

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 25. apríl 2022

Efni: Umsögn Símans hf. um frumvarp til laga um fjarskipti, 461. Mál, þingskjal nr. 666 – mál á 152. þingi.

I. Inngangur

Síminn hf. vísar til tölvupósts nefndasviðs Alþingis, sem barst félaginu þann 30. mars sl., þar sem félaginu er boðið að koma á framfæri umsögn vegna nýrra draga að frumvarpi til laga um fjarskipti.

Eins og nefndinni er kunnugt um hefur frumvarp til nýrra fjarskiptalaga þegar verið til umræðu á fyrri þingum, n.t.t. á 150. og 151. þingi, og hefur Síminn sent nefndinni umsögn vegna þess í tvígang, dags. 5. júní og 5. nóvember 2020.

Að mörgu leyti er frumvarpið sem nú er til meðferðar á þinginu, 152. þingi, efnislega samhljóða fyrra frumvarpi frá 151. þingi og því telur félagið nauðsynlegt að áréttu fyrri athugasemdir og tillögur sem fram koma í umsögnum félagsins frá árinu 2020 og fylgja þær því með bréfi þessu. Engu að síður vill Síminn leggja sérstaka áherslu á tiltekin atriði í frumvarpinu í eftirfarandi samantekt.

Til viðbótar framangreindu hefur Síminn útbúið skjal sem hefur að geyma yfirlit yfir afmarkaðar breytingatillögur félagsins við orðalag einstakra ákvæða í frumvarpinu, sbr. fylgiskjal 1. Yfirlitið hefur að geyma töflu með núverandi orðalagi einstakra ákvæða í frumvarpinu, tillögur Símans að breyttu orðalagi viðkomandi ákvæðis, sem og samandregnar skýringar Símans fyrir viðkomandi breytingatillögu. Síminn tekur fram að ekki er um tæmandi lista að ræða heldur ber að skoða athugasemdir Símans sem og fyrri athugasemdir eftir því sem við á sem eina heild.

II. Skipulag stjórnarsýslu

Síminn telur að fyrirhugað fjarskiptafrumvarp og aðrar þær breytingar sem lúta að öryggisþáttum á sviði fjarskipta eða netmála kalli á að hugað sé að skilvirkari stjórnarsýslu á þessu sviði.

Fjarskiptafrumvarpið tekur til mjög víðtækra málaflokka á sviði m.a. samkeppismála, neytendamála, fjarskiptamála, öryggismála og svo persónuverndarmála auk fjölmiðlunar. Þá eru komandi breytingar á regluverkinu sem kalla á enn víðtækari starfsemi eftirlitsstofnana á sviði netöryggismála með komandi NIS2 regluverkinu.

Síminn telur að á þessum tímamarki sé áriðandi að hugað sé að stofnanafyrirkomulagi og leitast við að haga stjórnskipulagi með sem skilvirkustum hætti til þess að þær stofnanir sem sinna ráðgjöf og eftirliti á sviði netöryggismála, hafi nægilega burði til þess að sinna verkefnum sínum af skilvirkni til hagsbóta fyrir fyrirtæki og almenning.

Að mati Símans eru málaflökkarnir sem Fjarskiptastofa hefur yfir að ráða of margir og fjöldi verkefna sem stofnunni er falið eru verkefni sem væru í mörgum tilfellum skilvirkari í höndunum á öðrum og sérhæfðari stjórnvöldum, eða mögulega þyrfti að skoða sameiningu stofnana, þar sem eðlislíkir málaflökkar væri sameinaðir.

Telur Síminn að skýrari verkaskiptin sé til þess fallin að efla stjórnsýslu og sérfræðipækkingu á ákveðnum sviðum sem mun til framtíðar gera Fjarskiptastofu og/eða Netöryggissveitinni að skilvirkari stofnunum sem hafi burði til þess að stuðla að betri og skilvirkari ráðgjöf og eftirliti á sviði netöryggismála.

Síminn telur óumdeilt að skortur á markaðsgreiningum af hálfu Fjarskiptastofu og sá tími sem líði á milli hvernar greiningar sé neikvæð fyrir markaðinn. Lykilatriði í markaðsgreiningum er að það megi ekki líða of langur tími á milli þeirra, þeir séu gerðar með farlegum hætti og grundvöllurinn að greiningum sé byggður á nauðsynlegum gögnum sem aflað hefur verið til þessa að styðja undir réttar greiningar.

Þetta er ekki síður mikilvægt gagnvart þeim fyrirtækjum sem eru andlag kvaða sem og þeim fyrirtækjum sem þurfa sannanlega á kvöðunum að halda. Eftirlitsstofnun EFTA hefur til að mynda ítrekað gert athugasemdir við óeðlilegan drátt á því að Fjarskiptastofu sinni markaðsgreiningum með skilvirkum hætti.

Það er eðlilegt að þeirri spurningu sé svarað hvort Fjarskiptastofu geti sinnt þeim verkefnum sem ætlast er til af stofnunni miðað við núverandi skipulag, þegar það liggur fyrir að stofnunin hefur ekki getað sinnt þeim lykilverkefnum sem henni er falið miðað við núverandi regluverk, sem eru að miklu leyti ástæða fyrir tilvist sérstakrar stofnunar eins og Fjarskiptastofu, þ.e. að sinna markaðsgreiningum.

Síminn hefur réttmætar ástæður til þess að óttast að stofnunin hafi ekki burði til þess að sinna þeim verkefnum sem henni er falið með komandi fjarskiptafrumvarpi, þegar það er ágreiningslaust að stofnun hefur ekki getað sinnt markaðsgreiningum innan viðeigandi tímamarka.

Telur Síminn að það þurfi að huga að skipulagi þeirra verkefna sem eru falin í fjarskiptafrumvarpinu með skilvirkari hætti til þess að tryggja að þeim verkefnum sem þar er vísað til, verði sinnt með skilvirkum og hagkvæmum hætti.

Síminn telur í þessu sambandi að það eigi að íhuga vandlega hvort það sé æskilegt að netöryggissveitin sé undir sama skipulagi og Fjarskiptastofa. Þá þarf að skoða ítarlegar hvort það sé tilefni til þess að sameina eða færa verkefni milli stofnana. Fjarskiptastofa ætti til að mynda að einblína á virkni fjarskipta en málefni neytenda heima hjá Neytendastofu og málefni er snerta fjölmiðlamarkaðinn ættu heima hjá fjölmiðlanefnd. Að mati Símans er veruleg þörf fyrir úrbætur á þessu sviði til þess að tryggja skilvirkni í málaflökknum.

Nefnir Síminn hér að neðan í dæmatalningu hvernig fær mætti verkefni til, sem væri til þess fallið að gefa Fjarskiptastofu tækifæri til þess að sinna þeim verkefnum sem eru mikilvægust á hverjum tíma. Neytendakafli laganna, að því er varðar skilmála og samningamál, verði fært í hendurnar á Neytendastofu og undir sama regluverki og gildir um þau verkefni sem

Neytendastofa sinnir. Öll málefni er varðar símaskrá verði færð til Þjóðskrár Ísland og Þjóðskrá falið að halda utan um símaskrárgrunn með sama hætti og lögheimili. Öll samskipti neytanda varðandi skráningu og umsýslu á númerum í símaskrárgrunn verði beint gagnvart Þjóðskrá en ekki Fjarskiptastofu eða fjarskiptafyrirtækja.

Í öllu falli er nauðsynlegt að taka það til ítarlegrar skoðunar hvort það eigi að gera breytingar á skipulag stjórnsýslu er varðar fjarskiptamarkaðinn og netöryggismál til þess að tryggja að málaflökknum verði sinnt af skilvirkni og hagkvæmni til hagsbóta fyrir fyrirtæki og almenning.

III. Fyrirhuguð NIS2 tilskipun

Síminn telur ástæðu til þess að vekja athygli á fyrirhugaðri NIS2 tilskipun sem talið er að verði samþykkt á þessu ári hjá ESB, en með henni eru gerðar breytingar á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2018/1972 frá 11. desember 2018 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti („Kóðinn“) sem fyrirliggjandi frumvarp til fjarskiptalaga er ætlað að innleiða.

Þannig liggur það fyrir í drögum að NIS2 tilskipuninni að 40. og 41. gr. Kóðans verða felld úr gildi og NIS2 tilskipunin mun þannig taka til fjarskiptafyrirtækja. Á sama tíma felur NIS2 tilskipunin í sér samræmingu á sektarheimildum sem er með talsvert öðrum hætti en það sem er lagt til í frumvarpi til fjarskiptalaga.

Í NIS2 er verið að gera breytingar á ákvæðum í frumvarpinu sem falla undir greinar 78-85 felur í sér að ef þessi hluti frumvarpsins verður samþykktur óbreyttur er verið að innleiða fyrirkomulag sem verður mögulega úrelt áður en lögin taka gildi.

Sérstaklega er varhugavert að innleiða textann eins og hann er í ljósi þess að það liggur fyrir að greinar 40. og 41. í Kóðanum verða felldar úr gildi og í stað þeirra koma aðrar reglur. Fyrirliggjandi frumvarp til fjarskiptalaga gerir ráð fyrir sektarheimildum vegna greina 78-85, sem eru umtalsvert hærri en NIS2 tilskipunin mælir fyrir um.

IV. Samantekt

Í eftirfarandi umfjöllun verður fjallað um einstök atriði í frumvarpinu sem Síminn telur nauðsynlegt og brýnt að verði endurskoðuð af hálfu nefndarinnar. Að öðru leyti vísast til fylgiskjala nr. 2 og 3 með bréfi þessu.

a) Samræmi við Kóðann

Víðsvegar í frumvarpinu er ljóst að ákvæði Kóðans hafa ekki í öllum tilvikum verið þýdd með réttum hætti. Í sumum tilvikum ber íslenska þýðingin í frumvarpinu með sér að skilyrðin verða enn meira íþyngjandi fyrir fjarskiptafélög en tilskipunin gerir ráð fyrir, og í öðrum tilvikum er hún jafnvel efnislega röng.

Mikilvægt er að Ísland gangi ekki lengra en þörf er á og innleiði ekki strangari eða jafnvel röng skilyrði í fjarskiptalög en Kóðinn kveður á um, þegar augljóst er að ætlunin hafi verið að beinþýða skilyrði Kóðans í íslenskan lagatexta.

Síminn hefur í fylgiskjali 1 tekið saman umræddar þýðingavillur og annað ósamræmi við texta í Kóðanum og lagt til breytingar á orðalagi umræddra ákvæða, til samræmis við orðalag Kóðans. Síminn tekur fram að ekki er um tæmandi talningu að ræða. Þá hefði verið rétt að fara með ítarlegum hætti yfir hugtakanotkun sem er enn talsvert á reiki í frumvarpinu. Ennfremur er lykilatriði að innleiðing sé gerð með réttum hætti þannig að takmarkanir sem Kóðinn setur á valdheimildir eftirlitsstofnana og þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi áður en eftirlitsstofnanir geta gripið til íþyngjandi ákvarðanatöku, séu innleidd með réttum

hætti, en of mikið ber á því að frumvarpið heimili inngrip eftirlitsstofnana með vægari skilyrðum en Kóðinn gerir ráð fyrir.

b) Valdheimildir Fjarskiptastofu

Í umfjöllun neðar verður sérstaklega vikið að alvarlegum athugasemdum Símans í tengslum við þær sektar- og viðurlagaheimildir sem Fjarskiptastofu eru veittar með XV. kafla frumvarpsins, en Síminn vill jafnframt vekja athygli nefndarinnar á því að með frumvarpinu er Fjarskiptastofu falið að setja reglur um mismunandi atriði í regluverkinu auk þess sem henni er heimilt að setja nánari skilyrði um önnur atriði. Slíkt fyrirkomulag er vissulega ekki óþekkt og hefur tíðkast undanfarin ár, en í þessu tilviki verður að minna nefndina á að umræddur eftirlitsaðili mun með óbreyttu fyrirkomulagi fá nokkuð víðtækar heimildir til að setja sjálft reglur/skilyrði, sinna í kjölfarið eftirlitshlutverki sínu á grundvelli m.a. reglna sem stofnunin sjálf setur og að lokum beita öðrum úrræðum sem stofnuninni eru falin skv. frumvarpinu ef það sjálft telur að fjarskiptafélag uppfylli ekki skilyrðin sem stofnunin sjálf setti. Að mati Símans ætti Alþingi eftir fremsta megni að koma í veg fyrir að slíkt fyrirkomulag verði viðurkennt á þessum markaði, þar sem fáir aðilar eru starfandi og hafa sætt eftirliti af hálfu sömu aðila um langt skeið og hefur oft á tíðum leitt til bæði gildishlaðinna athugasemda um starfsemi ákveðinna fjarskiptafélaga og jafnvel stjórnenda þeirra, sem og óhlutlægrar og ómálefnalegrar meðferðar mála á stjórnarsýslustigi sem hafa ekki í öllum tilvikum staðist meðalhófskröfur stjórnarsýslaga.

Á meðan svo víðtækar heimildir eru til handa einum og sama eftirlitsaðilanum um að setja bæði reglur og leggja mat á þær, sem þar að auki geta verið háðar matskenndu álitu eftirlitsaðilans hverju sinni, og jafnvel sekta í kjölfarið viðkomandi aðila vegna brota gegn þeim, telur Síminn það liggja í augum uppi að hætta er á hlutdrægni af hálfu þess eftirlitsaðila.

Síminn beinir því til nefndarinnar að skoða vandlega hvort tilefni sé til þess að leggja til breytt fyrirkomulag í tengslum við þau mál þar sem til skoðunar kemur að beita sektarheimildum, t.d. að setja á laggirnar sérstaka og sjálfstæða stjórnarsýslunefnd sem hefur það eina hlutverk að meta hvort og þá hve háar sektir skuli beita í viðkomandi stjórnarsýslumáli. Slíkt fyrirkomulag myndi vera meira í samræmi við fyrirkomulag annarra stjórnvalda sem hafa heimildir til að beita sektum af viðlíka toga, t.d. þegar stjórn Persónuverndar tekur ákvarðanir um beiðingu sektarheimilda í stað skrifstofu eða forstjóra Persónuverndar.¹ Með slíkum hætti væri unnt að tryggja að hlutlaus og sjálfstæður aðili taki veigamiklar og stefnumarkandi ákvarðanir af þessum toga í stað skrifstofu sem sinnir því að setja reglur/skilyrði, rannsaka mál eða framkvæma úttektir og taka ákvarðanir.

Þá mætti einnig, að mati Símans, fela ráðherra í meira mæli heimild til að setja reglugerðir um þau atriði sem frumvarpið gerir í dag ráð fyrir að Fjarskiptastofu verði heimilt að setja reglur um, til að tryggja aukið gagnsæi og hlutleysi við setningu reglna.

c) Markaðsgreiningar (IX. kafli)

Síminn bendir á að víða í kaflanum er misræmi í texta samanborið við texta Kóðans og mikilvægt að það sé lagfært. Ennfremur er áriðandi að hugtakanotkun sé réttilega þýdd auk þess sem skilyrði fyrir inngripum sem eru í Kóðanum, sé innleidd en ekki sleppt. Síminn bendir á að Kóðinn felur í sér tilskipun sem eru lágmarkskröfur og þær takmarkanir og skilyrði sem

¹ Sbr. 3. mgr. 38. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og 2. gr. reglna nr. 876/2018 um störf stjórnar Persónuverndar og skiptingu starfa gagnvart skrifstofu.

sett eru fyrir inngripum hins opinbera, geta ekki verið minni. Nauðsynlegt er að innleiða öll skilyrði fyrir íþyngjandi inngripum réttilega.

Veiti Alþingi eftirlitsaðilum víðtækari heimildir til inngripa en Kóðinn mælir fyrir um getur það falið í sér skaðabótaskyldu gagnvart viðkomandi fyrirtækjum sem verða andlag kvaða. Mikilvægir hagsmunir eru fólgnir í því að innleiðing Kóðans gefi ekki tilefni til ágreinings og kostnaðar sem mætti komast hjá með því að innleiða textann rétt.

d) Neytendamál (XI. kafli)

Að mati Símans ætti eftirlit með þeim ákvæðum sem lúta að neytendavernd að heyra undir eftirlit Neytendastofu. Tekur Síminn því undir athugasemdir sem koma fram í umsögn Neytendastofu hvað þetta varðar.

Síminn vill einnig vekja athygli á því að fjarskiptamarkaður á Íslandi er töluvert frábrugðinn þeim markaði sem þekkist víða í Evrópu. Líkt og Kóðinn og fyrirliggjandi frumvarp ber með sér er lögð mikil áhersla á ítarlega upplýsingagjöf til neytenda og endanotanda. Einnig er endanotendum tryggð ákveðin réttindi ef þjónustan er ekki í 100% samræmi við skilmála fjarskiptafyrirtækis. Í þessu samhengi má til dæmis vísa til þess að eftir innleiðingu á TSM-reglugerð ESB nr. 2015/2120 ber fjarskiptafyrirtækjum að tilgreina í skilmálum hver lágmarks-, miðlungs- og meðalhraði netþjónustu endanotanda verður á samningstíma, sbr. 71. gr. frumvarpsins. Tilgangurinn með þessu ákvæði snýr að því að endanotendur eigi að geta sagt samningi sínum upp, án skaðabóta ef raunafköst eru ekki í samræmi við þau viðmið sem gefin eru upp í skilmálum.

Víða í Evrópu eru neytendur samningsbundir fjarskiptafyrirtækjum í allt að 24 mánuði og af þeim sökum er endanotendum tryggður réttur með lögum til að losna undan samningi án skaðabóta ef fjarskiptafyrirtæki uppfyllir ekki eigin skyldur samkvæmt samningi. Þessi framkvæmd þekkist hins vegar ekki á Íslandi, enda geta endanotendur ávallt sagt upp þjónustu sinni með eins mánaðar fyrirvara eða fyrr. Síminn telur því eðlilegt að þegar fjarskiptafyrirtæki samningsbinda ekki sína viðskiptavinir, verði fallið frá upplýsingakröfum sem eru óþarfar, enda er flutningsfrelsi endanotanda sjálfkrafa tryggt. Dýrar kvaðir á herðar fjarskiptafélaga eru ekki ókeypis fyrir neytendur til lengri tíma og kvaðir sem ekki gera neytendum gagn munu enda á að gera þeim ógagn.

Síminn leggur áherslu á að almennt er framkvæmdin á Íslandi þannig að viðskiptavinir geta fært sig innan mánaðar og aðeins greitt út þann mánuð sem þeir færa sig. Felur þetta í sér að uppsagnarfrestur neytenda er mun skemmri en núgildandi reglur mæla fyrir um, þ.e. að viðskiptavinir verði að segja upp áskrift með eins mánaðar fyrirvara. Í ákveðnum tilfellum getur verið eðlilegt að bjóða bindisamninga og þess vegna rétt að fjarskiptafyrirtæki hafi þennan valmöguleika. Þótt fjarskiptafyrirtæki hafi í dag heimild til þess að vera með sex mánaða bindisamninga og nota eins mánaðar uppsagnarfrest, þá tíðkast hvorugt í reynd. Síminn telur að það verði að taka tillit til þess að þær ríku kröfur sem eru gerðar til upplýsingaskyldu í Kóðanum miða að því að tryggja réttindi neytenda sem eru fastir í samningum til allt að 24 mánaða og eðlilegt að slakað sé á upplýsingaskyldu þegar bindisamningum er ekki beitt og valfrelsi neytenda er verulega rýmra.

e) Öryggi fjarskiptaneta og -þjónustu, netöryggismál (XII. kafli)

Mikilvægt er að það verði viðurkennt með skýrum hætti að það verði tekið tillit til þess við framkvæmd eftirlits af hálfu eftirlitsaðila ef fjarskiptafélag er með fullnægjandi og nýlega vottun á grundvelli alþjóðlegs staðals, einkum ISO-staðalsins 27001 um stjórnkerfi

upplýsingaöryggis. Þótt tilgreint sé í ákvæði 78. gr. frumvarpsins að öryggisskipulag og áhættustýring fjarskiptafyrirtækis skuli taka mið af alþjóðlegum stöðlum og viðmiðum um bestu framkvæmd, þá ætti engu að síður jafnframt að koma fram í ákvæðinu að eftirlitsaðila beri að taka tillit til slíkrar vottunar sé hún fyrir hendi, svo að fjarskiptafyrirtæki geti sýnt fram á hlítinu við kröfur um skjalfestingu á fyrirkomulagi sem varðar skipulag net- og upplýsingaöryggis. Verði svo ekki gert er hætt á að þau fjarskiptafyrirtæki, sem haga stjórnkerfi sínu og stýringum í þágu upplýsingaöryggis með þeim hætti að unnt sé að staðfesta það með formlegri vottun á grundvelli alþjóðlegs staðals, verði við framkvæmd eftirlits og úttekta lögð að jöfnu við aðila sem búa ekki yfir sambærilegu stjórnkerfi og stýringum í starfsemi sinni. Slík eftirlitsframkvæmd er nú þegar að raungerast og leggur óþarflega þungar byrðar á þau fjarskiptafélög sem ættu ekki að þurfa undirgangast jafn ítarlega úttekt og önnur fyrirtæki sem búa ekki yfir vottun frá hlutlausum aðila sem staðfestir fullnægjandi stjórnkerfi upplýsingaöryggis í starfsemi sinni.

Þeir aðilar sem verja miklum tíma, vinnu og fjármagni í að votta starfsemi sína á grundvelli alþjóðlegra staðla eiga ekki að þurfa að sæta því að eftirlisstjórnvald fari í úttekt á nákvæmlega sömu atriðum með tilheyrandi óhagræði fyrir viðkomandi fyrirtæki, nema rökstuddur grunur sé um að fyrirtækið sé ekki að fullnægja kröfum laganna. Það á að vera hvati fyrir fjarskiptafyrirtæki að fá hlutlausu aðila til þess að votta félagið og þá ætti að telja fyrirtækinu það til tekna. Er þess vegna eðlilegt í slíkum tilfellum að óheimilt sé að framkvæma sérstakar úttektir aukalega enda leggi fjarskiptafyrirtækið fram upplýsingar um vottunina og umfang hennar.

f) Friðhelgi einkalífs o.fl. (XIII. kafli)

Þar sem ekki er verið að innleiða ákvæði Kóðans í XIII. kafli frumvarpsins eru ýmsar breytingar sem hafa verið lagðar til í frumvarpinu á ákvæðum þess kafa ýmist vanhugsáðar eða fela jafnvel í sér ákveðna afturför, til að mynda varðandi skilyrði um notkun á vefkökum og fyrirkomulag varðandi símaskrárupplýsingar og starfsemi upplýsingaþjónustuveita. Varðandi síðarnefnda atriðið er nú tækifæri til að endurskoða slíkt fyrirkomulag, til hagræðis fyrir bæði fjarskiptafélög og almenning, og nota fremur önnur úrræði (t.d. island.is með notkun rafrænna skilríkja) og færa þar með utanumhald vegna slíkra skráninga til Þjóðskrár, líkt og önnur fjarskiptafélög hafa líka bent á í umsögnum sínum.

g) Stjórnvaldssektir og viðurlög (XV. kafli)

Síminn telur brýnt að ákvæði 103. gr. frumvarpsins verði endurskoðað og að gerðar verði nauðsynlegar breytingar á ýmsum atriðum í ákvæðinu.

Síminn bendir þá á að það er ekkert samhengi í sektarheimildum og alvarleika þeirra ákvæða sem sektarheimildin fylgir. Upptalningin í sektarkaflanum nær til nánast allra ákvæða laganna og er ígildi þess að ákvæðið væri „Brot samkvæmt lögum þess varðar sektir að allt að 4%“ en slík tilvísun hefur iðulega verið talin ófullnægjandi.

Að mati Símans þyrfti lækka hámarkssektarheimildina úr 4% í 1-2% ásamt því að skilgreindar verði betur forsendurnar fyrir ákvarðanatöku í þeim efnum, sbr. tillögur og rökstuðningur Símans í fylgiskjali 1.

Einnig ætti að skilgreina hvaða tegundir brota eru talin alvarlegri og falla þar með undir áðurnefndan hámarks sektarramma og jafnvel um leið útbúa sérstakan flokk varðandi sektarheimildir vegna brota sem skilgreind yrðu sem vægari brot. Slíkt fyrirkomulag væri í

samræmi við flokkun sektarheimilda í t.d. 2. og 3. mgr. 46. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Í þessum efnum ber sérstaklega að nefna að brot gegn ákvæðum sem lúta að neytendavernd, skv. XI. kafla frumvarpsins, ættu a.m.k. ekki að geta leitt til hærri stjórnvaldssekta en Neytendastofu er í dag heimilt að beita skv. lögum nr. 16/2016 um neytendasamninga, þar sem stjórnvaldssekt getur að mestu numið 10 milljónum króna. Sambærileg heimild til handa Neytendastofu má finna í ákvæðum laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, sbr. grein 22 þar sem mælt er fyrir að sektir geti verið allt að 10 milljónir króna. Í frumvarpi þessu til farskiptalaga er lagt til að brot gegn sömu eða sambærilegum ákvæðum sé allt að 4% af veltu fyrirtækis. Í lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða nr. 78/2019, eru sektarheimildir takmarkaðar við mjög afmörkuð ákvæði og geta verið frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr., sbr. 23. gr. laganna. Taldi Alþingi að sú fjárhæð hefði nægileg varnaðaráhrif.

Síminn vill einnig vekja sérstaka athygli á því að tilvísun til ýmissa stafaliða í 103. gr. frumvarpsins er háð verulegum annmörkum. Í dæmaskyni má nefna að m.-liður ákvæðisins vísar til þess að allur XIII. kafli varði stjórnvaldssektum. Í þessu samhengi vill Síminn benda á, að í nefndarálitum umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp til laga um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða kom eftirfarandi fram:

„Með vísan til 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar leggur nefndin til að ákvæði 23. gr. verði afmarkað þannig að í því sé vísað til þeirra ákvæða laganna sem því er ætlað að ná til og reglugerða settra samkvæmt þeim.“

Ákvæði 23. gr. frumvarpsins var sett fram með sama hætti og 103. gr. frumvarps til nýrra fjarskiptalaga og við þetta gerði nefndin alvarlegar athugasemdir. Síminn telur mikilvægt að þessir annmarkar verði lagfærðir í fyrirliggjandi frumvarpi.

Þá er nauðsynlegt að leiðrétta frumvarpið með þeim hætti að ekki verði unnt að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga. Málsmeðferð á grundvelli stjórnsýslulaga felur í sér minni vernd gagnvart einstaklingum heldur en málsmeðferð á grundvelli laga um meðferð sakamála og þar af leiðandi er ótækt að beita einstaklinga refsikenndum viðurlögðum á grundvelli stjórnsýslulaga, sem í tilfalli stjórnsýslulaga eiga ekki rétt á að fá skipaðan verjanda og eiga ekki rétt á því að fá greiddan kostnað vegna verjanda. Er þannig ljóst að refsikennd viðurlög á grundvelli stjórnsýslulaga gagnvart einstaklingum sviptir hann grundvallarréttindum sem einstaklingar eiga, sbr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Síminn leggur einnig til að það verði skoðað að taka upp nýtt fyrirkomulag varðandi ákvörðun sektar. Um er að ræða refsikennd viðurlög og að mati Símans er það óeðlilegt að sami aðili taki ákvörðun um að rannsaka, komast að niðurstöðu um sekt og síðan ákveða sektir sem geta verið á mjög víðu bili eða allt að 4% af veltu. Hlutfall af þessari stærðargráðu geta verið gríðarlega háar fjárhæðir fyrir fjarskiptafélög á Íslandi. Fjarskiptastofa og forveri hennar Póst- og fjarskiptastofnun hefur á undanförunum árum sýnt að stofnunin reynir jafnan að nýta þá refsiramma vítt og ítarlega sem stofnunin hefur fengið hverju sinni og oft verið rekin til baka af úrskurðarnefnd fjarskiptamála. Opnar vald- og refsheimildir til handa stofnuninni eru því sérlega varhugaverðar.

Síminn bendir á að það hefur ekki verið færð fram nein skýring á því hvers vegna það er þörf á öðrum sektarheimildum en þegar eru í gildi. Sem dæmi er sérstaklega tekið fram í 86. gr. að sá sem brýtur gegn hagsmunum sem eru í ákvæðinu ber skaðabótaskyldu en samt er einnig til viðbótar sektarheimild við brotum gegn ákvæðinu. Í þessu tilfalli er nægilegt að það

sé skaðabótaskylda gagnvart þeim sem verður fyrir tjóni. Ef það er ekkert tjón, þá er engin ástæða fyrir frekari aðgerðir, svo dæmi sé tekið.

Sama má raunar segja um flest ákvæðin og er enginn rökstuðningur fyrir því hvers vegna það þarf sektarheimild fyrir öllum þeim ákvæðum sem eru talin upp. Þá felur sektarheimild Fjarskiptastofu og tilvísun í 25. gr. frumvarpsins í sér að Fjarskiptastofa getur sektað alla eigendur fasteigna í fjöleignarhúsum vegna innanhúslagna. Síminn telur að það sé engin málefnaleg ástæða fyrir Fjarskiptastofu að hafa heimild til þess að sekta einstaklinga um fjölda milljóna króna vegna þess að innanhúslagnir þeirra eru ekki í samræmi við reglur sem Fjarskiptastofa kann að setja. Ef það er einhver ástæða fyrir því að sekta fjarskiptafyrirtæki vegna frágangs innanhúslagna þá þyrfti að orða heimildina með skýrari hætti og að skýrt sé hvaða þáttur fjarskiptafyrirtækið ber ábyrgð á, í ljósi þess að innanhúslagnir eru á ábyrgð húseiganda. Er þetta eitt dæmið um óskýra sektarheimild og þó ekki tæmandi talning. Eðlilegra væri að úrræðið væri að fjarskiptafyrirtæki, sem hefur komið að innanhúslögn, verði gert skylt að lagfæra það sem er ábótavant að viðlögðum dagsektum.

Þannig hafa úrræði sem beinast að því að fella niður heimild til þess að starfa sem fjarskiptafyrirtæki eða beita dagsektum, að mati Símans mun meiri og skilvirkari varnaðaráhrif en sektir, sem eru frekar til þess fallnar að auka hörku í samskiptum og ágreiningi sem leiðir til dómsmála.

Reynsla Símans er sú að það er almennt ríkur hvati til þess að lagfæra það sem úrskæðis hefur farið hratt og örugglega og bæta neytendum þá tjón sem þeir hafa orðið fyrir með skjótum og réttum hætti, án þess að sektarheimildir hafi verið í gildi.

Það eru engar rannsóknir sem gefa til kynna að háar veltutengdar sektarheimildir hafi aukið gæði og þjónustu við neytendur. Þvert á móti bendir Síminn á að núverandi ástand fjarskiptamála er með því besta í heimi á Íslandi og verðlagning ein sú lægsta sem þekktist. Hefur þessi árangur náðst án þess að Fjarskiptastofa hafi haft heimild til þess að sekta fjarskiptafyrirtæki fyrir allt mögulegt, um allt að 4% af veltu. Síminn dregur það stórkostlega í efa að sektarheimildir, sem núna er stungið upp á, verði til þess fallnar að stuðla að bættri fjarskiptaþjónustu. Þá hefur ekkert komið fram sem gefur til kynna að dagsektir, við að hlíta lögmætum fyrirmælum um úrbætur, séu ekki skilvirk leið til þess að tryggja varnaðaráhrif.

