

Nätsäkerhetsavdelningen
Camilla Grimelund Thomsen
08-678 56 87
camilla.grimelund-thomsen@pts.se

Stiftelsen för Internetinfrastruktur
Att. Danny Aerts
Po Box 7399
103 91 Stockholm

Underrättelse

Post- och telestyrelsen (PTS) anser att Stiftelsen för Internetinfrastruktur inte uppfyller de krav som följer av 7 § lag (2006:24) om nationella toppdomäner för Sverige på Internet avseende ansökningar om registrering av domännamn innehållande ordet ”bank”.

PTS uppmanar därför Stiftelsen för Internetinfrastruktur att införa ordet ”bank” på sin spärrlista för att säkerställa att det sker en förprovning av ansökningar om registrering av domännamn innehållande ordet ”bank” så att ”bank” inte registreras i strid med lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Har inte .SE senast **den 15 oktober 2009** vidtagit rättelse i enlighet med denna underrättelse, kan PTS komma att meddela föreläggande enligt 12 § lag (2006:24) om nationella toppdomäner för Sverige på Internet. Föreläggandet kan komma att förenas med vite

Stiftelsen för Internetinfrastruktur bereds tillfälle att senast **den 1 oktober 2009** yttra sig över denna underrättelse. I yttrandet bör anges vilka åtgärder stiftelsen vidtagit och avser vidtaga med anledning av ovanstående. Om Stiftelsen för Internetinfrastruktur inte lämnar något yttrande till PTS kan myndigheten komma att fatta beslut på det underlag den har tillgång till.

Bakgrund

PTS har under hösten och vintern 2008/2009 genomfört ett tillsynsarbete för att bedöma om Stiftelsen för Internetinfrastruktur (.SE) administrerar tilldelningen av domännamn samt tillhandahåller ett förfarande för lösning av tvister om domännamn i enlighet med de krav som ställs i 7 § lag (2006:24) om

nationella toppdomäner för Sverige på Internet (toppdomänlagen). PTS har i sin rapport PTS-ER-2009:17 konstaterat att .SE i huvudsak administrerar registrering, avregistrering och överföring av domännamn, samt tillhandhåller ett tvistlösningsförfarande, på ett sätt som överensstämmer med kraven i toppdomänlagen. PTS fann dock anledning att framställa följande fem påpekanden;

1. .SE bör föra in beteckningen ”bank” på sin s.k. spärrlista för att därigenom säkerställa att det sker en förprovning av ansökningar om registrering av domännamn innehållande ordet ”bank” för att hindra registreringar som strider mot lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelser (LBF).
2. .SE bör förändra reglerna i Förfaranderegler för det alternativa tvistlösningsförfarandet för domännamn under toppdomänen .se på så sätt att den part som vid provning i tvistlösningsförfarande förlorar tvisten ska bära hela kostnaden för avgiften i tvistlösningsförfarandet.
3. PTS konstaterade att myndigheten kommer att följa .SE:s aviserade översyn av Förfaranderegler för det alternativa tvistlösningsförfarandet, varvid myndigheten särskilt kommer att se till hur behovet tillgodoses av att i vissa fall förhindra att registrering är möjlig av domännamn som varit föremål för provning i förfarandet.
4. PTS fann ett behov av att se över förutsättningarna för tilldelning av domännamn genom en översyn av vilken information som ges om vad som ligger till grund för att vissa beteckningar finns på den s.k. spärrlistan.
5. Myndigheten ansåg slutligen att .SE bör tillhandahålla information på sin webbplats om reglerna för registrering av domännamn, särskilt skyldigheterna för innehavare av domännamn, på ett mer framträdande sätt än idag.

Efterföljande möte och .SEs yttrande

Med anledning av PTS rapport har .SE och PTS den 17 april 2009 haft ett möte där rapporten diskuterades. .SE gavs härefter möjlighet att inkomma med yttrande beträffande hur .SE kommer att hantera de påpekanden PTS funnit anledning att göra i rapporten. Detta för att i samförstånd söka komma tillrätta med de problem PTS påpekanden avsett.

