

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8-10,

150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, 738. mál

Vísað er til bréfs samgöngunefndar, dags. 25. apríl 2005. Bréfinu fylgdi beiðni um umsögn vegna ofangreinds frumvarps.

Meðfylgjandi er umsögn Símans til samgönguráðuneytis, dags. 29. mars 2005, um drög að sama frumvarpi sem þá voru til meðferðar hjá ráðuneytinu. Þar sem ekki verður séð, að frumvarpstexti þingskjalsins hafi tekið efnislegum breytingum frá drögum ráðuneytisins vísar Síminn að öllu leyti til fyrri umsagnar varðandi afstöðu sína til frumvarpstextans.

Virðingarfyllst,
f.h. Landssíma Íslands hf.



Páll Ásgrímsson, hdl.
Framkvæmdastjóri lögfræðisviðs

Samgönguráðuneytið
Fr. Ragnhildur Hjaltadóttir, ráðuneytisstjóri
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu

150 REYKJAVÍK

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003

1.0. Almennt

Vísað er til bréfs yðar, dags. 10. mars sl. Í bréfinu var Símanum veittur frestur til 21. mars sl. til að skila umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Fallist var á beiðni Símans um framlengingu á þeim fresti til 29. mars 2005.

Síminn telur þær breytingar sem boðaðar eru í frumvarpsdrögunum almennt horfa til betri vegar og vera til þess fallnar að auka jafnræði markaðsaðila og efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Í eftirfarandi umfjöllun verða gerðar athugasemdir við þær greinar frumvarpsdraganna sem ástæða þykir til.

2.0. Athugasemdir við einstakar greinar

2.1. Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins eru ákvæði um gerð fjarskiptaáætlunar og stofnun fjarskiptaráðs. Síminn gerir ekki efnislegar athugasemdir að öðru leyti en því að heppilegra væri að geta um fjölda fulltrúa í fjarskiptaráði skv. 5. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna. Síminn gengur út frá því að félagið muni eiga fulltrúa í ráðinu með hliðsjón af stöðu fyrirtækisins á markaði.

2.2. Um 2. gr.

Ákvæði 2. gr. frumvarpsdraganna er mjög til bóta frá því sem nú er. Síminn hefur fjárfest í búnaði til hlerunar á símtölum í talsíma og farsíma. Helsti samkeppnisaðili Símans hefur hins vegar ekki fjárfest í slíkum búnaði og komist upp með að láta Símann bera kostnað af hlerunum í sínum fjarskiptanetum þar sem lagagrundvöllur fyrir gjaldtöku hefur ekki þótt nægilega skýr. Þessi framkvæmd er óásættanleg og ákvæði 2. gr. frumvarpsdraganna því nauðsynlegt og eðlilegt til að laga það ójafnræði sem verið hefur að þessu leyti.

Í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna segir að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í aðgangi að almennum fjarskiptanetum skuli verða við beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um aðgang að búnaði. Aðgangur að almennum fjarskiptanetum er ekki einn af þeim 18 mörkuðum sem skilgreindir eru í fjarskiptaregluverki ESB og PFS ber að markaðsgreina. Því kann að vera óljóst um hvaða markað sé að ræða. Af þessum sökum leggur Síminn til að orðalagið "*á hlutaðeigandi markaði*" komi í stað "*í aðgangi að almennum fjarskiptanetum*".

2.3. Um 3. gr.

Síminn telur orðalag 3. gr. frumvarpsdraganna ekki nægilega afdráttarlaust um skyldu til að bæta fyrirtæki sem kvöð er lögð á um að veita alþjónustu þann kostnað sem það verður fyrir vegna alþjónustukvaðarinnar, sbr. orðalagið "shall" í 12. gr. alþjónustutilskipunarinnar.

Án kvaða um alþjónustu myndu ákveðnir þjóðfélagshópar og íbúar í hinum dreifðu byggðum landsins ekki njóta lágmarks fjarskiptaþjónustu. Því verður að gera regluverk um alþjónustu þannig úr garði að þeim fyrirtækjum sem kvöð er lögð á um að veita alþjónustu verði bættur sá kostnaður sem þau leggja út í til að koma þjónustunni á.

Í ljósi framangreinds gerir Síminn tillögu um að 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga, sbr. 3. gr. frumvarpsins orðist með eftirfarandi hætti:

Ef skylda til að veita alþjónustu leiðir til ósanngjarnar byrðar á alþjónustuveitanda, með því að hann hefur borið kostnað við að veita alþjónustu sem hann hefði ekki þurft að bera ef kvöð um alþjónustu hefði ekki verið lögð á, skal Póst- og fjarskiptastofnun tryggja í kjölfar beiðni þar um að alþjónustuveitanda verði með fjárframlögum bættur sá kostnaður. Við mat á endurgreiðslu kostnaðar skv. þessari grein getur Póst- og fjarskiptastofnun tekið tillit til markaðsásvinnings alþjónustuveitanda.

