

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Dagsetning: 23.11.2020
Málsnúmer: SRN20080048
Brefalykill: 6.1

Efni: Samandregin afstaða SRN til breytinga á fjarskiptafrumvarpinu

Að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis hefur ráðuneytið yfirfarið fram komnar umsagnir til nefndarinnar í 209. máli á 151. löggjafarþingi. Auk yfirlits yfir helstu breytingartillögur sem ráðuneytið telur rétt að brugðist verði við (og/eða skýringar), vill ráðuneytið í minnisblaði þessu leggja til breytingar á tilteknum ákvæðum frumvarpsins. Minnisblaðinu fylgir sjálfstæð samantekt vegna fram kominna umsagna um 87. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að fallist verði á neðangreindar breytingartillögur umsagnaraðila til nefndarinnar (eða, eftir atvikum, skýringar):

5. gr. - Í stað hugtaksins "neyðarfjarskipta" í 30. tölul. 5. gr. (*Orðskýringar*) verði talað um *neyðarsamskipti*.
9. gr. - Fallast má á athugasemd varðandi b-lið 9. gr. (*Sérstök skilyrði*, flutningsskylda nái einungis til sjónvarpsútsendinga, þ.e. línulegrar myndmiðlunar), enda var þessi skilningur áréttaður í umfjöllun um ákvæðið í greinargerð.
10. gr. - Fallast má á tillögu um að fella brott 2. másl. (upplýsingagjöf til PFS) og nýjan málslið aftast í 10. gr. (*Aðskilnaður sérleyfisstarfssemi frá fjarskiptastarfssemi*, kveðið verði nánar á um upplýsingagjöf til PFS í reglugerð).
25. gr. - Fallast má á tillögu um að fella brott 5. másl. 1. mgr. 25. gr. (*Innanhússfjarskiptalagnir*, óheimilt sé að tengjast við innanhússlagnir sem ekki eru í samræmi við lög/reglur, með vísun í nýlega staðfesta ákvörðun PFS af hálfu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála), en ekki virðist þörf á viðbót við síðasta málslið 1. mgr. (um að taka skuli tillit til skuldbindinga skv. EES-samningnum).
26. gr. - Fallast má á tillögu um að í stað orðsins „og“ í 4. mgr. 26. gr. (*Grunnkröfur þráðlauss fjarskiptabúnaðar*) komi „eða“ (óheimilt sé að framleiða eða markaðssetja búnað/hugbúnað við tiltekin skilyrði).
29. gr. - Að mati ráðuneytisins má fallast á að rök kunni að hníga að því að kveða á um heimild lögreglu til að óska eftir truflun fjarskipta á ákveðnum svæðum, t.a.m. í tilteknum lögregluadgerðum þar sem almannahætta er til staðar en ígrunda þarf vel hvaða áhrif slík heimild hefði á almenning. Aðstæður geti verið með þeim hætti, í neyðartilvikum, að ekki sé svigrúm til að bera slíka ákvörðun undir dómstóla. Aðgerðir af þessu tagi geta þó bitnað á grandalausum notendum, sem er ekki tilfellið innan lóða fangelsa. Ef af yrði væri þó rétt að gera ráð fyrir sérákvæði um þetta (eða sjálfstæða málsgrein) og brýnt að útfærsla væri unnin í samráði við lögregluþyrirvöld og dómsmálaráðuneyti.
34. gr. - Að því er varðar breytingartillögur á fyrstu tveimur málsgreinum ákvæðisins (*Aðgangur að landi og mannvirkjum*), sem verða 1. og 3. mgr. og tillögu að nýrri 2. mgr., er varða samþykktarferli lagnaleiða sem taldar eru nauðsynlegar, koma þær að mati ráðuneytisins vel til álita og kunna að ríma vel við niðurstöður skýrslu átakshópsins sem forsætisráðherra skipaði í kjölfar óveðurs veturinn 2019-20. Við útfærslu ákvæðisins þarf þó að horfa til eignaréttar og stjórnarskrár. Nokkurra lagfæringa væri þörf á

orðalagi (snurfus/málfræðilegt), auk þess sem ákvarðanir PFS eru almennt ekki kærnlegar til ráðuneytisins og ekki mælt með því í þessu samhengi. Benda má á þann möguleika að einskorða (til að byrja með a.m.k.) slíka heimild við opinber innviðafyrirtæki á borð við Neyðarlínu/Öryggisfjarskipti, Orkufjarskipti og sambærilega aðila – sem gegna samfélagslega mikilvægu hlutverki.