.SE har den 10 juni 2009 inkommit med ett yttrande¹ till PTS och däri anfört att .SE motsätter sig en förprövning av registreringar av domännamn innehållande ordet "bank" och föreslår istället alternativa vägar för efterprövning av domännamnregistreringar som innehåller ordet "bank". Beträffande PTS övriga påpekanden i rapporten har .SE sammanfattningsvis anfört att alla dessa kommer att tas i beaktande inom ramen för den planerade översyn, bl.a. av .SEs Förfaranderegler för alternativt tvistlösningsförfarande för domännamn under toppdomänen .se, som planeras under 2009.

.SE har sammanfattningsvis anfört följande beträffande hanteringen av ordet "bank". 1 kap. 9 § LBF hindrar inte i sig andra än banker från att registrera ordet "bank" eftersom bestämmelsen inte begränsar användning av ordet "bank" i varje semantisk mening, bestämmelsen förbjuder dock obehöriga att använda ordet "bank" som "firma eller i övrigt vid beteckning av sin affärsrörelse". Ett domännamn är inte att anse som firma eller beteckning för en affärsrörelse och eftersom .SE vid registreringstillfället inte vet vilken verksamhet, om någon alls, som ska bedrivas under domännamnet så kan en bedömning av om ordet "bank" används i strid med LBF inte göras innan registrering sker. En förprövning skulle vidare innebära förseningar, åsidosätta slutanvändarens intressen och göra registreringsförfarandet oförutsägbart. En förprövning strider också mot toppdomänlagens krav på att registreringsförfarandet ska vara "öppet och icke-diskriminerande" eftersom registreringen av ett domännamn inte säger något om den bakomliggande verksamheten.

.SE har också i förhållande till en förprövning ifrågasatt rättssäkerhetsaspekten om stiftelsens personal skulle genomföra den prövning av vad för slags verksamhet som ligger bakom ett domännamn innehållande ordet "bank".

Beträffande de alternativ för efterprövning .SE presenterat har sammanfattningsvis framhållits att den efterprövning som redan idag är tillgänglig genom alternativt tvistlösningsförfarande (ATF) uppfyller toppdomänlagens krav samt är ett beprövat och fungerade förfarande. Alternativt föreslås en efterprövning där Finansinspektionen (FI), efter att .SE uppmärksammat FI på att en registrering innehållande ordet "bank" gjorts, bereds tillfälle att ytterligare granska registreringen. FIs synpunkter på en sådan lösning har inte presenterats i .SEs yttrande. Den närmare utformningen av de övriga alternativen för efterprövning som .SE presenterat har, som .SE själva påpekat i yttrandet, inte granskats närmare.

¹ PTS 09-6818/99

Tillämpliga bestämmelser

Rättslig reglering

Övergripande rättslig reglering avseende tilldelning av domännamn och tillhandahållandet av ett effektivt tvistlösningsförfarande finns i toppdomänlagen. Därtill kommer de av .SE fastställda reglerna för tilldelning, registrering, avregistrering och överföring av domännamn under toppdomänen .se, (Registreringsvillkor)², vilka behandlas nedan.

Enligt 2 § förordning (2006:25) om nationella toppdomäner för Sverige på Internet är PTS tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten ska ha tillsyn över efterlevnaden av toppdomänlagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Enligt 7 § toppdomänlagen ska en domännamnsadministratör fastställa och ge offentlighet åt sina regler för tilldelning, registrering, avregistrering och överföring av domännamn under toppdomänen. Reglerna ska utformas så att förfarandet är öppet och icke-diskriminerande, med särskilt beaktande av skyddet för den personliga integriteten, användarnas intressen och andra allmänna intressen, samt utvecklingen inom Internetområdet. Domännamnsadministratören ska även tillhandahålla ett effektivt förfarande för lösning av tvister om tilldelning av domännamn.

