreda en så omfattande beställning som uppdraget innefattar. Denna bedömning bekräftas dessvärre också i kartläggningens kvalitet.

4.1 Regeringens motivering till utredningen

Regeringen beslutade den 9 september 2010 att avsätta upp till 280 000 kr till en extern konsult. Konsulten skulle enligt beslutet ta fram en kartläggning eller rapport som kan tjäna som underlag för en beredskapsplan avseende Sverigerelaterade toppdomäner.

Kartläggningen motiverades med att Internets utveckling alltmer påverkar "...utvecklingen av den offentliga sektorn". Enligt regeringen är e-förvaltningsutvecklingen och ett ökat beroende av Internet skälet till att "...domännamnsdriften idag utgör en samhällsviktig infrastruktur".

Regeringen har av den anledningen beslutat att ta fram en beredskapsplan. Beredskapsplanen ska innehålla:

- en kartläggning över hur andra länder i världen agerar, et cetera,
- tillgång till nödvändig information som innehållet i databaser, et cetera,
- ett förslag till avtal.

4.2 Uppdraget till och valet av konsult

Regeringskansliet slöt i oktober 2010 avtal med Frobbit AB (N2010/5801/ITP). Enligt uppdraget i avtalet skulle leverantören bland annat:

- *"...tillhandahålla en rapport innehållande en tillbakablick på utvecklingen av landstoppdomäner med ett globalt perspektiv för att ge en förståelse hur och varför situationen inom området ser ut som den gör idag."*
- *rapporten skulle vidare kunna "...tjäna som underlag för regeringens beredskapsplan för att säkra stabilitet och funktionen i toppdomäner som gäller Sverige."*
- *rapporten skulle presentera "...kriterier för när det kan vara befogat att byta toppdomänsadministratör, hur man vid byte säkrar driften och det svenska samt globala Internetsamfundets stöd för bytet av toppdomänsadministratör m.m."*
- *uppdraget sa även att "Frågor om ekonomi och immaterialrätt ska tas upp gentemot gällande lagstiftning."*
- *rapporten skulle dessutom presentera "Ett förslag till avtal mellan toppdomänsadministratörer och Regeringskansliet /.../ där nödvändiga frågeställningar kommer att belysas och bemötas."*

Regeringens beslut hänvisar till en beredskapsplan för en mycket avgränsad del av Internets infrastruktur (DNS). Beredskapsplanen berör inte andra lika fundamentala funktioner som behövs för att Internet ska fungera, exempelvis stabilitet i IP-adresser eller driftsäkerhet hos Internetoperatörer (ISP:er).

Det framgår inte av regeringens tidigare beslut eller andra dokument varför, och i vilka situationer en sådan beredskapsplan behövs. Behovet av en beredskapsplan för just denna avgränsade funktion saknar enligt .SE:s mening logik.

Regeringen förutsätter redan i uppdragsbeskrivningen att kartläggningen ska mynna ut i ett avtal. Vi tolkar det som att regeringen föregriper resultatet av konsultens uppdrag, och de facto meddelar slutsats redan i uppdraget.

Regeringens beslut är också anmärkningsvärt eftersom det redan finns en rapport skriven av PTS 2003.⁷ Rapportens båda författare är fortfarande anställda på PTS, och därmed tillgängliga för frågor om slutsatserna.

.SE har sökt efter en motivering till valet av konsult till kartläggningen. Det ligger nära tillhands att anta att tillsynsmyndigheten PTS skulle ha använts för att utreda frågan, men så har inte varit fallet. Regeringskansliet har inte heller använt sig av de ramavtal för konsulttjänster som brukar tillämpas. Eftersom ersättningen faller under gränsen för direktupphandling behöver regeringskansliet inte heller motivera valet av konsult.

.SE konstaterar att det i valet av konsult föreligger en intressekonflikt, och risk för jäv. Konsulten är Vd för en av .SE:s ackrediterade registrarer (Frobbit.se). Rent teoretiskt

⁷ <http://www.pts.se/sv/Dokument/Rapporter/Internet/2003/Den-internationella-forvaltningen-av-Internet-PTS-ER-200323/>, Den internationella förvaltningen av Internet, PTS-ER-2003:23.

kan konsulten ha intresse av att rubba den affärsmässiga balansen mellan registryt .SE och dess omkring 150 registrarer. Konsulten lämnar i rapporten förslag som sammanfaller med det egna företags intressen som registrerar för .se-domäner. Konsulten var vidare tongivande i de synpunkter som kom in till regeringskansliet redan i samband med 2006 års remiss. Konsulten har dessutom en relation till .SE som före detta anställd.