Til skýringar er telur Síminn æskilegt að eftirfarandi sjónarmið komi fram í athugasemdum í greinargerð við 3. gr. frumvarpsins:

Sú aðferð sem beitt er við að finna út kostnað vegna alþjónustu er svokölluð "net cost" aðferð. Með því er átt við að reiknaður sé út mismunur á kostnaði alþjónustuveitanda og kostnaði fjarskiptafyrirtækis sem starfar án alþjónustukvaðar.

Annars vegar er um að ræða þjónustu sem eðli málsins samkvæmt verður rekin með tapi, eins og aðgangur að neyðarþjónustu, krafa um símasjálfsala og kvaðir um þjónustu eða búnað fyrir fatlaða o.s.frv. Hins vegar er um að ræða ákveðna áskrifendur eða hópa áskrifenda sem annars yrði ekki boðin fjarskiptaþjónusta vegna landfræðilegrar legu og fámennis, sem gerir það að verkum að kostnaður við að byggja upp fjarskiptanet og veita þjónustuna er verulega meiri en þær tekjur sem á móti koma.

Við útreikning á kostnaði vegna alþjónustu skal ekki taka með í reikninginn hagnað vegna veitingu alþjónustu sem skilar eðlilegri arðsemi, svo sem í þéttbýli. Gerð verður nánari grein fyrir þessu í reglugerð um alþjónustu.

2.3. Um 4. gr.

Vegna tíðra breytinga á skattalögum telur Síminn rétt að 4. gr. orðist svo:

Um álagningu og innheimtu, þ.m.t. fyrirframgreiðslu jöfnunargjalds, og viðurlög fer samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt og eignaskatt á hverjum tíma.

2.4. Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að PFS geti ekki tekið ákvörðun um að skylda farsímafyrirtæki til að gera reikisamning og kveðið á um skilmála hans fyrr en tvö ár eru liðin frá því GSM farsímastöð var sett upp. Síminn lítur það jákvæðum augum að komið sé til móts við sjónarmið félagsins um að reikiákvæði fjarskiptalaga og túlkun þeirra í framkvæmd hafi dregið verulega úr hvata til fjárfestingar í farsímaneti félagsins. Hér er um að ræða framfaraskref sem mun án efa auka verulega líkur á því að ráðist verði í frekari uppbyggingu

farsímanetsins, að því gefnu tveggja ára frestur sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir verði ekki stytur í meðförum Alþingis.

Eins og ákvæði 5. gr. frumvarpsdraganna er orðað tekur það einungis til GSM farsímastöðva. Tæknilegt hlutleysi er grundvallarregla í fjarskiptalöggjöf ESB sem innleidd hefur verið í landsrétt. Lagaákvæði um að reikiákvæði verði eingöngu látið ná til GSM tækni en ekki annarrar farsímataækni gengur í berhögg við regluna um tæknilegt hlutleysi, en í öðrum ákvæðum fjarskiptalaga er ekki gerður greinarmunur á þeirri tækni sem notuð er við að veita farsímaþjónustu. Í ljósi framangreinds telur Síminn rétt að "GSM" verði fellt út úr frumvarpstextanum, en ákvæðið standi óbreytt að öðru leyti.

2.5. Um 6. gr.

Að mati Símans er ákvæðið óljóst þar sem ekki er skýrt hvort verið sé að gera kröfu til sýnileika í rauntíma eða yfirlit, sem gert er aðgengilegt eftirá. Ljóst er að erfiðleikum er bundið að sýna notkun í rauntíma. Til er hugbúnaður sem veitir upplýsingar um hvort viðkomandi sé að hala niður innanlands eða erlendis frá. Hins vegar er hugbúnaðurinn ófullkominn hvað varðar nákvæmni skráningar um tengingar. Verði farin sú leið, sem 6. gr. frumvarpsdraganna kveður á um, mun það gefa neytendum falskt öryggi og stuðla að misræmi milli skynjunar viðskiptavinar um notkun og raunverulegrar notkunar sem reikningar byggja á. Umræddur hugbúnaður mun því skapa óþægindi meðal notenda Internetþjónustu. Að mati Símans verður neytendum ekki betur borgið með þeim hugbúnaði sem vísað er til í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins.

Síminn býður í dag viðskiptavinum sínum upp á að fylgjast með erlendu niðurrhali á þjónustusíðum Símans með klukkutíma seinkun. Þessi þjónusta er mikið notuð og að mati Símans nægjanleg að tryggja þá neytendavernd sem leitast er við að tryggja með frumvarpinu.