Av förarbetena till toppdomänlagen framgår att det är lämpligt att det närmare regelverket för registrering av domännamn i huvudsak utarbetas av domänadministratören.³ Det framhålls dock att det i lagen bör finnas bestämmelser som anger de övergripande krav som bör ställas för att tilldelningen av domännamn ska kunna sägas tillgodose allmänhetens intressen.

Vad gäller det i lagen uppställda kravet att namntilldelning ska ske på ett så öppet och icke-diskriminerande sätt som möjliggör insyn anges att det ger domännamnsinnehavarna och andra möjlighet att reagera om tilldelningen inte motsvarar de krav som bör kunna ställas. Det framgår även att det vid utarbetandet av ett regelverk för domännamnsregistrering är önskvärt att ett öppet arbetssätt används där berörda parter, såväl enskilda som organisationer och myndigheter, ges goda möjligheter att lämna synpunkter på utformningen av regelverket.⁴ Det framhålls att detta synsätt kan anses ligga i linje med den

² Registreringsvillkor gällande för Toppdomänen . se f.r.o.m. 9 mars 2009

³ Regeringens proposition 2004/05:175, Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället, s. 241 och 255

⁴ Prop. 2004/05:175, s. 255

vedertagna synen att nationella toppdomäner ska tillgodose användarnas intresse i det land eller den region toppdomänen är knuten till.⁵

Med att reglerna för namntilldelning, avregistrering och överföring av domännamn enligt 7 § toppdomänlagen ska utformas med beaktande av användarnas intressen och andra allmänna intressen avses enligt förarbetena till bestämmelsen att reglerna bör vara förutsägbara och att det bör vara enkelt att registrera domännamn.⁶ Administratörens skyldighet att beakta användarnas intressen innebär exempelvis att regelverket utformas så att det medger att så många som möjligt kan registrera domännamn under toppdomänen.⁷ Vidare kan kravet att iaktta allmänna intressen innebära att administratören av toppdomänen kan reservera vissa ord.⁸ Exempel på sådana ord anges vara kommunnamn och liknande beteckningar, men också sådana ord som kan användas i vilseledande syfte och som därför getts ett särskilt skydd i lag. Som exempel på de senare anges vissa titlar som advokat eller läkare. Det framhålls dock att man vid en bedömning av vilka ord som ska tas upp på en lista som reserverade emellertid bör vara restriktiv, eftersom varje sådan åtgärd måste vägas mot det övergripande kravet om att förfarandet ska vara öppet och icke-diskriminerande.

.SEs Registreringsvillkor

För närvarande finns det en administratör av tilldelning av domännamn under den nationella toppdomänen .se, .SE. .SEs regelverk, Registreringsvillkor, är utformat utifrån att alla som har ett behov av en .se-domän ska kunna registrera en sådan. Registrering är öppen för alla fysiska och juridiska personer inom och utanför Sverige under förutsättning att identifiering är möjlig⁹. Reglerna innebär att principen om ”först till kvarn” gäller¹⁰ och att prövning av registreringen normalt sker i efterhand genom alternativt tvistlösningsförfarande.¹¹ Registrering och administrering av domännamn sker genom s.k. Registrarer.¹²

Enligt .SEs Registreringsvillkor är det möjligt att registrera valfri .se-domän förutsatt att den är ledig, inte förekommer på .SEs s.k. spärrlista och inte strider mot svensk lag.¹³ Spärrlistan innehåller domännamn som reserverats för

⁵ Prop. 2004/05:175, s. 256

⁶ Prop. 2004/05:175, s. 256

⁷ Prop. 2004/05:175, s. 298

⁸ Prop. 2004/05:175, s. 298

⁹ Registreringsvillkor, punkten 3.1.1

¹⁰ Registreringsvillkor, punkten 3.1.2

¹¹ Registreringsvillkor, punkten 6.4 samt Förfaranderegler för alternativt tvistlösningsförfarande för domännamn under toppdomänen .se