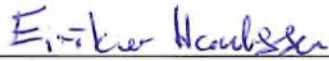
Markmið fjarskiptalaga er ekki að veita eftirlitsstjórnvöldum heimild til þess að refsa heldur tryggja góða og örugga fjarskiptaþjónustu. Hafa þarf í huga að bestu hvatarnir til þess að ná þeim árangri er að skapa umhverfi þar sem eftirlitsstjórnvaldið leitast frekar við að leysa mál m.t.t. hagsmuna neytenda fremur en að leitast við að fullnýta öll tækifæri til þess að beita sektarúrræðum. Sektarheimildir og afturköllun heimilda eru lokaúrræði sem ber að beita þegar önnur tæki virka ekki til þess að ná settum markmiðum. Síminn áréttar að það er engin umfjöllun í frumvarpinu um hvers vegna það er nauðsynlegt að setja allar þær sektarheimildir sem eru taldar upp í lögunum og enginn rökstuðningur fyrir því að fjarskiptafyrirtæki hafi brotið gegn öllum þessum ákvæðum sem eru talin upp. Það mat þarf fyrst að fara fram áður en ákvörðun um að setja inn svo víðtækar sektarheimildir við öll ákvæði.

V. Lokaorð

Síminn þakkar fyrir að hafa fengið tækifæri til að koma á framfæri umsögn vegna frumvarpsins til nefndarinnar, en áréttar þó sömuleiðis fyrri umsagnir sínar frá 5. júní og 5. nóvember 2020, sbr. fylgiskjöl 2 og 3.

Jafnframt bindur Síminn vonir við að félaginu verði boðið að koma á fund nefndarinnar, og/eða ráðuneytisins, til að skýra nánar frá sjónarmiðum og/eða svara þeim spurningum sem kunna að koma upp.

Virðingarfyllst,
f.h. Símans hf.,



Eiríkur Hauksson, yfirlögfræðingur

Fylgiskjöl:

1. Breytingatillögur Símans hf. Vegna einstakra ákvæða í frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga (þingskjal 666, 461. mál á 152. þingi).
2. Umsögn Símans hf. til nefndasviðs, dags. 5. júní 2020.
3. Umsögn Símans hf. til nefndasviðs, dags. 5. nóvember 2020.

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
I. KAFLI - Markmið og gildissvið		
II. KAFLI - Umgjörð fjarskiptamála.		
III. KAFLI - Orðskýringar.		
<i>5. gr. - Orðskýringar</i>	<i>5. gr. - Orðskýringar</i>	
13. <i>Fjarskiptafyrirtæki</i> : Einstaklingur eða lögaðili sem hefur tilkynnt Fjarskiptastofu um rekstur fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanets.	13. <i>Fjarskiptafyrirtæki</i> : Fyrirtæki, í skilningi 4. gr. samkeppnislaga , sem hefur tilkynnt Fjarskiptastofu um rekstur fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanets.	Í Kóðanum er vísað til „an undertaking“, en aldrei til einstaklings. Þá getur einstaklingur ekki í eðli sínu talist “fyrirtæki” nema hann sé með rekstur á eigin kennitölu líkt og skilgreint er í samkeppnislögum. Sé þessu ekki breytt í skilgreiningu hugtaksins áskilur Síminn sér rétt til að koma á framfæri athugasemdum vegna allra ákvæða frumvarpsins þar sem vísað er til hugtaksins “fjarskiptafyrirtæki” og ættu ekki að eiga við um einstaklinga heldur einungis lögaðila – sér í lagi í tengslum við álagningu stjórnvaldssekta og/eða annars konar viðurlaga.
36. <i>Nothæf internetþjónustanetaðgangspjónusta</i> : Virkni, gæði og tæknilegir eiginleikar sem internetþjónustanetaðgangspjónusta skal að lágmarki búa yfir þannig að þjónustan geti komið notendum að gagni í daglegu lífi.	36. <i>Nothæf internetþjónustanetaðgangspjónusta</i> : Virkni, gæði og tæknilegir eiginleikar sem internetþjónustanetaðgangspjónusta skal að lágmarki búa yfir þannig að þjónustan geti komið notendum að gagni í daglegu lífi.	Síminn bendir á að í Kóðanum er sérstaklega vísað til þess hvað séu lágmarks viðmið en það er ekki gert í frumvarpnu. Þannig er miðað við notkun eins og streymisþjónusta eða samtöl í HD eða hærri gæðum falli ekki undir lágmarkasnotkun. Mikilvægt er að þessu sé fundinn staður í frumvarpinu ella er hætt við ágreiningi og deilum um inntak hugtakins sem er þegar skilgreint í Kóðanum betur en frumvarpið gerir ráð fyrir.
46. <i>Skaðleg truflun</i> : Truflun sem hætta er á að truflir virkni þráðlausrar leiðsögupjónustu	46. <i>Skaðleg truflun</i> : Truflun sem hætta er á að truflir virkni fjarleiðsögupjónustu eða	Fjarleiðsaga er þýðing á „Radio Navigation“ sem kemur fyrir í reglugerð nr. 400/2008 um

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
eða annarrar öryggisþjónustu eða sem á annan hátt dregur úr, hindrar eða truflar ítrekað þráðlausa fjarskiptaþjónustu sem er starfrækt í samræmi við gildandi reglur landsréttar eða reglur á alþjóðavettvangi eða á Evrópska efnahagssvæðinu.	annarrar öryggisþjónustu eða sem á annan hátt dregur úr, hindrar eða truflar ítrekað þráðlausa fjarskiptaþjónustu sem er starfrækt í samræmi við gildandi reglur landsréttar eða reglur á alþjóðavettvangi eða á Evrópska efnahagssvæðinu.	skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands. Eðlilegt að samræmi sé við þessi hugtök.
IV. KAFLI - Heimild til fjarskiptastarfsemi.		
<i>6. gr. - Almenn heimild</i>	<i>6. gr. - Almenn heimild</i>	
Fjarskiptafyrirtæki hafa almenna heimild til að veita fjarskiptaþjónustu og bjóða fram fjarskiptanet. [...]	Fjarskiptafyrirtæki hafa almenna heimild til að veita fjarskiptaþjónustu og/eða bjóða fram fjarskiptanet. [...]	Tillagan felur í sér að verið er að samræma skilgreininguna við texta í 5. gr. frumvarpsins.
V. KAFLI - Skipulag tíðnirófsins og úthlutun tíðna.		
VI. KAFLI - Númer og kóðar.		
<i>23. gr. - Ráðstafanir til að bregðast við misnotkun númera og svikastarfsemi.</i>	<i>23. gr. - Ráðstafanir til að bregðast við misnotkun númera og svikastarfsemi.</i>	
Komi upp rökstuddur grunur um að númer sé misnotað í sviksamlegum tilgangi getur Fjarskiptastofa gefið fjarskiptafyrirtæki hér á landi fyrirmæli um að loka fyrir aðgang að slíku númeri og samtengiumferð þess ásamt því að krefja fjarskiptafyrirtækið um að halda eftir tekjum og/eða samtengigjöldum af slíkri ólögmati þjónustu og annarri þjónustu sem henni tengi.	Komi upp rökstuddur grunur um að númer sé misnotað í sviksamlegum tilgangi getur Fjarskiptastofa gefið fjarskiptafyrirtæki hér á landi fyrirmæli um að loka fyrir aðgang að slíku númeri og samtengiumferð þess ásamt því að krefja fjarskiptafyrirtækið um að halda eftir tekjum og/eða samtengigjöldum af slíkri ólögmati þjónustu og annarri þjónustu sem henni tengi. Fjarskiptafyrirtæki er heimilt, ef það greinir ólögmeta eða kerfislega truflandi notkun símanúmera og/eða merkjasendinga í kerfum sínum hvort sem uppruni	Síminn telur að það sé eðlilegt að áréttað sé í lögum að fjarskiptafyrirtæki geti lokað fyrir fjarskiptaumferð ef um er að ræða ólögmeta eða kerfislega truflandi umferð. Mikilvægt er að þessi heimild sé fyrir hendi og að 1. mgr. feli ekki í sér að bíða þurfi eftir ákvörðun frá FST enda getur verið áriðandi fyrir fjarskiptafyrirtæki að bregðast við með skjótum hætti. Að mati Símans er enginn vafi á því að fjarskiptafyrirtækjum sé heimilt að loka fyrir sviksamlega umferð, en í ljósi þess að í frumvarpinu er núna sérstaklega tekið fram

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
	<p>notkunarinnar er erlendis eða innanlands, að stöðvað þá notkun hvort sem umferðinni sé ætlað að fara áfram til annarra fjarskiptafyrirtækja eða ekki.</p> <p>Fjarskiptafyrirtæki skulu gæta þess að þær ráðstafanir sem gripið er til samkvæmt 2. mgr. séu hæfilegar og gangi ekki lengra en nauðsyn ber til, bæði hvað varðar umfang og tímalengd.“</p>	<p>Ástæður fyrir breytingu:</p> <p>að FST hafi heimild til þess að gefa fyrirmæli um lokun, þá er rétt að það sé enginn vafi á því að fjarskiptafyrirtækjum sé heimilt að loka líka fyrir umferð, án þess að leita samþykkis FST fyrirfram.</p>
VII. KAFLI - Fjarskiptabúnaður.		
<i>25. gr. – Innanhússfjarskiptalagnir.</i>		
<p>Innanhússfjarskiptalagnir í byggingum, þ.m.t. aðgangspunktur í fjarskiptainntaki, eru á ábyrgð eiganda byggingar. Staðsetning aðgangspunkts og allar innanhússfjarskiptalagnir skulu vera í samræmi við samþykkt hönnunargögn. Í fjöleignarhúsum skal aðgangspunktur vera innsiglaður eða læstur og þannig gengið frá innanhússfjarskiptalögnum að óviðkomandi eigi ekki greiða leið að þeim.</p> <p>Fjarskiptafyrirtæki skal eiga rétt á aðgangi að aðgangspunkti til að tengja sig inn á innanhússfjarskiptalagnir byggingar og lagnir viðkomandi endanotanda, óháð því hvort um ræðir innanhússfjarskiptalögn sem er tilbúin fyrir tengingu við háhraðanet eða ekki.</p> <p>Fjarskiptastofa setur reglur um frágang aðgangspunkta og lagna í þeim tilgangi að tryggja vernd fjarskipta og skilgreina aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja.</p>	<p>Innanhússfjarskiptalagnir í byggingum, þ.m.t. aðgangspunktur í fjarskiptainntaki, eru á ábyrgð eiganda byggingar. Staðsetning aðgangspunkts og allar innanhússfjarskiptalagnir skulu vera í samræmi við samþykkt hönnunargögn. Í fjöleignarhúsum skal aðgangspunktur vera innsiglaður eða læstur og þannig gengið frá innanhússfjarskiptalögnum að óviðkomandi eigi ekki greiða leið að þeim.</p> <p>Fjarskiptafyrirtæki skal eiga rétt á aðgangi að aðgangspunkti til að tengja sig inn á innanhússfjarskiptalagnir byggingar og lagnir viðkomandi endanotanda, óháð því hvort um ræðir innanhússfjarskiptalögn sem er tilbúin fyrir tengingu við háhraðanet eða ekki.</p> <p>Fjarskiptastofa setur reglur um frágang aðgangspunkta og lagna í þeim tilgangi að tryggja vernd fjarskipta og skilgreina aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja.</p>	<p>Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að Fjarskiptastofa setji reglur um frágang aðgangspunkta og eðlilegt að Fjarskiptastofa hafi heimild til þess að mæla fyrir um hvernig ganga skal frá aðgangspunkti í fjöleignarhúsi að höfðu samráði við þau fjarskiptafyrirtæki sem koma að vinnu við innanhúslagnir.</p> <p>Leggur Síminn þess vegna til að yfirstrikaður texti verður fjarlægður og miðað við að Fjarskiptastofa setji reglur um fráganginn.</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
Fjarskiptafyrirtæki hefur rétt til að tengja almennt fjarskiptanet sitt við aðgangspunkt á eigin kostnað.	Fjarskiptafyrirtæki hefur rétt til að tengja almennt fjarskiptanet sitt við aðgangspunkt á eigin kostnað.	
VIII. KAFLI - Aðgangur og samtenging.		
<i>39. gr. - Kerfi og búnaður til hljóð- og myndmiðlunar</i>	<i>39. gr. - Kerfi og búnaður til hljóð- og myndmiðlunar</i>	
<p>Fjarskiptastofu er heimilt að setja reglur um skilyrt aðgangskerfi fyrir stafræna hljóð- og myndmiðlun og tengda þjónustu, svo sem hugbúnaðarskil og rafræna dagskrárvísa. Í reglunum skal kveðið á um aðgang fjölmiðlaveita að slíkum kerfum og þjónustu og þá tæknilegu eiginleika sem kerfin og þjónustan skulu uppfylla.</p> <p>Endabúnaður fyrir stafræna myndmiðlun, keyptur eða leigður, skal uppfylla kröfur um samvirkni í samræmi við reglur sem Fjarskiptastofa setur um:</p> <ol style="list-style-type: none"> sameiginlegt brenglunaralgrím og gjaldfrjálsa viðtöku, og samvirkni hliðrænna og stafrænna sjónvarpstækja. <p>Óheimilt er að framleiða eða markaðssetja búnað eða hugbúnað sem er hannaður eða aðlagður til að sniðganga réttindi þjónustuveitanda sem veitir þjónustu um skilyrt aðgangskerfi.</p>	Færa ákvæðið undir VII. kafla fjölmiðlalaga og endurskoða kaflann í fjölmiðlögum til þess að hann samræmist í heild sinni EES samningnum en ákvæðið í dag gerir það ekki.	<p>Ákvæði fjölmiðlalaga tekur til aðgangs fjölmiðlaveitna að fjarskiptakerfum og hvernig skuli leysa úr slíkum málum. Þess vegna er þetta ákvæði eðlilegur hluti af slíkum reglum, sbr. VII. kafla fjölmiðlalaga um reglur um flutning myndefnis en flutningsákvæði er til að mynda að finna í 114. gr. EECC.</p> <p>Það væri nær að endurskoða kafla fjölmiðlalaga til þess að hann samræmdist þeim reglum sem gilda um aðgang fjölmiðlaveitna að fjarskiptakerfum. Síminn bendir hér á að kafla fjölmiðlalaga um flutning myndefnis felur í sér brot á ákvæði 114. gr. í EECC og öðrum reglum EES samningsins, en slíkar skyldur mega eingöngu ná til tiltekinna sjónvarpsútsendinga, óháð staðfestu þeirra en íslensku reglurnar ná með almennum hætti til allra íslenskra sjónvarpsútsendinga en útiloka erlenda aðila, sbr. dóm dómstóls ESB nr. C-250/06 (United Pan-Europe Communications Belgium).</p> <p>EECC felur ekki í sér heimild til handa Fjarskiptastofu að setja hvaða reglur sem er um skilyrt aðgangskerfi og þá tæknilegu</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>eiginleika sem kerfin eiga að uppfylla, heldur skal búnaður vera í samræmi við fyrirmæli sem koma fram í Viðauka XI við EECC. Þar af leiðandi þarf svigrúm Fjarskiptastofu, til þess að setja reglurnar, að vera bundnar af fyrirmælum sem koma fram í EECC.</p> <p>Þá er lítið sem ekkert í ákvæði 39. gr. frumvarpsins sem felur í sér innleiðingu á 61 eða 62. gr. EECC. Er rétt að vísa hér til viðeigandi ákvæða sem 39. gr. er ætlað að vera innleiðið á, þ.e. d-lið 61. gr. EECC og 62. gr. EECC</p> <p>2. mgr. 61. gr. d- liður: <i>„In particular, without prejudice to measures that may be taken regarding undertakings designated as having significant market power in accordance with Article 68, national regulatory authorities, or other competent authorities in the case of points (b) and (c) of this subparagraph, shall be able to impose:</i> <i>(d) to the extent necessary to ensure accessibility for end-users to digital radio and television broadcasting services and related complementary services specified by the Member State, obligations on operators to provide access to the other facilities referred to in Part II of Annex II on fair, reasonable and non-discriminatory terms.“</i></p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>62. gr. EEC:</p> <p><i>Conditional access systems and other facilities</i></p> <p><i>1. Member States shall ensure that the conditions laid down in Part I of Annex II apply in relation to conditional access to digital television and radio services broadcast to viewers and listeners in the Union, irrespective of the means of transmission.</i></p> <p><i>2. Where, as a result of a market analysis carried out in accordance with Article 67(1), a national regulatory authority finds that one or more undertakings do not have significant market power on the relevant market, it may amend or withdraw the conditions with respect to those undertakings, in accordance with the procedures referred to in Articles 23 and 32, only to the extent that:</i></p> <p><i>(a) accessibility for end-users to radio and television broadcasts and broadcasting channels and services specified in accordance with Article 114 would not be adversely affected by such amendment or withdrawal; and</i></p> <p><i>(b) the prospects for effective competition in the following markets would not be adversely affected by such amendment or withdrawal:</i></p> <p><i>(i) retail digital television and radio broadcasting services; and</i></p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p><i>(ii) conditional access systems and other associated facilities. An appropriate notice period shall be given to parties affected by such amendment or withdrawal of conditions.</i></p> <p><i>3. Conditions applied in accordance with this Article are without prejudice to the ability of Member States to impose obligations in relation to the presentational aspect of EPGs and similar listing and navigation facilities.</i></p> <p><i>4. Notwithstanding paragraph 1 of this Article, Member States may allow their national regulatory authority, as soon as possible after 20 December 2018 and periodically thereafter, to review the conditions applied in accordance with this Article, by undertaking a market analysis in accordance with Article 67(1) to determine whether to maintain, amend or withdraw the conditions applied.</i></p> <p><i>ANNEX II CONDITIONS FOR ACCESS TO DIGITAL TELEVISION AND RADIO SERVICES BROADCAST TO VIEWERS AND LISTENERS IN THE UNION Part I Conditions for conditional access systems to be applied in accordance with Article 62(1) In relation to conditional access to digital television and radio services broadcast to viewers and listeners in the Union, irrespective of the means of transmission, Member States shall ensure in accordance with Article 62 that the following</i></p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p><i>conditions apply: (a) all undertakings providing conditional access services, irrespective of the means of transmission, which provide access services to digital television and radio services and the access services of which broadcasters depend on to reach any group of potential viewers or listeners are to: — offer to all broadcasters, on a fair, reasonable and non-discriminatory basis compatible with Union competition law, technical services enabling the broadcasters' digitally-transmitted services to be received by viewers or listeners authorised by means of decoders administered by the service operators, and comply with Union competition law, — keep separate financial accounts regarding their activity as conditional access providers. (b) when granting licences to manufacturers of consumer equipment, holders of industrial property rights to conditional access products and systems are to ensure that this is done on fair, reasonable and non-discriminatory terms. Taking into account technical and commercial factors, holders of rights are not to subject the granting of licences to conditions prohibiting, deterring or discouraging the inclusion in the same product of: — a common interface allowing connection with several other access systems, or — means specific to another access system, provided that the licensee complies with the relevant and reasonable conditions</i></p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<i>ensuring, as far as he is concerned, the security of transactions of conditional access system operators. Part II Other facilities to which conditions may be applied under point (D) of Article 61(2) (a) Access to APIs; (b) Access to EPGs</i>
IX. KAFLI - Markaðir, markaðsgreiningar og kvaðir.		
2. mgr. 43. gr. – Skilgreining markaða o.fl.	2. mgr. 43. gr. – Skilgreining markaða o.fl.	
„Við skilgreiningu markaða skal Fjarskiptastofa taka ýtrasta tillit til tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi þjónustumarkaði og viðmiðunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Enn fremur skal, ef við á, taka tillit til niðurstaðna úr landfræðilegri könnun sem framkvæmd er í samræmi við 11. gr. í lögum um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.“	„Við skilgreiningu markaða skal Fjarskiptastofa taka ýtrasta tillit til tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi þjónustumarkaði og viðmiðunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk, að teknu tillit til innlendra aðstæðna, sérstaklega viðkomandi landfræðilegs markaðar, þar sem tekið er tillit, m.a. til eðlis samkeppni í innviðum á viðkomandi svæði í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Fjarskiptastofa skal EFTA fremur skal, ef við á, taka tillit til niðurstaðna úr landfræðilegri könnun sem framkvæmd er í samræmi við 11. gr. í lögum um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.“	<p>Ástæða fyrir breytingunni er að færa orðalagið til samræmis við áskilnað í 3. mgr. 64. gr. EECC:</p> <p><i>„National regulatory authorities shall, taking the utmost account of the Recommendation and the SMP guidelines, define relevant markets appropriate to national circumstances, in particular relevant geographic markets within their territory by taking into account, inter alia, the degree of infrastructure competition in those areas, in accordance with the principles of competition law.“</i></p> <p>Það hefur verulega skort á að Fjarskiptastofa hafi skilgreint markaði með réttum hætti. Ef markaður sem er staðbundinn er skilgreindur sem landsbundinn er verulega hætta á ofreglusetningu á ákveðnum svæði og mögulega rangri reglusetningu á öðrum svæðum þar sem landsmeðaltal og ein lausn fyrir allt landið er óviðeigandi. Telur Síminn</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		mikilvægt að framangreint ákvæði verði réttilega innleitt í íslensk lög.
<i>3. mgr. 43. gr. – Skilgreining markaða o.fl.</i>	<i>3. mgr. 43. gr. – Skilgreining markaða o.fl.</i>	
Ráðherra skal setja reglugerð um nánari skilgreiningu markaða samkvæmt ákvæði þessu, um framkvæmd markaðsgreiningar skv. 44. gr., um mælikvarða sem nota skal við mat á því hvort fyrirtæki, eitt eða fleiri saman, hafi umtalsverðan markaðsstyrk skv. 45. gr. og um kvaðir og aðrar skyldur og réttindi skv. 46.–61. gr.	Fella út eða skýra nánar í hverju heimild ráðherra eigi að felast.	<p>Það er óljóst hversu mikið ráðherra getur sett reglur um þau ákvæði sem vísað er til. Í lögnum þyrfti að vera skýrari rammi um hvað nákvæmlega ráðherra getur sett reglur um. Í öllu falli er ljóst að Alþingi getur ekki falið ráðherra að setja reglur um aðrar eða víðtækari kvaðir en mælt er fyrir um í lögnum og ættu lögin að vera tæmandi um heimildir Fjarskiptastofu til þess að leggja á kvaðir. Þar af leiðandi verður ekki séð að ráðherra hafi svigrúm til þess að setja reglugerð um kvaðir og aðrar skyldur skv. 46–61. gr. laganna.</p> <p>Síminn bendir á að í reglunum er vísað til þess að ráðherra sé heimilað að setja reglur um mælikvarða sem skal nota við mat á markaðsráðandi stöðu. Mat á því hvort fyrirtæki er í markaðsráðandi stöðu byggir á dómaframkvæmd og túlkun á 11. gr. samkeppnislaga.</p> <p>Þá er eðlilegra að í viðkomandi grein sé gert ráð fyrir heimild ráðherra til þess að setja frekar reglur, sé þörf á slíku, líkt og þegar er gert í 52. gr. svo dæmi sé tekið.</p>
<i>1. mgr. 44. gr. – Framkvæmd markaðsgreiningar</i>	<i>1. mgr. 44. gr. – Framkvæmd markaðsgreiningar</i>	

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>Fjarskiptastofa skal með hliðsjón af 43. gr. greina viðkomandi markaði með hliðsjón af skuldbindingum samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þegar við á skal gera greininguna í samstarfi við Samkeppniseftirlitið. Greining skal leiða í ljós hvort aðstæður á viðkomandi markaði réttlæti að kvaðir verði lagðar á. Við greiningu skal taka ýtrasta tillit til viðmiðunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk.</p>	<p>Skoða að fella út eða sameina 43. gr. með viðkomandi ákvæði.</p>	<p>Ákvæðið virðist vera efnisleg endurtekning á 1. og 2. mgr. 43. gr. :</p> <p><i>b.</i> og 2. mgr. 43 gr.</p> <p>Fjarskiptastofa skal skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Haft skal samráð við Samkeppniseftirlitið þegar við á.</p> <p>Við skilgreiningu markaða skal Fjarskiptastofa taka ýtrasta tillit til tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi þjónustumarkaði og viðmiðunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Enn fremur skal, ef við á, taka tillit til niðurstaðna úr landfræðilegri könnun sem framkvæmd er í samræmi við 11. gr. í lögum um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.</p> <p><i>b.</i> mgr. 44. gr.</p> <p>Fjarskiptastofa skal með hliðsjón af 43. gr. greina viðkomandi markaði með hliðsjón af skuldbindingum samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þegar við á skal gera greininguna í samstarfi við Samkeppniseftirlitið. Greining skal leiða í ljós hvort aðstæður á viðkomandi markaði réttlæti að kvaðir verði lagðar á. Við greiningu skal taka ýtrasta tillit til viðmiðunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk.</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<i>b- liður 4. mgr. 44. gr. – Framkvæmd markaðsgreiningar</i>		
„b. allra viðkomandi samkeppnishamla á heildsölu- og smásölustigi,“	„b. allt samkeppnislegt aðhald á viðkomandi heildsölu- og smásölustigi, “	Tilvísunin í ákvæðinu er röng þýðing. Í EECC er vísað til „competitive constraint“ sem þýðir samkeppnislegt aðhald en ekki samkeppnishamlanir. Enska hugtakið „competitive restraints“ þýðir samkeppnishamlanir. Í ferlinu að skilgreina markaði þá er hlutverk viðkomandi stjórnvalds að finna út hvaða <i>samkeppnislega aðhald</i> er fyrir á markaðnum, þ.e. eftirspurnarstaðganga, framboðstaðganga og núverandi og hugsanleg samkeppni sem er fyrir á markaðnum.
<i>5. mgr. 44. gr. – Framkvæmd markaðsgreiningar</i>	<i>5. mgr. 44. gr. – Framkvæmd markaðsgreiningar</i>	
Markaðsgreiningin skal vera grundvöllur ákvörðunar skv. 46. gr. um hvort Fjarskiptastofa skuli leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Ef samkeppni telst virk skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim mörkuðum. Ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi markaði skal útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði í samræmi við 45. gr. Leggja má á þau kvaðir samkvæmt lögum þessum eða viðhalda eða breyta kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.	Leiði markaðsgreiningin á grundvelli 2. og 3. mgr. í ljós að skilyrði á viðkomandi markaði réttlæti ekki álagningu kvaða eða skilyrði samkvæmt 6. mgr. 44. gr. eru ekki fyrir hendi, þá skal hvorki leggja á né viðhalda kvöðum á grundvelli 46. gr. laga þessara. Hafi kvaðir verið lagðar á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði ber að fella þær úr gildi. [ný grein 6. mgr. 44. gr.] Telji Fjarskiptastofa á grundvelli markaðsgreiningar sem framkvæmd er í samræmi við 2. og 3. mgr. að álagning kvaða sé réttlætanager, þá skal stofnunin auðkenna hvort fyrirtæki, eitt eða fleiri, séu með umtalsverðan markaðsstyrk, sbr. 45. gr. og leggja á eða viðhalda viðeigandi kvöðum í	Textinn sem kemur fyrir í ákvæði felur í sér ranga innleiðingu á Kóðanum. Heimildin til þess að leggja á kvaðir er skilgreind sérstaklega í EECC en byggt er á röngum mælikvarða í fjarskiptafrumvarpinu. Það er ófrjávikanleg forsenda fyrir því að heimilt sé að leggja á kvaðir að öll skilyrðin í 1. mgr. 67. gr. séu uppfyllt en skv. frumvarpinu er lagður fram annar mælikvarði sem hvergi er skilgreindur í frumvarpinu, þ.e. virk samkeppni. Það er til að mynda ekki heimilt að leggja á kvaðir ef greining leiðir í ljós að markaður stefni í áttina að virkri samkeppni.

