

Alþingi
Erindi nr. P 140/892
komudagur 12.1.2012

Nefndarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. janúar 2012.

Umsögn Fjarskipta ehf. (Vodafone) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun (CERT, tíðniréttindi, rekstargjald o.fl.) 140. löggjafarþing, þskj. 438 – 362. mál.

1. Inngangur

Fjarskipti ehf. (Vodafone) hafa falið undirrituðum lögmanni að koma á framfæri athugasemdum félagsins við framangreint frumvarp en umsagnarfrestur var veittur til dagsins í dag, 12. janúar 2012. Vísast einnig til fundar hjá umhverfis- og samgöngunefnd þann 13. desember sl. sem undirrituð sótti f.h. Vodafone.

Rétt er að ítreka almennt þau sjónarmið sem fram komu á fundinum að því er varðar undirbúning og samráð við gerð frumvarpsins en ljóst er að innanríkisráðuneytið hefur ekki sinnt lögbundnu samráði við fjarskiptaráð. Í 6. mgr. 2. gr. fjarskiptalaga er mælt fyrir um að samgönguráðherra skipi fjarskiptaráð og hlutverk þess sé m.a. að veita ráðuneytinu umsagnir um fjarskiptamál, breytingar á löggjöf, stefnumarkandi ákvarðanir stjórnvalda og fjarskiptaáætlun. Samsvarandi ákvæði er að finna í reglugerð 464/2006 um fjarskiptaráð. Fyrir liggur skýr afstaða fjarskiptaráð til þess að leita beri umsagnar ráðsins vegna fyrirhugaðra breytinga á fjarskiptalögum sbr. bókun ráðsins frá 22. mars 2010. Allt að einu hefur fjarskiptaráði ekki verið skipaður formaður frá sumrinu 2010 og starfsemi þess því legið niðri. Þrátt fyrir að í frumvarpi því sem hér er til umsagnar sé lagt til að umrætt fjarskiptaráð verði lagt niður verður ekki séð að tillaga að lagabreytingu leysi framkvæmdavaldið undan lögbundinni skyldu að þessu leyti. Vakin er athygli nefndarinnar á því að sambærilegar athugasemdir komu fram af hálfu umbjóðanda míns við meðferð frumvarps fyrir nefndinni á haustmánuðum 2010.

2. Nánar um frumvarpið

2.1. Um númeraflutninga – HÍN

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að við 15. gr. fjarskiptalaga bætist málsgrein sem feli í sér að Póst- og fjarskiptastofnun hafi eftirlit með sameiginlegum númeragrunni til uppflettingar á númerum og framkvæmdar á númeraflutningum. Skuli högun grunnsins og gerð sameiginlegra verkferla um númeraflutninga háð samþykki stofnunarinnar.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að Hið íslenska númerafélag ehf. (HÍN) haldi utan um skráningu á númerum í tal- og farsímabjónustu auk þess sem númeraflutningur er framkvæmdur gegnum sjálfvirkt beiðnakerfi grunnsins. Þá segir að víða erlendis sé slíkur miðlægur gagnagrunnur rekinn af eftirlitsstjórnvaldi eða öðrum opinberum aðila en hér á landi hafi markaðsaðilum tekist að leysa úr úrlausnarefninu án aðkomu stjórnvalda. Til að taka af allan vafa um að viðbótarkóðar eða annars konar númeramerkingar falli undir eftirlitsvald Póst- og fjarskiptastofnunar þyki hins vegar rétt að bæta umræddri málsgrein við ákvæðið.

Að mati umbjóðanda míns færi hins vegar betur á því þar sem málefni HÍN eru hér til skoðunar að mæla fyrir um það í lögum að Póst- og fjarskiptastofnun skuli annast rekstur umrædd gagnagrunns. Þó svo að taka megir undir framangreint um að markaðsaðilum hafi tekist að leysa úr úrlausnarefninu án aðkomu stjórnvalda er ljóst að það verður erfiðara eftir því sem fleiri aðilar koma að málinu. Hafa ber í huga að HÍN var komið á fót þegar eingöngu tveir aðilar voru starfandi á tal- og farsímamarkaði. Nýir aðilar á markaði hafa átt þess kost að gerast hluthafar í HÍN á sömu kjörum og reynt er að tryggja jafnræði aðila. Hins vegar hafa hnökrar á þessu fyrirkomulagi orðið fleiri eftir því sem aðilum fjölgar á markaði. Þá ber einnig að líta til þess að ekki er heppilegt út frá samkeppnislegu tilliti að aðilar sem eiga í samkeppni á markaði verði að eiga með sér samstarf líkt og það sem fram fer á vettvangi HÍN. Umbjóðandi minn leggur því til að umræddu ákvæði verði breytt á þá lund að Póst- og fjarskiptastofnun starfræki umræddan gagnagrunn og sinni eftirliti með númeraflutningum.