¹² Registreringsvillkor, punkten 1.2

¹³ Registreringsvillkor, punkterna 3.2.4, 3.2.6, 3.2.7 samt 6.2.3.

behörig sökande, d.v.s. som endast kan registreras av den som har rätt till den beteckning eller det namn som motsvarar domännamnet, och domännamn som helt spärrats för registrering. Som exempel innehåller spärrlistan

- spärr av sifferkombinationer i formatet xxxxxx-xxxx för att undvika obehörig registrering av personnummer,
- spärr av kontrollgirokonton (90-konton) för att undvika obehörig registrering av kontrollgirokonton för insamlingsändamål,
- spärr av möjlighet att registrera landskoder som motsvarar andra toppdomäner,
- spärr av vissa generella domännamn som ”com.se” och ”edu.se” för att dessa inte bör finnas i enskildas ägo då de kan vilseleda användare,
- spärr av möjligheten att registrera domäner som strider mot svensk lag vilket omfattar hinder för registrering i strid med lag (1951:771) om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m. samt lag (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar med tillhörande förordning (1976:100), samt
- spärr av möjlighet att registrera vissa namn rörande konungahuset och kungafamiljen.

Enligt uppgift strävar .SE efter att ha så få spärrade respektive reserverade domännamn som möjligt och tillägg till listan sker undantagsvis.

Registrering sker av alla ansökningar som är kompletta och korrekta och normalt sker ingen manuell granskning av en ansökan. Om ett domännamn är upptaget, spärrat eller reserverat ska en Registrar upplysa den sökande om detta. Avser ansökan ett reserverat domännamn sker en manuell granskning och registrering sker om alla villkor är uppfyllda.¹⁴ Registrering sker vidare, på sökandes begäran, utan att .SE kontrollerar hur domännamnet kommer att användas.

PTS bedömning

PTS vill inledningsvis kommentera att denna underrättelse avser det påpekande PTS fann anledning att göra beträffande ordet ”bank”. PTS kommer dock att, så som också påpekas i rapporten, följa den av .SE aviserade översynen av bl.a. .SEs Förfaranderegler för alternativt tvistlösningsförfarande för domännamn under toppdomänen .se. En sådan översyn kommer enligt .SE äga rum under 2009. PTS kan komma att finna anledning att återkomma beträffande de påpekanden PTS gjort i rapporten avseende punkterna 2-5 om resultatet av översynen inte behandlar eller löser dessa frågor på ett tillfredsställande sätt.

¹⁴ Registreringsvillkor, punkten 3.2.7

Beträffande ordet "bank" med hänsyn till allmänna intressen

PTS konstaterar i sin rapport att .SEs regler för registrering, avregistrering och överföring av domännamn i huvudsak överensstämmer med kraven i toppdomänlagen och att den s.k. spärrlistans funktion överensstämmer med de uttalanden som gjorts i förarbetena till toppdomänlagen beträffande möjligheten att, utifrån iakttagande av allmänna intressen, reservera vissa ord som kan användas i vilseledande syfte och som därför ges ett särskilt skydd i lag. Spärrlistan fyller en viktig funktion för att undvika misstag som i efterhand blir svåra att rätta till. Även om spärrlistan inte bör bli för omfattande är PTS av uppfattningen att bl.a. samhällsviktiga funktioner som det är viktigt att konsumenterna och andra användare av Internet har förtroende för bör omfattas av det skydd som spärrlistan erbjuder.