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
	samræmi við 46. gr., ef stofnun telur að án kvaða muni útkoman fyrir endanotenda ekki vera stefna að skilvirki samkeppni.	
<i>7. mgr. 44. gr. – Framkvæmd markaðsgreiningar</i>	<i>7. mgr. 44. gr. – Framkvæmd markaðsgreiningar</i>	
<p>Fjarskiptastofa skal framkvæma markaðsgreiningu og birta drög að ákvörðun sem byggist á greiningunni innan eftirtalinnna tímamarka:</p> <p>a. innan fimm ára frá fyrri ákvörðun um viðkomandi markað eða innan sex ára ef Eftirlitsstofnun EFTA hefur ekki andmælt rökstuddri tillögu Fjarskiptastofu um árs framlengingu en slíka tillögu þarf að setja fram eigi síðar en fjórum mánuðum fyrir lok fimm ára tímabilsins,</p> <p>b. innan þriggja ára frá útgáfu endurskoðaðra tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi markaði að því er varðar markaði þar sem markaðsgreining hefur ekki áður farið fram, eða</p> <p>c. innan sex mánaða frá lokum frests skv. a- eða b-lið í tilvikum þar sem Fjarskiptastofa hefur ekki lokið eða telur sig ekki geta lokið greiningu innan tímamarka og hefur óskað eftir aðstoð evrópsks hóps eftirlitsaðila á sviði fjarskipta við að ljúka greiningu.</p>	<p>Fjarskiptastofa skal framkvæma markaðsgreiningu og hafa tilkynnt fyrirhugaðar aðgerðir til Eftirlitsstofnunar EFTA sem byggist á greiningunni innan eftirtalinnna tímamarka:</p> <p>a. innan fimm ára frá fyrri ákvörðun um viðkomandi markað eða innan sex ára ef Eftirlitsstofnun EFTA hefur ekki andmælt rökstuddri tillögu Fjarskiptastofu um árs framlengingu en slíka tillögu þarf að setja fram eigi síðar en fjórum mánuðum fyrir lok fimm ára tímabilsins,</p> <p>b. innan þriggja ára frá útgáfu endurskoðaðra tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi markaði að því er varðar markaði þar sem markaðsgreining hefur ekki áður farið fram, eða</p> <p>c. innan sex mánaða frá lokum frests skv. a- eða b-lið í tilvikum þar sem Fjarskiptastofa hefur ekki lokið eða telur sig ekki geta lokið greiningu innan tímamarka og hefur óskað eftir aðstoð evrópsks hóps eftirlitsaðila á sviði fjarskipta við að ljúka greiningu.</p>	<p>Síminn telur áriðandi að ákvæðið í frumvarpinu sé samræmt við EECC, en Kóðinn segir að eftirlitsstjórnvald skuli tilkynna um aðgerðir innan tímafrests á grundvelli 32. gr. EECC, sem felur í sér að aðgerðir séu tilkynntar til framkvæmdastjórnarinnar, en ekki aðeins að drög séu birt. Í tilfalli Íslands væri þá um tilkynningu til Eftirlitsstofnunar EFTA að ræða (ESA).</p> <p>Síminn bendir á að FST hefur ítrekað dregið fram úr öllu hófi að greina markaði innan réttis tíma og þar af leiðandi er áriðandi að það sé skýr rammi um þessi atriði. Síminn bendir hér til að mynda á að ákvörðun um greiningu á stofnlínu og leigulínu mörkuðum lá fyrst fyrir árið 2007 og næsta ákvörðun var árið 2015. Gerði ESA alvarlegar athugasemdir við dráttinn hjá FST. Það hafði engin áhrif þar sem núna 7 árum seinna hefur FST ekki enn birt drög að markaðsgreiningu, hvað þá tilkynnt um slíka greiningu til ESA. Miðað við stöðuna á málinu, þá er líklegt að drög að greiningu verði ekki birt fyrr en í lok árs 2022 eða árið 2023 sem þýðir að endaleg tilkynning til ESA verður ekki fyrr en 8 árum eftir síðustu ákvörðun. Ef FST hefði sinnt</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		skyldu sinni og framkvæmt markaðsgreiningar á 2-3 ára millibili þá hefði stofnunin framkvæmt 5 markaðsgreiningar frá árinu 2007 en þess í stað hefur ein greining verið framkvæmd á síðustu 15 árum . Það er ólíðandi með öllu og grefur undan tilgangi markaðsgreininga með öllu og raunverulegri.
<i>Ný 8. mgr. 44. gr. – Framkvæmd markaðsgreiningar</i>	<i>Ný 8. mgr. 44. gr. – Framkvæmd markaðsgreiningar</i>	
	Hafi Fjarskiptastofnun ekki tilkynnt um fyrirhugaðar aðgerðir innan þess frest sem tilgreindur er í 7. mgr. 44. gr. þá skulu allar kvaðir á viðkomandi markaði falla niður innan sex mánaða frá því að viðkomandi frestur rann út.	Síminn telur ótækt að stjórnvald geti einhliða viðhaldið kvöðum með því að sinna ekki lögbundnum skyldum sínum. Ef það er ekki ákvæði um sjálfkrafa niðurfellingu kvaða þá hefur það sýnt sig að stjórnvaldið getur dregið aðgerðir sínar langt umfram það sem eðlilegt er. Með þeim hætti er stjórnvaldið orðið samkeppnisvandamálið.
<i>1. mgr. 47. gr. – Aðgangur að mannvirkjum</i>		
Fjarskiptastofa getur lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun mannvirkja, þar á meðal bygginga eða innganga að byggingum, lagnaleiða í byggingum, loftneta, turna og annarra burðarvirkja, staura, mastra, röra, brunna og skápa, ef markaðsgreining bendir til þess að synjun aðgangs eða setning óréttmætra skilyrða fyrir aðgangi hindri sjálfbæra	Fjarskiptastofa getur lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun mannvirkja, þar á meðal bygginga eða innganga að byggingum, lagnaleiða í byggingum, loftneta, turna og annarra burðarvirkja, staura, mastra, röra, brunna og skápa, ef markaðsgreining bendir til þess að synjun aðgangs eða setning óréttmætra skilyrða fyrir aðgangi hindri sjálfbæra	Í 72. gr. EECC er vísað til „end user“ en ekki „consumer“ og ber að lagfæra frumvarpið m.t.t. þessa: <i>„similar effect would hinder the emergence of a sustainable competitive market and would not be in the end-user’s interest“</i> Síminn bendir á að endanotandi og neytandi eru ekki sama hugtakið í frumvarpinu og ekki heldur í EECC.

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>samkeppni og gangi gegn hagsmunum neytenda.</p> <p><i>1. mgr. 48. gr. – Aðgangur að netum og þjónustu</i></p>	<p>samkeppni og gangi gegn hagsmunum endanotanda.</p> <p><i>1. mgr. 48. gr. – Aðgangur að netum og þjónustu</i></p>	<p>Í 48. gr. er til að mynda réttilega vísað til endanotenda.</p>
<p>Fjarskiptastofa getur mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu ef talið er að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi eða verði ekki til hagsbóta fyrir endanotendur.</p> <p><i>1. mgr. 51. gr. – Bókhaldslegur aðskilnaður</i></p>	<p>Fjarskiptastofa getur mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu ef talið er að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi og verði ekki til hagsbóta fyrir endanotendur.</p> <p><i>1. mgr. 51. gr. – Bókhaldslegur aðskilnaður</i></p>	<p>Skipta út orðinu „eða“ fyrir „og“. Síminn tekur fram að í 73. gr. EECC er notað orðið „and“ þar sem íslenski textinn notar „eða“ og ber að lagfæra þetta til samræmis:</p> <p><i>„would hinder the emergence of a sustainable competitive market at the retail level, and would not be in the end-user’s Interest“</i></p>
<p>Fjarskiptastofa getur lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um bókhaldslegan aðskilnað milli starfsemi sem tengist samtengingu eða aðgangi og annarrar starfsemi þannig að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Að auki getur stofnunin krafist þess af fyrirtæki sem rekur bæði fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu að heildsöluverð þess og verð innan fyrirtækisins sé gagnsætt, m.a. til að tryggja jafnræði og koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Fjarskiptastofa getur ákveðið hvaða bókhaldsaðferðir skal nota.</p> <p><i>1. mgr. 52. gr. – Eftirlit með gjaldskrá</i></p>	<p>Fjarskiptastofa getur lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um bókhaldslegan aðskilnað milli starfsemi sem tengist samtengingu eða aðgangi og annarrar starfsemi þannig að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Að auki getur stofnunin krafist þess af fyrirtæki sem er lóðrétt samþætt að heildsöluverð þess og verð innan fyrirtækisins sé gagnsætt, m.a. til að tryggja jafnræði og koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Fjarskiptastofa getur ákveðið hvaða bókhaldsaðferðir skal nota.</p> <p><i>1. mgr. 52. gr. – Eftirlit með gjaldskrá</i></p>	<p>Textanum er breytt til samræmis við 71. gr. EECC þar sem vísað er til „vertically integrated company“ en ekki að fyrirtæki reki fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu.</p> <p>Fyrirtæki sem rekur fjarskiptanet og veitir fjarskiptaþjónustu getur verið byggt upp með þeim hætti að það sé ekki lóðrétt samþætt, t.d. ef fjarskiptanetið er á öðrum og ótengdum markaði en fjarskiptaþjónustan sem félagið veitir.</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>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 verðþrýstingi getur Fjarskiptastofa lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki varðandi endurheimt kostnaðar og eftirlit með gjaldskrá, svo sem kvaðir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs.</p>	<p>Þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk geti viðhaldið óhóflega háum gjöldum eða geti beitt verðþrýstingi, endanotendum til tjóns, getur Fjarskiptastofa lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki varðandi endurheimt kostnaðar og eftirlit með gjaldskrá, svo sem kvaðir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs.</p>	<p>Tillaga felur í sér að textanum sé breytt til þess að hann samræmist Kóðanum rétt. í 74. gr. EECC er textinn svohljóðandi:</p> <p><i>„A national regulatory authority may, in accordance with Article 68, impose obligations relating to cost recovery and price control, including obligations for cost orientation of prices and obligations concerning cost-accounting systems, for the provision of specific types of interconnection or access, in situations where a market analysis indicates that a lack of effective competition means that the undertaking concerned may sustain prices at an excessively high level, or may apply a price squeeze, to the detriment of end-users“</i></p> <p>Ljóst er að hugtakið „excessive“ er óhóflega hátt“ en ekki aðeins „of hátt“. Þá vantar skilyrðið í frumvarpsdrögin að verðþrýstingur sé endanotendum til tjóns. En í EECC er það sérstaklega tekið fram sem skilyrði.</p> <p>Nauðsynlegt er að gæta að rétttri innleiðingu. Óhófleg verðlagning (e. excessive pricing) er hugtak sem kemur til dæmis fyrir í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2007. Ennfremur er ljóst að verðþrýstingur verður að vera til þess fallin að vera endanotendum til tjóns til þess að vera samkeppnislegt vandamál.</p> <p>Einnig er vísað til þess að í 61. gr. frumvarpsins er vísað til óhóflegra gjalda. Er</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		eðlilegt að það sé innbyrðis samræmi í hugtakanotkun í sjálfu frumvarpinu.
<i>53. gr. – Verð fyrir lúkningu símtala</i>	<i>53. gr. – Verð fyrir lúkningu símtala</i>	
		Síminn leggur til að skoðað verði hvort veita eigi Fjarskiptastofu heimild til þess að hlutast til um gjald vegna lúkningar á SMS-skeytum með sama hætti og gert er með lúkning símtala milli kerfa. Að mati Símans eru í dag engin sérstök skilyrði fyrir símtölum eða SMS og því ætti annað hvort að vera með eftirlit með bæði lúkningu símtal og SMS, eða sleppa báðu. Síminn leggur ekki til sérstaka breytingu en mælir með að þetta sé skoðað, þótt ekki sé gert ráð fyrir kvöðum á lúkning vegna SMS samkvæmt EECC.
<i>2. mgr. 61. gr. - Eftirlit með smásölupjónustu</i>	<i>2. mgr. 61. gr. - Eftirlit með smásölupjónustu</i>	
Kvaðir sem lagðar eru á skv. 1. mgr. skulu byggjast á eðli vandamálsins sem greint hefur verið og vera hóflegar og málefnalegar í ljósi markmiða laga þessara. Kvaðirnar geta falið í sér kröfur um að fyrirtæki innheimti ekki óhófleg gjöld, hindri ekki markaðsaðgang eða takmarki samkeppni með undirverðlagningu, veiti tilteknum endanotendum ekki ótilhlýðilegan forgang eða setji saman óeðlilega þjónustupakka. Enn fremur er heimilt að kveða á um hámark á smásöluverði, ráðstafanir til að stjórna einstökum gjaldskráum eða ráðstafanir til að beina gjaldskráum í átt að kostnaðarverði eða verði á sambærilegum mörkuðum.	Kvaðir sem lagðar eru á skv. 1. mgr. skulu byggjast á eðli vandamálsins sem greint hefur verið og vera hóflegar og málefnalegar í ljósi markmiða laga þessara. Kvaðirnar geta falið í sér kröfur um að fyrirtæki innheimti ekki óhófleg gjöld, hindri ekki markaðsaðgang eða takmarki samkeppni með skaðlegri undirverðlagningu, veiti tilteknum endanotendum ekki ótilhlýðilegan forgang eða setji saman óeðlilega þjónustupakka. Enn fremur er heimilt að kveða á um hámark á smásöluverði, ráðstafanir til að stjórna einstökum gjaldskráum eða ráðstafanir til að beina gjaldskráum í átt að kostnaðarverði eða verði á sambærilegum mörkuðum, í þeim tilgangi að að vernda hagsmuni	Tillagan er til þess að lagfæra frumvarpið til samræmis við EECC en frumvarpið sleppir ákveðnum skilyrðum. Hugtakið „predatory pricing“ er þýtt í frumvarpinu sem „undirverðlagning“ og er lægfæring í texta til samræmis við það að Kóðinn vísar til „ skaðlegrar undirverðlagningar“. Þá var sleppt skilyrðum um að ráðstafanir eigi að vera í þeim tilgangi að vernda hagsmuni endanotenda á sama tíma og efla virka samkeppni en því er sleppt í frumvarpinu. Er mikilvægt að Fjarskiptastofa fylgi þeim skilyrðum í mati sínu sem koma fram í EECC og eðlilegt að rétt innleiðing með réttum skilyrðum sé innleidd. Hér að neðan er textinn í 83. gr. EECC til samanburðar:

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
	<p>endanotenda og á sama tíma efla virka samkeppni.</p>	<p><i>“Obligations imposed under paragraph 1 of this Article shall be based on the nature of the problem identified and be proportionate and justified in light of the objectives laid down in Article 3. The obligations imposed may include requirements that the identified undertakings do not charge excessive prices, inhibit market entry or restrict competition by setting predatory prices, show undue preference to specific end-users or unreasonably bundle services. National regulatory authorities may apply to such undertakings appropriate retail price cap measures, measures to control individual tariffs, or measures to orient tariffs towards costs or prices on comparable markets, in order to protect end-user interests whilst promoting effective competition.”</i></p>
<p>X. KAFLI - Alþjónusta.</p>		
<p><i>66. gr. - Fjármögnun alþjónustu</i></p>	<p><i>66. gr. - Fjármögnun alþjónustu</i></p>	
<p>Ákvæðið er í ósamræmi við EECC og ber að fella út og lagfæra allt ákvæðið til þess að það samræmist skilyrðum EECC.</p>	<p>Síminn kemur ekki með sérstaka tillögu. Það er hins vegar alveg ljóst að þegar íslenski textinn er borinn saman við ákvæði Kóðans að innleiðingin er röng.</p>	<p>Síminn bendir á að í dag er lagt á almennt gjald fyrir alþjónustu á fjarskiptafyrirtæki án þess að það liggja fyrir að það sé þörf fyrir slíka álagningu.</p> <p>Sérstaklega bendir Síminn á að það er engin heimild til þess að innheimta hærri gjöld en þörf er fyrir en í fjarskiptafrumvarpinu er meira að segja tekið fram að afgangur af jöfnunargjaldinu skuli færður á næsta ár. Ef yfirvöld hafa innheimt herra gjald en þörf er</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>fyrir ber að endurgreiða það til viðkomandi fyrirtækja.</p> <p>Til þess að heimilt sé að leggja jöfunargjald á fyrirtæki verði að koma beiðni frá þeim sem ber alþjónustukvöð og það þarf að leggja fyrir að kvöðin sé ósanngjörn byrði:</p> <p>1. Where, on the basis of the net cost calculation referred to in Article 89, national regulatory authorities find that a provider is subject to an unfair burden, Member States shall, upon request from the provider concerned, decide to do one or both of the following:</p> <p><i>(a) introduce a mechanism to compensate that provider for the determined net costs under transparent conditions from public funds;</i></p> <p><i>(b) share the net cost of universal service obligations between providers of electronic communications networks and services.</i></p> <p>2. Where the net cost is shared in accordance with point (b) of paragraph 1 of this Article, Member States shall establish a sharing mechanism administered by the national regulatory authority or a body independent from the beneficiaries under the supervision of the national regulatory authority. Only the net cost, as determined in accordance with Article 89, of the</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p><i>obligations laid down in Articles 84 to 87 may be financed.</i></p> <p><i>The sharing mechanism shall respect the principles of transparency, least market distortion, non-discrimination and proportionality, in accordance with the principles set out in Part B of Annex VII.</i></p> <p><i>Member States may choose not to require contributions from undertakings the national turnover of which is less than a set limit.</i></p> <p><i>17.12.2018 EN Official Journal of the European Union L 321/169</i></p> <p><i>Any charges related to the sharing of the cost of universal service obligations shall be unbundled and identified separately for each undertaking. Such charges shall not be imposed on, or collected from, undertakings that are not providing services in the territory of the Member State that has established the sharing mechanism.</i></p>
XI. KAFLI - Skilmálar, gjaldskrár, gæði og neytendavernd.		
1. mgr. 74. gr. – Reikningar o.fl.	1. mgr. 74. gr. – Reikningar o.fl.	
<p>Notendur símaþjónustu eiga rétt á að fá reikninga fyrir fjarskiptanotkun sína sundurliðaða og skulu neytendur að því er varðar alþjónustu eiga rétt á slíkum reikningum án þess að greiðsla komi fyrir.</p>	<p>Endanotendur Notendur símaþjónustu eiga rétt á að fá reikninga fyrir fjarskiptanotkun sína sundurliðaða, að því gefnu að viðkomandi áskrifarleið felur í sér gjaldtöku fyrir notkun, og skulu neytendur að því er varðar alþjónustu eiga rétt á slíkum reikningum án þess að greiðsla komi fyrir, að því gefnu að viðkomandi áskrifarleið felur í sér gjaldtöku fyrir notkun.</p>	<p>Breyting Símans varðand hugtakið „endanotandi“ er til þess að samræma við Kóðann. Notendur símaþjónustu, þ.e. einstaklingur sem notar símtæki hjá vinnuveitanda, eiga ekki rétt á sundurliðuðum reikningi, heldur endanotandinn sem er áskrifandinn. Mikilvægt er að þessi réttur áskrifandans sé skýr en heimildin liggja ekki hjá notenda</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>tæksins, þar sem sundurliðunin er liður í því að stemma af reikninga ef þess er þörf.</p> <p>Þá telur Síminn að það sé óþarfi að skylda fjarskiptafyrirtæki að veita reikninga fyrir sundurliðun nema fjarskiptafyrirtæki innheimti fyrir notkun. Þeim sé þó heimilt að bjóða aðgang að sundurliðun á þjónustuvef en ekki á reikningum. Þróunin er í miklum mæli sú að fjarskiptafyrirtæki innheimta ekki lengur fyrir notkun nema í sérstökum tilfellum, fremur er notkunin ótakmörkuð og greitt er fast mánaðargjald. Síminn telur óþarft að fjarskiptafyrirtæki séu að miðla þessum upplýsingum með tilheyrandi áhættu í ljósi persónuverndarsjónarmiða og ættu endanotendur að geta verið með búnað sem sýnir hvernig samskiptum þeirra var háttað.</p>
75. gr. - Vanskil	75. gr. - Vanskil	
<p>„Heimilt er að loka fyrir fjarskiptaþjónustu vegna vanskila, enda hafi notanda verið gefin skrifleg aðvörun a.m.k. mánuði fyrir lokun. Fyrsta mánuð eftir lokun skal þó vera mögulegt að móttaka símtöl. Óheimilt er að loka fyrir þjónustu vegna vanskila á yfirlagsþjónustu.</p> <p>Ef gerð hefur verið tilraun til að komast hjá gjalddöku á ólögmetan hátt eða reynt að koma gjaldskyldu yfir á óskyldan aðila er fjarskiptafyrirtæki heimilt að loka viðkomandi þjónustu án viðvörunar.</p>	<p>„Heimilt er að loka fyrir fjarskiptaþjónustu vegna vanskila fyrir símtöl, enda hafi endanotanda notanda verið gefin skrifleg aðvörun a.m.k. mánuði fyrir lokun. Fyrsta mánuð eftir lokun skal þó vera mögulegt að móttaka-símtöl. Óheimilt er að loka fyrir þjónustu vegna vanskila á yfirlagsþjónustu. Ef gerð hefur verið tilraun til að komast hjá gjalddöku á ólögmetan hátt eða reynt að koma gjaldskyldu yfir á óskyldan aðila er fjarskiptafyrirtæki heimilt að loka viðkomandi þjónustu án viðvörunar.“</p>	<p>Sambærilegt ákvæði er að finna í 39. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 en það má fullyrða að ákvæðið er komið til ára sinna. Ákvæði sem þetta er ekki að finna í Kóðanum.</p> <p>Síminn getur ekki séð hvers vegna nauðsynlegt er að hafa þjónustuna opna í tvo mánuði frá því að reikningar eru fallnir á gjalddaga. Að mati Símans verður að líta til þess að viðskiptavinur getur sagt þjónustunni upp með mánaðar fyrirvara og getur fjarskiptafyrirtæki einnig sagt upp þjónustu með slíkum fyrirvara enda er engu</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>fjarskiptafyrirtæki skylt að veita einstaklingum eða fyrirtækjum tiltekna þjónustu. Það verður að teljast órökrétt að aðili samnings geti einhliða sagt honum upp með eins mánaðar fyrirvara en þegar um er að ræða vanskil þá lengist eiginlegur uppsagnarfrestur.</p> <p>Þess ber að geta að flutningur í talsíma- og farsímaþjónustu tekur innan við sólahring í flestum tilfellum. Þess vegna eru engin málefnaleg rök fyrir því að viðskiptavinur geti haldið þjónustu opinni tveimur mánuðum eftir að hann hættir að greiða reikninga.</p> <p>Síminn telur að lokunarviðvörðun upp á einn mánuð sé meira en nægilegur frestur til þess að gera upp vanskil. Þá eru engar málefnalegar ástæðar sem réttlæta að hafa opinn aðgang ef viðkomandi aðili hefur hætt að greiða reikninga. Þess ber að geta að fjarskiptafyrirtæki geta orðið fyrir óafturkræfum kostnaði ef viðskiptavinur er t.d. staddur erlendis, þar sem fjarskiptafyrirtæki þarf að greiða kostnað fyrir móttækin símtöl á erlendri grundu.</p> <p>Þá hefur orðinu „notanda“ verið breytt í „endanotanda“.</p>
<i>Athugasemdir m. frumvarpi v. ákvæði 75. gr. - Vanskil</i>	<i>Athugasemdir m. frumvarpi v. ákvæði 75. gr. - Vanskil</i>	

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
[...] Þessu tengt er mikilvægt, þegar um er að ræða fjarskiptaþjónustu sem styðst við símanúmer, að tekinn sé af allur vafi um að notandi er jafnframt rétthafi símanúmers sem skráð er á nafn og kennitölu hans hjá fjarskiptafyrirtæki. Inntak hugtaksins rétthafi ræðst af hefðbundinni lögfræðilegri skilgreiningu á því.[...]	[...] Þessu tengt er mikilvægt, þegar um er að ræða fjarskiptaþjónustu sem styðst við símanúmer, að tekinn sé af allur vafi um að endanotandi er jafnframt rétthafi símanúmers sem skráð er á nafn og kennitölu hans hjá fjarskiptafyrirtæki. Inntak hugtaksins rétthafi ræðst af hefðbundinni lögfræðilegri skilgreiningu á því.[...]	Síminn bendir á að endanotandi er viðskiptavinur og getur verið fyrirtæki. Eðli málsins samkvæmt er þó alltaf einstaklingur sem er notandi en hann er ekki viðskiptavinur fjarskiptafyrirtækis. Sem dæmi þá er það alltaf einstaklingur sem notar farsímaþjónustu en í mjög mörgum tilfellum er hann ekki viðskiptavinur, heldur fyrirtækið eða opinber stofnun sem viðkomandi starfar hjá. Miðað skilgreiningar í þessu frumvarpi ætti sá sem er viðskiptavinur að vera rétthafi, en ekki sá sem er notandi, ef um sitt hvorn aðila er að ræða. Einnig eru dæmi um að foreldrar kaupi farsímaþjónustu fyrir börn sín en þau eru eðli málsins samkvæmt ekki með hæfi til þess að vera rétthafar þó þau séu notendur. Þá má einnig benda á að heimilistenging fyrir internet er iðulega aðeins skráð á einn einstakling, en það eru fjöldi notenda að sömu tengingu. Það er þess vegna rangt sem segir í frumvarpinu að það sé alltaf notandi sem sé rétthafi númers.
<i>1. mgr. 76. gr. – Númeraflutningur o.fl.</i>	<i>1. mgr. 76. gr. – Númeraflutningur o.fl.</i>	
Notendum símaþjónustu skal vera unnt að halda símanúmerum sínum óháð því hvaða fjarskiptafyrirtæki veitir þjónustuna.[...]	Endanotendum símaþjónustu skal vera unnt að halda símanúmerum sínum óháð því hvaða fjarskiptafyrirtæki veitir þjónustuna.[...]	Notast við „endanotendur“ í Kóðanum og orðalagsbreyting gerð til samræmis.
<i>5. og 6. mgr. 76. gr. – Númeraflutningur o.fl.</i>	<i>5. og 6. mgr. 76. gr. – Númeraflutningur o.fl.</i>	
Fjarskiptastofa getur sett nánari reglur um númera- og þjónustuf lutning og tímasetningar í því sambandi og sker úr	Ráðherra getur getur í reglugerð kveðið á um númera- og þjónustuf lutning og tímasetningar í því sambandi og sker úr	Eðlilegt að ráðherra verði falið að útfæra nánari reglur um bæði þessi atriði, einkum í

