

PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

SUÐURLANDSBRAUT 4
108 REYKJAVÍK

SÍMI 510 1500 PÓSTUR PFS@PFS.IS
FAX 510 1509 VEFUR WWW.PFS.IS



Alþingi - Atvinnuveganefnd
b.t. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. október 2014

Málsnúmer: 2014090081
Skjalalykill: 15.3.4

Málefni: Umsögn um þingsályktunartillögu um hagnýtingu Internetsins

Vísað er til erindis atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 26. september 2014, þar sem Póst- og fjarskiptastofnun er gefinn kostur á því að skila inn umsögn um tillögu til þingsályktunar um hagnýtingu internetsins og réttarvernd notenda, sbr. þingskjal 16 – 16. mál.

I.

Afmörkun málaefnisins

Póst- og fjarskiptastofnun telur að efni þingsályktunartillögunnar liggi á sviði *upplýsingasamfélagsins*, nánar tiltekið innan stjórnisýslu internetsins (e. Internet Governance). *Stjórnisýsla internetsins* er hugtak sem ekki á sér fastmótaða eða lögbundna skilgreiningu hér á landi, en felur í sér að opinberir aðilar og einkaaðilar þrói og beiti sameiginlegum meginreglum, viðmiðum, reglum, ákvarðanatökuferlum og áætlunum sem móta og þróa notkun á internetinu.

Einstök verkefni sem lúta að upplýsingasamfélaginu og stjórnisýslu internetsins eru staðsett víðsvegar innan stjórnisýslunnar, þrátt fyrir að forræði á málaflokknum sé formlega á hendi innanríkisráðuneytisins. Má í þessu sambandi nefnda að rafræn auðkenning, sem getur verið nauðsynleg í tilteknum viðskiptum á internetinu, heyrir undir atvinnuvega – og nýsköpunarráðuneytið (iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið) og höfundarréttur á rafrænu efni liggur á verksviði menntamálaráðuneytisins. Hvoru tveggja eru lykilatriði þegar kemur að verslun og þjónustu á internetinu. Þá eru jafnframt mikilvægir þættir er lúta að stjórnisýslu internetsins á hendi einkaaðila og er skráning landslénsins .is af hálfu fyrirtækisins ISNIC gleggsta dæmið um það. Póst- og fjarskiptastofnun telur að sakapa þurfi heildstæðan ramma utan um upplýsingasamfélagið þar sem framkvæmd á einstökum verkefnum taki tillit til samverkandi þátta og móti þannig samræmda framkvæmd um aðgang og hagnýtingu á upplýsingum í þágu menntunar, rannsókna og verslunar og viðskipta.

II.

Verksvið Póst- og fjarskiptastofnunar

Hvað varðar aðkomu Póst- og fjarskiptastofnunar að stjórnisýslu internetsins að þá felst hún í eftirliti með undirliggjandi fjarskiptainnviðum. Gera má grein fyrir inntaki stjórnisýslu internetsins með lagskiptum hætti:

1. Fjarskiptainnviðir
2. Samskiptastaðlar og umferðarstýringar
3. Efni og þjónusta

Segja má að stjórnýsla Póst- og fjarskiptastofnunar taki til 1. og 2. lags samkvæmt framangreindu, en 3. lagið er sérstaklega undanskilið í starfsemi stofnunarinnar, en samkvæmt 5. mgr. 1. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 er tekið fram að lögin taki ekki til efnis sem sent er á fjarskiptanetum. Verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar taka því til virkni fjarskipta, þ.e. að fjarskiptanet séu til staðar, þau geti samtengst hvert öðru og beri og veiti aðgang að þeirri þjónustu sem um þau fara. Jafnframt tekur stjórnýsla Póst- og fjarskiptastofnunar til samskiptastaðla og umferðarstýringar í almennum fjarskiptanetum, en hins vegar heyrja samskiptastaðlar og umferðarstýring internetsins hérlendis ekki undir neitt stjórnvald.

III. Verkefni tengd Internetinu

Hér að neðan mun Póst- og fjarskiptastofnun gera nánari grein fyrir þeim verkefnum sem stofnunin hefur með höndum, eða ætti að hafa með höndum, sem hafa hvað mestu tengsl við efni þingsályktunartillögunnar. Mörg þessara verkefna er að rekja til breytinga á fjarskiptaregluverki Evrópusambandsins frá 2009, sem ekki er búið að innleiða hér á landi. Eru þetta verkefni sem lúta að uppbyggingu háhraðaneta og aukinni neytendavernd í internetþjónustu.