2.2. Verklagsreglur – Öryggisvottun

Í 7. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 47. gr. fjarskiptalaga þess efnis að fjarskiptafyrirtæki skuli setja sér verklagsreglur um viðbrögð við beiðnum um aðgang lögreglu að persónuupplýsingum og að fjarskiptafyrirtæki skuli óska öryggisvottun lögreglu vegna þeirra starfsmanna sem annast tengingar á símhlustun.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að í umræddum verklagsreglum skuli felast að fyrirtækin eigi að skrá og veita lögbærum yfirvöldum eftir þörfum upplýsingar um málsmeðferð, fjölda beiðna sem borist hafa lagaleg rök og viðbrögð við beiðnum. Með ákvæðinu sé ætlunin að tryggja skilvirkara utanumhald varðandi símhleranir og aðra slíka gagnaöflun sem auðveldað geti eftirlit og þannig stuðlað að ríkara réttaröryggi. Að mati umbjóðanda míns sætir hins vegar verulegri furðu að eftirlit með aðgerðum lögreglu sé á þennan hátt fært til fyrirtækja á markaði og það sé þeirra að tryggja réttaröryggi borgaranna. Telji löggjafinn nauðsynlegt að festa í lög ákvæði er varðar eftirlit um starfsemi lögreglu á þennan hátt hlýtur að vera heppilegra að fela slíkt eftirlit opinberum aðila s.s. ríkissaksóknara en velja ekki ábyrgðinni yfir á fyrirtæki á markaði. Hafa ber í huga að afhending fjarskiptafyrirtækja á gögnum til lögreglu og tengingar vegna símhlustunar kemur til vegna lagaskyldu fjarskiptafyrirtækja að kröfu lögreglu. Því verður að telja eðlilegt að utanumhald málsmeðferð, eðli beiðna og umfang sé í höndum þess sem almennt ber að hafa eftirlit með störfum lögreglu.

Að því er varðar öryggisvottun starfsmanna sem annast tengingar á símhlustun er af hálfu umbjóðanda míns rétt að ítreka þau sjónarmið sem komu fram á fundi með nefndinni 13. desember sl. að leggja verður áherslu á að tryggja nafnleynd umræddra starfsmanna. Formleg öryggisvottun einstakra starfsmanna gæti stefnt sjónarmiðum um nafnleynd starfsmanna í hættu. Umbjóðandi minn telur því rétt að í ákvæðinu verði veitt heimild til ráðherra til að setja reglur

um öryggisvottun starfsmanna og samskipti lögreglu við umrædda starfsmenn þar sem m.a. verði tryggð nafnleynd starfsmannanna.

2.3. CERT – Hækkun eftirlitsgjalds

Í 8. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um nýtt ákvæði um öryggis- og viðbragðshóp til verndar ómissandi upplýsingainnviðum (CERT). Þá er í 14. gr. mælt fyrir um hækkun eftirlitsgjalds sem samkvæmt greinargerð er til þess að standa straum af kostnaði vegna reksturs umrædds CERT hóps.

Umbjóðandi minn leggst í sjálfu sér ekki gegn því að gripið verði til sérstakra aðgerða og komið á fót kerfi til að vernda ómissandi upplýsingainnviði. Að mati umbjóðanda míns er þó ákvæði frumvarpsins um verksvið og valdheimildir hópsins óskýrt og heldur víðfemt. Vísast t.d. til heimilda hópsins til skimunar gagna og greiningar á efni fjarskiptasendinga.

Að því er varðar fyrirætlanir stjórnvalda um að velta fjármögnun CERT hópsins yfir á fjarskiptafyrirtæki er að mati umbjóðanda míns fráleitt að fyrirtækin eigi á þennan hátt að standa straum af kostnaði við almannavarnir. Netöryggismál varða eðli málsins samkvæmt hagsmuni almennings almennt. Á fundi með umhverfis- og samngöngunefnd tiltók fulltrúi innanríkisráðuneytisins sérstaklega að raforkukerfi, upplýsingakerfi stjórnarráðsins og kerfi bankastofnanna gætu sætt netárásam. Sýnir sú afstaða ráðuneytisins að hér er um almannavarnir í landi almennt að ræða. Verður því með engu móti séð hvaða rök hnígi til þess að fjarskiptafyrirtæki fjármagni þessa starfsemi með hækkun eftirlitsgjalds. Þá kom einnig fram á framangreindum fundi að gert er ráð fyrir ríku samstarfi hópsins við fjarskiptafyrirtæki t.d. vegna tæknikunnáttu og sérþekkingar innan þeirra. Er því ljóst að fjarskiptafyrirtækin muni leggja til vinnunnar bæði þekkingu og tíma starfsmanna.