Som också framförts i PTS rapport¹⁵ har Svenska Bankföreningen och FI till .SE uttryckt att ordet "bank" vid domännamnsregistreringar bör omgärdas av ett särskilt skydd. FI har framhållit att ordet bank i domännamn endast bör få förekomma om det är fråga om sådan reglerad verksamhet som omfattas av 1 kap. 9 § LBF eller om det klart framgår att ordet bank används i betydelsen förråd och sammansättningen inte kan leda till missförstånd. Det konstateras att regeln, som är en förbudsregel, bland annat syftar till att skapa förutsättningar för en stabil finansiell marknad, vilket förutsätter att kunderna har förtroende för den. För att upprätthålla detta förtroende har bland annat ordet bank kringgårdats av särskilda skyddsregler i lagstiftningen. Ett syfte är att minimera risken för att allmänheten ska vilseledas tro att det rör sig om en bank i ordets vedertagna betydelse trots att det är fråga om annan affärsverksamhet. Att upprätthålla detta krav på genomlysbarhet för kunden framstår som särskilt viktigt inom områden som Internet, där utvecklingen är snabb och aktörerna många. FI framhåller även att domännamnet i sig inte ska kunna medföra förväxlingsrisk avseende den affärsverksamhet som domännamnet utpekar eller leder till.

PTS noterar i sin rapport, i likhet med FIs resonemang, att eftersom det enligt LBF bara är banker, Sveriges riksbank, Sveriges allmänna hypoteksbank och utländska kreditinstitut som i sin firma eller i övrigt vid beteckning av sin affärsrörelse får använda ordet "bank" så bör det rimligtvis också innebära att det endast är sådana verksamheter som under .se får registrera domännamn innehållande beteckningen "bank". Registreringar ska naturligtvis godtas om det klart framgår att ordet bank används i betydelsen förråd eller att sammansättningen inte kan leda till missförstånd. PTS ser i detta avseende ingen anledning att ändra ståndpunkt.

¹⁵ PTS-ER-2009:17, s. 31

Det råder, så vitt PTS kan förstå, inte egentlig oenighet om att ordet ”bank” är skyddsvärt ur de allmännas intresse och omgärdas av skyddslagsiftning. Av .SEs yttrande med anledning av PTS rapport framkommer att stiftelsen lägger stor vikt vid FIs oro som presenteras ovan, om än, som .SE vill framhålla, FIs oro grundas på potentiella risker för allmänheten, inte på faktiskt inträffade skadehändelser.

Det måste vidare anses rimligt att anta att ordet ”bank” kan komma att användas i vilseledande syfte och PTS anser att samhället har ett intresse av att upprätthålla allmänhetens förtroende för verksamhet som bedrivs på Internet i allmänhet och förtroendet för den samhällskritiska funktionen som bankväsendet utgör i synnerhet. Huruvida faktiska skadehändelser inträffat är enligt myndigheten inte relevant, målet är att förhindra missbruk och att undanröja potentiella risker.

Mot bakgrund av det ovanstående gör PTS den bedömningen att ordet ”bank” har ett sådant skyddsvärde att, utifrån kravet i 7 § toppdomänlagen om beaktande av allmänhetens intresse, registreringar av domännamn innehållande ordet ”bank” bör hanteras på annat sätt än den ”först till kvarn”-princip som gäller i nuläget.

För- eller efterprövning av domännamn innehållande ordet ”bank”

Det måste enligt PTS fästas stor vikt vid att det i förarbetena till toppdomänlagen framhålls att det utifrån de allmännas intresse kan reserveras ord som kan användas i vilseledande syfte och som därför ges ett särskilt skydd i lag. Mot bakgrund av hur registreringar normalt sker, d.v.s. enligt ”först till kvarn”-principen utan förprövning, måste lagstiftarens uttalande om möjligheten att reservera sådana skyddsvärda ord innebära att en förprövning förespråkas i dessa fall. Avsikten med att en förprövning förespråkas torde enligt PTS vara att det skyddsintresse som tillvaratas genom en förprövning inte tillräckligt säkerställs genom en efterprövning oavsett hur och hur snabbt en sådan görs.

.SE har framfört att den efterprövning som idag tillhandahålls genom ATF uppfyller kraven enligt toppdomänlagen. Mot bakgrund av redogörelsen av uttalandena i förarbetena ovan samt att det, i de fall det måste anses föreligga ett allmänt skyddsintresse avseende vissa ord, inte kan anses tillräckligt att enskilda rättighetsinnehavare självständigt måste agera för att i efterhand säkerställa att missbruk inte sker anser PTS att den efterprövning som .SE tillhandahåller idag beträffande registreringar innehållande ordet ”bank” inte uppfyller toppdomänlagens krav.