38. gr. - Rétt er að fallast á tillögu um að færa orðalag 3. mgr. 38. gr. (*Kvaðir án undangenginnar markaðsgreiningar*), til samræmis við Kóðann og fella brott orðin „eða eftir atvikum að eigin frumkvæði, í sérstökum tilfellum“. Þá má fallast á að breyta lokamálslið 3. mgr. og geta þar um tillit til áhættu, en til að gæta samræmis við texta tilskipunar er betra að orða málsliðinn á eftirfarandi hátt: „Kvaðir geta falist í skyldu til að veita aðgang að viðkomandi nethlutum og tengdri aðstöðu, skyldu til gagnsæis og jafnræðis og um skiptingu kostnaðar vegna aðgangs að teknu tilliti til áhættuþátta þar sem það á við“. Ábending umsagnaradila er rétt að því er tilvísun í 5. mgr. varðar. Hún á að vera til 4. mgr. en ekki 3. mgr.

56. gr. - Ráðuneytið er sammála athugasemd um að ákvæðinu (*Aðskilin starfsemi*) verði eingöngu beitt sem algjöru lokaúræði eins og Kóðinn gerir ráð fyrir, enda er vikið að þessu sérstaklega í skýringum í greinargerð. Fallast má á tillögu um að breyta orðunum "renna stöðum undir" í "réttlæta" í a-lið 3. mgr.

75. gr. - Fallast má á breytingatillögu á 1. mgr. og tillögu um viðbótar-málslið við hana (vísun til fjarskiptabjónustu í stað símaþjónustu og kveðið verði á um að óheimilt sé að loka fyrir þjónustu vegna *vanskila* á yfirgjaldsþjónustu).

86. gr. - Fallast má á breytingartillögu á lokamálslið 3. mgr. 86. gr. (*Vernd fjarskiptamannvirkja*), er varðar bótaábyrgð og jarðstrengi. Í stað "(lagðir) eru" segi "(lagðir) hafa verið óvarðir".

88. gr. - Fallast má á breytingatillögu á lokaorðum 1. másl. 2. mgr. 88. gr. (*Leynd fjarskipta*); hann verði svohljóðandi (til samræmis við lokaorð 1. mgr.): „...nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum“. Að því er breytingartillögur á 2. mgr. 88. gr. varðar þarfnast þær skoðunar út frá hagsmunum almennings, en að mati ráðuneytisins fela þær litlar ef einhverjar breytingar í sér frá núverandi ákvæði.

89. gr. - Að mati ráðuneytisins liggja réttmæt sjónarmið að baki breytingartillögu á ákvæðinu (*Gögn um fjarskipti*), um að lögregla skuli geta fengið upplýsingar um hvaða símanúmer viðskiptavinur var með á tilteknu tímabili, og má fallast á hana enda felur breytingin ekki í sér ósanngjarna upplýsingagjöf út frá hagsmunum almennings og hún verði í samræmi við reglur um meðferð upplýsinga hjá lögreglu.

92. gr. - Að mati ráðuneytisins liggja réttmæt sjónarmið að baki breytingartillögu sama eðlis og við 89. gr. á 90. gr. (*Rannsókn sakamála*) og má fallast á hana enda felur breytingin ekki í sér ósanngjarna upplýsingagjöf út frá hagsmunum almennings og hún verði í samræmi við reglur um meðferð upplýsinga hjá lögreglu.