En av .SE:s konkurrenter, administratören av toppdomänen .nu, aviserade i januari 2011 att de anlitar konsulten för att framtidssäkra policyfrågor och avtal för företags kunder. Detta skedde endast dagar efter att konsulten bör ha överlämnat sin kartläggning till regeringskansliet.⁸ Det är därför sannolikt att konsulten förhandlat med en av .SE:s konkurrenter parallellt med kartläggningen av .SE.

Enligt .SE:s uppfattning pekar ovanstående förhållanden sammantaget mot att valet av konsult inte bara var olyckligt, utan direkt olämpligt.

4.3 Skillnader mellan uppdraget och innehållet i rapporten

Kartläggningens syfte är enligt konsulten att:

"... öka regeringens kunskaper om dagens situation samt vilka kompletteringar som kan behöva göras för att de ska känna sig trygga i att Sverigerelaterade toppdomäner hanteras transparent, öppet och stabilt."

Kartläggningens syfte överensstämmer alltså inte vad .SE kan förstå med beställningen enligt det avtal som slutits. Konsulten har till synes på eget initiativ tagit på sig att försäkra att regeringen *ska känna sig trygg*, och har infört nya parametrar som transparens, öppenhet och stabilitet. Särskilt transparens och öppenhet är icke definierade värdeord som återkommande betonas i kartläggningen.⁹

.SE:s bedömning är därför att konsulten inte fullföljt sitt uppdrag. I kartläggningen presenteras inte något förslag till avtal. Där presenteras endast ett kriterium som kan ligga till grund för att säkra stabilitet och funktion i toppdomänen .se. Konsulten analyserar inte heller ekonomi och immaterialrätt gentemot gällande lagstiftning.

4.3.1 Otydligt språk

Kartläggningen innehåller ett överflöd av subjektiva, otydliga formuleringar och glidande antydningar. I flera fall förs resonemangen med uttryck som:

"... för tankarna till..."

"... det kan tyckas som..."

"... det har uttryckts oro för..."

⁸ <http://bit.ly/eTtO6P> . Enligt avtalet skulle konsulten vara klar med rapporten 15 december 2010. Ett pressmeddelande aviserade 11 januari 2011 att konsulten knutits till bolaget.

⁹ Transparens och öppenhet är vanligtvis retoriska slagord på den internationella arenan. Toppdömnen nämner emellertid inte sådana värden som aktuella i detta fall.

”Det har höjts röster för...”

”... det har kommit till utredarens kännedom att...”

”... är det också intressant från ett regeringsperspektiv att...”

Påståendena i dessa uttryck refererar inte till faktaunderlag.

Det är i flera fall i rapporten oklart på vilket sätt resonemangen leder till de slutsatser som presenteras i början av rapporten. Det oprecisa språket gör det svårt att förstå meningen i texten.

4.3.2 Avsaknad av definitioner av centrala begrepp

Kartläggningen redovisar bland annat att ”...*begrepp som transparens och öppenhet är centrala i Internets förvaltning*”, och tar detta och den ovan påstådda oron för .se som stöd för sin argumentation om att det kan synas negativt att en toppdomän drivs av en stiftelse.¹⁰

Kartläggningen fastslår vid minst sex tillfällen att toppdomänen .se är en *nationell resurs*. Det är oklart varifrån begreppet kommer, men av frekvensen att döma är det centralt för hela resonemanget. Det saknas en precisering av vad som menas med en sådan nationell resurs.

Möjligen menar konsulten med resonemanget på sidan 22 att Förenta Staternas regering genom Department of Commerce inte gör anspråk på .se-zonen, och att den därför automatiskt tillfaller *nationen* Sverige, vilken i nästa led kanske likställs med den svenska staten.

Avsaknaden av precision av centrala begrepp och motivation till valet av länder i studien ger fritt utrymme för godtyckliga resonemang och felaktiga slutsatser. Det finns i kartläggningen ett återkommande mönster där icke definierade värdeord (till exempel transparens, öppenhet) överförs från internationella sammanhang, för att sedan i rapporten likställas med svensk lag.