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>ágreiningi um framkvæmd hans.</p> <p>Ráðherra getur í reglugerð kveðið á um bætur til endanotenda í tilvikum þar sem mistök verða í flutningsferli síma- eða netaðgangspjónustu, tafir eða misbeiting verður í flutningsferli og vegna glataðrar þjónustu- og uppsetningartíma.</p>	<p>ágreiningi um framkvæmd hans.</p> <p>Ráðherra getur í reglugerð kveðið á um bætur til endanotenda í tilvikum þar sem mistök verða í flutningsferli síma- eða netaðgangspjónustu, tafir eða misbeiting verður í flutningsferli og vegna glataðrar þjónustu- og uppsetningartíma.</p>	<p>ljósi þess hve nátengd þessi efni eru (5. og 6. mgr. ákvæðisins).</p>
<p>XII. KAFLI - Öryggi upplýsinga, fjarskiptaneta og - fjarskiptaþjónustu. Netöryggissveit.</p>		
<p>10. mgr. 78. gr. – Skipulag net- og upplýsingaöryggis og umgjörð áhættustýringar</p>	<p>10. mgr. 78. gr. – Skipulag net- og upplýsingaöryggis og umgjörð áhættustýringar</p>	
<p>[...] Við mat á öryggisskipulagi, ráðstöfunum og áhættustýringu fjarskiptafyrirtækis samkvæmt ákvæði þessu skal Fjarskiptastofa meðal annars horfa til hagsmuna notenda fjarskiptaþjónustu af því að hún haldist órofin, almannahagsmuna og þjóðaröryggis.[...]</p>	<p>[...] Við mat á öryggisskipulagi, ráðstöfunum og áhættustýringu fjarskiptafyrirtækis samkvæmt ákvæði þessu skal Fjarskiptastofa meðal annars horfa til hagsmuna notenda fjarskiptaþjónustu af því að hún haldist órofin, almannahagsmuna, og þjóðaröryggis og hvort fjarskiptafyrirtæki hafi hlotið viðeigandi vottun á grundvelli alþjóðlegs staðals .[...]</p>	<p>Mikilvægt er að það komi fram í lögum að eftirlitsaðila beri að taka tillit til þess við framkvæmd eftirlits síns ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á með viðeigandi sönnunargögnum að starfsemi þess sé vottuð skv. alþjóðlegum staðli, svo slíkir aðilar njóti góðs af því að sækjast eftir slíkri vottun og starfa í samræmi við hana í starfsemi sinni.</p>
<p>79. gr. – Úttektir og bindandi fyrirmæli</p>	<p>79. gr. – Úttektir og bindandi fyrirmæli</p>	
<p>Fjarskiptastofu er heimilt að gera úttektir og prófanir á því hvort fjarskiptafyrirtæki uppfylli kröfur laga þessara er varða net- og upplýsingaöryggi, virkni og áhættustýringu fjarskiptaþjónustu og almennra fjarskiptaneta. Fjarskiptastofa getur jafnframt gert kröfu um að til þess bær utanaðkomandi aðili geri úttektir og prófanir og kveðið á um framvísun skjalfestra niðurstaðna hlutaðeigandi. Útlagður</p>	<p>Fjarskiptastofu er heimilt að gera úttektir og prófanir á því hvort fjarskiptafyrirtæki uppfylli kröfur laga þessara er varða net- og upplýsingaöryggi, virkni og áhættustýringu fjarskiptaþjónustu og almennra fjarskiptaneta. Fjarskiptastofa getur jafnframt gert kröfu um að til þess bær utanaðkomandi aðili geri úttektir og prófanir og kveðið á um framvísun skjalfestra niðurstaðna hlutaðeigandi. Útlagður</p>	<p>Í Kóðanum er einungis talað um úttektir (e. „audit“) en engin heimild til þess að framkvæma prófanir eða hvað þá á kostnað fjarskiptafyrirtækis. Það að framkvæma prófanir, til viðbótar við úttektir, getur verið afar tímafrekt og kostnaðarsamt, en engin nánari skýring er í athugasemdum með frumvarpinu fyrir þessari viðbót.</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p><i>kostnaður vegna úttekta og prófana skal greiddur af viðkomandi fjarskiptafyrirtæki.</i></p> <p><i>Fjarskiptastofu er enn fremur heimilt að framkvæma mat á heildstæði, öryggi og virkni almennra fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu með tilliti til áhættu, í heild eða að hluta.</i></p> <p><i>Ef fjarskiptafyrirtæki uppfyllir ekki kröfur 78. gr. að mati Fjarskiptastofu skal stofnunin krefjast þess að úr verði bætt innan hæfilegs frest. Vanræki fjarskiptafyrirtæki að fara að fyrirmælum Fjarskiptastofu um úrbætur getur stofnunin látið vinna verkið á kostnað hlutaðeigandi. Krafa um kostnað vegna þessa er aðfararhæf skv. 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989.</i></p>	<p><i>kostnaður vegna úttekta og prófana skal greiddur af viðkomandi fjarskiptafyrirtæki.</i></p> <p><i>Fjarskiptastofu er enn fremur heimilt að framkvæma mat á heildstæði, öryggi og virkni almennra fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu með tilliti til áhættu, í heild eða að hluta.</i></p> <p><i>Fjarskiptastofu er óheimilt að gera úttekt hjá fjarskiptafyrirtæki samkvæmt þessari grein sem hefur fengið hlutlausan aðila til þess að votta að stjórnkerfi net-og upplýsingakerfa fjarskiptafyrirtækis samræmist alþjóðlegum stöðlum, nema rökstuddur grunur sé uppi um að fjarskiptafyrirtækið uppfylli ekki kröfur laga þessara varðandi net- og upplýsingaöryggi, virkni og áhættustýringu fjarskiptaþjónustu og almennra fjarskiptaneta.</i></p> <p><i>Fjarskiptastofu er heimilt að kalla eftir upplýsingum um umfang og úttektum vottunaraðila.</i></p> <p><i>Ef fjarskiptafyrirtæki uppfyllir ekki kröfur 78. gr. að mati Fjarskiptastofu skal stofnunin krefjast þess að úr verði bætt innan hæfilegs frest. Vanræki fjarskiptafyrirtæki að fara að fyrirmælum Fjarskiptastofu um úrbætur getur stofnunin látið vinna verkið á kostnað hlutaðeigandi. Krafa um kostnað vegna þessa er aðfararhæf skv. 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989.</i></p>	<p>Ástæður fyrir breytingu:</p> <p>Síminn leggur til að orðalagið hér verði fært til samræmis við orðalag í 41. gr. í Kóðanum.</p> <p>Þá telur Síminn það ekki forsvaranlegt að bætt sé við heimild til að framkvæma úrbætur á kostnað fjarskiptafélags, til viðbótar við þau úrræði sem Fjarskiptastofu eru falin í XV. kafla frumvarpsins.</p> <p>Sérstaklega er hér um að ræða nokkuð matskennd skilyrði og óljóst hvernig Fjarskiptastofa muni leggja (hlutlaust) mat á hvað teljist ekki uppfylla kröfur 78. gr. frumvarpsins og hvort raunverulega sé þörf á að „láta vinna verkið“ á annað borð. Nægilegt er að fjarskiptafyrirtækinu sér gert að framkvæma úrbætur sem, ef ekki er sinnt, getur orðið til þess að fjarskiptafyrirtækið geti misst heimild til þess að starfa sem fjarskiptafyrirtæki ef um alverleg tilfelli er að ræða.</p> <p>Síminn leggur til að heimild til þess að láta fjarskiptafyrirtækið bera kostnað vegna úttektar sé felld út, þar sem fjarskiptafyrirtæki greiða þegar fyrir rekstur Fjarskiptastofu og ber Fjarskiptastofu að haga rekstri sínum innan þess ramma, þar með talinn kostnað vegna úttekta. Það er með öllu ólíðandi að Fjarskiptastofa geti sent óútfylltan tékka til fjarskiptafyrirtæki vegna úttekta, þar sem úttektaraðilinn hefur engan hag af því að haga úttektinni með skilvirkum hætti. Það er</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>Ótækt að úvista opinberu eftirliti með þessum hætti án þess að það séu nokkur takmörk fyrir því hvað vinna að þessu tagi getur kostað. Þar af leiðandi er augljóst að kostnaðurinn eigi að reiknast af rekstrargjaldi Fjarskiptastofu sem getur þannig sett úttektaraðila takmörk varðandi umfang og kostnað. Í öllu falli þarf að setja heimildinni takmarkanir og frekari skilyrði til þess að úttektaraðilar hafi ekki óútfyllta heimild til þess að leggja hvaða kostnað sem er á fjarskiptafyrirtækið.</p> <p>Síminn leggur ennfremur til að ef fjarskiptafyrirtæki hefur fengið hlutlausan aðila til þess að votta að stjórnkerfi sitt fyrir net-og upplýsingaöryggi samræmist aðþjóðlegum stöðlum, þá sé óheimilt að ráðast í úttekt nema um sé að ræða að rökstuddur grunur sé fyrir hendi um að fjarskiptafyrirtæki uppfylli ekki kröfur laganna.</p>
<p><i>2. mgr. 87. gr. – Öryggishagsmunir vegna uppbyggingar fjarskiptaneta</i></p>	<p><i>2. mgr. 87. gr. – Öryggishagsmunir vegna uppbyggingar fjarskiptaneta</i></p>	
<p>Telji Fjarskiptastofa hættu á að farnet á landsvísu séu eða geti orðið mjög háð búnaði frá einum framleiðanda er stofnuninni, á grundvelli öryggishagsmuna, heimilt að binda leyfi skv. 27. gr. skilyrðum er stuðla að fjölbreytni í gerð búnaðar, setja slík skilyrði í reglum um tilkynningu þráðlauss sendibúnaðar skv. 3. mgr. 27. gr., eða grípa til annarra viðeigandi ráðstafana.</p>		<p>Síminn leggur ekki til sérstakar breytingar á ákvæðinu en setur fram frekar varnaðarorð varðandi framsetningu og beitingu.</p> <p>Það er að mati Símans óraunhæft að gera kröfur til íslenskra fjarskiptafyrirtækja að þau kaupi þjónustu frá mörgum birgjum eða að tilteknum fyrirtækjum verði ekki gert kleift að semja við ákveðna birgja. Sem dæmi þá eru</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>Þrjú fjarskiptafyrirtæki sem reka kjarnakerfi fyrir farsímabjónustu, tvö þeirra nota sama birgi en Síminn notar annan. Ef sú staða kemur upp í framtíðinni að það eru raunverulega bara tveir erlendir aðilar sem bjóða tiltekna þjónustu/kerfi og íslensku fjarskiptafyrirtækjunum er opinberlega bannað að skipta við annan hvorn, þá blasir það við að það hefur neikvæð áhrif á samningsstöðu þeirra. Íslensk fjarskiptafyrirtæki leitast við að semja eins best og á verður kosið en staðan er sú að þau hafa ekki sama kaupmátt og samningsstöðu gagnvart erlendum stórfyrirtækjum, sem gætu hækkað verð til íslenskra fyrirtækja, ef þau vita að það sé ekki valkostur um annan birgja.</p> <p>Ef það eru tilteknir birgjar sem standast ekki öryggiskröfur eða af einhverjum ástæðum það þykir eðlilegt að banna notkun þeirra á Íslandi þá er það allt annað mál en ef öll íslensk fjarskiptafyrirtæki kaupa þjónustu frá sama birgja. Það væri t.d. einkennilegt ef tvö af þremur fjarskiptafyrirtækjum kaupa þjónustu af einum aðila sem leiddi til þess að þriðja fyrirtækið yrði að kaupa af öðrum, mögulega dýrari og óhagkvæmari aðila og þannig skaða samkeppnisstöðu þess félags gagnvart innlendum keppinautum.</p> <p>Síminn telur a.m.k. varhugavert að innleiða reglur sem fela í sér skyldu til þess að kaupa</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>af fleiri en einum birgja eða takmarka valfrelsi fyrirtækja.</p> <p>Síminn bendir einnig á að ef íslenska ríkið ætlar að taka afstöðu í ákveðnum öryggismálum, þá ætti það að endurspeglast í útboðum opinberra fyrirtækja og stofnana. Það er ákveðin þversögn fólgin í því að gera kröfur til fjarskiptafyrirtækja um uppruna búnaðar en þegar mikilvæg ríkisfyrirtæki kaupa fjarskiptaþjónustu, þá hafa þessi atriði litla eða enga þýðingu við val á fjarskiptafyrirtæki sem þjónustuveitanda.</p>
XIII. KAFLI - Friðhelgi einkalífs, fjarskiptaleynd, aðstoð við rannsókn sakamála o.fl.		
<i>88. gr. - Leynd fjarskipta</i>	<i>88. gr. - Leynd fjarskipta</i>	
<p>Óheimil er sérhver vinnsla fjarskipta, þ.m.t. geymsla, hlustun, upptaka eða hlerun, nema hún fari fram með upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum.</p> <p>Notkun hvers konar kerfa og búnaðar, þar með talið hugbúnaðar, sem safnar og/eða geymir upplýsingar um athafnir eða samskipti notanda í endabúnaði hans, veitir aðgang að upplýsingum sem geymdar eru í endabúnaði hans eða fylgist með athöfnum hans er óheimil nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum. Þrátt fyrir þetta er notkun slíks búnaðar heimil til að fá aðgang að upplýsingum og/eða til tæknilegrar geymslu í lögmætum</p>	<p>Óheimil er sérhver vinnsla fjarskipta, þ.m.t. geymsla, hlustun, upptaka eða hlerun, nema hún fari fram með upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum.</p> <p>Notkun hvers konar kerfa og búnaðar, þar með talið hugbúnaðar, sem safnar og/eða geymir upplýsingar um athafnir eða samskipti notanda í endabúnaði hans, veitir aðgang að upplýsingum sem geymdar eru í endabúnaði hans eða fylgist með athöfnum hans er óheimil nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda. Ákvæði 1. máls. kemur þó ekki í veg fyrir notkun slíks búnaðar til að fá aðgang að upplýsingum og/eða til</p>	<p>Eins og Síminn færir nánari rök fyrir í umsögn sinni, dags. 5. nóvember 2020 (sbr. fylgiskjal 3), leggur Síminn til að notast verði fremur við uppsetningu sambærilegs ákvæðis í norskrum fjarskiptalöggjöf (n. <i>Lov om elektronisk kommunikasjon „ekomloven“</i>), en ákvæðið hefur verið í þeirri löggjöf frá árinu 2013. Ákvæðið sem um ræðir er á norsku svona (áherslubl. Símans):</p> <p><i>§ 2-7 b. Bruk af informasjonskapsler/cookies Lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller å skaffe seg adgang til slike, er ikke tillatt uten at brukeren er informert om hvilke opplysninger som behandles, formålet med behandlingen,</i></p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>tilgangi og með vitund hlutaðeigandi notanda.</p> <p>Öllum sem starfa við fjarskiptavirki, hvort sem um er að ræða starfsmenn fjarskiptafyrirtækja eða aðra, er skylt, bæði meðan þeir gegna starfi og eftir að þeir hafa látið af því, að halda leyndu fyrir óviðkomandi aðilum öllu því sem um fjarskiptavirkin fer, hvort sem um er að ræða efni skeyta eða samtala eða hvort fjarskipti hafa átt sér stað og á milli hverra. Enginn sem starfar við fjarskiptavirki, fjarskiptanet eða fjarskiptabjónustu má skjóta undan skeytum, gögnum, myndum eða öðrum merkjum sem afhent eru til fjarskiptaflutnings eða liðsinna öðrum við þess konar athæfi.</p> <p>Sá sem fyrir tilviljun, mistök eða án sérstakrar heimildar tekur við símskeytum, myndum eða öðrum fjarskiptamerkjum og táknum eða hlustar á símtöl má ekki skrá neitt slíkt hjá sér eða notfæra sér það á nokkurn hátt. Jafnframt ber honum að tilkynna sendanda að upplýsingar hafi ranglega borist sér. Skylt er að gæta fyllsta trúnaðar í slíkum tilfellum.</p>	<p>tæknilegrar geymslu upplýsinga með vitneskju notanda:</p> <p>a) eingöngu í þeim tilgangi að senda samskipti yfir fjarskiptanet, eða</p> <p>b) sem er nauðsynleg til að veita þjónustu í upplýsingasamfélaginu að beiðni notanda.</p> <p>Öllum sem starfa við fjarskiptavirki, hvort sem um er að ræða starfsmenn fjarskiptafyrirtækja eða aðra, er skylt, bæði meðan þeir gegna starfi og eftir að þeir hafa látið af því, að halda leyndu fyrir óviðkomandi aðilum öllu því sem um fjarskiptavirkin fer, hvort sem um er að ræða efni skeyta eða samtala eða hvort fjarskipti hafa átt sér stað og á milli hverra. Enginn sem starfar við fjarskiptavirki, fjarskiptanet eða fjarskiptabjónustu má skjóta undan skeytum, gögnum, myndum eða öðrum merkjum sem afhent eru til fjarskiptaflutnings eða liðsinna öðrum við þess konar athæfi.</p> <p>Sá sem fyrir tilviljun, mistök eða án sérstakrar heimildar tekur við símskeytum, myndum eða öðrum fjarskiptamerkjum og táknum eða hlustar á símtöl má ekki skrá neitt slíkt hjá sér eða notfæra sér það á nokkurn hátt. Jafnframt ber honum að tilkynna sendanda að upplýsingar hafi ranglega borist sér. Skylt er að gæta fyllsta trúnaðar í slíkum tilfellum.</p>	<p><i>hvern som behandlar upplýsingene, og har samtykket til dette. Første punktum er ikke til hinder for teknisk lagring av eller adgang til opplysninger:</i></p> <p>1. utelukkende for det formål á overføre kommunikasjon i et elektronisk kommunikasjonsnett</p> <p>2. som er nødvendig for á levere en informasjonssamfunnstjeneste etter brukerens uttrykkelige forespørsel.</p>
93. gr. - Símaskrárupplýsingar	93. gr. - Símaskrárupplýsingar	

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>Endanotandi númeratengdrar fjarskiptaþjónustu á rétt á að ákveða hvort persónuupplýsingar um hann séu skráðar í númera- og vistfangaskrá fjarskiptafyrirtækis sem nýtt er fyrir opinberar prentaðar eða rafrænar símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer. Fjarskiptafyrirtæki sem úthluta númerum skulu upplýsa endanotendur um þennan rétt sinn, hvaða persónuupplýsingar um ræðir og um vinnslu þeirra.</p> <p>Þær persónuupplýsingar sem fjarskiptafyrirtæki skal skrá í þessum tilgangi takmarkast við þær upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á endanotanda nema endanotandinn hafi veitt upplýst samþykki til annars. Fjarskiptafyrirtæki ber að verða við kröfu endanotanda um að gefið sé til kynna í prentaðri eða rafrænni símaskrá eða í upplýsingaþjónustu um símanúmer að upplýsingar skráðar um hann megi ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar eða um að heimilisfangi sé sleppt að einhverju eða öllu leyti. Áður en persónulegar upplýsingar um endanotanda eru skráðar í opinberar símaskrár eða notaðar fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer skal hann hafa aðgang að upplýsingunum. Óheimilt er að innheimta kostnað vegna réttar endanotanda skv. 1. og 2. mgr.</p> <p>Fjarskiptastofa getur skyldað öll fjarskiptafyrirtæki sem úthluta endanotendum símanúmerum til að verða við</p>	<p>Endanotandi sem notar númeratengda fjarskiptaþjónustu á rétt á að ákveða hvort persónuupplýsingar um hann séu skráðar í númera- og vistfangaskrá sem skal starfrækt af Þjóðskrá Íslands.</p> <p>Skal endanotandi skrá eigin upplýsingar í upplýsingaskrá Þjóðskrá og bera ábyrgð á því að skrá hvort upplýsingar skráðar um hann megi ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar eða um að heimilisfangi sé sleppt að einhverju eða öllu leyti.</p> <p>Upplýsingaveitur sem hyggjast reka þjónustu með símaskrár eða aðra upplýsingaþjónustu með símanúmer skulu sækja um heimild til Þjóðskrár Íslands til þess að reka slíka þjónustu og fá viðeigandi aðgang að númera- og vistfangaskrá Þjóðskrár.</p> <p>Óheimilt er að nota upplýsingarnar í öðrum tilgangi en að gefa út prentaðar eða rafrænar símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.</p> <p>Ráðherra skal setja reglur um skilmála og afhefndingu á númera- og vistfangaskrá til upplýsingaveitna.</p> <p>Ráðherra getur kveðið um í reglugerð skilyrði varðandi skráningu endanotenda hjá fjarskiptafyrirtækjum sem úthlutað hefur verið númerum í föstum netum og farnetum í þeim tilgangi að auðkenna endanotenda fyrir rannsókn sakamála. Að því er varðar farsímakort sem ekki eru skráð á nafn er ráðherra heimilt að setja skilyrði um</p>	<p>Síminn leggur til að Þjóðskrá Íslands verði falið að halda utan um símanúmer með sama hætti og lögheimili og að það hlutverk verði ekki lengur í höndum fjarskiptafyrirtækja. Það hlutverk fjarskiptafyrirtækja að halda utan um símaskrárupplýsingar er að mati Símans úrelt fyrirkomulag og kostnaðarsamt. Mun einfaldara er að nýta þá innviði sem eru þegar fyrir hendi hjá Þjóðskrá varðandi lögheimili.</p> <p>Í reynd ætti ekki að vera breyting fyrir upplýsingaveitur, heldur hagræðing þar sem í dag eru sóttar upplýsingar frá mismunandi stöðum frá mismunandi fjarskiptafyrirtækjum en með breytingartillögu Símans verður þetta hlutverk fært í hendurnar á Þjóðskrá og þeir aðilar sem stunda markaðssetningu geta sótt bæði lögheimilisupplýsingar og símaskrárupplýsingar á einum og sama staðnum, ásamt upplýsingar um bannmerkingar þjóðskrár.</p> <p>Að mati Símans fer betur að þetta hlutverk sé í höndum eins aðila sem neytendur geta leitað beint til og er Þjóðskrá Íslandi, eðlilegur aðili í þessu sambandi.</p> <p>Fjarskiptafyrirtækjum verður eftir breytingu ekki gert að skila símaskrárupplýsingum til upplýsingaveitna, heldur sækja upplýsingaveiturnar öll númer til Þjóðskrár eins og áður segir og verður það á ábyrgð</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar í númera- og vistfangaskráum þeirra í formi sem aðilar koma sér saman um, þ.m.t. tölvutæku formi, og með skilmálum sem eru sanngjarnir, tryggja jafnræði og byggjast á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu. Óheimilt er að nota upplýsingarnar í öðrum tilgangi en að gefa út prentaðar eða rafrænar símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.</p> <p>Fjarskiptastofa setur að öðru leyti reglur um skráningu endanotenda sem úthlutað hefur verið númerum í föstum netum og farnetum. Að því er varðar farsímakort sem ekki eru skráð á nafn er stofnuninni heimilt að setja reglur um skráningu þeirra í samstarfi við Neyðarlínuna, lögreglu og farsímafyrirtæki í því skyni að stuðla að auknu öryggi við notkun farsíma.</p>	<p>skráningu þeirra í samstarfi við Neyðarlínuna, lögreglu og farsímafyrirtæki í því skyni að stuðla að auknu öryggi við notkun farsíma.</p>	<p>notenda símanúmera að skrá sig eða ekki skrá sig í númeraskrá hjá Þjóðskrá. Hlýtur það fyrirkomulag að vera til hagræðis, bæði fyrir fjarskiptafyrirtæki og neytendur. Þá verður samlegð í rekstri Þjóðskrár og eftirlit með bannmerkingum í höndum Þjóðskrár með sama hætti og með lögheimili. Ennfremur skapast hagræði í rekstri Fjarskiptastofu sem getur einblínt á önnur verkefni en stofnunin hefur vanrækt ákveðin lykil hlutverk sín en að sama skapi þurft að sinna mörgum erindum vegna símaskrárupplýsinga.</p>
<i>93. gr. - Símaskrárupplýsingar</i>	<i>93. gr. – Símaskrárupplýsingar (breytingartillga til vara, ef ekki verður að flutningi verkefnis til Þjóðskrár)</i>	
<p>Endanotandi númeratengdrar fjarskiptaþjónustu á rétt á að ákveða hvort persónuupplýsingar um hann séu skráðar í númera- og vistfangaskrá fjarskiptafyrirtækis sem nýtt er fyrir opinberar prentaðar eða rafrænar símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.</p> <p>Fjarskiptafyrirtæki sem úthluta númerum skulu upplýsa endanotendur um þennan rétt sinn, hvaða persónuupplýsingar um ræðir og</p>	<p>Endanotandi númeratengdrar fjarskiptaþjónustu á rétt á að ákveða hvort persónuupplýsingar um hann séu skráðar í númera- og vistfangaskrá fjarskiptafyrirtækis sem nýtt er fyrir opinberar prentaðar eða rafrænar símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.</p> <p>Fjarskiptafyrirtæki sem úthluta númerum skulu upplýsa endanotendur um þennan rétt sinn, hvaða persónuupplýsingar um ræðir og</p>	<p>Þótt fyrirkomulagið í frumvarpinu um skráningu upplýsinga í númera- og vistfangaskrá, í þeim eina tilgangi að miðla til upplýsingaþjónustuveita, sé afar úrelt og óþarft í tæknivæddu samfélagi, sem og áhættusamt fyrir fjarskiptafélög yfir höfuð m.t.t. sjónarmiða um öflun og varðveislu samþykkis og annarra persónuverndarsjónarmiða, sbr. umfjöllun ofar og í umsögn félagsins frá 5. nóvember</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>um vinnslu þeirra.</p> <p>Þær persónuupplýsingar sem fjarskiptafyrirtæki skal skrá í þessum tilgangi takmarkast við þær upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á endanotanda nema endanotandinn hafi veitt upplýst samþykki til annars. Fjarskiptafyrirtæki ber að verða við kröfu endanotanda um að gefið sé til kynna í prentaðri eða rafrænni símaskrá eða í upplýsingaþjónustu um símanúmer að upplýsingar skráðar um hann megi ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar eða um að heimilisfangi sé sleppt að einhverju eða öllu leyti. Áður en persónulegar upplýsingar um endanotanda eru skráðar í opinberar símaskrár eða notaðar fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer skal hann hafa aðgang að upplýsingunum. Óheimilt er að innheimta kostnað vegna réttar endanotanda skv. 1. og 2. mgr.</p> <p>Fjarskiptastofa getur skyldað öll fjarskiptafyrirtæki sem úthluta endanotendum símanúmerum til að verða við beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar í númera- og vistfangaskráum þeirra í formi sem aðilar koma sér saman um, þ.m.t. tölvutæku formi, og með skilmálum sem eru sanngjarnir, tryggja jafnræði og byggjast á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu. Óheimilt er að nota upplýsingarnar í öðrum tilgangi en að gefa út prentaðar eða rafrænar símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.</p>	<p>um vinnslu þeirra, og skulu þær gerðar aðgengilegar viðkomandi fyrir skráningu í númera- og vistfangaskrá.</p> <p>Þær persónuupplýsingar sem fjarskiptafyrirtæki skal skrá í þessum tilgangi takmarkast við þær upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á endanotanda nema endanotandinn hafi veitt upplýst samþykki til annars. Fjarskiptafyrirtæki ber að verða við kröfu endanotanda um að gefið sé til kynna í prentaðri eða rafrænni símaskrá eða í upplýsingaþjónustu um símanúmer að upplýsingar skráðar um hann megi ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar eða um að heimilisfangi sé sleppt að einhverju eða öllu leyti. Áður en persónulegar upplýsingar um endanotanda eru skráðar í opinberar símaskrár eða notaðar fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer skal hann hafa aðgang að upplýsingunum. Óheimilt er að innheimta kostnað vegna réttar endanotanda skv. 1. og 2. mgr. Réttindi endanotanda skv. 1.-3. mgr. skulu taka ekki til lögaðila.</p> <p>Fjarskiptastofa getur skyldað öll fjarskiptafyrirtæki sem úthluta endanotendum símanúmerum til að verða við beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar í númera- og vistfangaskráum þeirra í formi sem aðilar koma sér saman um, þ.m.t. tölvutæku formi, og með skilmálum sem eru sanngjarnir, tryggja jafnræði og byggjast á kostnaði ásamt hæfilegri</p>	<p>2020, er nauðsynlegt að tryggja að ákvæðið sé skýrt, sé það ætlunin að halda ákvæði af þessum toga í frumvarpinu.</p> <p>Þannig ætti að vera ljóst að ákvæðið taki <u>ekki</u> til upplýsinga um lögaðila (sbr. m.a. tilvísanir í ákvæðinu til „persónuupplýsinga“), og að það sé ekki notast við röng hugtök, eins og „persónulegar upplýsingar“, þegar um ræðir „persónuupplýsingar“.</p> <p>Þá ætti ráðherra að vera falin heimild til að setja reglugerð, fremur en að fela Fjarskiptastofu slíkt hlutverk.</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>Fjarskiptastofa setur að öðru leyti reglur um skráningu endanotenda sem úthlutað hefur verið númerum í föstum netum og farnetum. Að því er varðar farsímakort sem ekki eru skráð á nafn er stofnuninni heimilt að setja reglur um skráningu þeirra í samstarfi við Neyðarlínuna, lögreglu og farsímafyrirtæki í því skyni að stuðla að auknu öryggi við notkun farsíma.</p>	<p>álagningu. Óheimilt er að nota upplýsingarnar í öðrum tilgangi en að gefa út prentaðar eða rafrænar símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.</p> <p>Ráðherra getur kveðið um í reglugerð skilyrði varðandi skráningu endanotenda sem úthlutað hefur verið númerum í föstum netum og farnetum. Að því er varðar farsímakort sem ekki eru skráð á nafn er ráðherra heimilt að setja skilyrði um skráningu þeirra í samstarfi við Neyðarlínuna, lögreglu og farsímafyrirtæki í því skyni að stuðla að auknu öryggi við notkun farsíma.</p>	
<p>94. gr. – Óumbeðin fjarskipti</p>	<p>94. gr. – Óumbeðin fjarskipti</p>	
<p>Notkun sjálfvirkra uppkallskerfa, símbréfa, tölvupósts og hvers konar rafrænna skilaboða fyrir beina markaðssetningu er einungis heimil þegar endanotandi hefur veitt upplýst samþykki sitt fyrir fram.</p> <p>Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að nota tölvupóstfang fyrir beina markaðssetningu á eigin vörum eða þjónustu ef viðskiptavinum er gefinn kostur á að andmæla slíkri notkun tölvupóstfanga þeim að kostnaðarlausu þegar skráning á sér stað og sömuleiðis í hvert sinn sem skilaboð eru send, hafi viðskiptavinurinn ekki þegar í upphafi hafnað slíkri notkun.</p> <p>Að öðru leyti en mælt er fyrir í 1. og 2. mgr. eru óumbeðin fjarskipti í formi beinnar markaðssetningar óheimil til þeirra notenda sem óska ekki eftir að taka á móti þeim.</p> <p>Þrátt fyrir ákvæði 1.–3. mgr. er heimilt að</p>	<p>Notkun sjálfvirkra uppkallskerfa, símbréfa, tölvupósts og hvers konar rafrænna skilaboða fyrir beina markaðssetningu er einungis heimil þegar endanotandi hefur veitt upplýst samþykki sitt fyrir fram.</p> <p>Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að nota tölvupóstfang fyrir beina markaðssetningu á eigin vörum eða þjónustu ef viðskiptavinum endanotanda er gefinn kostur á að andmæla slíkri notkun tölvupóstfanga þeim að kostnaðarlausu þegar skráning á sér stað og sömuleiðis í hvert sinn sem skilaboð eru send, hafi viðskiptavinurinn endanotanda ekki þegar í upphafi hafnað slíkri notkun.</p> <p>Að öðru leyti en mælt er fyrir í 1. og 2. mgr. eru óumbeðin fjarskipti í formi beinnar markaðssetningar óheimil til þeirra endanotenda sem óska ekki eftir að taka á</p>	<p>Síminn hefur rakið ástæður fyrir þessari nauðsynlegu breytingu á ákvæðinu í fyrri umsögnum sínum, en telur aftur þörf á að árétta fyrri tillögu sína um orðalagsbreytingu ákvæðisins.</p> <p>Verði umrædd breyting ekki gerð á ákvæðinu, í tengslum við s.k. vinnunetföng, verður uppi mikil réttaróvissa í framkvæmd í atvinnulífinu öllu, enda ógrynni spurninga sem vakna við nánari skoðun á ákvæðinu.</p> <p>Fyrst og fremst er með öllu óljóst hvernig vinnunetfang tengist sjónarmiðum um friðhelgi <i>einkalífs</i>.</p> <p>Hvernig eiga fyrirtæki yfir höfuð að nálgast einstaka starfsmenn fyrirtækis til að afla slíks samþykkis eins og frumvarpið leggur upp með? Er með þessu orðalagi verið að gefa til</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>nota almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana, séu þau fyrir hendi, fyrir beina markaðssetningu á vörum og þjónustu.</p> <p>Óheimilt er að senda tölvupóst sem þátt í beinni markaðssetningu þar sem nafn og heimilisfang þess sem stendur að markaðssetningu kemur ekki skýrt fram.</p> <p>Þeir sem nota almenna tal- og farsímaþjónustu sem lið í markaðssetningu skulu virða merkingu í símaskrá sem gefur til kynna að viðkomandi notandi vilji ekki slíkar símhringingar í símanúmer sitt. Endanotandi á rétt á að fá vitneskju um hvaðan þær upplýsingar koma sem liggja úthringingu til grundvallar.</p>	<p>móti þeim.</p> <p>Þrátt fyrir ákvæði 1.-3. mgr. er heimilt að nota almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana, séu þau fyrir hendi, fyrir beina markaðssetningu á vörum og þjónustu.</p> <p>Ákvæði 1.-3. mgr. eiga ekki við um notkun s.k. vinnutölvupóstfanga, þ.e. tölvupóstföng sem bera skýrlega með sér að ekki sé um einkatölvupóstfang að ræða, ef skilaboðin bera með skýrum hætti með sér að þau séu ætluð starfsemi, vinnustað eða vinnuveitanda viðtakanda og lúta ekki að einkamálefnum starfsmanns.</p> <p>Óheimilt er að senda tölvupóst sem þátt í beinni markaðssetningu þar sem nafn og heimilisfang þess sem stendur að markaðssetningu kemur ekki skýrt fram.</p> <p>Þeir sem nota almenna tal- og farsímaþjónustu sem lið í markaðssetningu skulu virða merkingu í símaskrá sem gefur til kynna að viðkomandi notandi vilji ekki slíkar símhringingar í símanúmer sitt. Endanotandi á rétt á að fá vitneskju um hvaðan þær upplýsingar koma sem liggja úthringingu til grundvallar.</p>	<p>kynna að starfsmaður eigi vinnunetfang sitt, þar sem einungis honum er veitt heimild til að ráðstafa því með þessum hætti (að móttaka skilaboð af þessum toga)? Slíkt myndi ganga þvert á hinu alþekktu fyrirkomulagi um að vinnunetföng séu eign vinnuveitanda. Um þetta má t.d. benda á auglýsingu nr. 1001/2001, um leiðbeiningar varðandi eftirlit vinnuveitanda með tölvupóst- og netnotkun starfsmanna, sem og vinnureglur Persónuverndar um meðferð tölvupósts og netnotkun starfsmanna sinna sem byggja að sum leyti á fyrrnefndri auglýsingu. Í báðum skjölum er búið að skilgreina hugtakið „einkatölvupóstur“, en með því er átt við póst sem lýtur <i>einungis</i> að einkamálefnum starfsmanns en varði hvorki hagsmuni vinnuveitanda né þá starfsemi sem hann rekur.</p> <p>Í ljósi framangreinds og fjölmargra annarra atriða sem tilgreind eru í fyrri umsögnum félagsins, telur Síminn nauðsynlegt að taka út hið nýja ákvæði 3. mgr. og setja þess í stað ákvæði sem tekur af allan vafa um að ákvæðið eigi <i>ekki</i> við um vinnunetföng.</p> <p>Tillaga Símans er því í samræmi við framkvæmdina í dag og vinnureglur Persónuverndar.</p> <p>Þá ber að lokum að bæta við að það var og er með öllu óþarfi að skilgreina í lögum að það</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>sé heimilt að senda tölvupóst í markaðstilgangi á almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana. Aldrei hefur ríkt réttaróvissa um það atriði, enda reynir þar ekki heldur á sjónarmið um friðhelgi einkalífs.</p> <p>Aðrar breytingar í ákvæðinu eru lagðar til af hálfu Símans til að samræma hugtakanotkun í ákvæðinu, til hagsbóta fyrir bæði fjarskiptafélög og ekki síður viðskiptavini/endanotendur.</p>
XV. KAFLI - Fyrimæli og afturköllun réttinda. Stjórnvaldssektir og viðurlög.		
<i>103. gr. Stjórnvaldssektir</i>	<i>103. gr. Stjórnvaldssektir</i>	
<p>Fjarskiptastofa getur lagt stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki, lögaðila eða einstaklinga sem brjóta gegn eftirtöldum ákvæðum laga þessara og reglum settum á grundvelli þeirra:</p> <p>a-s. liður</p> <p>Stjórnvaldssektir geta numið allt að 4% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fjarskiptafyrirtæki eða öðru fyrirtæki sem aðild á að broti. Hvað varðar einstaklinga geta sektir numið frá 10.000 kr. til 10 millj. kr. Við ákvörðun á fjárhæð sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðaðar stjórnvaldssektir eru aðfararhæfar og renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Sé</p>	<p>Síminn leggur til eftirfarandi breytingar á 1. mgr. 103. gr:</p> <p>„Fjarskiptastofa getur lagt stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki og lögaðila eða einstaklinga sem brjóta gegn eftirtöldum ákvæðum laga þessara og reglum settum á grundvelli þeirra.“</p> <p>Þá leggur Síminn til að 1. mgr. um umfang heimilda til þess að leggja á stjórnvaldssektir við takmörkuð við eftirfarandi atvik:</p> <p>skilyrði almennrar heimildar (a.liður) skilyrði fyrir notkun tíðna og númera (b. liður) ákvæði 76 gr. um númeraflutning (k.liður) skyldu til að afhenda fullnægjandi upplýsingar (r. og s. liður)</p>	<p>Engar skýringar hafa verið gefnar fyrir því, afhverju sektarheimildin skuli einnig ná til einstaklinga. Í Kóðanum er hvergi kveðið á um að einstaklingar skuli sæta stjórnvaldssektum. Þvert á móti er ávallt vísað til „undertaking“ sem er lögaðili eða einstaklingur í atvinnurekstri á eigin kennitölu.</p> <p>Þá má einnig líta til þess að í samkeppnislögum nr. 44/2005 og lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 falla stjórnvaldssektir ekki á einstaklinga sem eru starfsmenn fyrirtækja eða ábyrgðaraðila. Síminn telur núverandi orðalag 103. gr. frumvarpsins óhóflegt og óviðeigandi og leggur til að „einstaklingar“ verði felldir brott, sbr. einnig athugasemd Símans ofar við skilgreiningu á hugtakinu „fjarskiptafyrirtæki“ í 13. tölul. 5. gr. frumvarpsins.</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
<p>stjórnvaldssekt ekki greidd innan mánaðar frá ákvörðun Fjarskiptastofu skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.</p> <p>Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi. Falla má frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að framgangi ákvæða laga þessara.</p> <p>Ákvörðun Fjarskiptastofu um sektir má skjóta til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.</p> <p>Heimild Fjarskiptastofu til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Frestur skv. 1. málsl. rofnar þegar Fjarskiptastofa tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.</p>	<p>Ennfremur leggur Síminn til eftirfarandi breytingar á 2. mgr. 103. gr.:</p> <p>„Stjórnvaldssektir geta numið allt að hámarki 100.000.000. kr eða 4%- 1% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fjarskiptafyrirtæki eða öðru fyrirtæki sem aðild á að broti, hvort sem er hærra. Hvað varðar einstaklinga geta sektir numið frá 10.000 kr. til 10 millj. kr. Við ákvörðun á fjárhæð sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða. Þegar ákveðið er hvort beita skuli stjórnvaldssekt og hver fjárhæð sektarinnar skuli vera skal líta til eftirfarandi þátta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hliðsjón af eðli og umfangi, hvað brot hafi staðið lengi og hvort um ítrekað brot sé að ræða; 2. Hvort brotið var framið af ásetningi eða gáleysi; 3. Hvort einhver hafi orðið fyrir tjóni af brotinu og hvort fjarskiptafyrirtæki hafi reynt að koma í veg fyrir tjón; 4. Samvinnu við Fjarskiptastofu til að bæta úr broti; 5. Með hvaða hætti Fjarskiptastofu var gert kunnugt um brotið, einkum hvort fjarskiptafyrirtæki tilkynnti það af eigin frumkvæði; 6. [Innleiðing á 2. málslíð 2. mgr. 29. gr. kóðans] 	<p>Núverandi afmörkun sektarheimildarinnar er gríðarlega víðtæk. Í 29. gr. Kóðans er hins vegar kveðið á um að sektarheimildir skuli vera „viðeigandi, skilvirkar, hóflegar og hafa varnaðaráhrif“. Í Kóðanum er aðeins vísað til sektarheimildar í þeim ákvæðum sem Síminn hefur lagt til að falli undir 103. gr. frumvarpsins, sbr. 74 málsgrein í formála Kóðans og 106. gr. Kóðans.</p> <p>Ef ekki verður fallist á tillögu Símans, leggur Síminn til að ákvæðum sem varða rétt neytenda, að undanskildri 76. gr. falli undir sektarheimild laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu og e.a. lög nr. 16/2016 um neytendasamninga. Þá er einnig lagt til að þeim ákvæðum sem falla undir sektarheimild 103. gr. frumvarpsins verði fækkað til muna og leitað verði eftir álitum réttarfarsnefndar.</p> <p>Fyrirhuguð sektarheimild mun fela í sér grundvallarbreytingu á refsheimildum Fjarskiptastofu, þó hvergi sé að finna rökstuðning í frumvarpinu fyrir þeim viðmiðum sem lögð voru til grundvallar við ákvörðun á veltuviðmiði. Einu skýringarnar sem eru gefnar, eru þær að litið hafi verið til laga nr. 90/2018 við smíði 103. gr. frumvarpsins. Breytingar Símans byggja á fjölmörgum sjónarmiðum sem hafa verið ítarlega ítrekuð í fyrri umsögnum Símans og</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
	<p>Síminn leggur einnig til eftirfarandi breytingar á 3. mgr. 103. gr.:</p> <p>Stjórnvaldssektum getur verið verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi. Falla má frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að framgangi ákvæða laga þessara.</p>	<p>annara aðila. Það má hins vegar sérstaklega áréttta að þegar litið er til hlutverks Fjarskiptastofu, sektarheimilda annara stofnana, sektarheimilda nágrannaríkja og íslenskan fjarskiptamarkað í sögulegu ljósi, þá fæst ómögulega séð hvers vegna Fjarskiptastofa þarfnist svo stórvægiegrar sektarheimildar. Breytingartillaga Símans er bæði málefnaleg og samræmist betur inntaki Kóðans sem snýr að refsheimildum.</p> <p>Ef ekki er fallist á umrædda breytingu telur Síminn nauðsynlegt að kveðið verði á um neðri og efri mörk sektarheimilda og tiltekið hvaða ákvæði falla undir tiltekin viðmið. Slíkt er í fullu samræmi við ákvæði laga nr. 90/2018 sem 103. gr. frumvarpsins var smíðuð eftir. Líkt og fjallað er um í fyrri umsögn fæst það ekki staðið að Fjarskiptastofa hafi heimild til að beita stjórnvaldssektum upp að 4% af heildarveltu, vegna brota á tugum ákvæða frumvarpsins.</p> <p>Síminn leggur einnig til að Fjarskiptastofu verði settur skýrari rammi þegar til skoðunar kemur að beita stjórnvaldssektum og eftir atvikum hver sektarfjárhæðin skuli vera. Breytingartillaga Símans er í töliverðu samræmi við ákvæði 47. gr. laga nr. 90/2018.</p> <p>Þá telur Síminn einnig að það þurfi innleiða 2. málslið 2. mgr. 29. gr. Kóðans, en þar segir:</p>

Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
		<p>„When determining the amount of fines or periodic penalties imposed on an undertaking or public authority for knowingly or grossly negligently providing misleading, erroneous or incomplete information in the context of the procedure referred to in Article 22(3), regard shall be had, inter alia, to whether the behaviour of the undertaking or public authority has had a negative impact on competition and, in particular, whether, contrary to the information originally provided or any update thereof, the undertaking or public authority either has deployed, extended or upgraded a network, or has not deployed a network and has failed to provide an objective justification for that change of plan.“</p> <p>Þarna kemur skýrt fram að það þarf að fara fram sérstakt mat við sektarákvörðun ef brotið er gegn r.-lið 103. gr. frumvarpsins. Fjarskiptastofa á því ekki að hafa frjálsar hendur við slíka ákvörðun, heldur á hún að byggja á því mati sem fer fram samkvæmt ofangreindu ákvæði Kóðans. Síminn treystir því að umrætt ákvæði verði innleitt í 103. gr. frumvarpsins. Textinn sem Síminn setur í hornkolfi er ekki textatillaga Símans heldur árétting á því að ákvæðið vanti.</p>

Breytingartillögur Símans við frumvarp til fjarskiptalaga:



Núverandi texti:	Breytingar Símans:	Ástæður fyrir breytingu:
XVI. KAFLI - Gildistaka o.fl.		
<i>109. gr. - Gildistaka</i>	<i>109. gr. - Gildistaka</i>	
Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2022. Samhliða falla úr gildi lög um fjarskipti, nr. 81/2003 .	Lög þessi öðlast gildi 1. október 2022. Samhliða falla úr gildi lög um fjarskipti, nr. 81/2003 .	Síminn telur það nauðsynlegt að þeir hagsmunaaðilar sem lögin taka til fái tækifæri til að bregðast við þeim breytingum sem lögin bera með sér. Afar erfitt er fyrir félög að innleiða breytingar og upplýsa starfsfólk í miðju sumarfrí.

Reykjavík, 5. nóvember 2020

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Kirkjustræti, 101 Reykjavík

(sent með tölvupósti)

Efni: Umsögn Símans hf. um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál

I. Inngangur

Síminn hf. (hér eftir „Síminn“) vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis, mótttekið þann 22. október sl., þar sem félaginu var sent til umsagnar frumvarp til laga um fjarskipti, 209. þingmál. Umsagnarfrestur var veittur til og með 5. nóvember 2020.

Síminn þakkar fyrir að hafa fengið tækifæri til að veita umsögn vegna frumvarpsins, enda ljóst að um gífurlega hagsmuni er að ræða hér fyrir fjarskiptafyrirtæki og neytendur.

Um er að ræða sama frumvarp og lagt var fyrir Alþingi veturinn 2019/2020 og vísast til athugasemda félagsins dags. 5. júní 2020. Í erindi þessu telur Síminn nauðsynlegt að nefna nokkur atriði til viðbótar.

II. Athugasemdir við 38. gr. frumvarpsins

Það er nauðsynlegt að gera nokkrar breytingar á 38. gr. frumvarpsins til þess að um lögmæta innleiðingu sé að ræða og snúa athugasemdir Símans að 3. og 5. mgr. 38. gr. frumvarpsins.

2.1 Athugasemdir við 3. mgr. 38. gr. frumvarpsins

Orðalag 3. mgr. 38. gr. er svohljóðandi:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur að fenginni réttmætri beiðni, eða eftir atvikum að eigin frumkvæði, í sérstökum tilfellum lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki eða aðra eigendur aðstöðu um að veita aðgang að leiðslum og köplum og tilheyrandi aðstöðu í byggingum eða að fyrsta samantektar- eða dreifipunkti ef sá punktur er staðsettur utan byggingar. Skilyrði fyrir því að leggja á slíkar kvaðir er að tvöföldun slíkra nethluta sé efnahagslega óhagstæð eða ómöguleg í framkvæmd. Kvaðir geta falið í sér skyldu til aðgangs, gagnsæis, jafnræðisskyldu og skiptingar kostnaðar.“

Síminn leggur til að textinn „eða eftir atvikum að eigin frumkvæði, í sérstökum tilfellum“ verði felldur á brott þar sem hann er ekki í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar.

Ákvæðið sem hér er verið að innleiða er 1. hluti 3. mgr. 61. gr. EECC tilskipunarinnar og er eftirfarandi:

„3. In particular, and without prejudice to paragraphs 1 and 2, national regulatory authorities may impose obligations, upon reasonable request, to grant access to wiring and cables and associated facilities inside buildings or up to the first concentration or distribution point as determined by the national regulatory authority, where that point is located outside the building. Where it is justified on the grounds that replication of such network elements would

be economically inefficient or physically impracticable, such obligations may be imposed on providers of electronic communications networks or on the owners of such wiring and cables and associated facilities, where those owners are not providers of electronic communications networks. The access conditions imposed may include specific rules on access to such network elements and to associated facilities and associated services, on transparency and non-discrimination and on apportioning the costs of access, which, where appropriate, are adjusted to take into account risk factors."

Ljóst er að innleiðingin sem felst í frumvarpinu er ekki í samræmi við texta EECC tilskipunarinnar.

Í íslenska frumvarpinu er tekið fram að PFS geti lagt kvaðir á fyrirtæki að eigin frumkvæði. Skilyrðið skv. EECC tilskipuninni er að um sé að ræða réttmæta beiðni en ekki að stjórnvald geti lagt á slíkar kvaðir að eigin frumkvæði. Það er þannig engin heimild í EECC tilskipuninni fyrir stjórnvöld að leggja á kvöð á fyrirtæki sem er ekki í markaðsráðandi stöðu, nema um sé að ræða réttmæta beiðni frá öðru fjarskiptafyrirtæki. Samkvæmt EECC tilskipuninni er forsenda fyrir álagningu kvaða að réttmæt beiðni liggja fyrir.

Síminn telur þýðingarlaust að veita stjórnvaldi heimild til þess að leggja á kvaðir að eigin frumkvæði, án þess að liggja fyrir beiðni, þar sem slíkar kvaðir eru kostnaðarsamar og innleiðing þeirra er dýr. Ef það er enginn aðili sem óskar eftir aðgangi þá er um þýðingarlausu aðgerð. Þess vegna verður skilyrðið að vera bundið við réttmæta beiðni. Ef það er ekki eftirspurn eftir tilteknum aðgangi er vandséð hvers vegna stjórnvöld eiga að grípa inni í. Ef um samkeppnisleg vandamál er að ræða þá koma þau fram í ferlum sem lúta að markaðsgreiningum.

Ennfremur segir í íslenska textanum að aðeins sé heimilt að leggja kvöð *í sérstökum tilfellum*. Þetta orðalag er ekki í textanum heldur er nákvæmlega tilgreint í hvaða tilfellum heimilt sé að leggja umrædda kvöð á. Þar eru ákveðin skilyrði sem eru lögð til grundvallar en textinn „í sérstökum tilfellum“ kemur ekki fram í textanum í EECC tilskipuninni. Þess vegna þarf textinn „í sérstökum tilfellum“ að vera fjarlægður og áherslan á þau tilteknu skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo heimilt sé að leggja kvöðina á.

Þá bendir Síminn á að fyrsti samantektarpunktur er almennt götuskápur og þar af leiðandi felur ákvæðið í sér heimild til þess að leggja kvöð á fjarskiptafyrirtæki um aðgang að svörtum ljósleiðara.

Einnig bendir Síminn á að laga þurfi orðalag í niðurlagi ákvæðis og orðið „jafnræðisskylda“ verði breytt í „janfræðis“ þar sem orðið skylda kemur þegar fram í setningunni. Þá vantar tilvísun til þess að tekið sé tillit til áhættu.

Tillaga Símans:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur, að fenginni réttmætri beiðni, lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki eða aðra eigendur aðstöðu um að veita aðgang að leiðslum og köplum og tilheyrandi aðstöðu í byggingum eða að fyrsta samantektar- eða dreifipunkti ef sá punktur er staðsettur utan byggingar. Skilyrði fyrir því að leggja á slíkar kvaðir er að tvöföldun slíkra nethluta sé efnahagslega óhagstæð eða ómöguleg í framkvæmd. Kvaðir geta falið í sér skyldu til aðgangs, gagnsæis, **jafnræðis og eðlilegs kostnaðar, að teknu tilliti til viðeigandi áhættu.**“

2.2. Athugasemdir við 5. mgr. 38. gr. frumvarpsins

Síminn vill einnig benda á að í 5. mgr. 38. gr. frumvarpsins er röng tilvísun til 3. mgr. 38. gr. sem ætti að vera til 4. mgr. 38. gr. Umrædd 38. gr. frumvarpsins felur í sér innleiðingu

á 3. mgr. 61. gr. EECC, en 3. málsgreinin inniheldur fimm undirmálsgreinar (subparagraph).

Fyrsta undirmálsgreinin (first subparagraph) er samsvarandi 3. mgr. 38. gr. en 4. mgr. 38. gr. er samsvarandi annarri undirmálsgrein (second subparagraph). Í annarri undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. EECC kemur fram heimild til þess að leggja á víðtækari kvaðir að fyrsta samantektar- eða dreifipunkti, þ.e. kvaðir sem ná lengra en mælt er fyrir um í fyrstu undirmálsgrein.

Í þriðju undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. EECC kemur síðan hvenær óheimilt sé að leggja á kvaðir um aðgang á grundvelli annarrar undirmálsgreinar 3. mgr. 61. gr. t.d. ef um er að ræða fyrirtæki sem starfar aðeins á heildsölumarkaði og það býður fram aðgang á jafnræðisgrundvelli: „National regulatory authorities shall not impose obligations in accordance with the second subparagraph on providers of electronic communications networks where they determine that...“.

Í umræddri grein er hins vegar ekki vísað til „first subparagraph“ og þar af leiðandi eiga undantekningar skv. þriðju undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. ekki við um aðgang sem fellur undir fyrstu undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. EECC tilskipunarinnar.

Í íslenska frumvarpinu hefur þessu verið víxlað, þ.e. 5. mgr. 38. gr. frumvarpsins vísar til þess að ekki skuli leggja á kvaðir á grundvelli 3. mgr. en tilvísunin ætti að vera til 4. mgr. og þar af leiðandi orðast svohljóðandi: „Kvaðir skv. 4. mgr. skal ekki leggja á...“ og „Kvöðum skv. 4. mgr. skal ekki beitt ef þær geta hamlað útbreiðslu nýrra neta.“

Er þetta einnig skýrt þegar litið er til inngangs tilskipunarinnar en þar er fjallað um aðgangskvöðina sem er í annarri undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr., sbr. 155 tl. aðfararorða en þar segir:

„In such cases, in order to comply with the principle of proportionality, it can be appropriate for national regulatory authorities to exempt certain categories of owners or undertakings, or both, from obligations going beyond the first concentration or distribution point, which should be determined by national regulatory authorities, on the grounds that an access obligation not based on an undertaking’s designation as having significant market power would risk compromising their business case for recently deployed network elements, in particular by small local projects. Wholesale-only undertakings should not be subject to such access obligations if they offer an effective alternative access on a commercial basis to a very high capacity network, on fair, non-discriminatory and reasonable terms and conditions, including as regards price. It should be possible to extend that exemption to other providers on the same terms. The exemption may not be appropriate for providers that are in receipt of public funding.“

Síminn áréttar að fyrsta undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. nær til þess að leggja á kvöð um aðgang að svörtum ljósleiðara óháð markaðsstyrk og óháð undangenginni markaðsgreiningu. Fullyrðingar um að það sé ekkert í EECC tilskipuninni sem heimilar að lögð sé kvöð á fyrirtæki um aðgang að svörtum ljósleiðara, án þess að markaðsgreining fari fram, er þar af leiðandi röng.

Þvert á móti er bein heimild fyrir slíkum kvöðum og umrædd heimild hefur verið í evrópsku regluverki síðan 2009 þótt hún hafi ekki verið innleidd hér á landi, sbr. 3. mgr. 12. rammatilskipunar eins og henni var breytt með tilskipun nr. 2009/140. Með innleiðingu á EECC tilskipuninni þá er heimildin útvíkkuð þannig að hún nái til aukins aðgangs. Tilgangurinn er einmitt að tryggja samkeppni þar sem kostnaður við að leggja ljósleiðara að heimili getur verið efnahagslega óhagstæður, sérstaklega þegar það er fyrirleggjandi

ljósleiðarakerfi að heimili. Þannig geta fjarskiptafyrirtæki byggt upp eigin fjarskiptakerfi en leigt aðgang að svörtum ljósleiðara.

Síminn mælist þannig til þess að 5. mgr. 38. gr. verði orðuð svohljóðandi:

„Kvaðir skv. 4. mgr. skal ekki leggja á fyrirtæki sem uppfylla skilyrði 59. gr. og bjóða fram aðra raunhæfa leið til að ná til endanotenda með því að veita fyrirtækjum aðgang að afkastamiklu háhraðaneti með réttmætum og sanngjörnum skilmálum og skilyrðum sem eru án mismununar, nema ef viðkomandi net er fjármagnað með opinberu fé. Póst- og fjarskiptastofnun getur undanþegið önnur fyrirtæki, **frá kvöðum á grundvelli 4. mgr.**, sem bjóða aðgang að afkastamiklu háhraðaneti með réttmætum og sanngjörnum skilmálum og skilyrðum sem eru án mismununar. Kvöðum skv. 4. mgr. skal ekki beitt ef þær geta hamlað útbreiðslu nýrra neta.“

Fetletraður texti eru breytingar Símans og óhákvæmilegar til þess að innleiðing verði í samræmi við tilskipunina.

III. Friðhelgi einkalífs, fjarskiptaleynd, aðstoð við rannsókn sakamála o.fl.

Áður en vikið er að einstökum ákvæðum í XIII. kafla frumvarpsins telur Síminn brýnt að tiltekið sé í lögnum, eða a.m.k. í athugasemdum með frumvarpinu um XIII. kafla þess, að fjarskiptalög teljist *sérlög* gagnvart lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (hér eftir „persónuverndarlög“). Það dugar ekki að tilgreina framangreint í tengslum við eina afmarkaða málsgrein 94. gr. í athugasemdum með frumvarpinu. Fremur gæti þ.a.l. verið gagnályktað á þann veg að það eigi ekki að líta á önnur ákvæði laganna sem sérákvæði um ákveðnar vinnslur sem fjallað er um í XIII. kafla.

Í þessu samhengi er sérstaklega vakin athygli á nýlegri álitserð Póst- og fjarskiptastofnunar frá 17. ágúst 2020¹, þar sem stofnunin finnur sérstaklega að því að Persónuvernd hafi ekki í tilteknum úrskurði litið á ákvæði fjarskiptalaga sem sérákvæði gagnvart öðru almennu ákvæði persónuverndarlaga. Þá hefur PFS einnig margítrekað túlkað fjarskiptalög sem sérlög gagnvart persónuverndarlögum í öðrum málum, a.m.k. í þeim tilvikum sem um ræðir þau ákvæði fjarskiptalaga sem varða meðferð persónuupplýsinga.

Þá er jafnframt ljóst að umræddur XIII. kafli fjarskiptalaga byggir á tilskipun nr. 2002/58/EB en tilskipunin tilgreinir sérstaklega að hún hafi að geyma sértækar reglur fyrir fjarskiptasviðið og eru ákvæði hennar viðbót og ítarlegri í tengslum við ákvæði forvera reglugerðar ESB 2016/679 („GDPR“), sbr. 2. mgr. 1. gr. og 4. lið inngangsorða tilskipunar nr. 2002/58/EB.

Sé ekki vikið að sérstöðu þessa regluverks í texta þess er hætta á að stjórnvöld túlki regluverkið með röngum hætti, sbr. t.d. úrskurð Persónuverndar í máli nr. 2018/1640 og áðurnefnda álitserð PFS um þann úrskurð. Mikilvægt er að skýr mörk séu á milli valdssviðs stjórnvalda og til þess að ekki sé verið að reka tvö mál fyrir mismunandi stjórnvöldum

a. 88. gr. – Leynd fjarskipta

Síminn gerir verulegar athugasemdir við orðalag 2. mgr. 88. gr. frumvarpsins, sem fjallar um heimildir fyrir notkun á vefkökum (e. *cookies*). Notkun á vefkökum skal að meginstefnu til byggja á upplýstu samþykki viðkomandi, líkt og ákvæðið greinir, en í framhaldinu er

¹ Álitserð PFS vegna úrskurðar Persónuverndar í máli nr. 2018/1640: <https://www.pfs.is/library/Skrar/PFS-skrar/%c3%81litsger%c3%b0%20fyrir%20S%c3%admann%20um%202.%20mgr.%2046.%20gr.%20fjarskiptalaga%20-%20til%20c3%batg%c3%a1fu.pdf>

ranglega tilgreint að slík notkun kunni líka að vera heimil í „lögmætum tilgangi“. Líkt og Síminn hefur fjallað ítarlega um í umsögnum sínum til ráðuneytisins við gerð þessa frumvarps og telur vert að ítreka nú, gefur umrætt orðalag bæði ranglega til kynna að notkun vefkaka sem byggja á upplýstu samþykki sé *ekki* gerð í „lögmætum tilgangi“ auk þess sem tilgreindar eru sérstaklega tvær afmarkaðar heimildir í athugasemdum með frumvarpinu um 2. mgr. 88. gr. sem eru taldar falla undir „lögmætan tilgang“. Óbreytt ákvæði er bæði afar óljóst og ógagnsætt fyrir alla þá aðila sem ber að tryggja lögmæta notkun á vefkökum. Í stað þess að notast við óljóst og opið orðalag í lagaákvæði um „lögmætan tilgang“ og tilgreina sérstaklega tvær afdráttarlausar, þröngar heimildir sem falla þar undir í athugasemdum með frumvarpinu, verður að tilgreina frekar með afdráttarlausum hætti heimildirnar í lagaákvæðinu sjálfu.

Í þessu samhengi mætti líta á fordæmi sambærilegs ákvæðis úr norsku fjarskiptalöggjöfinni (n. *lov om elektronisk kommunikasjon „ekomloven“*), en því var bætt við löggjöfina árið 2013. Þar hljóðar ákvæðið sem svo (áherslubreyting Símans feitletruð):

§ 2-7 b. Bruk av informasjonskapsler/cookies

Lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller å skaffe seg adgang til slike, er ikke tillatt uten at brukeren er informert om hvilke opplysninger som behandles, formålet med behandlingen, hvem som behandler opplysningene, og har samtykket til dette. **Første punktum er ikke til hinder for teknisk lagring av eller adgang til opplysninger:**

- 1. utelukkende for det formål å overføre kommunikasjon i et elektronisk kommunikasjonsnett**
- 2. som er nødvendig for å levere en informasjonssamfunnstjeneste etter brukerens uttrykkelige forespørsel.**

Sú framsetning sem notuð er í Noregi er mun skýrari og betur til þess fallin að stuðla að eftirfylgni við ákvæðið, enda ljóst að nær allir aðilar sem halda úti vefsíðum, vefverslunum eða vefgáttum hvers konar verða að tryggja eftirfylgni við umrætt ákvæði fjarskiptalaga. Sambærilegt ákvæði í íslenskum fjarskiptalögum verður að standast sömu gæðakröfur, þ.e. að lagaákvæðið sjálft tilgreini með skýrum hætti undantekningarheimildirnar frá hinni almennu meginreglu um notkun upplýsts samþykkis. Loks er slík framsetning einnig í samræmi við sambærilegt ákvæði í bæði tilskipun 2002/58/EB og tilskipun 2009/136/EB. Í athugasemdum með frumvarpinu ættu frekar að vera nefnd dæmi til frekari skýringar á þeim reglum sem settar eru fram í lagaákvæðinu, t.d. að þær vefkökur sem gætu fallið undir undantekninguna gætu átt við í tengslum við gerð notendaprófs á samfélagsmiðli eða í vefverslun.

Leggur Síminn til að ákvæði 2. mgr. 88. gr. verði breytt á eftirfarandi hátt:

Notkun njósnahugbúnaðar, vefhlerunarbúnaðar eða annars slíks búnaðar sem safnar og/eða geymir upplýsingar í endabúnaði notenda, veitir aðgang að upplýsingum sem geymdar eru í endabúnaði eða fylgist með athöfnum þeirra er óheimil nema að fengnu upplýstu samþykki viðkomandi. Þrátt fyrir þetta er notkun slíks búnaðar heimil með vitneskju notanda til að fá aðgang að upplýsingum og/eða til tæknilegrar geymslu:

- a) *eingöngu í þeim tilgangi að senda samskipti yfir fjarskiptanet*
- b) *sem er nauðsynleg til að veita þjónustu í upplýsingasamfélaginu að beiðni notanda*
- b. *92. gr. – Rannsókn sakamála*
- c. *Áréttuð eru sjónarmið í tengslum við heimildir lögreglu til upplýsinga, sbr. athugasemdir ofar um 89. gr. Þar sem sama orðalag er notað hér í 2. mgr. 92. gr. um „ákveði[ð] símanúmer“ mætti velta því upp hvort eðlilegt sé að hafa þann möguleika inni um að geta veitt lögreglu líka upplýsingar um*

hvaða símanúmer tiltekinn einstaklingur eða viðskiptavinur var með, og jafnvel líka hvaða IP-tölu. 93. gr. – Símaskrárupplýsingar

Síminn áréttar sjónarmið í fyrri umsögnum varðandi þörf á að kveða á um skyldu fjarskiptafélaga til að halda úti sérstakri „númera- og vistfangaskrá“ og nánari skilyrði slíkrar skráningar ætti að vera *í lögum*, en ekki bara í athugasemdum með frumvarpinu um ákvæði 93. gr. eins og hér um ræðir.

Með ákvæðinu er gert ráð fyrir að fyrirkomulag í tengslum við skráningu upplýsinga í númera- og vistfangaskrá taki nokkrum breytingum, í takt við tilskipun 2018/1972/EB. Síminn vekur þó athygli á að hvergi í áðurnefndri tilskipun er fjarskiptafélagi falið sérstaklega að vera sá aðili sem *miðlar* umræddum upplýsingum beint til upplýsingaþjónustuveitu. Fremur virðist orðalagið gefa til kynna að fjarskiptafélag skuli tryggja aðgengileika að slíkum upplýsingum, sbr. orðalagið í 112. gr. tilskipunarinnar um að fjarskiptafélag sem úthlutar símanúmeri skuli „[...]meet all reasonable requests to make available, for the purposes of the provision of publicly available directory enquiry services and directories, the relevant information in an agreed format, on terms which are fair, objective, cost oriented and non-discriminatory“.

Síminn tekur undir þau sjónarmið í áðurnefndri tilskipun 2018/1972/EB og athugasemdum með frumvarpinu um ákvæði 93. gr. um að mikilvægt sé að forsendur séu til staðar fyrir virkri samkeppni hjá aðilum á markaði fyrir upplýsingaþjónustuveitur og útgefendur símaskráa, ekki síst hér á landi þar sem samkeppnin er hörð.

Hins vegar telur Síminn það afar úrelt hugsun að skuldbinda eigi fjarskiptafélögin sérstaklega til að semja sérstaklega við einkaaðila á áðurnefndum markaði um *miðlun* þessara gagna beint til upplýsingaþjónustuveita. Fremur ættu upplýsingaþjónustuveitur að geta nálgast umræddar upplýsingar miðlægt, t.d. hjá Þjóðskrá Íslands, svipað og á við um kaup aðila um aðgang að þjóðskrá.

Þar er þá einnig hægt að heimfæra svipuð sjónarmið til númera- og vistfangaskrárinnar og almennt tíðkast í tengslum við bannskrá þjóðskrár. Gætu því fjarskiptafélögin haldið úti slíkri númera- og vistfangaskrá (þar til breytingar verða á regluverki í tengslum við friðhelgi einkalífs í fjarskiptum, sbr. umfjöllun neðar), upplýsa notendur um tilvist hennar og tilgang, en miðla sinni skrá frekar til Þjóðskrár sem væri þá með undir höndum *eina heildstæða skrá* með upplýsingum *frá öllum fjarskiptafélögum*.

Upplýsingaþjónustuveitur gætu þá samið sérstaklega við Þjóðskrá um aðgang að slíkri (heildar) númera- og vistfangaskrá – án þess að þurfa nálgast hvert fjarskiptafélag. Þá ættu einstaklingar að geta breytt skráningu sinni í símaskrá ýmist beint hjá upplýsingaþjónustuveitunni sem birtir símaskrána eða til Þjóðskrár Íslands sem heldur miðlægt utan um skrána og stýrir því hvaða upplýsingaþjónustuveitur hafa aðgang að henni. Hlutverk fjarskiptafélags væri fyrst og fremst að tryggja andmælarétt einstaklinganna, um skráningu númera í símaskrá, við úthlutun símanúmera. Slíkt myndi einnig samrýmast því sem stefnt er að í Evrópu, en skv. nýjustu drögum ESB að nýrri reglugerð um friðhelgi einkalífs í fjarskiptum (s.k. „ePrivacy Regulation“) virðist gert ráð fyrir að *upplýsingaþjónustuveitan* afli *upplýsts samþykkis* frá viðkomandi einstaklingi fyrir birtingu upplýsinga um viðkomandi í símaskrá².