103. gr. - Vitnað er til tiltekinna staflíða 102. gr. frumvarpsins í 103. gr. (*Refsingar*) Að mati ráðuneytisins er aðferðafræðin; vísun til efnis viðeigandi ákvæða frumvarpsins, í samræmi við viðtekna hefð og ákvæði löggjafar á tengdum málefnasviðum, sbr. einkum fjölmíðla- og samkeppnislög. Þá er athygli vakin á 104. gr. frumvarpsins, sem einmitt var ætlað að víkja að þessu. Í 2. másl. 1. mgr. er berum orðum gert ráð fyrir að gáleysisbrot skuli aðeins varða sektum. Ráðuneytið er í sjálfu sér ekki mótfallið útvíkkun á refsihækkunarheimild, í þá veru sem embættið leggur til, þ.e. umfram 2. mgr. ákvæðisins. Að mati ráðuneytisins má fallast á breytingartillöguna á 5. mgr. (sem ranglega er vísað til sem „4. mgr.“ í umsögn); bætt verði við orðunum „í málum sem vísað er til lögreglu skv. 104. gr.“. Þá er mat ráðuneytisins að 6. mgr. megi fella brott, með vísan til skörunar við ákvæði 100. gr. frumvarpsins (óþörf endurtekning).

104. gr. - Ábending um að lögregla þurfi að geta aðhafst án kæru (*Kæra mála til lögreglu*). Að mati ráðuneytisins liggja réttmæt sjónarmið að baki breytingartillögunni sé litið til rannsóknarhagsmuna. Hins vegar verður einnig að meta hagsmuni almennings og því þarfnast þessi tillaga umræðu.

Í samræmi við tillögu Póst- og fjarskiptastofnunar leggur ráðuneytið jafnframt til breytingar á 1. og 3. mgr. 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá

Ákvæði 1. mgr. 52. gr. verði svohljóðandi (breyting auðkennd með skáletrun):

"Þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk *geti viðhaldið of háum gjöldum* eða *geti beitt verðþrýstingum* getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki *varðandi endurheimt kostnaðar og eftirlit með gjaldskrá s.s. kvaðir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs.*"

Í 1. mgr. er orðalag nokkuð ítarlegra en í samsvarandi ákvæði gildandi laga. Í stað þess að geta um lítinn mun á heildsöluverði og smásöluverði er orðalagi breytt til samræmis við tilskipunina og hugtakið verðþrýstingur notað í staðinn. Verðþrýstingur getur verið milli mismunandi framleiðslustiga í heildsölu en ekki eingöngu milli heildsölu og smásölu. Verðþrýstingur er vel þekkt hugtak úr samkeppnisrétti og felur það í sér að fyrirtæki sem starfar á fleiri en einu framleiðslustigi, hefur svo lítinn mun á heildsöluáðföngum til samkeppnisaðila og verði á næsta framleiðslustigi, hvort sem það er fráliggjandi heildsölustig eða eigin smásala, að samkeppnisaðilum er ómögulegt að keppa í verði á fráliggjandi framleiðslustigi. Ennfremur er áréttað að ákvæðið nær til hvers kyns kvaða um endurheimt kostnaðar og eftirlit með gjaldskrá.

Ákvæði 3. mgr. 52. gr. verði svohljóðandi (breyting auðkennd með skáletrun):

"Taka skal til athugunar hvort hægt er að sleppa kvöðum samkvæmt ákvæði þessu ef samkeppnisþrýstingur er þegar til staðar varðandi smásöluverð og kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og aðgang, *sér í lagi hvers kyns efnahagslegt hermipróf sem beitt er skv. 50. gr., tryggja skilvirkan aðgang án mismununar.*"

Í 3. mgr. er nýmæli sem felur í sér að áður en tekin er ákvörðun um að leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá skal taka til athugunar hvort hægt er að sleppa slíkri kvöð ef samkeppnisþrýstingur er þegar til staðar varðandi smásöluverð og kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og aðgang, sér í lagi hvers kyns efnahagslegt hermipróf sem beitt er skv. 50. gr., tryggja skilvirkan aðgang án mismununar. Efnahagslegt hermipróf (e Economic replicability test – ERT) er aðferð til þess að leiða í ljós hvort verðþrýstingur er til staðar eða hvort samkeppnisaðilar á fráliggjandi framleiðslustigi geti keppt á jafnræðisgrundvelli. Samkvæmt tilmælum framkvæmdastjórnar ESB (2013/466/EU) um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum, er lögð áhersla á að skoða þurfi hvort hægt sé að sleppa kvöðum um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár til þess að stuðla að auknum fjárfestingum í háhraðanetum. Til þess að slíkt teljist mögulegt þurfa ýmis skilyrði að vera fyrir hendi, s.s. samkeppnisþrýstingur frá öðrum netum og strangar kvaðir um jafnræði. Í tilmælum þessum koma fram ýmis viðmið sem taka skal tillit til við framkvæmd slíks prófs. Þá hefur BEREC gefið út leiðbeiningar um beitingu prófsins (BoR (14) 190).