Det är en grundläggande del av problembeskrivningen i kartläggningen att det saknas en global regim för Internet. Det betyder att det saknas internationellt accepterade överenskommelser eller andra mekanismer för att reglera hur Internet används i relation mellan länder. Trots det framställs ICANN:s policy i kartläggningen som vore den bindande i Sverige.

Kartläggningen framställer det slutligen något felaktigt som om ett EU-direktiv skulle kunna uppstå utan förvarning, och utan att dess effekter varken kan förutses eller påverkas.¹¹ I själva verket brukar sådana föregås av en lång beredningsprocess där berörda intressenter får möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i ett förslag till direktiv.

¹⁰ s. 19 i rapporten.

¹¹ s. 48 i rapporten. ”Eftersom vi inte vet vad framtiden bär med sig, även om vi kan ha önskemål om den så kan vi inte idag garantera att EU inte kommer med ett direktiv som gäller nationella toppdomäner inom EU.”

4.3.3 Bristande metodik och sakfel

Kartläggningen hänvisar till att "...det har uttryckts oro för hur IIS kan hantera en långdragen konflikt", utan att påståendet underbyggs av fakta, till exempel genom att förklara var, när och av vem dessa farhågor uttryckts eller hur relevant den oron är.¹² De otydliga påståendena exemplifierade ovan, i kombination med bristande faktaunderlag, gör rapporten än mer otydlig att tolka.

Om exempelvis den påstådda oron för stiftelsens förmåga att hantera en långvarig konflikt vore känslig, och åsiktslämnarna därmed ville vara anonyma, kunde konsulten åtminstone ha presenterat generella fakta, som exempelvis att kvantifiera hur många som står för den åsikten, och om deras åsikt är relevant och rättvisande för Internetsamfundet i allmänhet. Så har emellertid inte skett i kartläggningen. Vidare kunde argument ha presenterats för på vilket sätt .SE:s oförmåga att hantera en långdragen konflikt kommit till uttryck.

Kartläggningen presenterar som mest ett kriterium för ett avtal mellan .SE och staten. Det finns flera sådana kriterier att tillgå i den empiri som finns på området, det vill säga ICANN/IANA:s tidigare beslut rörande delegering och redelegering av landstoppdomäner (ccTLD). Om konsulten haft tid och möjlighet att titta närmare på den praxis ICANN/IANA faktiskt har tillämpat, så finns där mycket relevant material att hämta för kartläggningen.

IANA har publicerat rapporter för varje delegering av toppdomäner.¹³ En systematisk genomgång av dessa rapporter är en god grund för att finna sådana kriterier som efterfrågas i regeringskansliets uppdrag.¹⁴ En systematisk genomgång av tillgänglig empiri hade också undanröjt frågetecken om varför valet fallit på just de länder som redovisas som jämförelser med .SE i kartläggningen.

Kartläggningen har inte redovisat någon motivering till varför just de länder som förekommer i kartläggningen har valts. En jämförelse med toppdomänadministratörer som mer liknar .SE hade varit lika relevant för sammanhanget. Belgiens .be, Österrikes .at, Schweiz' .ch och Kanadas .ca är alla organisationer med uppbyggnad och historik jämförbara med .SE:s. Konsultens val av organisationer förefaller mer eller mindre ha skett slumpvis. Det metodologiska felsteget blir emellertid mindre allvarligt eftersom erfarenheterna från andra länder ändå inte kopplas samman med de slutsatser och förslag som presenteras i kartläggningen.

Ett av de centrala resonemangen i kartläggningen är vad som definierar ett lokalt Internetsamfund (Local Internet Community). Konsulten har emellertid inte i sitt metodkapitel försökt definiera något sådant samfund. Vi kan bara konstatera att de valda fyra organisationerna som nämns på sidan 27 i rapporten är förhållandevis små och inte kan anses representera hela Internetsamfundet i Sverige.

¹² s. 19 i rapporten.

¹³ <http://www.iana.org/reports/>

¹⁴ Se t.ex. redelegeringen av toppdomänen .kn: <http://www.iana.org/reports/2008/kn-report-29apr2008.html>

Kartläggningen för ett resonemang om immaterialrätt i toppdomänen.¹⁵ Konsulten drar slutsatsen att toppdomänadministratören inte har några immateriella rättigheter i toppdomänen eller därunder. Som grund för resonemanget lutar sig utredaren mot ett så kallat RFC-dokument och ett annat dokument författat i organisationen ICANN (ICP1). Såvitt .SE vet har emellertid regeringen redan för fem år sedan konstaterat att de nämnda dokumenten knappast har legal betydelse i Sverige, vilket var ett av skälen till att immaterialrätten inte fastställdes i toppdomänlagen då den förbereddes.