1. Uppbygging og þróun fjarskiptainnviða

Samkvæmt b.-lið 3. töluliðar 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun er það meðal verkefna stofnunarinnar að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskiptaþjónustu og upplýsingatækni m.a. með því að hvetja til uppsetningar og þróunar fjarskiptaneta og gagnvirkni þjónustu. Þetta verkefni lýtur að 1. laginu í inntaki stjórnýslu internetsins, þ.e. að til staðar séu heildstæð og örugg fjarskiptanet sem bera þá þjónustu sem til er ætlast. Hefur Póst- og fjarskiptastofnun þetta verkefni að leiðarljósi í flestum sínum störfum, en sérstaklega reynir á þetta við mótun kvaða að loknum markaðsgreiningum, t.d. að kvöð um aðgang að fjarskiptaneti verði ekki letjandi þáttur við uppbyggingu netsins, og við mótun útbreiðsluskilyrða í tíðniheimildum.

Á síðustu árum hefur færst aukinn þungi í þetta verkefni fjarskiptaefirlitsstofnanna á EES svæðinu. Kemur það til vegna metnaðarfullra markmiða Evrópusambandsins um að allir íbúar sambandsins hafi aðgang að 30 Mb/s háhraðatengingu á árinu 2020. Sambærileg markmið er að finna í tólf ára fjarskiptaáætlun sem Alþingi hefur samþykkt, en þar er gert ráð fyrir að 100% lögheimila og vinnustaða hafi aðgang að 30 Mb/s háhraðatengingu á árinu 2022. Til að slíkum markmiðum verði náð á næstu árum er ljóst að virkja þurfi fleiri úrræði til framkvæmda, heldur en leiða af almennum og viðskiptalegum markaðsforsendum. Hér er átt við að hið opinbera þurfi að samræma aðgerðir ólíkra aðila, t.d. fjarskiptafyrirtækja, veitufyrirtækja og Vegagerðarinnar, og jafnvel leggja til fé í formi ríkisstyrkja til fjármagna tilteknar framkvæmdir sem ekki standa undir sér fjárhagslega. Ný löggjöf og beiting regluverksins innan Evrópusambandsins hefur tekið mið af þessu. Annars vegar hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins/Eftirlitsstofnun EFTA sett leiðbeiningar um beitingu ríkisstyrktarreglna á sviði fjarskipta frá 20. febrúar 2013, en þar eru fjarskiptaefirlitsstjórnvöldum falin tiltekin verkefni sem styðja eiga við uppbyggingu af hálfu opinberra aðila, og hins vegar hefur verið gefin út tilskipun nr. 2014/61/EB um lækkun kostnaðar við uppbyggingu á háhraðanetum, en með henni er eftirlitsstjórnvaldi falið að

tryggja gagnkvæman rétt framkvæmdaraðila til að samnýta framkvæmdir og aðstöðu hvors annars til uppbyggingar á háhraðaneti, upplýsingamiðlun á milli þeirra o.fl.

Póst- og fjarskiptastofnun telur afar mikilvægt að nýta öll úrræði sem standa hinu opinbera til boða samkvæmt framangreindu til að styðja við uppbyggingu á háhraðanetum. Stofnunin vinnur að þróun fjarskiptamarkaðarins og innviða fjarskipta samkvæmt mótaðri fjögurra þrepa nálgun þar sem áhersla er lögð á frumkvæði markaðsaðila. Að öðru leyti beinast aðgerðir stofnunarinnar að samræmingu aðgerða fjarskiptafélag og veitufyrirtækja/sveitastjórna, beitingu alþjónustu og beitingu ríkisstyrkja þar sem markaðsbrestur er og markaðsaðilar treysta sér ekki til uppbyggingar.

2. Gæði internetþjónustu

Til þess að internetið nýtist til hinna ýmsu þarfa, t.d. í viðskiptum eða vegna afþreyingar, þarf gagnahraðinn að vera fullnægjandi og öruggur. Á undanföllum árum hefur verið nokkur misbrestur á því að einstaklingar og fyrirtæki hafi getað treyst á gæði nettenginga sinna. Þekkt er t.d. að gagnaflutningsþjónusta sé boðin með fram með allt að 12 Mb/s í ADSL og allt að 50 Mb/s í VDSL svo dæmi séu tekin. Vandinn er hins vegar sá að umrædd þjónusta er álagsbundin að nokkru leyti, þ.e. það getur dregið úr hraða eftir því sem fleiri notendur eru að nýta sér þjónustu á sama tíma, auk þess sem það geta verið flöskuhálsar víðsvegar í bakneti fjarskiptanets, þótt heimatengingin sem slík sé nokkuð öflug. Þetta getur átt við bæði í fastanetum og þráðlausum fjarskiptanetum. Með stórauðnu framboði á gagnaflutningshraða á undanföllum árum má segja að áhrifa þessa vandamáls hafi minnkað nokkuð.