Loks leggur ráðuneytið til breytingar á 78. og 79. gr. frumvarpsins, ákvæðin verði svohljóðandi:

"78. gr. Skipulag upplýsingaöryggis og umgjörð áhættustýringar.

Fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu eða rekur almennt fjarskiptanet skal setja sér skjalfesta stefnu og ferla til að meta, stýra og lágmarka áhættu sem stöðjað getur að starfsemi, þar með talið vegna fátíðra atburða sem geta haft alvarlegar afleiðingar.

Fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu eða rekur almennt fjarskiptanet ber eftir fremsta megni að verja upplýsingar sem fara um fjarskiptanet gegn því að þær glattist, skemmist eða breytist fyrir slysi eða að óviðkomandi fái aðgang að þeim. Á grundvelli öryggisstefnu skal framkvæma áhættumat með tilliti til öryggis upplýsinga reglubundið og ákvarða og endurmeta öryggisráðstafanir.

Fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu eða rekur almennt fjarskiptanet skal hafa skjalfesta viðbragðsáætlun og áætlun um samfelldan og órofinn rekstur og veitingu þjónustu til að tryggja takmörkun á tjóni ef alvarleg röskun verður á starfsemi þess. Eftir því sem við á skal aðgangsstýring viðhöfð og prófanir framkvæmdar reglubundið. Verkfærlum og viðbrögðum við öryggisatvikum skv. 80. gr. skulu gerð skil í áætlunum, þar á meðal skráningu atvika. Meðhöndlun

öryggisatvika skal m.a. fela í sér að finna orsakir þeirra, koma aftur á eðlilegu rekstrarástandi og koma í veg fyrir að atvik endurtaki sig.

Öryggisskipulag, ráðstafanir og áhættustýring samkvæmt ákvæði þessu skal taka mið af alþjóðlegum stöðlum og alþjóðlegum viðmiðum um bestu framkvæmd. Skal það ná til tæknilegra og skipulagslegra ráðstafana, eftir því sem við kann að eiga, og varða að lágmarki:

- a. öryggi neta, kerfa og aðstöðu, svo sem raunlægt og umhverfislegt öryggi, öryggi aðfanga og útivistun, þ.m.t. við uppbyggingu nýrra neta, aðgangsstýringar að netum og kerfum og réttleika þeirra,
- b. meðhöndlun öryggisatvika, svo sem viðbragðsáætlanir, getu til vöktunar öryggisatvika, skýrslugerð vegna öryggisatvika og samskiptaáforma,
- c. samfellda virkni og rekstur neta, kerfa og þjónustu, svo sem stefnu fyrir samfellu þjónustu, viðbragðsáætlun, getu til endurreisnar neta og þjónustu, og
- d. innra eftirlit í formi úttekta og prófana, svo sem stefnugerð um innra eftirlit og atburðaskráningar, prófanir viðbragðsáætlana, prófanir á kerfum og þjónustu, áhættumat og öryggisráðstafanir ásamt eftirliti með hlítinu.

Ef fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu eða rekur almennt fjarskiptanet útvisrar tæknilegum rekstri afmarkaðra þátta starfsemi sinnar til þriðja aðila skal í skriflegum þjónustusamningi afmarka á skýran hátt hlutverk og skyldur, svo og tilgreina upplýsingar um búnað og kerfi sem liggja til grundvallar þjónustunni. Í þjónustusamningi skal tryggja að Póst- og fjarskiptastofnun hafi aðgang að viðeigandi upplýsingum frá þjónustuveitanda og geti við framkvæmd eftirlits á grundvelli laga þessara gert athugasemdir á starfsstöð þjónustuveitandans og prófanir á kerfum hans og búnaði sem tilgreind eru í þjónustusamningi. Abyrgð á uppfyllingu lágmarkskrafna laga þessara, reglugerða og reglna settum á grundvelli þeirra um áhættustýringu og viðbúnað er fjarskiptafyrirtækisins sem í hlut á.