Kartläggningen innehåller flera sakfel som visar på kunskapsluckor. Här nedan anges några exempel:

- I kartläggningen används .SE:s balansräkning som belägg för att .SE ska ha byggt upp en "förmögenhet" på cirka 109 miljoner kronor.¹⁶ Författaren har emellertid misstagit sig. Dessa 109 miljoner refererar i själva verket till balansomslutningen.
- På sidorna 37 och 38 i kartläggningen förs ett resonemang om vertikal integration, och registry-registrarmodellen, och att .SE driver en egen registrarverksamhet. Konsulten konstaterar att .SE driver registraren .SE Direkt eftersom "...IIS inte trodde marknaden skulle klara av att erbjuda en ren registrartjänst...". Denna förklaring är felaktig. Tvärtom visade .SE:s remiss bland domäninnehavare inför bytet av affärsmodell att det fanns ett starkt önskemål från befintliga kunder att kunna fortsätta vara kund hos .SE.
- Kartläggningen redogör för hur redelegering i IANA:s databas går till.¹⁷ Där konstateras att det finns tre kontaktpunkter i IANA:s databas för kontakt med .SE-domänens administratörer:
 - Sponsoring organization (.SE)
 - Administrative Contact (.SE)
 - Technical Contact (.SE)

.SE har tre kontakter angivna i databasen. Två av dessa, *Administrative Contact* samt *Technical Contact*, är tydligt separerade i .SE:s organisation. Konsulten har dock inte uppmärksammat att den tredje funktionen, begreppet *sponsoring organization*, aldrig har accepterats av administratörer av landstoppdomäner i ICANN.¹⁸ I kartläggningen förs ett långt resonemang om hur en eventuell redelegering av .se-zonen förutsätter ändring av vem som står som kontaktperson för funktionen "*Sponsoring organization*". På sidan 28 har konsulten reducerat processen och låter läsaren tro att byte av kontaktperson i IANA:s databas är det enda som krävs för byte av toppdomänadministratör för en ccTLD, alltså en redelegering. .SE är medlem i ccNSO:s¹⁹ arbetsgrupp *Delegation and Redelegation Working Group* (drdwg) som nämns i rapporten. Tvärt emot konsultens uppfattning har arbetsgruppen drdwg konstaterat att kontaktperson

¹⁵ s. 38 i rapporten

¹⁶ s. 18 i rapporten

¹⁷ s. 26 ff i rapporten.

¹⁸ DRDWG Fourth Progress Report, <http://ccnso.icann.org/node/21389>, Sektion 4, punkt 2b och 6.

¹⁹ ccNSO är det organ som utpekats inom ICANN att överväga en eventuell policy i ICANN för delegering, redelegering och återtagande av landstoppdomäner (ccTLD).

för *sponsoring organization* i praktiken inte har använts av IANA sedan 2005 när det gäller redelegering av toppdomäner. Därför föreslår arbetsgruppen att precisering av en sådan kontakt för *Sponsoring organization* tas bort ur IANA/ICANN:s rutiner.²⁰

- I kartläggningen påpekas att ett hypotetiskt byte av affärsmodell i .SE:s verksamhet skulle kunna få konsekvenser på arbetsmarknaden. Det redovisas inte närmare vilka konsekvenser ett sådant byte skulle kunna få, det vill säga om de skulle vara positiva eller negativa. Under alla förhållanden är effekter på arbetsmarknaden ett irrelevant kriterium.

²⁰ DRDWG Fourth Progress Report, <http://ccnso.icann.org/node/21389>, Sektion 4 punkt 2b och 6.

5 Svar på frågorna i remissen

Regeringen ställer tre frågor i remissen. .SE besvarar dessa enligt följande.

5.1 Fråga 1. Behovet av färdiga procedurer kring roller och ansvarsfördelning

Det är den internationella organisationen ICANN som allokerar rätten till ett namn, men enligt tidigare diskussioner i ICANN kan nationella regeringar komma att ges veto över vissa namn på Internet som pekar på territoriet Sverige. Regeringens framtida möjlighet till veto, innebär omvänt att regeringen kan styra vilken aktör som ska tilldelas rätten att driva exempelvis toppdomäner som .swe eller .sverige. Det är därför viktigt att regeringen på förhand tydligt har kommunicerat sina kommande ställningstaganden när en ansökan om rätten till ett namn väl kommer. Vilka principer för allokering av namn ska regeringen ha? Hur och under vilka kriterier kommer regeringen att ge uttryck för sitt stöd för en ansökan? Kommer det att krävas regeringsbeslut för ett veto, eller räcker det med beslut i regeringskansliet? I myndighet? På vilken grund fattas ett sådant "icke-beslut" om veto?