Með hliðsjón af ofangreindu leggur Síminn til að skýrt komi fram í athugasemdum við 6. gr. að um sé að ræða kröfu sem nái til notkunar eftirá, en ekki til rauntíma.

2.6. Um 7. gr.

Í ákvæði 7. gr. er víða vísað til notenda þjónustu. Síminn telur það villandi hugtakanotkun þar sem að hugtakið notandi kann að vísa til notenda sem nota fjarskiptatæki án þess þó að vera skráðir fyrir þjónustunni. Síminn leggur til að hugtakið "áskrifandi", sbr. 7. tl. 3. gr. fjarskiptalaga, komi í staðinn þar sem það á við.

Ljóst er, að þær kröfur sem 7. gr. leggur á fjarskiptafyrirtæki munu hafa veruleg áhrif á rekstur þeirra verði ákvæðið samþykkt í óbreyttri mynd.:

- Síminn varðveitir eingöngu gögn um hverjum viðskiptavinur tengist í erlendum samskiptum. Varðveislu gagna um innlendar tengingar er ekki til að dreifa. Ástæðan er sú, að um umtalsverðan kostnað yrði að ræða, svo sem vegna fjárfestinga í búnaði og húsnæði fyrir hýsingu þess búnaðar, enda um verulegt gagnamagn er að ræða. Síminn leggur því til að orðin "*jafnframt því að upplýsa um allar tengingar sem notandinn hefur gert*" falli niður.
- Síminn getur ekki veitt upplýsingar um hver hafi átt frumkvæði að tengingu vegna tæknilegra annmarka. Hægt er að sjá hvort að gögn séu að berast til rétthafa en ekki er hægt að sjá hvort viðkomandi hafi beðið um fjarskiptasendinguna eða gagnaðilinn hafi átt frumkvæðið. Síminn veit ekki til þess að þetta sé framkvæmt erlendis. Síminn leggur því til að setningarhlutinn "*og hvort notandinn hefur frumkvæði að tengingu eða ekki*" falli út.

Í 2. mli. þeirrar mgr. sem 7. gr. frumvarpsins ráðgerir að verði bætt við sem ný mgr. er hugtakið "auðkenni" notað án frekari skýringar. Þýðing orðsins er óljós í því samhengi sem það er notað. Síminn leggur því til að orðið "auðkenni" verði fellt út.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu leggur Síminn til að tilvitnaður 2. mli. hljóði svo: *"Lágmarksskráningin skal tryggja að fjarskiptafyrirtæki geti upplýst hver af viðskiptavinum þess var réttthafi tiltekins símanúmers, IP-tölu, notendanafns, tímasetningar tenginga, tímalengd, hverjum var tengst og magn gagnaflutnings hvort sem er til eða frá viðkomandi rétthafa".*

Verði fallist á tillögu Símans mun sannanlega falla til kostnaður á hendur félaginu. Verði hins vegar óbreytt orðalag að lögum mun þessi kostnaður aukast svo verulega að ekki verður hjá því komist að lögreglyfirvöld beri hann.

Í 2. mgr. 7. gr. frumvarpsdraganna er svohljóðandi ákvæði:

"Fjarskiptafyrirtæki skulu setja sér verklagsreglur um meðferð persónuupplýsinga og eyðingu gagna í samræmi við ákvæði þessarar greinar og skilyrði sem Persónuvernd kann að setja"

Síminn sér ekki ástæðu til að fjarskiptafyrirtæki setji sér verklagsreglur um meðferð persónuupplýsinga og eyðingu gagna. Óþarfi er að hafa slík sérákvæði í fjarskiptalögum þar sem lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga eru skýr hvað þetta varðar. Jafnframt er óeðlilegt að fjarskiptafyrirtæki þurfi að setja sér verklagsreglur um kröfur sem Persónuvernd kann hugsanlega að setja í náinni framtíð.

Rétt er að taka fram að um ósamræmi er að ræða milli greina frumvarpsins og greinar í athugasemdum við frumvarpinu, t.a.m. er umfjöllun 2. liðar 7. gr. samkvæmt frumvarpinu að finna í umfjöllun um 8. gr. í athugasemdum. Aðrar greinar hafa færst til samsvarandi.

2.7. Um 8. gr.

Síminn gerir sér grein fyrir að málefnalegar ástæður liggja að baki 8. gr. frumvarpsins. Þó verður ekki hjá því komist að gera eftirfarandi athugasemdir.

Ljóst er að verði 8. gr. frumvarpsins samþykkt í óbreyttri mynd mun ákvæðið verða til þess fallið að raska samkeppni þar sem íslensk fjarskiptafyrirtæki munu ekki sitja ekki við sama borð og almennt gerist hjá öðrum fjarskiptafyrirtækjum á EES-svæðinu. Það er vandséð að rannsóknarhagsmunir á Íslandi séu ríkari en annars staðar í Evrópu, en ekki er vitað til þess að hliðstætt ákvæði sé að finna í erlendri löggjöf.