Fjarskiptafyrirtæki ber að viðhafa virkt kerfi innra eftirlits til að tryggja að umgjörð áhættustýringar og viðbúnaðar í starfsemi þess uppfylli kröfur laga þessara. Ef við á skal fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu viðhafa samráð við rekstraraðila almenns fjarskiptanets við öryggisskipulag, ráðstafanir og áhættustýringu samkvæmt ákvæði þessu.

Við mat á öryggiskipulagi, ráðstöfunum og áhættustýringu fjarskiptafyrirtækis samkvæmt ákvæði þessu skal Póst- og fjarskiptastofnun meðal annars horfa til hagsmuna notenda fjarskiptaþjónustu af því að hún haldist órofin, almanna- og þjóðaröryggishagsmuna og leggja mat á virkni varaleiða .

Póst- og fjarskiptastofnun getur farið fram á að fjarskiptafyrirtæki framkvæmi sértækt áhættumat á einstökum rekstrar- og kerfisþáttum fjarskiptaneta og/eða fjarskiptaþjónustu eða sérstökum ógnum sem geta stæðjað að upplýsingum, fjarskiptanetum og -þjónustu. Skulu þau, eftir atvikum, setja sér sértækar öryggisráðstafanir á grundvelli niðurstöðu slíks mats sem m.a. byggjast á alþjóðlegum viðmiðum um bestu framkvæmd.

Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um hvort tveggja vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum og virkni almennra fjarskiptaneta og almennrar fjarskiptaþjónustu, m.a. ráðstafanir skv. 4. mgr. og , eftir atvikum:

- a. hvernig skjalfesta skuli skipulag upplýsingaöryggis,
- b. öryggisstefnu, almenn og sértæk áhættumat og skriflegar öryggisráðstafanir,
- c. hlítinu við tiltekna staðla og alþjóðleg viðmið um bestu framkvæmd,
- d. leynd, réttleika og tiltækileika upplýsinga sem og dulkóðun,
- e. stjórn almennra fjarskiptaneta og almennrar fjarskiptaþjónustu,
- f. afkastagetu og flæði umferðar um almenn fjarskiptanet,
- g. lágmarkskröfur til útivistunarsamninga,
- h. virkni tölvupóstkerfa,
- i. viðbúnaðaræfingar, og
- j. eftirlitsúrræði Póst- og fjarskiptastofnunar.

79. gr. Úttektir og bindandi fyrirmæli.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að gera úttektir og prófanir á því hvort fjarskiptafyrirtæki uppfylli

kröfur laga þessara er varðar upplýsingaöryggi og virkni almennrar fjarskiptaþjónustu og almennra fjarskiptaneta, sbr. einkum 78. gr. Póst- og fjarskiptastofnun getur jafnframt gert kröfu um að til þess bær utanaðkomandi aðili geri úttektir og prófanir og kveðið á um framvísun skjalfestra niðurstaðna hlutadeigandi. Kostnaður vegna úttekta og prófana skal greiddur af viðkomandi fjarskiptafyrirtæki.

Póst- og fjarskiptastofnun er enn fremur heimilt að framkvæma mat á heildstæði, öryggi og virkni almennra fjarskiptaneta og almennrar fjarskiptaþjónustu með tilliti til áhættu, í heild eða að hluta.

Ef fjarskiptafyrirtæki uppfyllir ekki kröfur 78. gr. að mati Póst- og fjarskiptastofnunar skal stofnunin krefjast þess að úr verði bætt innan hæfilegs frests, svo sem um tilteknar lágmarksöryggisráðstafanir. Vanræki fjarskiptafyrirtæki að fara að fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar um úrbætur getur stofnunin látið vinna verkið á kostnað hlutadeigandi. Krafa um kostnað vegna þessa er aðfararhæf skv. 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989."

Fylgiskjal: Samantekt vegna umsagna um 87. gr. frumvarpsins.



Samantekt SRN vegna athugasemda er bærust varðandi 87. grein frumvarps um fjarskipti.pdf