Póst- og fjarskiptastofnun telur engu að síður þörf á því að setja reglur um lágmarksgæði nettenginga með það að markmiði að draga úr líkum þess að gæði internetþjónustunnar skerðist svo mikið að það bitni á notkunareiginleikum þeirrar þjónustu sem um ræðir. Í þessu sambandi má horfa til nýrrar tilskipunar ESB nr. 2009/136/EB um breytingar á alþjónustutilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2002/22/EB, en samkvæmt 3 mgr. 22. gr. hennar er fjarskiptaefirlitsstjórnvöldum innan EES svæðisins heimilt að setja lágmarkskröfur um gæði fjarskiptaþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun er kunnugt um að á vettvangi Evrópusamstarfsins er áhugi á því, af hálfu framkvæmdastjórnarinnar, að mæla fyrir um samræmdar gæðakröfur sem gilda skuli innan allra aðildarríkja sambandsins. Það er því ljóst að komandi misserum og árum þarf að fara fram vinna hér á landi við að innleiða gæðakröfur í fjarskiptaþjónustu, einkum háhraðanetsþjónustu, og þróa mælingaraðferðir og verkferla við framkvæmd gæðaúttekta.

3. Nethlutleysi

Frá upphafi internetsins hefur það verið vettvangur óheftra boðskipta, nýsköpunar og viðskipta eftir bestu getu (e. best effort). Með því er átt við að reynt er að tryggja sem best að fjarskiptanet geti annað öllum gagnaflutningi óháð efni, hugbúnaði o.s.frv. Þetta hefur verið að breytast á síðustu árum með tilkomu á æ bandfrekari þjónustum, t.d. myndbandsstraumar og skráarskiptamiðlun, og er nú farið að forgangsráða í ríkari mæli flutningi á efni og þjónustu um internetið.

Þessi þróun getur haft þær afleiðingar að framboð á forgangsþjónustum aukist og um leið dregið úr hvatanum til uppbyggingar á kerfum og dregið úr gæðum á hinu almenna interneti. Þannig gæti verið fyrir nothæfa internetþjónustu orðið lágtekjufólki ofviða að kaupa. Þá gæti tilhneiging lóðrétt samþættra fjarskiptafyrirtækja um að mismuna í hraða og gæðum internetþjónustu með tilliti tegundar efnis eða á milli efnisveitenda leitt til s.k. „Walled

Garden“ áhrifa, sem dregur úr möguleikum til nýsköpunar og innkomu smærri aðila á markaðinn.

Til að bregðast við þessari þróun hefur mótast meginreglan um *nethlutleysi* (e. Net Neutrality), en skilgreina mætti hugtakið á þann veg að „öll rafræn samskipti sem fara um almenn fjarskiptanet skuli meðhöndluð á jafnan hátt“. Nánar tiltekið felur nethlutleysi í sér að flytja skuli rafræn samskipti óháð: Efnisinnihaldi, hugbúnaði, notkunareiginleikum, þjónustu, búnaði, upprunavistfangi og móttökuvistfangi.

Í nýlegri tilskipun nr. 2009/140/EB til breytingar á s.k. rammatilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins 2002/21/EB er mælt fyrir um að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld eigi að gæta hagsmuna þegna EES svæðisins með því m.a. að stuðla að því að endanotendur geti gengið að og dreift efni og þjónustum á internetinu að eigin vali, sbr. g-lið 4. töluliðar 8. gr. Þá er kveðið á um það í tengdri tilskipun nr. 2009/136/EB sem breytir s.k. alþjónustutilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2002/22/EB á þann veg að fjarskiptafyrirtækjum sé skylt að upplýsa viðskiptavinum sínum í viðskiptaskilmálum ef fyrirtækið takmarki aðgang að efni og þjónustu af einhverju tagi og hvaða aðferðir séu notaðar, ef einhverjar, við að móta og stýra fjarskiptaumferð, sbr. c.-d. liði 22. gr. Þessar tilskipanir, sem og aðrar sem gefnar voru út á árinu 2009 til breytingar á evrópska fjarskiptaregluverkinu, hafa enn ekki verið innleiddar í íslensk lög. Telur Póst- og fjarskiptastofnun orðið afar brýnt að endurskoða íslensk fjarskiptalög með tilliti til þeirrar þróunar sem orðið hefur á evrópskri löggjöf á þessu sviði.