Einnig ber að hafa í huga að innheimta gjalds af fjarskiptafyrirtækjum til að standa straum af rekstri CERT kann að brjóta í bága við 12. gr. tilskipunar 2002/20/EB, svonefnd heimildartilskipun. Tilskipunin hefur verið tekin upp í EES samninginn sbr. XI. viðauki við samningi, liður 5ck. Í ákvæðinu er álagning skatta og gjalda á fjarskiptafyrirtæki afmörkuð við umsýslukostnað við eftirlit með fyrirtækjunum. Eins og fram kom á framangreindum fundi 13. desember sl. rekur framkvæmdastjórn ESB tvö samningsbrotamál fyrir EB-dómstólnum vegna veltuskatts á fjarskiptafyrirtæki. Þrátt fyrir að fulltrúi innanríkisráðuneytisins hafi talið umrædd mál framkvæmdastjórnarinnar litlu skipta þar sem ekki lægi fyrir endanleg niðurstaða EB-dómstólsins ber að mati umbjóðanda míns að hafa trúnaðarskyldu EES samningsins í huga.

Samkvæmt 6. gr. EES samningsins sem og 2. mgr. 3. gr. Samningsins um Eftirlitsstofnun og Dómstól að taka ber mið af dómafordæmum EB-dómstólsins þegar um er að ræða ákvæði Rómarsamningsins sem eru efnislega samhljóða ákvæðum EES reglna. Af því leiðir að niðurstaða EB-dómstólsins í framangreindum málum er varða túlkun á 12. gr. heimildartilskipunarinnar hefur þýðingu að EES rétti.

Í 3.gr. EES-samningsins er kveðið á um að samningsaðilar skuli gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiðir. Í þessari trúnaðarskyldu felst bæði athafnaskylda stjórnvalda samningsaðila en einnig sú skylda að aðhafast ekkert það sem stefnt getur skuldbindingum samkvæmt

samningnum í hættu. Í þessu felst að mati umbjóðanda míns að leiki vafi á um að tiltekin framkvæmd eða regla brjóti í bága við EB/EES rétt, s.s. þar sem framkvæmdastjórn ESB eða Eftirlitsstofnun EFTA hafi komist að þeirri niðurstöðu og höfðað samningsbrotamál, ber stjórnvöldum skylda til að halda að sér höndum við beitingu slíkrar reglur þar til niðurstaða liggur fyrir.

2.4. Viðurlög

Lagt er til í 11. gr. frumvarpsins að Póst- og fjarskiptastofnun verði heimilt að beita fyrirtæki viðurlögum vegna nánari tilgreindra brota. Í greinargerð með frumvarpinu er rökstuðningur fyrir umræddri viðurlagaheimild einkum sá að flestar systurstofnanir Póst- og fjarskiptastofnunar hafi yfir að ráða slíkum heimildum. Umbjóðandi minn getur ekki fallist á þá fullyrðingu frumvarpshöfunda. Vísast t.d. til minnisblaðs Páls Ásgrímssonar hdl. um viðurlagaákvæði frumvarpsins sem lagt var fram á fundi nefndarinnar 13. desember sl.

Af umfjöllun í greinargerð má ráða að frumvarpshöfundar hafi einna helst haft viðurlagaheimildir samkeppnisfirvalda í huga við framsetningu umræddra ákvæða. Að mati umbjóðanda míns er hér þó um verulega frábrugðið eftirlitshlutverk að ræða. Í fyrsta lagi ber að hafa í huga eftirlit samkeppnisfirvalda er takmarkað við bannreglur samkeppnislaga, þ.e. að staðreyna hvort brotið *hafi verið* gegn ákvæðum samkeppnislaga. Verði brot staðreynt eru einu úrræði samkeppnisfirvalda að beita viðurlögum s.s. fyrirmæli um tiltekna hegðun og stjórnvaldssektir. Eftirlitshlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar er hins vegar mun víðtækara og nær bæði til úrskurðarvalds í málum þar sem kvartað er til stofnunarinnar, almenns eftirlits með tiltekinni starfsemi og t.d. markaðsgreininga og álagningu kvaða á fyrirtæki. Til að mynda hefur stofnunin eftirlit með því að fjarskiptafyrirtæki uppfylli almenn skilyrði laga um heimild til fjarskiptastarfsemi en stofnunin hefur vald að lögum til að svipta menn slíkri heimild ef brot eru víðfeðm. Það er þannig ekki rétt að mati umbjóðanda míns að leggja þessar eftirlitsstofnanir að jöfnu. Þegar stjórnsluviðurlög sem þessi eru lögfest verður að vera ljóst að önnur og vægari úrræði stjórnvalda komi ekki að nægu haldi t.d. bein eða óbein þvingunarúrræði. Það verður að gæta að því að viðurlög sem lögfest eru séu skilvirk, markviss og hófleg miðað við eðli lögbrots. Er vert að hafa þetta í huga þegar hin hugsanlegu brot sem talin eru upp í 11. gr. eru skoðuð. Ekki liggur fyrir af hverju er til að mynda valin sú leið að beita stjórnvaldssektum í stað t.d. dagsekta sem er þvingunarúrræði en ekki viðurlög. Ætti slíkt úrræði mun betur við mörg af þeim brotum sem talin eru upp í ákvæðinu.