En av de viktigaste frågeställningarna handlar om vad som konkret ska menas med "...framtida domäner som pekar mot territoriet Sverige...". Eftersom regeringen enligt ICANN:s beslut enbart har veto, är det regeringens ansvar gentemot ICANN att konkret bevaka och säga ifrån om eventuella försök till registrering av sådana domäner. Regeringen behöver därför ta ställning till om exempelvis .schweden ska ingå i regeringens veto, eller inte.

.SE föreslår att:

- Regeringen tydligt och explicit formulerar enligt vilka principer dessa värden ska fördelas. Det är angeläget att regeringen fattar dessa icke-beslut, samt att regeringen uttryckligen motiverar sina beslut att eventuellt lämna veto eller uttryckligt stöd för nya toppdomäner.
- Regeringen tilldelar en extern myndighet, exempelvis PTS, en samordnande roll i statens tillsyn av de nya marknader som kommer att uppstå. Det är viktigt att staten förmår separera policyutveckling från genomförandet av policy bättre än vad som skett hittills.
- Myndighetens roll bör innebära att samråda med de marknadsaktörer som får Internets dagliga och praktiska drift att fungera.
- Myndighetens utökade roll bör också vara att åtminstone under en övergångsperiod konkret bevaka vilka ansökningar som kommer in till ICANN, och om de överensstämmer med regeringens definition av "...framtida domäner som pekar mot territoriet Sverige...", så att ett eventuellt veto kan lämnas.

ICANN:s beslut att öppna möjligheten för nya toppdomäner kommer troligtvis att ha en omfattande effekt på hela den globala marknaden för domännamn. Vi kan bara gissa vilka effekter som kan väntas. .SE välkomnar därför ett fortsatt samarbete med regeringen på detta område.

5.2 Fråga 2. Eventuella ändringar i toppdomänlagen

.SE är av uppfattningen att toppdomänlagen fungerar bra och har gjort så under fem års tid. PTS har under den tiden byggt upp kunskap och kompetens, genomfört flera tillsynsärenden samt haft en kontinuerlig och konstruktiv dialog med .SE i olika frågor.

Regeringen har i internationella sammanhang under flera års tid argumenterat för den rådande så kallade *multistakeholder model*, det vill säga att överlämna driften av Internet till de aktörer som dagligen får det att fungera. Denna ordning bör fortsätta råda. .SE anser att få, om ens några, förändringar av toppdomänlagen behöver göras.

Det finns enligt .SE emellertid några eventuella överväganden som behöver göras:

- Regeringen behöver aktivt ta ställning och tydligare definiera vad som menas med "...framtida domäner som pekar mot territoriet Sverige...", eller "...toppdomäner för Internet...". Detta är bland annat nödvändigt för att kunna reagera på ansökningar om att driva toppdomäner som pekar på territoriet Sverige.
- Inför en eventuell ändring av toppdomänlagen behöver det tydligare definieras vilka aktörer som berörs eller som kan komma att beröras av lagen. Lagen är tillsammans med förarbeten, som exempelvis de ursprungliga propositionstexterna, idag i praktiken skriven för toppdomänen .se.
- Den affärsmässiga uppdelning mellan registry och registrar som idag finns i .SE kan komma att se helt annorlunda ut under andra, nya toppdomäner. Marknaderna för domännamn kan komma att konsolideras till färre aktörer. Staten bör därför i ökad utsträckning hålla sig informerad om utvecklingen när det gäller nya toppdomäner eftersom förutsättningarna mycket snabbt kan ändras. Staten bör i sin eventuella lagstiftning kunna förutse sådan utveckling. Exempelen visar att möjligheterna att variera affärsmodeller är så mycket mer flexibla än lagstiftaren varken kan förutse eller förekomma. Det är mycket svårt för lagstiftaren att förekomma alla marknadsmekanismer. Det är i sig ett argument för att ha måttlig lagstiftning på området.
- .SE har enligt sina stadgar redan idag fastslaget att dess styrelse ska ha säte i Sverige. Staten borde i en eventuell ändring av toppdomänlagen ställa motsvarande krav på alla framtida registryer som ska bedriva verksamhet i Sverige. På så sätt kan man tillförsäkra sig om att lagens avsikter att kunna rekonstruera ett tekniskt havererat DNS kan återupptas.
- .SE anser slutligen att det är angeläget att det görs en bedömning av hur toppdomänlagen kommer att fungera för andra toppdomäner och hur lagen fungerar om toppdomänadministratören ligger under avtal med ICANN.