4. Netaðgangur sem grundvallarréttindi

Eins og þingsályktunartillagan ber með sér er aðgangur að interneti lykilatriði varðandi þátttöku almennings í nútímasamfélagi. Internetið er vettvangur margskonar samskipta og viðskipta og gegnir veigamiklu hlutverki til dæmis á sviði atvinnu, rannsókna, mennta og vísinda. Vegna mikilvægis internetsins í nútíma samfélagi hefur Evrópulöggjöf þróast á þann veg að skilgreina aðgang að interneti, auk efnis og þjónustu sem þar er að finna, sem grundvallarmannréttindi.

Með tilliti til þessa er í nýrri tilskipun nr. 2009/140/EB til breytingar á s.k. rammatilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins 2002/21/EB tekið fram, sbr. 1. gr. hennar, að takmarkanir á þessum rétti þurfi að uppfylla sömu skilyrði fyrir takmörkun á táníngafrelsi samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu. Þannig þarf aðgerð sem miðar að því að loka fyrir internettengingu, eða efni eða þjónustu sem þar er að finna, að vera viðeigandi, í samræmi við meðalhóf og nauðsynleg í lýðræðislegu samfélagi.

Framangreint felur í sér að ef til stendur að loka vefsíðu eða fjarlægja efni sem þar er að finna skuli slík aðgerð sæta ákveðinni málsmeðferð sem tryggir réttaröryggi þess aðila sem aðgerðin beinist að. Nú gilda engar sérstakar reglur um slíka málsmeðferð og verður því aðili, t.d. eigendur höfundaréttarvarins efnis, að leita til sýslumanns, samkvæmt almennum reglum um lögbann, um að heimila slíka aðgerð. Ef vafi þykir ríkja um réttarstöðuna fer krafan fyrst til úrlausnar hjá dómstóli. Þetta fyrirkomulag kann að vera of þungt í vöfum með tilliti til þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað á undanförmum árum um notkun internetsins, t.d. hvað varðar aðgengi að efni.

5. Skráning léna og IP tölur

Þegar kemur að hagnýtingu internetsins gegnir skráning og hýsing á lénum lykilhlutverki. Mikilvægt er að skráning léna sé aðgengileg þjónusta og að resktur hennar og tækniuhverfi uppfylli eðlilegar kröfur til öryggis. Þá þarf þjónustan og reglur um skráningu léna að uppfylla

þarfir markaðarins og fylgja þróun í stjórnsýslu internetsins. Viðast hvar í heiminum er umsýsla um skráningu léna í höndum opinberra aðila eða sjálfseignarstofnana, þar sem rekstur þjónustunnar miðast að því að tryggja almannahag, þ.e. ekki á grundvelli viðskiptalegra forsendna einkaaðila. Staðan hér á landi er hins vegar sú að þessi samfélagslega mikilvæga þjónusta er rekin og er í eigu einkaaðila, þ.e. fyrirtækisins ISNIC.

Til að bregðast við framangreindum aðstæðum, þ.e. að það sé ekki á höndum einkaaðila að ákveða aðgang að landsléninu .is, tryggja rekstur og öryggi þjónustunnar og eiga eindæmi um þróun og framboðs hennar á næstu árum var lagt fram lagafrumvarp um landslénið .is og önnur höfuðlén á 141. löggjafarþingi á árunum 2012-2013, sbr. þingskjal 521 - 421 mál. Megintilgangur frumvarpsins var að færa starfsemi um skráningu léna undir stjórnsýslulegt eftirlit og tryggja víðtækari aðkomu, bæði hins opinbera og annarra hagsmunaaðila, að mótun starfseminnar. Var 18. gr. frumvarpsins gott dæmi um það, en með því var ætlunin að koma á fót fjölskipaðri ráðgjafarnefnd um lénamál. Önnur efnisatriði frumvarpsins lutu að því að gera kröfur um rekstraröryggis gagnagrunnsvinnslunnar, setja almennar kröfur til skráningar léna og viðhafa eftirlit með gjaldskrá fyrir þjónustuna, eins og gjarnan er gert þegar tiltekin starfsemi er rekin í einokun, en það er t.d. gert á sviði fjarskipta og á raforkumarkaði.

Póst- og fjarskiptastofnun telur að ef ætlunin er að skapa heildstaða stefnu um hagnýtingu internetsins verði ekki undan því vikist að setja lög um landslénið .is og tryggja þannig aðkomu stjórnvalda að þeirri ómissandi aðstöðu sem felst í aðgangi að landsléninu .is.