Verði 8. gr. frumvarpsins að lögum má telja líklegt að þeir aðilar sem með ásetningi ætla sér að stunda refsiverða hegðun finni aðrar leiðir til að ná sínu fram. Sala á fyrirfram greiddum símakortum (frelsi) fer fram á mörgum stöðum víða um land, s.s. í verslunum Símans, bensínstöðvum, söluturnum og í millilandaflugi. Illframkvæmanlegt væri að tryggja rétta skráningu á öllum þessum sölustöðum.

Í nánustu framtíð verður handhöfum erlendra fyrirframgreiddra símakorta gert mögulegt að nýta sér dreifikerfi Símans og þá þjónustu sem þar eru í boði. Því verður auðvelt fyrir notanda sem ætlar sér að stunda refsivert athæfi að fá sér fyrirframgreidd frelsikort í útlöndum og nýta þau hér, án nokkurar skráningar.

Í lokamálslið 8. gr. frumvarpsins segir: " Við kaup símakorts skal kaupandi framvísa skilríkjum". Ljóst er að þúsundir útlendinga sem nýta sér frelsisþjónustu Símans munu einvörðungu geta sýnt fram á nafn og heimilisfang. Gagnagrunnur sem væri uppbyggður að mestu leyti á nafni og heimilisfangi er ekki líklegur að gefa rétta mynd af einstaklingum sem standa að frelsisviðskiptum enda slík skráning mjög ófullkomin þegar kennitala er ekki til staðar.

Með vísan til alls ofangreinds leggur Síminn til að 8. gr. frumvarpsins verði felld úr frumvarpsdrögunum. Að öðrum kosti munu íslensk fjarskiptafyrirtæki verða fyrir auknum kostnaði og tekjutapi vegna löggjafar sem erlend fyrirtæki búa ekki við.

2.8. Um 9. gr.

Síminn gerir sér grein fyrir þeim málefnalegu ástæðum er liggja að baki 9. gr. frumvarpsins. Hins vegar ber að fara varlega í það að skerða réttindi einstaklinga með þeim hætti sem frumvarpið mælir fyrir um.

Ákvæði 9. gr. frumvarpsins hljóðar svo: "Fjarskiptafyrirtæki er þó rétt og skylt að veita lögreglu, í þágu rannsóknar opinbers máls, upplýsingar um hver sé skráður eigandi eða notandi ákveðins símanúmers og/eða vistfangs (ip-tölu)."

Síminn leggur til að orðalagið "eða notandi" falli niður. Ástæðan er sú að Síminn getur ekki tryggt skráningu á því hver sé notandi símanúmers. Notandi getur verið hver sem er og ekki endilega sá sem er áskrifandi þjónustunnar.

Fallist er á þau sjónarmið sem rakin eru í athugasemdum við frumvarpið að tilgangurinn með leyninúmerum sé ekki að torvela rannsókn opinberra mála. Hins vegar er Síminn ósammála þeirri staðhæfingu að hægt sé leggja símanúmer og ip-tölu að jöfnu.

Ip-tölur eru tölur sem geta sagt til um hvar viðkomandi rétthafi hafi borið niður á internetinu, sé vitað um tíma fjarskiptanna. IP-tölur eru þess eðlis að þær eru hvergi að finna nema í annálum tengdum fjarskiptum. Hafi lögregla komist yfir ip-tölu eru miklar líkur til þess að notkun viðkomandi einstaklings sé þar á bakvið; m.ö.o gefur ip-tala möguleika á að tengja saman notkunarmynstur og persónu. Löggjafinn væri með þessu að seilast býsna langt inn á einkalífsrétt einstaklinga, sem varinn er af meginreglu 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Með vísan til framangreinds þá kunna sjónarmið sem liggja að baki 2. mgr. 71. gr. að eiga við þegar um ip-tölur er að ræða. Ef á reyndi er óvíst hvort 9. gr. frumvarpsins stæðist 71. gr. stjórnarskrár Íslands.

Með hliðsjón af ofangreindu leggur Síminn til að 9. gr. frumvarpsins orðist svo: "Fjarskiptafyrirtæki er þó rétt og skylt að veita lögreglu, í þágu rannsóknar opinbers máls, upplýsingar um hver sé skráður eigandi ákveðins símanúmers."

3.0. Lokaorð

Fulltrúar Símans eru reiðubúnir til að funda með ráðuneytinu og skýra sjónarmið félagsins í einstökum atriðum.

Virðingarfyllt,
f.h. Landssíma Íslands hf.

Páll Ásgrímsson, hdl.