5.3 Fråga 3. Förslag kring eventuellt avtal mellan regeringen och .SE

.SE välkomnar ett fortsatt samtal mellan staten och .SE angående ett samarbete för organisatorisk och administrativ stabilitet hos toppdomänadministratören. Eftersom mycket skett med domännamnsmarknaden de senaste fem åren, ser vi fram emot att eventuella slutsatser av överenskommelsen mellan .SE och regeringen kommer att gälla generellt, det vill säga att samma regler kommer att gälla även för andra framtida toppdomänsadministratörer med domäner som pekar på territoriet Sverige.

I det fortsatta resonemanget bortser vi från den senaste kartläggningen, och baserar det på antagandet att ett eventuellt avtal avser en organisatoriskt administrativ stabilitet i .SE enligt den överenskommelse som träffades mellan .SE och regeringen år 2006.

Vi menar att regeringen i detta sammanhang behöver göra tydligt vilket problem man faktiskt vill lösa, samt presentera och publicera en tydlig strategi som syftar till att utveckla stabilitet och kvalitet för Internet i Sverige. Som påpekats tidigare har det under de senaste åren skett stora förändringar, vilket i sin tur har, och kommer att ändra förutsättningarna för domännamnsmarknaderna. Sådana förändringar är till exempel:

- Den amerikanska statens upphandling som den så kallade IANA-funktionen genomgår för närvarande. Den kommer att ske i mars 2012.
- DNS-systemet står inför sin mest prövande omvandling på minst tio år i och med otydligheten i godkännandet av nya toppdomäner.
- ICANN utreder för närvarande ett globalt regelverk för delegering, redelegering och återtagande av toppdomäner. Att hörsamma det regelverket, snarare än att sätta samman ett lokalt regelverk för svenskt territorium, är att följa regeringens hittillsvarande hållning i andra internationella fora som diskuterar Internets styrning.

Vi befinner oss mitt i denna process, och att göra grundläggande förändringar just innan den globala domännamnsmarknaden kan komma att stöpas om i grunden är en olycklig tidpunkt. Enligt vår uppfattning behöver regeringen därför göra en bredare analys, och samtidigt uppmärksamma alla de ändrade förutsättningarna.

6 Vägen framåt

.SE anser att det finns frågor inom detta område som fortfarande behöver definieras. .SE menar att en gedigen utredning behöver göras på nytt. Fortfarande återstår bland annat behovet av att belysa eventuell problematik med immateriella rättigheter, hur man ska definiera det lokala Internetsamfundet (LIC), hur regeringen ska hantera Sverigerelaterade toppdomäner, för såväl latinska som andra alfabet/script.

.SE föreslår att:

- Regeringens planer på att etablera en så kallad *beredskapsplan* (enligt N2010/5814/ITP) för DNS omformuleras till en generell strategi för DNS i Sverige, och att formuleringen av strategin tilldelas relevant myndighet som ett avgränsat uppdrag.
- Regeringen bör se till att en sådan strategi inbegriper den genomgripande utveckling som står för dörren med bland annat nya toppdomäner. I det arbetet bör regeringen på nära håll följa det internationella regelverk som är under utveckling inom ramen för ICANN när det gäller delegering, redelegering och återtagande av toppdomäner.
- Regeringen bör fastställa och offentliggöra en strategi och sina mer kortsiktiga avsikter för hanteringen av toppdomäner i Sverige med anledning av de nya toppdomänerna som står för dörren.
- Regeringen fastslår bevakning av domännamnsmarknaderna och närliggande områden som ett permanent verksamhetsområde för relevant myndighet, så att en förbättrad kontinuitet och fortsatt kunskapsuppbyggnad i myndigheten säkras.

Vi välkomnar fortsatta samtal med staten om stabilitet i .se-zonen.

För Stiftelsen för Internetinfrastruktur (.SE)

Danny Aerts, Vd