.SE har invänt att en förprövning inte skulle uppfylla kraven på ett öppet och icke-diskriminerande registreringsförfarande som ställs enligt toppdomänlagen. Innebörden av kravet på ett öppet och icke-diskriminerande registreringsförfarande är att domännamnstilldelningen sker på ett sätt som ger möjlighet till insyn och garanterar att diskriminering inte sker. Så länge .SE ger offentlighet åt sina regler för registrering och följer ett öppet arbetssätt vid utformningen av regelverket av domännamn är det PTS uppfattning att införandet av ordet "bank" på spärrlistan inte avviker från kraven på öppenhet och icke-diskriminering vid registreringsförfarandet.

Beträffande vem som vid en förprövning ska göra en bedömning av huruvida ordet "bank" registreras i strid med LBF har .SE invänt att om det ensamt bekommer på .SEs personal att göra den bedömningen riskeras rättssäkerheten i detta avseende. .SE har därvidlag själva uttryckt att en lösning där FI deltar i prövningen måste vara att föredra. PTS sluter sig till detta resonemang och anser att .SE, i de fall det inte klart framgår att ordet "bank" används i betydelsen t.ex. förråd eller att sammansättningen inte kan leda till missförstånd, måste inhämta yttrande från FI. FI har, såvitt PTS förstår, tidigare till .SE förklarat sig vara villiga att bistå vid en förprövning i detta avseende. FI har vidare vid kontakt med PTS framfört att FI är villiga att vara .SE behjälplig med att, på förfrågan, lämna sin syn på om förbudet enligt LBF träffar ett enskilt fall. Ett liknande samarbete finns redan idag mellan FI och Bolagsverket där FI bereds tillfälle att yttra sig över huruvida en ansökan om registrering av firma eller bifirma står i strid med LBF.

Taget i beaktande att FI kan vara .SE behjälplig i avgörandet om förbudet i LBF träffar en ansökan om registrering av domännamn innehållande ordet "bank" och att det redan finns rutiner för sådana avgöranden internt hos FI anser PTS att en sådan ordning är lämplig och ändamålsenlig i relation till registreringar av domännamn innehållande ordet "bank". PTS ser vidare inget hinder mot att .SE, i de fall FIs yttrande krävs, även inhämtar information från den som ansökt om registreringen av det aktuella domännamnet beträffande vilken verksamhet som avses bedrivas under domännamnet.

Sammanfattning och slutsats

Mot bakgrund av det ovan anförda gör PTS den samlade bedömningen att ordet "bank" måste anses, utifrån det allmännas intresse, inneha ett sådant skyddsvärde att ansökningar om registrering av domännamn innehållande ordet "bank" inte ska genomföras utan att en förprövning sker. För att det enligt .SEs gällande Registreringsvillkor ska ske en förprövning av en ansökan om registreringar av domännamn fordras att det sökta domännamnet innehåller ord som förekommer på spärrlistan. Eftersom ordet "bank" idag inte finns med på spärrlistan anser PTS att .SE inte följer kraven i 7§ toppdomänlagen.

Har inte .SE senast **den 15 oktober 2009** vidtagit rättelse i enlighet med denna underrättelse, kan PTS komma att meddela föreläggande enligt 12 § lag (2006:24) om nationella toppdomäner för Sverige på Internet. Föreläggandet kan komma att förenas med vite

Stiftelsen för Internetinfrastruktur bereds tillfälle att senast **den 1 oktober 2009** yttra sig över denna underrättelse. I yttrandet bör anges vilka åtgärder stiftelsen vidtagit och avser vidtaga med anledning av ovanstående. Om Stiftelsen för Internetinfrastruktur inte lämnar något yttrande till PTS kan myndigheten komma att fatta beslut på det underlag den har tillgång till.

Anders Johanson

Avdelningschef