Að því er varðar ákvæði 10. gr. um refsíabýrgð vísar umbjóðandi minn til þess er fram kom á fundi umhverfis- og samgöngunefndar 13. Desember sl. um vafa á því að umræddar refsíheimildir uppfylli kröfur um skýrleika. Í greinargerð með frumvarpinu segir að skrept sé á ákvæðinu og tilhögun í þeim tilvikum sem eftirlitstofnuninni er heimilt eða skylt að vísa málum til frekari málsmeðferðar á vegum lögreglu eða ákærvalds en á ákvæðið þarfnis að öðru leyti ekki skýringa. Umbjóðandi minn telur hins vegar ákvæðið þarfnast verulegra skýringa og umfjöllunar að því er varðar skýrleika refsíheimilda. Þætti umbjóðanda mínum vænlegast í þessu sambandi að leitað yrði sérstaklega álits refsiréttarnefndar, réttarfarsnefndar og eftir atvikum Dómarafélags Íslands og Lögmannafélagsins.

2.5. Ákvæði til bráðabirgða

Vísað er til fyrri athugasemda um ákvæði til bráðabirgða sem heimilar gjaldtöku sem nemur þremur milljónum króna fyrir hvert úthlutað MHz af 791-821 / 832-862 MHz.

Umbjóðandi minn gerir ekki athugasemdir við heimild gjaldtöku vegna tíðniúthlutunar enda teljast tíðnir til auðlinda landsins. Umbjóðandi minn telur hins vegar rétt að vekja athygli nefndarinnar á því að hér er um mun hærra gjald en áður hefur tíðkast að ræða, líkt og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu. Í greinargerðinni kemur fram að hærra gjald helgist af fjölbreyttum nýtingarmöguleikum tíðnisviðsins og tæknilegum eiginleikum þess, sbr. t.d. langdrægni og þéttari útbreiðslu. Af þeim sökum telur umbjóðandi minn rétt að vekja athygli nefndarinnar á því að um er að ræða tíðnisvið sem hentar til veitingar svonefndar fjórðu kynslóðar farnetsþjónustu, nýrrar tækni sem er að ná útbreiðslu í Evrópu. Vegna framangreindra eiginleika, þ.e. langdrægni, er um að ræða það tíðnisvið sem best hentar til þess að byggja upp slíka þjónustu í dreifbýli. Að mati umbjóðanda míns skýtur því skökku við að áformað sé að taka hærra gjald fyrir úthlutun umræddrar tíðni enda eðli málsins samkvæmt um færri notendur slíkrar þjónustu að ræða í dreifbýli en á höfuðborgarsvæðinu þar sem nægt rými er á t.d. 1800 MHz tíðnisviðinu til uppbyggingar fjórðu kynslóðar þjónustu. Sú gjaldtaka sem fyrirhuguð er í frumvarpinu er því til þess fallin að draga úr hvata til fjárfestingar og uppbyggingu þjónustu í dreifbýli sem þó virðist meðal annars vera markmið ákvæðisins. Hafa ber í huga í þessu sambandi að þrátt fyrir áður nefnda langdrægni tíðnisviðsins er uppbygging dreifikerfis í dreifbýli ávallt kostnaðarsöm t.d. vegna fjarlægða í burðavirki og eins og áður segir þar sem færri notendur eru um þjónustuna. Verður því ekki séð að færð hafi verið fyrir því sannfærandi rök að sexfalda beri gjald fyrir umrætt tíðni svið, þ.e. 3 milljónir per MHz á móti 500 þúsund per MHz á 1800 MHz tíðnisviðinu.


Dóra Sif Tynes, hdl.