Tölvur og tæki notenda á Internetinu eru tæknilega auðkenndir með svo kölluðum IP-tölum. IP-tölum internetsins má líkja við símanúmer talsímaneta, en símanúmer eru notuð til að auðkenna notendur talsímanetsins. Í árdaga internetsins þegar það var hannað þá sáu menn ekki fyrir hinn gríðarlega vöxt sem síðan hefur orðið í notkun þess. Þessi vöxtur hefur orðið til þess að lausar IP-tölur samkvæmt núverandi IP staðli, útgáfu 4 (þ.e. IPv4 - þar sem v4 stendur fyrir version 4), eru nú af skornum skammti í heiminum og hefur í raun öllum verið úthlutað. Hver heimsálfa á þó enn einhverjar IP-tölur til að úthluta til sinna þegna. Hins vegar er útgáfa IP-talna samkvæmt útgáfu 6 af IP-staðlinum (IPv6) rétt að hefjast. Þar hefur verið brugðist við þessu vandamáli og er talið að IP-tölur samkvæmt IPv6 muni duga um fyrirséða framtíð. Óljóst er hver staða þessara mála er á Íslandi, þó virðist sem innleiðing IPv6 gangi hægt. PFS telur tómarúm ríkja um stöðu þessara mála miðað við núverandi stjórnsýslulega skipan internetmála og lénamála. Enginn aðili virðist hafa það hlutverk að leiða innleiðingu hins nýja IPv6 staðals. Aðrar þjóðir hafa fyrir nokkru hafið undirbúning innleiðingarinnar og felst ákveðin áhætta í því að Ísland sitji hjá hvað þetta varðar. Þessi áhætta eykst eftir því sem tíminn líður og notkun internetsins eykst. Nú er því spáð að gríðarleg aukning verði á næstu árum á tækjum tengdum internetinu í tengslum við "the internet of things" og "M2M: machine to machine communications". Núverandi staða í IPv4 gæti hindrað slíka þróun og rýrt getu Íslands til að taka þátt í henni ef ekkert er að gert.

IV Lokaorð

Undanfarin misseri hefur, að mati Póst- og fjarskiptastofnunar, ríkt nokkur kyrrstaða hérlendis um þau málefni sem lúta að stjórnsýslu internetsins. Eins og fram kemur í c-lið þingsályktunartillögunnar er gerð tillaga um að gera úttekt á lagaumhverfinu. Stofnunin bendir því á í þessu sambandi að mikilvægt er að leiða í lög hérlendis sem fyrst, að hluta eða í heild, hið óinnleidda evrópska regluverk fjarskipta frá 2009. Með því verði skapað umhverfi um hluta þeirra mála sem aðsteðjandi eru hvað varðar internetið og hagnýtingu þess hérlendis.

Sú umræða sem leiðir af innleiðingu 2009 regluverks fjarskipta er þegar í gangi innan ríkja ESB og telur stofnunin mikilvægt að Íslandi geti að fullu verið þátttakandi hvað það varðar. Í þessu sambandi verði jafnframt horft til þess að skýra hlutverk aðila innan stjórnsýslunnar hvað varðar mikilvæga þætti er varða internetið.

Jafnframt bendir stofnunin á, vegna alþjóðlegs eðlis internetsins, að þörf er á aukinni þátttöku Íslands á alþjóðavettvangi þar sem þessi mál eru til umfjöllunar, t.d. innan vébanda Internet Governance Forum.

Sá tími að er liðinn að internetið er leikvöllur afmarkaðs hóps þjóðfélagsins. Í dag er internetið í raun þjóðfélagslega ómissandi innviður í öllum tæknivæddum ríkjum. Því verður að taka til umræðu hvaða áhrif þessi grundvallarbreyting hefur á þær leikreglur sem þjófélagið vill setja til að hagnýting internetsins verði jákvæð og örugg fyrir þegnana og hagnýtingu fyrir þjóðfélagið. Stofnunin fagnar því efni þessarar þingsályktunartillögu og vonar að ábendingar hennar verði að gagni við það að þróa áfram umræðuna um hagnýtingu internetsins.

Stofnunin lýsir sig reiðubúna að skýra frekar fyrir nefndinni þau sjónarmið sem fram koma hér að ofan. Jafnframt lýsir stofnunin sig reiðubúna að taka þátt í starfi vinnuhóps sem hefur það hlutverk að yfirfara lagaumhverfi þessara mála hérlendis, enda er ljóst að fjölmörg atriði er varða stjórnsýslu internetsins er sinnt af systurstofnunum stofnunarinnar í nágrannalöndum okkar.

Virðingarfyllst,



Björn Geirsson