Jafnframt ber að geta þess að í uppfærðum drögum þeirrar reglugerðar, nú síðast í febrúar 2020³, hafa breytingar *ekki* verið gerðar breytingar á umræddu ákvæði um upplýsingaþjónustuveitur. Framangreind tillaga um breytt fyrirkomulag varðandi miðlun upplýsinga, fyrir tilstuðlan Þjóðskrár, samrýmist mun betur sjónarmiðum um

² Sbr. 15. gr.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0010&from=EN>.

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5979-2020-INIT/en/pdf>

sjálfsákvörðunarrétt einstaklinga, og blandar ekki fjarskiptafélögum í þessa vinnslu að óþörfu.

Einstaklingar eiga að geta ráðið því sjálfir hvort, og þá hjá hvaða, upplýsingaþjónustuveitu þeir séu skráðir og jafnvel hvaða upplýsingar þeir kjósi að leyfa upplýsingaþjónustuveitunni að birta í opinberri símaskrá, líkt og áður nefnd drög reglugerðar ESB um friðhelgi einkalífs í fjarskiptum gerir ráð fyrir. Að öðru leyti eru fyrri sjónarmið Símans í umsögnum félagsins frá því í febrúar og júní 2020 áréttuð, einkum í tengslum við innheimtu viðskiptaskrafa fyrir upplýsingaveitur, sbr. einnig umfjöllun um ákvæði XI. kafla frumvarpsins.

d. 94. gr. – Óumbeðin fjarskipti

Ákvæði 1. mgr. 94. gr. tilgreinir sérstaklega tilteknar aðferðir til að koma á framfæri skilaboðum fyrir beina markaðssetningu, þ.m.t. „hvers konar [rafræn] [skilaboð]“. Ítarlega er fjallað um framangreinda viðbót í upptalninguna í athugasemdum með frumvarpinu, en Síminn telur engu að síður afar óljóst hvað sé átt við með þessu, sérstaklega þar sem engin dæmi eru tilgreind í athugasemdunum. Ákvæðið mætti því vera mun skýrara með því að hafa skýrari upptalningu á samskiptaaðferðunum í lagaákvæðinu sjálfu.

Þá gerir Síminn alvarlegar athugasemdir við hið nýja ákvæði 4. mgr. 94. gr. sem kveður á að heimilt sé að nota „almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana, séu þau fyrir hendi, fyrir beina markaðssetningu á vörum og þjónustu“. Þá sérstaklega þykja afar varhugaverðar þær skýringar sem fylgja með frumvarpinu um umrætt ákvæði, þar sem segir m.a. að afmörkun þess sé „skýr“ og „veitir ákvæðið ekki heimild til að senda tölvupóst í markaðslegum tilgangi á tölvupóstföng sem fyrirtæki eða stofnun úthlutar einstaka starfsmönnum sínum“.

Framangreindar athugasemdir virðast gefa til kynna að það sé óheimilt að senda slík skilaboð með tölvupósti á ákveðna starfsmenn, nema væntanlega á grundvelli *samþykkis* viðkomandi viðtakanda. Sé sá skilningur réttur er góðfúslega bent á að sá viðtakandi gæti aldrei veitt upplýst samþykki fyrir sérstakri notkun á sínu vinnunetfangi, enda hefur viðkomandi hvorki burði né heimild til þess þar sem vinnunetfang viðkomandi er sem slíkt *eign vinnuveitandans*. Þá ættu heldur ekki við sjónarmið um friðhelgi einkalífs í slíkum tilvikum, eins og gefur að skilja. Að öðru leyti er vísað til ítarlegra athugasemda Símans um umrætt ákvæði í fyrri umsögnum þess. Að minnsta kosti er fjarstæðukennt ef ætlunin með þessu ákvæði sé að meina öll slík skilaboð til einstakra starfsmanna fyrirtækja eða stofnana, enda myndi það hafa víðtæk og íþyngjandi áhrif á mörg fyrirtæki og stofnanir, þar sem tilgreindir starfsmenn eru jafnvel tilgreindir tengiliðir hjá fyrirtækjum sem senda út tölvupósta í markaðssetningartilgangi. Í ljósi framangreinds, og frekari athugasemda í fyrri umsögnum Símans, er nauðsynlegt að breyta ákvæðinu með eftirfarandi hætti:

„Ákvæði 1.-3. mgr. eiga ekki við um notkun s.k. vinnutölvupóstfanga, þ.e. tölvupóstföng sem bera skýrlega með sér að ekki sé um einkatölvupóstfang að ræða, ef skilaboðin bera með skýrum hætti með sér að þau séu ætluð starfsemi eða vinnustað viðtakanda.“

Það gefur augaleið að sá háttur, að heimila einungis að senda slík skilaboð á „almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana“ mun aldrei ganga upp í framkvæmd. Slíkt myndi væntanlega leiða til þess að pósthólfín fyrir þessi „almennu tölvupóstföng“ myndu fyllast fljótt og einhver starfsmaður eða jafnvel starfsmenn yrðu að sinna því sérstaklega að síá út hvaða póstar eigi að berast hverjum innan fyrirtækisins/stofnunarinnar og senda svo áfram. Verður að ætla að fyrirtæki megi áfram senda skilaboð til sinna viðskiptavina, hvort sem er fyrirtækja eða stofnana, án þess að þurfa annað hvort að senda skilaboðin á „almennt netfang“ eða óska eftir samþykki tiltekins starfsmanns sem skráður er tengiliður viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar. Til viðbótar öllu framangreindu er ljóst að breytingin

sem 4. mgr. felur í sér hefur *enga* þýðingu í raun og veru þar sem aldrei var uppi lagaleg óvissa eða vandkvæði varðandi sendingar á „almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana“. Breytingin þjónar því ekki hagsmunum neins – hvorki sendanda né viðtakenda eða annarra einstakra starfsmanna fyrirtækja og stofnana sem hafa áður fengið send markaðsskilaboð með tölvupósti og tengjast vinnustað viðkomandi. Er því óhætt að fullyrða að breytingin sé bæði með öllu óþarfi auk þess sem kallar á algjöra ringulreið í framkvæmd.

Varðandi 6. mgr. 94. gr. bendir Síminn á að með tilkomu aukinnar samkeppni á markaði upplýsingaþjónustuveita er ljóst að margar símaskrár eru birtar nú til dags með opinberum hætti á vefsíðum ýmissa upplýsingaþjónustuveita eða aðila sem halda úti símaskrá. Hér er um að ræða umtalsverða breytingu frá þeirri stöðu sem var ríkjandi þegar sambærilegt ákvæði var fyrst sett inn í fjarskiptalög árið 2007, sbr. 8. gr. laga nr. 39/2007. Í ljósi þeirra miklu breytinga sem hafa átt sér stað á markað upplýsingaþjónustuveita er ljóst að óbreytt ákvæði 6. mgr. 94. gr. missir mark sitt, þar sem hæglega getur komið upp sú staða að einstaklingur bannmerki sig í einni símaskrá, en ekki í annarri, þrátt fyrir að fjarskiptafélag hafi verið í góðri trú og borið símanúmer viðkomandi saman við bannskrá tiltekinna símaskrá. Með hliðsjón af þeim gífurlegu sektarheimildum sem frumvarpið kveður á um verður að gera þá kröfu að ákvæðið sé skýrt m.t.t. slíkra aðstæðna, þ.e. hvaða þýðingu bannmerking í stakri símaskrá skuli hafa ef slíka merkingu er ekki að finna í öðrum.

IV. Athugasemdir í tengslum við sektarheimildir

a) 101. gr. – Framfylgdarheimildir vegna óumbeðinna fjarskipta

Síminn vekur athygli á að með ákvæðum 101. gr. og 102. gr. frumvarpsins virðist vera að PFS fái heimild til að beita stjórnvaldssektum á hendur aðila vegna óumbeðinna fjarskipta, annars vegar á grundvelli lagabálka nr. 57/2005 (sbr. 101. gr.) og 102. gr., þótt um sé að ræða eitt og sama brotið. Bendir Síminn á að 94. gr. frumvarpsins fellur undir XIII kafla laganna en samkvæmt 102. gr. er einnig sektarheimild. Er þess vegna eðlilegt að sektarheimild skv. 102. gr. taki ekki til 94. gr. enda er slík heimild í 101. gr. 102. gr. –

b) Stjórnvaldssektir

Síminn gerir athugasemdir við sektarheimildir frumvarpsins, enda afar íþyngjandi án frekari rökstuðnings eða forsendna, sér í lagi þar sem gert er ráð fyrir að sektir geti jafnframt verið lagðar á *einstaklinga*, án þess að *nokkur rökstuðningur sé fyrir því hvers vegna stjórnvalda þurfi heimild til þess að leggja sektir á einstaklinga*. Gerir frumvarpið ráð fyrir hámarkssektarheimildir sem nema allt að 4% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju félagi sem á aðild að broti, en sekt einstaklings getur numið frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr.

Í ljósi meginreglunnar um skýrleika refsheimilda verða refsíákvæði, þar með sektarheimildir stjórnvalda, að gefa með skýrum hætti til kynna hvaða háttsemi telst refsiverð. Í greinargerð með frumvarpinu virðist hafa verið litið til slíkra sjónarmiða í ákvæði 102. gr. þar sem það tilgreinir með nákvæmum hætti fyrir hvaða ákvæði laganna skuli beita stjórnvaldssektir. Þannig er nokkuð ljóst hvaða *háttsemi* gæti leitt til stjórnvaldssekta. Hins vegar er hvergi að finna skýringu eða umfjöllun í frumvarpinu eða athugasemdum með því um *umfang sektarheimilda* sem fela á Póst- og fjarskiptastofnun skv. frumvarpinu. Einu vísbendingarnar að rökum fyrir svo umfangsmikilli sektarheimild sem hér um ræðir er að finna í lið 3.6. í greinargerð með frumvarpinu, sbr. eftirfarandi;

„Við smíði þessa ákvæðis var leitað fyrirmyndar í ákvæði um heimild Persónuverndar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 90/2018, að því er varðar

fjárhæð sekta. Enn fremur var horft til samkeppnislaga að því er framsetningu varðar."

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar byggir ekki á sambærilegri Evrópugerð í tengslum við umrædda sektarheimild, líkt og um var að ræða við innleiðingu GDPR í íslensk lög. Telur Síminn því alls kostar ófullnægjandi að vísa til sambærilegrar sektarheimildar í persónuverndarlögum sem forsendu sektarheimildar í fjarskiptalögum. Í þessu samhengi má benda á athugasemdir sem ritaðar voru um 46. gr. frumvarps til laga nr. 90/2018 en þar segir:

„Í þessari grein er fólgið veigamikilið nýmæli sem reglugerðin kveður á um. Persónuvernd er hér veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn einhverju þeirra ákvæða reglugerðarinnar og laga þessara sem talin eru upp í ákvæðinu. Geta sektir numið háum fjárhæðum, líklega með því hæsta sem um getur í íslenskum lögum. Þess má geta til samanburðar að samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, geta stjórnvaldssektir numið 800 milli. kr. að hámarki á lögaðila.“

Samkvæmt framangreindum texta verður að teljast óeðlilegt að sektarheimildir Póst- og fjarskiptastofnunnar, sem sinnir svo afmörkuðu og sérhæfðu hlutverki, hafi jafn háa sektarheimild og Persónuvernd sem sinnir einu víðtækasta eftirlitshlutverki landsins.

Að frátöldu umfangi sektarheimilda er sektarheimild frumvarpsins janframt afar víðtæk og óljós, þar sem einu viðmiðin sem ákvæði 102. gr. frumvarpsins vísar til eru um „eðli og [umfang] brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot [sé] að ræða“. Til samanburðar má benda á að í persónuverndarlögum er sérstakt ákvæði sem greinir sérstaklega frá þeim viðmiðum sem ber að líta til þegar ákvarða skal *hvort* beita eigi stjórnvaldssekt og eftir atvikum *hversu háa* stjórnvaldssekt, sbr. 47. gr. persónuverndarlaga. Sambærileg viðmið eru ekki að finna í frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga sem er afar varhugavert að mati Símans, sérstaklega þar sem hér er um að ræða afar víðtækar sektarheimildir til handa eftirlitsstofnun sem hefur ekki reynslu af slíkum ákvörðunum og hefur þar að auki eftirlit með fremur þröngum hópi lögaðila hér á landi (einkum fjarskiptafélögum), miðað við t.d. Persónuvernd sem hefur eftirlit með öllum aðilum sem sýsla með persónuupplýsingar eða Samkeppniseftirlitið.

Með vísun til ofangreinds telur Síminn það í fyrsta lagi fráleitt að miða eigi við sömu sektarheimildir og eru notaðar í persónuverndarlögum, án frekari rökstuðnings. Þar að auki er það ekki í samræmi við almenn meðalhófssjónarmið að kveða á um svo ítarlegar sektarheimildir án þess að mat hafi farið fram á því hvort þörf sé fyrir slíku.

Í þessu samhengi telur Síminn vert að áréttta það sjónarmið sem fram kom í fyrri umsögn félagsins sem tengist nefndaráliti við frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun (Cert, tíðniréttindi, rekstrargjald ofl.) sem lagt var fyrir 140. löggjafarþing 2011–2012. Í nefndarálitinu kom eftirfarandi rökstuðningur fram:

„Fram kom hjá nokkrum umsagnaraðilum að vafi léki á því hvort umræddar refsheimildir uppfylltu kröfur dómstóla um skýrleika þar sem um væri að ræða almenn og matskennd atvik. Meiri hlutinn bendir á þá meginreglu refsiréttar að refsheimildir eigi að vera skýrar en reglan byggist á 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Reglan felur í sér að refsíákvæði verður að vera nægjanlega skýrt og fyrirsjáanlegt til að einstaklingur geti gert sér grein fyrir því með lestri ákvæðisins og e.t.v. dómaframkvæmdar hvaða athafnir og/eða athafnaleysi geti leitt til refsíábyrgðar á grundvelli þess. Það er mat meiri hlutans að nauðsynlegt sé að móta skýrar verknaðarlýsingar við þau tilvik sem nefnd eru í 10. og 11. gr. frumvarpsins. Það skiptir miklu að skilgreining brota sé nákvæm og skýr, enda

er skýrleiki refsheimilda forsenda þess að þeim verði beitt, einkum í ljósi þess að refsíabyrgð er íþyngjandi fyrir hinn almenna borgara. Meiri hlutinn bendir á að Hæstiréttur hefur lýst refsíákvæði stjórnskipulega ómerk á þeim grundvelli að þau uppfylla ekki þær kröfur sem gera verður til skýrleika refsheimilda, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 458/2006. Að þessu sögðu leggur meiri hlutinn til að ákvæði 10. og 11. gr. frumvarpsins verði felld brott og sæti frekari skoðun.“

Þar sem ákvæði í núverandi frumvarpi eru byggð upp með sama hætti og 10. og 11. gr. ofangreinds frumvarps telur Síminn sérstaklega mikilvægt að sömu sjónarmið ráði ferð í dag líkt og þau gerðu forðum.

Í 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að einstaklingar geti sætt stjórnvaldssektum vegna brota á öllum þeim stafaliðum sem tilgreindir eru í ákvæðinu. Síminn fær ekki betur séð af orðalaginu að starfsmenn fyrirtækja falli þar undir. Síminn vill gera athugasemd við þessa útfærslu á ákvæðinu þar sem Síminn á erfitt með skilja hvers vegna ákvæðið þarf að ná til einstaklinga. Um er að ræða mjög víðtækar og óskýrar refsheimildir sem Póst- og fjarskiptastofnun verður heimilt að beita gegn starfsmönnum fyrirtækja. Í þessu samhengi er vert að líta til nokkura atriða.

Í fyrsta lagi verður að líta til þess að í þeim lagabálkum sem hafðir voru til hliðsjónar við mótnun innihalds 102. gr. frumvarpsins var litið til bæði samkeppnislaga nr. 44/2005 og laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Ákvæði um stjórnvaldssektir í báðum þessum lagabálkum taka ekki til einstaklinga. Samkvæmt 46. gr. pvl. getur Persónuvernd lagt stjórnvaldssektir á ábyrgðaraðila eða vinnsluaðila (sem þó geta verið einstaklingar en ekki starfsmenn ábyrgðar eða vinnsluaðila, nema starfsmaður fari augljóslega út fyrir heimildir sínar og gerist þar með sjálfstæður ábyrgðaraðili) og samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið einungis lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn tilgreindum ákvæðum laganna. Sömu sjónarmið er einnig að finna í lögum um fjölmiðla nr. 38/2011.

Líkt og fram kemur í 103. gr. frumvarpsins getur einstaklingum verið refsað með sektum eða fangelsi ef ákveðin brot eru framin af ásetningi. Í þessu tilfalli myndi slík úrlausn nást undir meðferð dómstóla. Það verður hins vegar að teljast mjög óeðlilegt að starfsmenn geti þurft að sæta meðferð hjá eftirlitsstjórnvaldi vegna brota í starfi hjá vinnuveitanda sínum og átt yfir höfði sér stjórnvaldssekt að fjárhæð 10.000.000. kr. Þess ber að geta að samkvæmt 102. gr. frumvarpsins er hvorki gerð krafa um ásetning eða gáleysi. Þá ber einnig að líta til þess að um er að ræða mjög íþyngjandi og erfitt ferli fyrir einstakling þar sem málaferli hjá Póst- og fjarskiptastofnun geta verið löng, tímafrek og kostnaðarsöm.

Sú tilhögun að fella einstaklinga undir 102. gr. frumvarpsins verður einnig að skoða í ljósi reglunnar um vinnuveitandaábyrgð en í íslenskum rétti hefur verið gengið út frá því að í gildi sé óskráð regla um ábyrgð vinnuveitanda á þeim skaðverkum sem starfsmenn hans valda með sagnæmum og ólögumætum hætti, vinnuveitandi telst því ábyrgur á hlutlægum grundvelli. Þá ber einnig að líta til markmiða 1. og 2. mgr. 23. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 við mat á því hvort einstaklingar skuli falla undir 102. gr. frumvarpsins.

Að lokum ber að líta til þess að í Kóðanum er hvergi sett sú krafa, né vikið að því að einstaklingar skuli falla undir sektaheimildir eftirlitsstofnanna. Síminn leggur til að heimild PFS til þess að leggja sektir á einstaklinga, sé afnumin með öllu enda enginn sýnilegur rökstuðningur fyrir því hvers vegna slíka heimild þarf. Síminn nefnir einnig að reglur stjórnsýslulaga tryggja ekki rétt einstaklinga til sanngjarnar málsmeðferðar með sama hætti og lög um meðferð sakamála.

V. Lokaorð

Síminn þakkar fyrir tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og áréttar einnig fyrri sjónarmið sem komu fram í erindi félagsins frá 5. júní 2020.

Síminn telur að lokum að það sé áriðandi að leitað sé leiða til þess að einfalda og hagræða í stjórnsýslukerfinu með sameiningu stofnana þar sem samlegð er með verkefnum. Æskilegt væri sameining stofnana færi fram við innleiðingu á nýju fjarskiptaregluverki eða tekið væri tillit til þess í regluverkinu. Það blasir við að á næstum misserum stendur efnahagslífið fyrir miklum áskorunum og mikilvægt er að íslenska ríkið leitast við að hagræða eins og kostur er, til þess að unnt sé að nýta fjármunina til þess að styðja við atvinnulífið í landinu.

Virðingarfyllt,
f.h. Símans hf.,

Eiríkur Hauksson, yfirlögfræðingur

Fyligiskjal:

Viðauki A – Grein 61(3), tilskipunar nr. 2018/1972 (EECC tilskipunin - Kóðinn)

Viðauki A

3. mgr. 61. gr. EECC tilskipunar er eftirfarandi og skiptist í fimm undir málsgreinar (subparagraph) – leturbreyting er Símans:

„3. In particular, and without prejudice to paragraphs 1 and 2, national regulatory authorities may impose obligations, upon reasonable request, to grant access to wiring and cables and associated facilities inside buildings or up to the first concentration or distribution point as determined by the national regulatory authority, where that point is located outside the building. Where it is justified on the grounds that replication of such network elements would be economically inefficient or physically impracticable, such obligations may be imposed on providers of electronic communications networks or on the owners of such wiring and cables and associated facilities, where those owners are not providers of electronic communications networks. The access conditions imposed may include specific rules on access to such network elements and to associated facilities and associated services, on transparency and non-discrimination and on apportioning the costs of access, which, where appropriate, are adjusted to take into account risk factors.

Where a national regulatory authority concludes, having regard, where applicable, to the obligations resulting from any relevant market analysis, that the obligations imposed in accordance with the first subparagraph do not sufficiently address high and non-transitory economic or physical barriers to replication which underlie an existing or emerging market situation significantly limiting competitive outcomes for end-users, it may extend the imposition of such access obligations, on fair and reasonable terms and conditions, beyond the first concentration or distribution point, to a point that it determines to be the closest to end-users, capable of hosting a sufficient number of end-user connections to be commercially viable for efficient access seekers. In determining the extent of the extension beyond the first concentration or distribution point, the national regulatory authority shall take utmost account of relevant BEREC guidelines. If justified on technical or economic grounds, national regulatory authorities may impose active or virtual access obligations.

National regulatory authorities shall not impose obligations in accordance with the second subparagraph on providers of electronic communications networks where they determine that:

(a) the provider has the characteristics listed in Article 80(1) and makes available a viable and similar alternative means of reaching end-users by providing access to a very high capacity network to any undertaking, on fair, non-discriminatory and reasonable terms and conditions; national regulatory authorities may extend that exemption to other providers offering, on fair, non-discriminatory and reasonable terms and conditions, access to a very high capacity network; or

(b) the imposition of obligations would compromise the economic or financial viability of a new network deployment, in particular by small local projects.

By way of derogation from point (a) of the third subparagraph, national regulatory authorities may impose obligations on providers of electronic communications networks fulfilling the criteria laid down in that point where the network concerned is publicly funded.

By 21 December 2020, BEREC shall publish guidelines to foster a consistent application of this paragraph, by setting out the relevant criteria for determining:

(a) the first concentration or distribution point;

(b) the point, beyond the first concentration or distribution point, capable of hosting a sufficient number of end-user connections to enable an efficient undertaking to overcome the significant replicability barriers identified;

(c) which network deployments can be considered to be new;

(d) which projects can be considered to be small; and

(e) which economic or physical barriers to replication are high and non-transitory.

Alþingi
Nefndasvið
Kirkjustræti, 101 Reykjavík

Reykjavík, 5. júní 2020

Efni: Umsögn Símans hf. um frumvarp til laga um fjarskipti, sbr. þingskjal 1354, 775. mál

I. Inngangur

Vísað er til frumvarps til laga um fjarskipti, sbr. þingskjal 1354, 775. mál (hér eftir „lagafrumvarpið“). Síminn hf. (hér eftir Síminn) hefur kynnt sér efni lagafrumvarpsins og gerir svohljóðandi athugasemdir við efni þess og form.

Með frumvarpinu er leitast við að lögfesta regluverk ESB í fjarskiptum, nánar tiltekið tilskipun ESB nr. 2018/1972 frá 11. desember 2018 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti, sem ber stundum vinnuheitið „fjarskiptakóðinn“ eða „Kóðinn“, sem og reglugerð ESB nr. 2018/1971 frá 11. desember 2018 um evrópskan hóp eftirlitsaðila á sviði fjarskipta, eða „BEREC-reglugerðin“. Jafnframt er um að ræða heildarendurskoðun á regluverki fjarskipta, en lögin munu leysa gildandi lög nr. 81/2003 af hólmi. Mikilvægt er því að vanda til verka.

Hugað skal að því að helstu markmið hins nýja regluverks ESB eru öðru fremur 1) að stuðla að fjárfestingum og uppbyggingu í háhraðanetum á borð við ljósleiðarakerfi og 5G farsímakerfum, 2) að stuðla að samkeppni, 3) að efla og þróa innri markaðinn og 4) stuðla að bættri neytendavernd.

Í upphafi skal það nefnt að þau drög að lagafrumvarpinu sem kynnt voru í samráðsgátt í desembermánuði sl. hafa tekið nokkrum breytingum, en svo virðist sem fyrri athugasemdir Símans hafi að einhverju leyti verið teknar til greina við vinnslu þess. Á hinn bóginn eru mörg atriði sem er nauðsynlegt að bæta úr, bæði til hagsbóta fyrir fjarskiptamarkaðinn í heild, neytendur og fjarskiptafyrirtæki, sem og til þess að stuðla að réttri innleiðingu Kóðans og BEREC-reglugerðarinnar og að vinna að ofangreindum markmiðum ESB-regluverksins sem ætlunin er að innleiða.

II. Almennar athugasemdir

Þau ákvæði Kóðans sem fela í sér hvata til fjárfestinga og ætlað er að auðvelda uppbyggingu nýrra fjarskiptaneta eru framfaraskref og líkleg til þess að vinna að markmiðum Kóðans. Á það bæði við um ákvæði sem snúa jöfnum höndum að fastanetum og farnetum, auk ákvæða sem virðast snúa öðru fremur að uppbyggingu 5G nets. Þá eru ákvæði sem heimila samstarf aðila við uppbyggingu fjarskiptaneta til góðs og kunna vel að stuðla að betri nýtingu á framleiðsluþáttum þjóðfélagsins.

Hins vegar er víða í lagafrumvarpinu að finna ósamræmi við Kóðann, en þar virðist einkum gengið lengra á rétt fjarskiptafélaga en heimilt er samkvæmt Kóðanum. Þar virðist fyrst og fremst einkum hafa verið horft til þess að efla völd Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) og auka valdheimildir PFS til inngripa og handstýringar á starfsemi fjarskiptafélaga. Að sama skapi virðast mörg ákvæði Kóðans sem ætlað er að tempra vald eftirlitsaðila og/eða gera kröfur um

tiltekna málsmeðferð ekki verið lögfest og lítill reki gerður að því að stuðla að jafnvægi við framkvæmd eftirlits á fjarskiptamarkaði. Er það afar miður, enda fara hagsmunir fjarskiptafélaga, neytenda og þjóðfélagsins alls mjög oft saman. Brynt er að bæta úr ofangreindu áður en heildarendurskoðun fjarskiptalöggjafarinnar verður leidd í lög með þeim hætti sem frumvarpið býður. Skýringin á þessu kann að vera sú sem fram kemur í frumvarpinu að PFS tók þátt í að semja frumvarpið og því haft áhrif á efnistöð. Má leiða að því líkum að meira jafnvægi hefði fengist ef fjarskiptafyrirtækjum hefði verið veitt aðkoma við samningu og útfærslu á innleiðingu Kóðans í íslenskan rétt með ríkari hætti en gert var.

Í Kóðanum er mælt sérstaklega fyrir um það að með honum sé markvisst stefnt að því að hverfa frá sértæku fjarskiptaeftirliti með markaðsaðilum. Það skilar sér engan veginn inn í lagafrumvarpið sem til stendur að leiða í íslensk lög. Verður að bæta úr frumvarpinu til þess að þetta markmið ná inn í endanlega útgáfu laganna.

Þá eru ákvæði lagafrumvarpsins um sektarheimildir til handa PFS langt fram úr öllu hófi, bæði hvað varðar umfang og mögulegar sektarfjárhæðir. Engin rök standa til þess að fyrirtæki, stjórnarmenn og starfsmenn fjarskiptafyrirtækja á Íslandi þurfi að búa við gríðarlega ströng ákvæði um sektir og önnur viðurlög vegna mögulegra brota á fjarskiptalögum. Á það ekki síst við þegar fyrir liggur að staða fjarskiptamála á Íslandi er í fremstu röð á heimsvísu og hefur sú staða komist á án verulega íþyngjandi viðurlagaheimilda PFS hingað til. Standa því engin rök til þess að PFS séu fengnar sektarheimildir sem geta kollvarpað rekstri fjarskiptafélaga og að einstaklingar geti þurft að sæta refsingu fyrir margs konar smávægileg brot sem engan veginn réttlæta slíkar refsingar. Löggjafinn er eindregið hvattur til þess að skoða refsheimildir laganna ítarlega og taka þær til gagnerrar endurskoðunar.

Þá leggur Síminn til að kærheimild PFS á úrskurðum úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála til dómstóla verði afnumin. Byggir það sjónarmið á þeirri meginreglu íslensks stjórnsluréttar að lægra sett stjórnvald skuli una úrskurði hins æðra setta stjórnvalds. Búa þar m.a. að baki réttaröryggissjónarmið og sjónarmið um skilvirka stjórnslu.

Sérstaka athygli vekur að ákvæði um aðgang að ríkisstyrktum fjarskiptanetum skuli hafa verið fjarlægð úr lagafrumvarpinu áður en það var lagt fyrir Alþingi. Engin rök finnast fyrir þeirri breytingu í frumvarpinu, en slíkur aðgangur væri verulega til hagsbóta fyrir fjarskiptageirann í heild, uppbyggingu fjarskiptaneta, sem og til hagsbóta fyrir neytendur. Ástæða þess að frumvarpshöfundar fjarlægðu ákvæði sem kveða á um aðganginn vekja mikla furðu, en sú ákvörðun þarfnast nauðsynlega endurskoðunar. Í óbreyttri mynd vinnur frumvarpið að þessu leyti gegn samkeppni og neytendum og þar með þjóðfélaginu í heild.

Auk framangreindra atriða hefur Síminn ýmsar aðrar athugasemdir við frumvarpið og vísast til umfjöllunar um það hér að neðan.

Það ber að nefna að efni frumvarpsins og Kóðans, auk annarra Evrópugerða og hliðsjónarefnis er gríðarmikið að umfangi. Á þeim skamma tíma sem veittur var til athugasemda hefur gefist takmarkað ráðrúm til að gera efninu tæmandi skil. Rýmri tímamörk hefðu sjálfsagt stuðlað að betra lagafrumvarpi sem leiða má líkum að stuðli að vandaðri lagasetningu. Sökum þess skamma tímaramma sem hagsmunaaðilum var veittur til umsagnar er löggjafinn nú hvattur til þess að staldra við og sníða vankanta af frumvarpinu áður en lengra er haldið. Skorar Síminn því á umhverfis- og samgöngunefnd að fresta afgreiðslu málsins til næsta löggjafarþings í þeirri viðleitni að færa frumvarpið til betri vegar áður en það verður samþykkt sem lög frá Alþingi.

III. Athugasemdir við einstakar greinar

III.1 - Ákvæði 2. gr. - markmið

Í ákvæði 2. gr. frumvarpsins er vikið að markmiði laganna. Ákvæðinu hefur nú verið breytt frá upphaflegri mynd og fangar nú betur það markmið Kóðans að stuðla að uppbyggingu og notkun háhraða fjarskiptaneta á innri markaði EES-svæðisins. Hvað þau markmið varðar segir ákvæði 2. gr. hins vegar einungis að markmið laganna sé að stuðla að „hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði“.

Orðalag þetta fangar hins vegar ekki eitt það helsta markmið Kóðans, sem er að stuðla að uppbyggingu háhraðaneta. Markmiðsákvæði laga eru ein mikilvægustu ákvæði sérhvers lagabálks og hafa grundvallarhrif á túlkun þeirra lagaákvæða sem þar er að finna. Markmið Kóðans, að auka uppbyggingu háhraðaneta er metnaðarfullt. Það væri því einkar heillavænlegt ef sá metnaður myndi skila sér í íslensku löggjöfina. Er því lagt til að orðalag ákvæðisins verði endurskoðað með það í huga að fyrrgreint markmið Kóðans endurspeglar betur í markmiðum íslensku laganna, til þess að þau hvetja til fjárfestinga í og uppbyggingar á háhraðafjarskiptanetum.

III.2 - Ákvæði 5. gr. - orðskýringar

Í ákvæði 5. gr. er að finna orðskýringar.

Hugtakið „endabúnaður“ er ekki skilgreint í lögunum, heldur er látið nægja að vísa til skilgreiningar í 1. lið 1. gr. Kóðans. Ástæður þessa eru ekki ljósar en telja verður heppilegra að grunnatriði í lögum á borð við skilgreiningu efnislega mikilvægra hugtaka séu afmörkuð og skilgreind af löggjafanum sjálfum. Er því lagt til að skilgreining orðsins verði tekin upp í lög.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að hugtakið „notandi“ geti bæði átt við um einstakling og lögaðila. Hins vegar tekur sama hugtak (e. user) í tilskipun 2002/25/EB einungis til einstaklinga, sbr. a)-lið 2. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Þá byggir hugtakið „endanotandi“ á hugtakinu „notandi“, en sökum þess að notandi getur bæði verið einstaklingur og lögaðili, getur endanotandi einnig verið það. Setja má spurningarmerki við það hvort tilvísanir í frumvarpinu til „endanotenda“ geti á öllum stöðum náð til lögaðila jafnt sem einstaklinga og hvort slík hugtakanotkun gangi hreinlega upp. Sem dæmi má nefna að í ákvæði 1. og 2. mgr. 93. gr. frumvarpsins er vísað til persónuupplýsinga um endanotanda, sem skv. framangreindu getur þó líka verið lögaðili. Í þessu samhengi má einnig benda á að það getur verið einkennilegt að tala um „upplýst samþykki“ endanotanda, þegar endanotandinn getur verið lögaðili. Mælst er til þess að frumvarpið verði skoðað í heild sinni út frá því hvort slík hugtakanotkun sé hreinlega tæk.

Í frumvarpinu er ekki gerð grein fyrir því hvers vegna öll hugtök sem eru skilgreind í Kóðanum eru ekki jafnframt skilgreind í lögunum og hvers vegna þar er að finna hugtök sem ekki eru skilgreind í Kóðanum. Mikilvægt er að íslensk lög viki ekki frá hinum einslita innri markaði EES-svæðisins, sér í lagi þegar kemur að hugtakanotkun. Engin grein er gerð fyrir frávikum að þessu leyti auk þess sem þau eru órökstudd. Er mælst til þess að ekki sé vikið frá Kóðanum við skilgreiningu hugtaka.

Lagt er til að skilgreining á hugtakinu fjarskiptanet verði breytt, þannig að ótvírætt sé að þau nái til kerfa sem byggja á föstum innviðum eða á miðlægri stýringu og hljóði eftirleiðis þannig (breytingar í undirstrikuðu)

„Fjarskiptanet: eru merkjaflutningskerfi, hvort sem þau eru yfir fasta innviði eða eru miðlægt stýrð. Í fjarskiptaneti getur verið eftir atvikum skipti- eða beinibúnaður ásamt öðrum björgum,

þ. á m. neteiningar sem ekki eru virkar, sem leyfa flutning á merkjum yfir þræði, radíó, ljós eða með öðrum rafsegulfræðilegum aðferðum, þ. á m. yfir gervitungl, föst net (rása- eða pakkaskipt, þ. á m. internetið) og farnet, einnig rafmagnsdreifinet að því marki sem þau eru notuð til flutnings merkja. Fjarskiptanet eru einnig kerfi sem nýtt eru til útvarps- og sjónvarpsútsendinga og kapalsjónvarpsnet án tillits til þeirra fjarskiptamerkja sem um þau fara.“

III.3 – Ákvæði 9.gr. - Sérstök skilyrði.

Í 9. gr. frumvarpsins er fjallað um sérstök skilyrði sem fjarskiptafyrirtæki sem bjóða fjarskiptanet eru bundin af, auk skilyrða skv. 8. gr. Í skýringum í greinargerð er ákvæðið sagt innleiða 2. mgr. 13. gr. Kóðans og B. hluta viðauka I við hann. Samkvæmt b. lið ákvæðisins segir að flutningsskyldur samkvæmt fjölmiðlalögum skuli uppfylltar, að því er varðar net sem notuð eru fyrir dreifingu hljóð- og sjónvarps til almennings.

Síminn telur hins vegar að breyta þurfi orðalagi b.-liðar til að samræmi fáiast við Kóðann.

Í B. hluta viðauka I við Kóðann kemur fram í 2. tl. að heimilt sé að láta flutningsskyldu í samræmi við ákvæði Kóðans fylgja almennri heimild til fjarskiptastarfsemi. Í 114. gr. Kóðans kemur fram að flutningsskylda (e. must carry obligations) geti einungis náð til sjónvarpsútsendinga. Því er nauðsynlegt að breyta orðalagi b. liðar 9. gr. frumvarpsins á þá leið að flutningsskyldan nái einungis til sjónvarpsútsendinga (línuleg myndmiðlun) en ekki til ólínulegrar myndmiðlunar. Telur Síminn mikilvægt að þessu verði slegið föstu svo ekki þurfi að leika vafi á því hvað í ákvæðinu felst.

III.4 – ákvæði 26. gr. - Grunnkröfur þráðlauss fjarskiptabúnaðar

Í frumvarpinu hljóðar niðurlag ákvæðis 26. gr. þannig:

„Óheimilt er að framleiða og markaðssetja búnað eða hugbúnað sem er hannaður eða aðlagður til að sniðganga réttindi þjónustuveitanda sem veitir þjónustu um skilyrt aðgangskerfi.“

Af orðalagi ákvæðisins mætti ráða að aðeins sú háttsemi sé óheimil að framleiða og markaðssetja þann búnað sem nefndur er í ákvæðinu og að það sé því skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins að sami aðili bæði framleiði og markaðssetji búnaðinn. Gætu þannig tveir aðilar sinnt hvorum þætti brotastarfseminnar, annar framleitt búnaðinn en hinn markaðssett hann. Ótvíræðara orðalag væri:

„Óheimilt er að framleiða eða markaðssetja búnað eða hugbúnað sem er hannaður eða aðlagður til að sniðganga réttindi þjónustuveitanda sem veitir þjónustu um skilyrt aðgangskerfi.“

III.5 – Almennt um IX. kafla: Markaðir, markaðsgreiningar og álagning kvaða

Töluverðar breytingar hafa nú verið gerðar á ákvæði 43. gr. frumvarpsins, frá því sem að var stefnt í drögum laganna. Er PFS nú gert að taka ítrasta tillit til tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi þjónustumarkaði og viðmunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk. eru þessar breytingar til bóta frá upphaflegum drögum og í betra samræmi við Kóðann og markmið hans, auk þess sem þær stuðla að meira aðhaldi við töku afar huglægra stjórnvaldsákvarðana.

Engu að síður er augljóst að í óbreyttri mynd leiða ýmis ákvæði IX. kafla laganna um markaði, markaðsgreiningar og álagningu ekki til réttar innleiðingar á ákvæðum tilskipunarinnar. Nauðsynlegt er að gera úrbætur á kaflanum svo ekki verði um að ræða verulegt misræmi á milli fyrirhugaðrar lagasetningar og EES-reglna.

Hafa ber í huga að fjarskiptalög eru sérlög sem ganga framur almennum samkeppnislögum. Frá því samkeppni var gefin frjáls á fjarskiptamörkuðum hefur það verið stefna annarra evrópskra fjarskiptayfirvalda að draga úr sértæku samkeppniseftirliti fjarskiptaftirlitsstofnana og færa það undir hið almenna samkeppniseftirlit. Skýrt er kveðið á um þetta í Kóðanum. Segir þar m.a. í 29. mgr. aðfararorða að honum sé markvisst ætlað að draga úr sértæku ex ante eftirliti og færa eftirlit með fjarskiptamörkuðum undir hið almenna samkeppniseftirlit. Hvorki í lagatexta né skýringum með lögunum kemur þessi mikilvæga stefnumörkun fram, sem er satt að segja einkennilegt.

Samkeppni á fjarskiptamörkuðum hér á landi er mikil. Hefur samkeppnin aukist verulega á þeim 25 árum frá því einkaréttur var afnuminn á Íslandi. Sömu sögu er að segja annars staðar á EES-svæðinu og tekur Kóðinn mið af því. Af þeim sökum eru stigin stór skref í átt að því að færa sértækt samkeppniseftirlit yfir í almennt samkeppniseftirlit með því að gera ríkari sönnunarkröfur fyrir réttlætingu á því að leggja á sértækar eftirlitskvaðir. Verður að gera kröfu um að sama stefna væri tekin hér á landi og tekin er í öðrum löndum innan EES-svæðisins með innleiðingu Kóðans.

Áhersla er lögð á það í Kóðanum að hinu sértæka eftirliti verði aðeins beitt þegar það er nauðsynlegt (e. essential) sökum þess að ekki sé um neina samkeppni að ræða á markaði og ekki fyrirsjáanlegt að samkeppni komist á. Því þurfi að sýna fram á að samkeppni muni ekki komast á á smásölustigi nema með álagningu heildsöluþvæðna. Er að öðru leyti vísað til tilvitnaðrar 29. mgr. aðfararorðanna um þetta.

Ákvæði 67. gr. Kóðans felur í sér breytingu á gildandi reglum og leggur aukna sönnunarbyrði á PFS fyrir því að leggja á íþyngjandi kvaðir. Felur ákvæðið í sér að beiting sértækra fjarskiptareglna verði einungis gerð í undantekningartilvikum þegar ljóst er að almennar samkeppnisreglur duga ekki til. Enda þótt ákvæði 44. gr. frumvarpsins endurspegli nú að miklu leyti inntak 67. gr. Kóðans, er rétt að tilgreina framangreint markmið tilskipunarinnar í lögunum, enda hafa markmið laga jafnan mikla þýðingu fyrir túlkun þeirra, sem áður segir. Í ákvæði 67. gr. Kóðans felst ennfremur það að eftirlitsaðili á ekki að framkvæma markaðsgreiningar nema sérstaklega ríkar ástæður standi til þess. Endurspeglast þetta hins vegar ekki í lagafrumvarpinu. Brýnt er að bæta úr þessum annmarka, enda nær lagafrumvarpið annars ekki fram þeim markmiðum sem að er stefnt með Kóðanum.

Fyrirnefnt ákvæði 67. gr. Kóðans er jafnframt í samræmi við eitt af meginmarkmiðum Kóðans um að draga úr árekstrum eftirlitsaðila. Algengt er að athafnir og eftirlitsstarfsemi PFS rekist á við athafnir annarra eftirlitsstofnana, ýmist Samkeppniseftirlits, Persónuverndar, Neytendastofu eða Fjölmiðlanefndar. Ekki er þó stefnt að þessu markmiði að nokkru leyti í frumvarpinu. Nauðsynlegt er því að gera lagfæringar á frumvarpinu að þessu leyti.

Í 8. mgr. 44. gr. frumvarpsins er PFS sett tímamörk hvað varðar markaðsgreiningar. eru tímamörkin vægast sagt nauðsynleg, enda eru markaðsgreiningar tímafreakar. Hingað til hefur

mjög borið á því við framkvæmd markaðsgreininga hjá PFS að endurskoðun hafi ekki farið fram innan gefinna tímamarka. Ofangreind tímamörk 8. mgr. 44. gr. eru þó með öllu bitlaus ef engar afleiðingar eru af því að fara fram yfir mörkin. Í þeim tilgangi að tryggja fyrirsjáanleika á fjarskiptamarkaði, sem og til þess að veita PFS aðhald við markaðsgreiningar er því lagt til að eftirfarandi ákvæði verði bætt við sem d. lið 8. mgr. 44. gr. eins og hún er nú:

„Standi Póst- og fjarskiptastofnun ekki við tímamörk sem kveðið er á um í ákvæði þessu falla álagðar kvaðir á viðkomandi markaði sjálfkrafa úr gildi.“

Ofangreind viðbót myndi auka aðhald og jafnframt auka málshraða, sem er einkar mikilvægur á fjarskiptamörkuðum, sem breytast ört. Má jafnvel halda því fram að 5 ára biðtími sé í raun of langur tími. Þær kröfur sem gerðar eru til PFS hvað tímamörk varðar eru því ekki ýkja miklar, enda þótt ofangreind regla yrði lögfest.

III.6 – Ákvæði 56. gr. - Aðskilin starfsemi

Ákvæði 56. gr. frumvarpsins er innleiðing á 77. gr. Kóðans, sbr. ummæli í greinargerð, og felur í sér heimild til að aðskilja starfsemi lóðréttis samþætts fyrirtækis. Með ákvæðinu stendur til að lögfesta heimildir PFS til íhlutunar. Ákaflega brýnt er að ekki verði gerðar minni kröfur til PFS við beitingu slíkra inngripa en lagt er upp með í Kóðanum.

Ákvæði 3. mgr. og a.-liður þess ákvæðis er svohjóðandi:

„Ef Póst- og fjarskiptastofnun áformar að leggja á markaðsaðila kvöð varðandi aðskilda starfsemi skal fyrirhuguð ákvörðun borin undir Eftirlitsstofnun EFTA. Með slíku erindi skal leggja fram:

- a. *gögn sem renna stoðum undir niðurstöður eins og um getur í 1. mgr.*,“ (Áherslublur. undirr.)

Samsvarandi orðalag Kóðans er hins vegar þannig:

„When a national regulatory authority intends to impose an obligation of functional separation, it shall submit a request to the Commission that includes:

- (a) *evidence justifying the conclusions of the national regulatory authority as referred to in paragraph 1;*“

Í orðalagi Kóðans er gengið út frá því að eftirlitsaðili þurfi að leggja fram sönnunargögn sem réttlæta inngrip, en orðalagið „renna stoðum undir“, sbr. orðalag frumvarpsins, gerir minni sönnunarkröfur til PFS en lagt er upp með í Kóðanum, enda má túlka það svo að PFS þurfi aðeins að leggja fram gögn sem stýðja við niðurstöður eins og um getur í 1. mgr. ákvæðisins. Töluverður munur er á sönnunarkröfum til stjórnvalds sem þarf aðeins að renna stoðum undir ákvörðun sína og stjórnvalds sem þarf að réttlæta ákvörðun sína og bera sönnunarbýrðina fyrir því að álagning íþyngjandi kvaða sé nauðsynleg. Rétt innleiðing á Kóðanum fæli það í sér að PFS þyrfti að leggja fram gögn sem réttlæta niðurstöður sínar, en ekki aðeins gögn sem „renna stoðum undir“ þær. Engin rök standa til þess að ákvæðið íþyngi íslenskum fjarskiptafélögum meir en samsvarandi ákvæði í öðrum löndum innan EES-svæðisins. Minnt er á þessu sambandi að beiting 56. gr. frumvarpsins, verði það að lögum, felur í sér skerðingu á stjórnvarskrárvörðum eignaréttindum, sbr. 72. gr. laga nr. 33/1944.

III.8 – Ákvæði 61. gr. - Eftirlit með smásöluþjónustu

Með ákvæði 61. gr. frumvarpsins stendur til að innleiða ákvæði 83. gr. Kóðans. Með ákvæðinu er PFS heimilað að leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum smásöllumarkaði ef PFS kemst að því í kjölfar markaðsgreiningar að þar ríki ekki virk samkeppni og að kvaðir á heildsölustigi muni ekki leiða til þess að markmið laganna náist. Í ákvæðinu er hins vegar ekki mælt fyrir um það með hvaða hætti markaðsgreining skuli fara fram eða hvernig það skuli metið að fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Í samsvarandi ákvæði Kóðans er hins vegar byggt á því að umtalsverður markaðsstyrkur skuli metinn með hliðsjón af ákvæði 63. gr. Kóðans, markaðir greindir í samræmi við 64. gr. auk þess sem vísað er til þess að markaðsgreining samkvæmt ofangreindu fari fram á grundvelli 67. gr. Kóðans. Slíkar tilvísanir er ekki að finna í ákvæði 61. gr. frumvarpsins, sem gerir inntak ákvæðisins óskýrara fyrir vikið og eykur hættu á rangtúlkun.

Vísa þarf til viðeigandi ákvæða í frumvarpinu hvað varðar ofangreind atriði, þannig að markaðsgreining skuli fara fram á grundvelli 44. gr. frumvarpsins, umtalsverður markaðsstyrkur skuli metinn með hliðsjón af 45. gr. og markaðir skuli skilgreindir í samræmi við 43. gr. Með þeim hætti er samræmi í túlkun betur tryggt og innleiðing ákvæðisins rétt framkvæmd.

III. 9 - X. kafli. - Alþjónusta.

Samkvæmt 1. mgr. 84. gr. Kóðans felst í alþjónustu réttur neytenda til aðgangs að nothæfri háhraða internettengingu og (tal)símaþjónustu af skilgreindum gæðum, á föstum stað. Önnur þjónusta en sú sem tilgreind er í 84. gr. Kóðans er einfaldlega ekki alþjónusta í skilningi þess hugtaks.

Þrátt fyrir að neyðarsímsvörun hafi aldrei verið skilgreind sem alþjónusta í Evrópugerðum um fjarskipti hefur svörun neyðarsímtala verið skilgreind sem alþjónusta í reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007. Af þeim sökum hefur Neyðarlínan hingað til fengið úthlutað úr jöfnunarsjóði á þeim grundvelli.

Í ákvæði 92. gr. Kóðans segir að óheimilt sé að nýta fé til alþjónustu til að fjármagna þjónustu sem ekki telst til alþjónustu. Efnislega samsvarandi ákvæði er að finna í 245. lið aðfararorða tilskipunarinnar.¹

Með hliðsjón af framangreindu er augljóst að breyta þarf fyrirkomulagi við ráðstöfun fjármuna úr jöfnunarsjóði. Er því lagt til að bætt verði við nýrri málsgrein við ákvæði 66. gr. lagafrumvarpsins:

„Fjármunum sem aflað er frá fjarskiptafyrirtækjum til úthlutunar til alþjónustu er óheimilt að ráðstafa til annarrar þjónustu en þeirrar sem skilgreind er sem alþjónusta skv. 1. mgr. 62. gr. laga þessara.“

Væri ofangreind breyting jafnframt í samræmi við ákvörðun löggjafans við lögfestingu laga um samræmda neyðarsímsvörun nr. 40/2008, sem tóku gildi 5. júní 2008. Í upphaflegu frumvarpi til þeirra laga var svohljóðandi ákvæði í 3. mgr. 8. gr.:

¹ Þar segir: "Member States are not permitted to impose on market participants financial contributions which relate to measures which are not part of the universal service obligations. Individual Member States remain free to impose special measures (outside the scope of universal service obligations) and finance them in accordance with Union law but not by means of contributions from market participants."

„Kostnaður við uppbyggingu og rekstur vaktstöðvar, að því marki sem hann er ekki greiddur af tekjum fyrir þá þjónustu sem vaktstöðin veitir, greiðist úr ríkissjóði, m.a. með hluta af jöfnunargjaldi sem innheimt er á grundvelli fjarskiptalaga.“

Í skýringum með 3. mgr. 8. gr. frumvarps að ofangreindum lögum kemur fram að lagt sé til að viðbótarfjármögnun fái st með svokölluðu jöfnunargjaldi sem skilgreint sé í fjarskiptalögum. Í nefndarálitni allsherjarnefndar við meðferð málsins á Alþingi var ákveðið að fella framangreint ákvæði út úr frumvarpinu, m.a. með svofelldum rökstuðningi:

„Er í fyrsta lagi lagt til að fallið verði frá því fyrirkomulagi að jöfnunargjald verði notað til að greiða kostnað við uppbyggingu og rekstur vaktstöðvar. Kostnaður við uppbyggingu og rekstur vaktstöðva greiðist því úr ríkissjóði og af þeim tekjum sem vaktstöð hefur af þjónustu sinni.“²

Samkvæmt því sem fram kom í nefndarálitinu og var framkvæmt með því að fella 3. mgr. 8. gr. úr frumvarpinu er ljóst að vilji löggjafans stendur til þess að neyðarsímsvörun verði fjármögnuð úr ríkissjóði og með þjónustutekjum. Sérstaklega er tekið fram að falla eigi frá því fyrirkomulagi að jöfnunargjald alþjónustu verði notað til að greiða kostnað við uppbyggingu og rekstur vaktstöðvar. Í rökstuðningi framsögumanns sem mælti fyrir álit meirihluta allsherjarnefndar sagði m.a.:

„Ástæður þessa eru deilur sem hafa um allnökkurt skeið átt sér stað milli fjarskiptafyrirtækjanna og Fjarskiptastofnunar vegna álagningar þessa jöfnunargjalds og ráðstöfun þess en um það er lagalegt ágreiningsefni hvort heimilt sé að nota jöfnunargjald með þeim hætti sem um ræðir, bæði hvort lagastöðin hér innan lands sé fullnægjandi og hvort þessi tilhögun samræmist skuldbindingum okkar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Af þessum sökum, án þess að afstaða sé tekin til þess hvað sé rétt eða rangt í þeim efnum, þykir allsherjarnefnd betur fara á því að þessi kostnaður sem tengist neyðarsvörun sé borinn af ríkissjóði frekar en fjarskiptafélögunum sérstaklega. Þess má geta að fjarskiptafélögin eru skyldug samkvæmt öðrum ákvæðum til þess að veita aðgang að neyðarnúmeri notendum að kostnaðarlausu og það breytist ekki. Það sem breytist með þessu er það að í rekstri Neyðarlínunnar verður ekki hægt að gera ráð fyrir þessu framlagi frá fjarskiptafélögunum en þess í stað mun koma framlag úr ríkissjóði.“

Vilji löggjafans hvað framangreint varðar er því skýr, en töluverð og athuganir liggja að baki því að kanna heppilegasta fyrirkomulagið. Það skyti því skökku við nú, ef samþykkt væri lagafrumvarp í ósamræmi við skýran vilja Alþingis, sem hefur hingað til staðið til þess að neyðarsímsvörun verði ekki fjármögnum með jöfnunargjaldi alþjónustu. Að öðrum kosti væru fjármunir, sem ætlaðir eru til fjármögnunar alþjónustu, nýttir til reksturs annarrar þjónustu. Væri það í hróplegu ósamræmi við tilgang ákvæða gr. 84-92 í Kóðanum. Sú tillaga er því gerð að tekinn verði af allur vafi um það að neyðarsímsvörun verði ekki fjármögnuð með jöfnunargjaldi sem fjarskiptafyrirtæki greiða í jöfnunarsjóð alþjónustu.

² Sjá: <http://www.althingi.is/altext/135/s/0924.html>

III.10 - XI. kafli. Skilmálar, gjaldskrár, gæði og neytendavernd.

a) Um upplýsingaveitur og yfirgjaldsþjónustu

Nauðsynlegt er nú, þegar heildarendurskoðun á fjarskiptalögum stendur yfir, að endurskoða fyrirkomulag við innheimtu viðskiptakrafna fyrir upplýsingaveitur. Í því sambandi er brýnt að hafa hugfast að samkvæmt lögum nr. 95/2008 er innheimtuleyfi skilyrði innheimtu fyrir þriðja aðila. Í dag er framkvæmdin sú að upplýsingaveitur, aðilar sem bjóða upp á þjónustu tengda símanúmerum, bjóða upp á yfirgjaldsþjónustu þegar notendur hringja inn í símaver viðkomandi félaga. Fjarskiptafyrirtækjum er síðan gert að innheimta fyrir þessa þjónustu á sama reikning og innheimt er fyrir þjónustu fjarskiptafyrirtækja, sbr. reglugerð PFS nr. 780/2010. Sökum þessa er innheimtuáhættan og innheimta viðskiptakrafna færð frá upplýsingaveitum til fjarskiptafyrirtækja, þótt fjarskiptafyrirtækin komi ekki að verðlagningu eða beri ábyrgð á þjónustunni með nokkrum hætti.

Sú breyting hefur átt sér stað frá upphaflegum drögum, að nú verður fjarskiptafyrirtækjum heimilt að senda notendum sérstakan reikning fyrir yfirgjaldsþjónustu, sbr. 74. gr. frumvarpsins. Þrátt fyrir að framangreind breyting feli í sér bót fyrir fjarskiptafyrirtækin þá er alls ekki öruggt að breytingin leiði til þess að neytendur geri sér grein fyrir því að gjaldið megi rekja til þjónustu sem keypt var af þriðja aðila. Fyrirkomulagið í núverandi mynd er því vægast sagt óeðlilegt og þarfnast frekari breytinga.

Innheimtuþjónusta fjarskiptafélaga fyrir upplýsingaveitur felur m.a. í sér eftirfarandi þjónustubætti:

- Móttaka erinda viðskiptavina, símtöl, tölvupóstar og netspjall.
- Útskýringar á gjaldtöku á reikningum ásamt úrlausn ágreiningsefna og kvartana.
- Eftirlit með skuldastöðu viðskiptamanna.
- Umsjón og eftirlit með gerð skuldaskomulaga ásamt móttöku greiðslna vegna þeirra.
- Umsjón með innheimtumálum á öllum stigum þ.m.t. stofnun bankakrafna.
- Dagleg innheimtustýring og sending innheimtuviðvörðunar sem er fruminnheimta samkvæmt innheimtulögum.
- Milliinnheimta og færsla mála í löginnheimtu.
- Umsjón með samþykktum nauðasamninga, greiðslu og eftirlit með viðskiptavinum í greiðslustöðvun og gjaldþrotaskiptum.
- Leiðrétting á reikningum viðskiptavina og útgáfa kreditreikninga
- Endurgreiðslur vegna óréttmætrar gjaldtöku eða ofgreiðslna.
- Ábyrgð á viðskiptamannabókhaldi og uppgjöri þess við upplýsingaveitur.
- Afstemming á reikningum upplýsingaveitna hjá Símanum.
- Móttaka og ráðstöfun innborgana frá bönkum og ytri innheimtuaðilum.
- Afskriftir á viðskiptakröfum upplýsingaveitna.

Líkt og sjá má er þjónustan margslungin, erfið viðureignar og umfangsmikil.

Þar fyrir utan hefur t.a.m. Síminn ekki heimild til að takmarka þjónustu þegar greiðsluhæfi viðskiptavinar er takmarkað eða líkur eru á vanskilum. Þá þarf Síminn að afla heimildar upplýsingaveitna til að lækka kröfur þegar tilefni er til.

Í innheimtuþjónustu fyrir upplýsingaveitur er innifalinn allur rekstrarkostnaður s.s. kostnaður vegna prentunar og útsendingu reikninga, birting reikninga í heimabönkum og bankakostnaður vegna greiðslu reikninga. Jafnframt er innifalinn allur kostnaður við innheimtutilraunir s.s. sending innheimtuviðvörðunar og millinnheimtubræfa, vinnulaun lögmannna og réttargjöld.

Þar sem upplýsingaveitur sinna ekki innheimtu á eigin kröfum og bera ekki beina ábyrgð gagnvart endanotendum, eru þau að mestu ónæg fyrir óánægju vegna verðlagningar.

Kvartanir vegna þjónustu lenda á starfsfólki fjarskiptafyrirtækja. Þar fyrir utan spara upplýsingaveitur sér umtalsverðan kostnað sem lendir á fjarskiptafyrirtækjum með því að sjá ekki um innheimtu sjálf, reikningagerð, útsendingu reikninga, innheimtu, reikningasvörum o.s.frv. Upplifun viðskiptavina er hins vegar sú að um sé að ræða þjónustu fjarskiptafyrirtækis. Þeir hafa því takmarkaðan skilning á því að um sé að ræða gjaldtöku sem er ákveðin og stjórnað af upplýsingaveitum, en ekki fjarskiptafyrirtækinu sem neyðist til að vera í fyrirsvari. Engin góð rök standa til þess að hafa fyrirkomulagið áfram með þessum hætti. Þess vegna er nauðsynlegt að breyta því núna.

Síminn telur eðlilegt að innheimtan verði alfarið færð yfir í hendur upplýsingaveitna eða að fjarskiptafélögum verði í sjálfsvald sett að innheimta þóknun af þjónustuaðilum yfirgjaldsþjónustu fyrir slíka þjónustu.

Síminn leggur því til eftirfarandi viðbót við ákvæði í grein 74. gr. lagafrumvarpsins:

„Þjónustuaðili yfirgjaldsþjónustu skal greiða fjarskiptafyrirtæki fyrir þjónustu við reikningagerð, innheimtu og umsýslu með kröfur gagnvart áskrifanda vegna gjaldfærslu af yfirgjaldsþjónustu.“

Þá leggur Síminn einnig til breytingar á 74. gr. frumvarpsins sem snýr að alþjónustu. Í ákvæðinu segir að neytendur að því er varðar alþjónustu eigi rétt á því að fá reikning sundurliðaðan án þessa að greiðsla komi fyrir. Síminn leggur til að orðin „án þess að greiðsla komi fyrir“ verði felld á brott. Það er óumdeilt að kostnaður fellur til við að senda út reikninga og fá hann greiddan. Er því eðlilegt að unnt sé að krefjast greiðslu fyrir þjónustuna, en hér um bil öll önnur þjónustufyrirtæki geta krafist greiðslu sem endurspeglar kostnað þeirra við reikningagerð.

Síminn telur jafnframt að lagfæra þurfi 75. gr. frumvarpsins sem fjallar um vanskil og færa greinina til nútímahorfs. Í stað þess að lokun nái einungis til „símabjónustu“ er rétt að vísað sé til „fjarskiptaþjónustu“. Ákvæðið gæti þá hljóðað eftirfarandi hætti:

„Heimilt er að loka fyrir fjarskiptaþjónustu vegna vanskila, enda hafi notanda verið gefin skriflega aðvörðun a.m.k. mánuði fyrir lokun.

Fyrsta mánuð eftir lokun skal þó vera mögulegt að hringja í notandann. Óheimilt er að loka fyrir þjónustu vegna vanskila á yfirgjaldsþjónustu.

Ef gerð hefur verið tilraun til að komast hjá gjaldtöku á ólögmetan hátt eða reynt að koma gjaldskyldu yfir á óskyldan aðila er fjarskiptafyrirtæki heimilt að loka viðkomandi þjónustu án viðvörunar.“

III.11 - XIII. kafli. Friðhelgi einkalífs, fjarskiptaleynd, aðstoð við rannsókn sakamála o.fl.

a) 88. gr. Leynd fjarskipta

Mikilvægt er að ákvæði 2. mgr. 88. gr. verði endurskoðað í heild sinni. Svo virðist sem tilskipun 2009/136/EB, sem breytir m.a. ákvæði 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2002/58/EB, muni *ekki* innleidd sérstaklega í EES-samninginn. Af þeim sökum er nauðsynlegt að breyta ákvæði 88. gr. frumvarpsins. Framangreint skiptir miklu máli í ljósi þess að krafan um öflun *upplýsts samþykkis* skv. 1. másl. 2. mgr. 88. gr. á ekki við nema tilskipun 2009/136/EB hafi verið innleidd í EES-samninginn, ella dugar að veita viðkomandi notanda/áskrifanda upplýsingar um

vinnsluna og veita honum andmælarétt skv. tilskipun 2002/57/EB. Skiptir framangreint grundvallarmáli þegar kemur að því að meta lögmæti vinnslunnar sem hér um ræðir.

Einnig virðist orðalag fyrri undantekningarheimildarinnar sem 2. másl. 2. mgr. 88. gr. tekur til (um notkun á vefkökum í þeim tilgangi að „framkvæma fjarskiptin yfir fjarskiptanet“), og fjallað er um nánar í athugasemdum með frumvarpinu, taka mið af tilskipun 2009/136/EB, en ekki orðalagi tilskipunar 2002/58/EB. Með hliðsjón af framangreindu stenst því ekki að fullu fullyrðingin í skýringum með ákvæðinu í greinargerð um að það „[byggj] á 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2002/58/EB en ákvæði hennar var síðar breytt árið 2009, sbr. tilskipun 2009/136/EB“.

Til viðbótar framangreindu, um 1. másl. 2. mgr. 88. gr., þykir Símanum vert að benda á að í athugasemdum sem fylgja með frumvarpinu um þann málslið segir m.a. eftirfarandi;

„Með upplýstu samþykki er átt við að upplýsingaskylda samkvæmt persónuverndarlögum sé uppfyllt gagnvart notanda áður en samþykkis er aflað.“

Að mati Símans er villandi að tilgreina sérstaklega að einungis *upplýsingaskyldan* skv. ákvæðum persónuverndarlaga þurfi að vera uppfyllt til þess að umrætt samþykki teljist vera upplýst í þessum skilningi, enda gera persónuverndarlög mun ítarlegri kröfur til upplýsts samþykkis en einungis í tengslum við upplýsingaskyldu, sbr. einnig 10. gr. laga nr. 90/2018, þótt hún sé vissulega stór og mikilvægur þáttur.

Einnig segir eftirfarandi í athugasemdunum;

„Hér er almennt um að ræða vefkökur frá öllum aðilum sem ætlaðar eru í öðrum tilgangi en lögmætum.“

Framangreind setning er að mati Símans beinlínis röng, þar sem það hlýtur að vera að vinnslan skv. 1. másl. 2. mgr. 88. gr. sem byggir á upplýstu samþykki sé framkvæmd í *lögmætum tilgangi*, ella væri hún ekki lögmæt í skilningi persónuverndarlaga sbr. einnig athugasemdir hér neðar.

Skyldi tilskipun 2009/136/EB verða innleidd fyrir gildistöku nýrra fjarskiptalaga, telur Síminn engu að síður að tilvísun 2. másl. 2. mgr. 88. gr. í „lögmætan tilgang“ standist ekki, enda getur vinnsla farið fram í lögmætum tilgangi þótt hún fari fram í öðrum tilgangi en þeim sem sérstaklega er tilgreindur í athugasemdunum með frumvarpinu (þ.e. til að tryggja virkni vefsíðu eða veita þjónustu sem óskað hefur verið eftir). Til að mynda er vinnsla í markaðssetningartilgangi líka lögmætur tilgangur. Sé ætlunin að lögin tilgreini afdráttarlaust þann tilgang sem löggjafinn telur lögmætan fyrir þá vinnslu sem hér um ræðir yrði það að koma fram með skýrum hætti í lagaákvæðinu sjálfu en ekki í athugasemdum með frumvarpinu. Standi ákvæðið óbreytt leiðir það til þess að mun víðtækari vinnsla falli undir ákvæðið þar sem margs konar vinnsla getur farið fram í „lögmætum tilgangi“.

Þá er þversögn falin í því að nota það orðalag sem lagt er upp með í 2. másl. 2. mgr. 88. gr., þar sem það virðist þar með gefa til kynna að vinnsla persónuupplýsinga í tengslum við notkun á vefkökum á grundvelli upplýsts samþykkis skv. 1. másl. sama ákvæðis sé ekki framkvæmt í lögmætum tilgangi. Það getur ekki staðist þar sem reikna verður með að um þá vinnslu gildi líka lög nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga en samkvæmt 8. gr. þeirra laga þarf við framkvæmd allrar vinnslu persónuupplýsinga (þ.m.t. um vefkökur) að huga að því að uppfylltar séu meginreglurnar sem tilgreindar eru í ákvæðinu. Helst ber þar að nefna 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna, um að persónuupplýsingarnar séu „unnar með lögmætum, sanngjörnum og gagnsæjum hætti gagnvart hinum skráða“. Ávallt yrði því að huga að meginreglum 8. gr.

persónuverndarlaga við vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við vefkökur, burtséð frá því hvaða heimild byggir er á. Þótt fjarskiptalög myndu sem sérlæg tilgreina að einungis ákveðnar heimildir kæmu til greina við vinnslu þessara sérstöku persónuupplýsinga skv. 2. mgr. 88. gr. laganna telur Síminn engu að síður að það sé villandi að tilgreina að einungis undantekningarheimildir fyrir slíkri vinnslu falli undir „lögmætan tilgang“, en ekki vinnsla þeirra upplýsinga sem fer fram á grundvelli upplýsts samþykkis.

Verði gerð breyting á ákvæðinu á þann veg að tilgangur vinnslunnar sem löggjafinn telur heimilt í undantekningartilvikum, í stað orðalags um „lögmætan tilgang“, mætti einnig tilgreina í ákvæðinu að slík vinnsla yrði að vera *nauðsynleg* til þess að ná þeim tilgangi sem undantekningartilvikin varða. Slík breyting væri a.m.k. eðlilegri að mati Símans þar sem hér er um undantekningarheimildir að ræða í 2. másl. 2. mgr. 88. gr., enda getur ýmis vinnsla farið fram í lögmætum tilgangi þótt hún sé ekki talin nauðsynleg.

Ef til vill væri unnt að vísa til þess í ákvæðinu að vinnslan verði að öðru leyti að uppfylla skilyrði laga nr. 90/2018 um meginreglur við vinnslu persónuupplýsinga, í stað þess að tilgreina sérstakar meginreglur í ákvæðinu sjálfu (t.d. um lögmætan tilgang eða nauðsyn), en með þeim hætti er þá verið að áréttu að vinnsla af þessum toga verði að uppfylla þær meginreglur sem tilgreindar eru í 8. gr. laganna, þ.m.t. varðandi lögmætan og nauðsynlegan tilgang.

Eins og vikið er að hér ofar er að mati Símans a.m.k. þörf á að tilgreina sérstaklega undantekningarheimildir, fyrir notkun á vefkökum sem ákvæði 2. másl. 2. mgr. 88. gr. tekur til, í lagaákvæðinu sjálfu en *ekki í athugasemdum* með frumvarpinu um umrætt ákvæði eins og er lagt til í drögum. Slík framsetning væri líka í samræmi við sambærilegt ákvæði í bæði tilskipun 2002/58/EB og tilskipun 2009/136/EB.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu er sérstaklega varhugavert að halda inni ákvæði 88. gr. í óbreyttu formi, enda ekki búið að innleiða viðeigandi Evrópugerðir sem ákvæðið byggir á og 2. mgr. ákvæðisins er að svo stöddu bæði röng og villandi.

b) 92. gr. Rannsókn sakamála

Ákvæði 92. gr. frumvarpsins fjallar um aðkomu fjarskiptafélaga að öflun og afhendingu upplýsinga í þágu rannsóknar sakamála. Í niðurlagi ákvæðis 92. gr. er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um skyldur fjarskiptafélaga varðandi varðveislu upplýsinga og aðgang lögreglu að fjarskiptasendingum. Afar brýnt er að slík reglugerð verði sett sem fyrst. Hins vegar er ekki síður mikilvægt að fjarskiptafélögin séu höfð með í ráðum við samningu þeirra reglna, enda fjöldi óvissuatriða fyrir hendi í dag sem nauðsynlegt er að höfð séu í huga áður en reglur eru settar um afhendingu svo viðkvæmra upplýsinga sem 92. gr. lýtur að.

c) 93. gr. Símaskrárupplýsingar

Athygli er vakin á því að í athugasemdum með ákvæði 1. mgr. 93. gr., er gengið út frá því að fjarskiptafyrirtækin skuli halda úti sérstakri númera- og vistfangaskrá. Þótt hér sé ekki um breytingu að ræða frá framkvæmdinni miðað við núgildandi fjarskiptalög telur Síminn engu að síður málefnalegt og eðlilegt, í ljósi laga nr. 90/2018, að skylda á hendur ábyrgðaraðila persónuupplýsinga um vinnslu slíkra upplýsinga skuli sérstaklega áréttuð í lagatexta, en ekki einungis í athugasemdum með þessu ákvæði í frumvarpinu.

Þá er vert að áréttu það sem sagði fyrir í umfjöllun um ákvæði 5. gr. (hugtakanotkun), að í ákvæði 93. gr. er vísað til persónuupplýsinga endanotanda, sem getur verið einstaklingur jafnt sem lögaðili. Ákvæðið og notkun hugtaksins „endanotandi“ þarfnast skoðunar í þessu

samhengi, enda getur ekki verið um að ræða persónuupplýsingar í þeim tilfellum sem slíkar upplýsingar varða lögaðila.

d) 94. gr. Óumbeðin fjarskipti

Í athugasemdum með ákvæði 94. gr. frumvarpsins segir m.a.:

„Þannig hefur einstaklingur rétt samkvæmt þessu ákvæði til að samþykkja markaðssetningu frá ákveðnum aðilum með upplýstu samþykki skv. 1. mgr. eða að tölvupóstfang hans sé notað, skv. 2. mgr.“ (Áherslubr. undirr.)

Undirritað orðalag athugasemdanna er villandi, þar sem 2. mgr. ákvæðisins fjallar ekki um rétt neins aðila til að nota netföng einstaklinga, heldur fjallar það um rétt einstaklinga til að andmæla tiltekinni notkun á netföngum. Skýra mætti betur orðalag í athugasemdum að þessu leyti.

Ákvæði 4. mgr. 94. gr. frumvarpsins er svohljóðandi:

„Þrátt fyrir ákvæði 1.–3. mgr. er heimilt að nota almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana, séu þau fyrir hendi, fyrir beina markaðssetningu á vörum og þjónustu.“

Framangreint ákvæði var ekki í frumdrögum frumvarpsins, en Síminn áréttar engu að síður fyrri athugasemdir sínar vegna 94. gr. Ofangreint ákvæði virðist ekki hafa ýkja mikla þýðingu, enda hefur almennt verið litið svo á hingað til að heimilt sé að senda markpóst á almenn tölvupóstföng fyrirtækja, enda gilda ekki um slík pósthöfundum sömu sjónarmið um persónuvernd og gilda um hefðbundin tölvupóstföng.

Að því er varðar beina markaðssetningu með notkun tölvupósts, á grundvelli upplýsinga um tölvupóstföng, er hins vegar enn brýnt að skorið verði úr um þá óvissu sem hefur fyrir hendi um langt skeið varðandi notkun s.k. vinnutölvupóstfanga, þ.e.a.s. pósthöfundum einstaklinga sem aðeins eru notuð í starfi viðkomandi einstaklinga. Nánar tiltekið ætti ákvæði 94. gr. að mati Símans með afdráttarlausum hætti einungis að taka til tölvupóstfanga sem teljast ekki til vinnutölvupóstfanga viðtakanda. Ákvæðið sjálft og þær skýringar sem fylgja með frumvarpinu um ákvæðið bera með sér með skýrum hætti að ákvæðið eigi að vernda friðhelgi einkalífs einstaklinga, sbr. einnig fjölmörg dæmi úr ákvarðanaframkvæmd PFS. Þar af leiðandi er ljóst að öll tölvupóstföng einstaklinga sem notuð eru í einkatilgangi falla hér augljóslega undir. Hins vegar hefur ekki enn sem komið er komið fram í framkvæmd PFS að ákvæðið taki jafnframt til vinnutölvupóstfangs viðtakanda. Að mati Símans er því óhætt að gagnálykta á þann veg að sjónarmið um friðhelgi einkalífs eigi ekki við um vinnutölvupóstföng einstaklinga, sér í lagi þar sem notkun á vinnupósthólfi getur ekki verið talin hluti af einkalífi einstaklinga auk þess sem vinnupósthólfið sjálft og þar með vinnutölvupóstfangið eru talin vera eign vinnuveitandans. Þegar tölvupóstar eru sendir í þágu beinnar markaðssetningar og tölvupóstfang viðtakanda ber skýrlega með sér að um sé að ræða vinnutölvupóstfang viðkomandi (eins og á við um meirihluta vinnutölvupóstfanga), er í raun verið að beina markaðssetningu til vinnuveitanda viðtakanda eða starfseminnar sem þar fer fram – ekki til einstaklingsins í einkatilgangi. Oftast er um tölvupóstfang tengiliðs að ræða og því heppilegra að beina slíkum skilaboðum beint til viðkomandi fremur en að senda þau á t.d. almennt tölvupóstfang vinnuveitandans (t.d. postur@fyrirtaeki.is). Í ljósi alls framangreinds leggur Síminn til að eftirfarandi breyting verði gerð á ákvæði 4. mgr. 94. gr., þannig að hún hljóði eftirleiðis þannig:

„Ákvæði 1.-3. mgr. eiga ekki við um notkun s.k. vinnutölvupóstfanga, þ.e. tölvupóstföng sem bera skýrlega með sér að ekki sé um einkatölvupóstfang að ræða.“

Framangreint myndi skýra að miklu leyti ákvæðið, enda hefur mikil óvissa ríkt hvað framangreint varðar, þar sem ljóst er að um er að ræða persónugreinanlegar upplýsingar en hins vegar er afar hæpið að heimfæra sjónarmið um friðhelgi einkalífs til tölvupóstfanga sem einungis eru notuð í vinnutilgangi og eru eign vinnuveitanda, sem fyrr segir. Þá er afar algengt að mörg fyrirtæki séu einungis í samskiptum við lögaðila í daglegum störfum sínum og þ.a.l. ákveðna tengiliði þess lögaðila í þágu viðskipta eða þjónustu. Það skýtur því skökku við ef umrætt ákvæði ætti að leggja þá skyldu á sendandann að huga að friðhelgi einkalífs viðtakanda í aðstæðum þar sem markaðsskilaboðum er beint að vinnuveitanda viðtakanda eða þeirri starfsemi sem þar fer fram. Með framangreindri breytingartillögu er að mati Símans þó ekki verið að draga úr vernd friðhelgi einkalífs umræddra viðtakenda, þar sem bæði persónuverndarlög nr. 90/2018 og reglur Persónuverndar nr. 837/2006 um rafræna vöktun (einkum ákvæði 9. gr.) eiga áfram við um önnur álitæfni sem varða bæði notkun vinnutölvupóstfanga og vinnupósthólf viðkomandi, t.d. varðandi sjálfvirka áframsendingu skilaboða og aðgang að tölvupósthólfi. Í slíkum tilvikum er augljós þörf fyrir sérstakar ráðstafanir til að vernda friðhelgi einkalífs viðkomandi. Slík sjónarmið eiga aftur á móti ekki við í þeim tilvikum sem send eru skilaboð í þágu beinnar markaðssetningar á vinnutölvupóstfang. Þar að auki mætti jafnvel færa rök fyrir því að það sé ekki á forræði einstakra starfsmanna að t.d. andmæla móttöku slíkra skilaboða fyrir hönd síns vinnuveitanda þegar um ræðir skilaboð sem beint er að vinnuveitanda viðkomandi. Sem dæmi mætti nefna fyrirtæki sem selur skrifstofuvörur til lögaðila. Fyrirtækið hefur marga viðskiptavinum og eru ákveðnir tengiliðir tilgreindir hjá viðkomandi viðskiptavinum vegna þeirra viðskipta, t.d. rekstrarstjórar eða skrifstofustjórar, með tilheyrandi skráningu vinnutölvupóstfanga. Sé ætlunin að umrætt ákvæði 94. gr. standi óbreytt mætti e.t.v. túlka það sem svo að skrifstofuvörufyrirtækið megi ekki senda markaðsskilaboð með tölvupósti til tengiliðs viðskiptavinar, á vinnutölvupóstfang viðkomandi, t.d. varðandi nýjar skrifstofuvörur sem fyrirtækið er að fara hefja sölu á og viðskiptavinur gæti haft áhuga á, nema að teknu tilliti til skilyrða ákvæðis 94. gr. Síminn telur a.m.k. að færa þurfi sérstök rök fyrir því ef ætlunin er að ákvæðið taki jafnframt til vinnutölvupóstfanga. Í ljósi ofangreinds er brýnt að ákvæðið verði uppfært með þeim hætti að það tilgreini með afdráttarlausum hætti hvort vinnutölvupóstföng falli undir gildissvið ákvæðisins, og þá á grundvelli hvaða sjónarmiða.

III.12 - XV. Kafli. Fyrirmæli og afturköllun réttinda. Stjórnvaldssektir og viðurlög.

a) 102. og 103. gr. Stjórnvaldssektir og refsingar.

Ákvæði XV. kafla lagafrumvarpsins fjallar um viðurlög við brotum á ákvæðum laganna. Miklar breytingar á núgildandi viðurlögum eru áformaðar í lagafrumvarpinu, til íþyngingar fyrir borgara og fjarskiptafélög, án þess þó að nokkur rök liggja fyrir til réttlætningar þeim breytingum. Er undirrituðum ekki kunnugt um að fylgni neytenda og fyrirtækja við fjarskiptalög hafi verið með hætti að ástæða sé til að gera breytingar á þeim viðurlagaheimildum sem í gildi hafa verið.

Ísland er í dag meðal fremstu ríkja heims hvað varðar samkeppni í fjarskiptum og aðgengi almennings að fjarskiptaþjónustu. Útbreiðsla háhraðaneta, hvort sem um fastanet eða farnet er að ræða, aðgengi að hefðbundinni talsímaþjónustu og annarri fjarskiptaþjónustu er satt að segja einstök með hlíðsjón af fámenni og strjálbýli landsins. Það kemur því undarlega fyrir sjónir að PFS skuli nú ætlaðar umtalsvert rýmri viðurlagaheimildir en þekkjast annars staðar í Evrópu og þótt víðar væri leitað.

Lagabreytingar í þá veru væru hugsanlega skiljanlegar ef mikil og stór vandamál væru fyrir hendi hér á landi og stöfuðu af viðvarandi og grófum lagabrotum á fjarskiptamarkaði, þar sem eina leiðin væri að leggja á háar sektir og beita fangelsisvíst til þess að þvinga borgara til að fara að fjarskiptalögum. Staðan hér á landi er hins vegar ekki á þessa vegu og hefur aldrei verið. Svo virðist hreinlega sem PFS hafi verið gefinn laus taumur við að semja frumvarpstextann að þessu leyti, enda virðist XV. kafli frumvarpsins aðeins þjóna hagsmunum PFS og engum öðrum aðila – sem er vægast sagt einkennilegt í réttarríki. Þarfnast kaflinn því umtalsverðra breytinga. Síminn leggst eindregið gegn þeim breytingum á fjarskiptalögum sem fela í sér auknar heimildir PFS til að beita sektum og refsingum. Slíkar breytingar eru með öllu óþarfar til þess að ná fram markmiðum laganna, rétt eins og slík íþyngjandi ákvæði hafa verið óþörf hingað til. Auknar heimildir PFS ganga auk þess þvert á áform og markmið Kóðans um að draga úr sértæku eftirliti og færa eftirlit í auknu mæli undir almenn eftirlitsstjórnvöld, sbr. umfjöllun fyrir í skjali þessu.

Samkvæmt 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins er lagt til að PFS verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki, lögaðila eða einstaklinga sem teljast brotlegir gegn rúmlega fimmtíu (50) ákvæðum frumvarpsins. Upphæð einnar sektar getur numið allt að 4% af heildarársveltu fyrirtækis og allt að 10 milljónum króna ef um einstakling er að ræða. Í 103. gr. er svo kveðið á um að brot gegn tilteknum ákvæðum sem tíunduð eru í 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins geti varðað fangelsi allt að tveimur árum og að gáleysisbrot geti varðað sektum. Í kafla 3.6. í almennum kafla athugasemda við frumvarpið er fjallað um framangreindar heimildir sem lagðar eru fram. Í kaflanum er vísað til þess að aðildaríkjum sé skylt samkvæmt 29. gr. Kóðans að setja reglur um viðurlög. Af því tilefni vill Síminn vekja athygli á orðalagi þess ákvæðis, þar sem segir:

„Member States shall lay down rules on penalties, including, where necessary, fines and non-criminal predetermined or periodic penalties, applicable to infringements of national provisions adopted pursuant to this Directive or of any binding decision adopted by the Commission, the national regulatory or other competent authority pursuant to this Directive, and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. Within the limits of national law, national regulatory and other competent authorities shall have the power to impose such penalties. The penalties provided for shall be appropriate, effective, proportionate and dissuasive.“

Samkvæmt ákvæðinu skulu viðurlagasektir þannig aðeins taka til þeirra atvika þar sem það þykir nauðsynlegt. Að sama skapi skulu viðurlög vera viðeigandi, árangursrík, hafa varnaðaráhrif og vera í réttu hlutfalli við brot. Framangreint orðalag virðist ekki hafa verið haft til hliðsjónar við val á þeim ákvæðum sem falla undir refsheimild 102 gr. frumvarpsins. Í þessu samhengi skal það nefnt að í tilskipuninni er sérstaklega fjallað um hvaða ákvæði skuli lúta viðurlögum. Með því að lúta til þriðja kafla tilskipunarinnar sem fjallar um rétt neytenda má sjá að einungis er vísað til þess að aðildarríki skuli setja reglur um viðurlög vegna brota á 106. gr. tilskipunarinnar sem fjallar um númeraflutning. Samkvæmt 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins er hins vegar lagt til að átta ákvæði XI. kafla um neytendavernd falli undir sektarheimildir ákvæðisins. Að sama skapi má lúta til þess að kafla XIII. fellur í heild sinni undir 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins án þess að sérstök verknaðarlýsing sé lögð til grundvallar.

Líkt og áður segir er fjallað um 102. og 103. gr. í almennum kafla frumvarpsins en þar segir:

„Til að uppfylla kröfu um skýrleika refsheimilda er farin sú leið að tilgreina sérstaklega þau ákvæða (sic) laganna sem geta verið andlag sektar ásamt því að orða stutta verknaðarlýsingu fyrir hvert ákvæði fyrir sig, þ.e. í hverju hin brotlega háttsemi er falin.“

Þegar litið er til stafaliða 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins, liggur ljóst fyrir að ákvæðið endurspeglar ekki þá leið sem fjallað er um í athugasemdum. Að mati Símans eru fjölmörg þeirra ákvæða sem talin eru upp, almenns eðlis og falla gjarnan að atvikum sem eru matskennd. Í mörgum tilfellum er það einnig ómögulegt fyrir PFS að staðreyna að brot hafi átt sér stað, sbr. til dæmis 94. gr. frumvarpsins um óumbeðin fjarskipti. Í dæmaskyni má einnig nefna að samkvæmt frumvarpsdrögum varðar það sektum allt að 4% af heildarveltu að sundurliðun reikninga misfarist, sbr. 74. gr., að endanotandi fái ekki ráð um bestu gjaldskrá á ári hverju, sbr. 72. gr. og ef upplýsingagjöf frá starfsmanni um símaskrárupplýsingar er ekki í samræmi við 92. gr. Síminn getur ekki séð hvernig það teljist nauðsynlegt að framangreind ákvæði falli undir sektarheimildir frumvarpsins í skilningi 1. mgr. 29. gr. tilskipunarinnar. Hér mætti lengi telja upp fleiri ákvæði. Framangreind dæmi sýna með skýrum hætti að ákvæði 102. og 103. gr. frumvarpsins þarfnast endurskoðunar. Er löggjafinn eindregið hvattur til þess að vanda til verka við reglusetningu um refsingar í frumvarpinu, enda eru viðurlagakaflar jafnan einhverjir þýðingarmestu þættir hvers lagabálks. Verður með engu móti séð að verulega íþyngjandi viðurlagaheimildir séu nauðsynlegar til að ná markmiðum fjarskiptalaga enda hefur það ekki verið raunin hingað til.

Til samanburðar má einnig líta til þess að samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga nr. 44/2005 sem höfð voru til hliðsjónar við smíði viðurlagaákvæða frumvarpsins getur starfsmaður eða stjórnarmaður aðeins hlotið refsingu á grundvelli 10. og/eða 12. gr. laganna ef um er að ræða brot fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja á sama sölustigi. Samkvæmt frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga getur refsing samkvæmt lögnum náð til um fjölmargra ákvæða frumvarpsins. Ekki verður séð að þær refsheimildir sem lagðar eru til í frumvarpinu séu nauðsynlegar til að ná markmiðum fjarskiptalaga. Þá verður ekki séð að nauðsynlegt sé að sektir fyrir brot á allt að 50 mismunandi ákvæðum laganna þurfi að nema allt að 4% af ársveltu viðkomandi félags. Hér er augljóslega skotið langt yfir markið við ákvörðun og afmörkun viðurlaga og afar nauðsynlegt að vanda betur til verka og afmarka betur til hvaða ákvæða laganna sektarheimildir eiga að ná, sem og að afmarka hversu háar þær sektir geta orðið miðað við eðli brota. Ekki duga til almenn vísiákvæði þess efnis að hafa beri í huga eðli og efni brota við ákvörðun sekta, enda PFS samt sem áður í sjálfsvald sett að ákveða upphæðir sekta. Erfitt er að sjá að slíkar refsheimildir samræmist almennum sjónarmiðum um réttarríki.

Síminn vill einnig vekja athygli á nefndarálitum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun (CERT, tiðniréttindi, rekstrargjald o.fl.). Framangreint frumvarp var að mestu leyti sambærilegt og það frumvarp sem nú liggur fyrir í tengslum við viðurlagaákvæði. Að mati meirihluta nefndarinnar voru ákvæði 10. og 11. gr. frumvarpsins ekki talin nægilega nákvæm og skýr og af þeim sökum var lagt til að ákvæðin yrðu felld brott og sættu endurskoðun. Telur Síminn að sömu sjónarmið eigi við þau frumvarpsdrög sem nú hafa verið lögð fram.

Í áður nefndri 29. gr. Kóðans kemur fram að ríki hafa val um hverskonar sektarheimildir og upphæðir skulu færast til eftirlitsaðila við innleiðingu tilskipunarinnar. Samkvæmt 2. mgr. 102. gr. frumvarpsins er lagt til að stjórnvaldssektir geti numið allt að 4% af heildarveltu síðasta rekstrarárs fjarskiptafyrirtækis, sem fyrr segir. Í dag hefur PFS heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir sem nema frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr., en sektir skulu þó aldrei vera hærrí en sem nemur 3% af veltu síðasta almanaksárs hjá hlutaðeigandi aðila. Ljóst er því að lagafrumvarpið mun hafa í för með sér margfalda aukningu á refsheimildum stofnunarinnar. Eðlilegt er að veigamikil rök liggja að baki slíkri kúvendingu í refsheimildum eins stjórnvalds, en engin slík rök virðast þó vera fyrir hendi.

Þegar litið er með almennum hætti á hlutverk PFS, sektarheimilda annara stofnanna, sektarheimilda nágrannaríkja og íslenskan fjarskiptamarkað í sögulegu ljósi fæst ómögulega séð hvers vegna PFS þarfnast svo stórvægilegrar sektarheimildar. Hvergi í frumvarpinu er það rökstutt af hverju svo viðurhlutamiklar sektarheimildir séu nauðsynlegar til að ná

markmiðum fjarskiptalaga, þrátt fyrir að um algjöra grundvallarbreytingu sé að ræða á refsheimildum stofnunarinnar.

Í þessu samhengi má nefna að samkeppni á fjarskiptamarkaði hefur þrífist ákaflega vel hér á landi. Þetta sést glögglega með árangursríkri innkomu Nova og Hringdu á fjarskiptamarkaðinn og áður Tals og Hive svo dæmi séu nefnd. Það má einnig líta til þess að innviðauppbýgging á fjarskiptakerfum hér á landi, bæði fastlínu og farsímadreifikerfum er í fremstu röð, bæði í Evrópu og öðrum hlutum heimsins. Verð fyrir fjarskiptapjónustu hefur að sama skapi farið lækkandi og þykir mjög lágt á heimsvísu þegar tekið er mið af kaupmætti neytenda. Framangreindur árangur hefur náðst án óhóflegra sektarheimilda PFS og án þess að PFS hafi þurft að grípa til sekta til að stuðla að aukinni samkeppni á mörkuðum.

Í ljósi þess að lítið var til samkeppnislaga, nr. 44/2005, við smíði 102. gr. frumvarpsins er mikilvægt að áréttta að hlutverk PFS er að mörgu leyti ólíkt því hlutverki sem Samkeppniseftirlitið sinnir. Í fyrsta lagi er hlutverk PFS bundið við afmarkaðan hluta ákveðinnar starfsemi en hlutverk Samkeppniseftirlitsins nær til allra sviða samfélagsins. Í öðru lagi hefur PFS almennt og mun víðtækara eftirlit með fjarskiptafélögum, auk þess sem PFS getur stundað inngrip í starfsemi fyrirtækja með mjög atviksbundnum og nákvæmum hætti. PFS getur til að mynda úrskurðað í málum vegna kvartanna sem berast stofnuninni, PFS framkvæmir markaðsgreiningar og getur einnig lagt sértækar íþyngjandi eftirlitskvaðir á fjarskiptafyrirtæki. Þess ber einnig að geta að samkvæmt gildandi fjarskiptalögum sem og fyrirliggjandi frumvarpi er PFS heimilt að stöðva rekstur fjarskiptafyrirtækja að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Það gefur því auga leið að PFS hefur úr fleiri úrræðum að tefla en Samkeppniseftirlitið sem eiga betur við um sértækt fjarskiptaeftirlit en víðtækar sektarheimildir.

Líkt og áður sagði um ákvæði 102. gr. frumvarpsins mun fyrirhuguð sektarheimild, sem gæti í tilfalli Símans numið 1.132.000.000 kr. (einn milljarður eitt hundrað þrjátíu og tvær milljónir), sé lítið til síðasta uppgjörsárs, náð til ákvæða fjarskiptalaga sem snúa til dæmis að rétti neytenda. Í því samhengi er vert að líta til laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laganna eru stjórnvaldssektir Neytendastofu bundnar 10.000.000 kr. hámarki. Nokkur munur er því á sektarheimildum PFS og Neytendastofu, enda þótt bæði stjórnvöldin geti lagt á sektir fyrir brot á lögum sem ætlað er að vernda hag neytenda. Þetta gefur skýrlega til kynna að heildstætt mat hefur ekki farið fram á því hvaða sektarheimildir eðlilegt sé að PFS skuli hljóta, né hvaða ákvæði skulu falla undir heimildina. Í athugasemdum við 102. gr. frumvarpsins er vísað til þess, að upphæð sektarinnar sæki fyrirmynd sína til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Samkvæmt 46. gr. laganna er kveðið á um að hægt sé að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem nema allt að 4% af árlegri heildarveltu fyrirtækja en umrædd sektarheimild er með þeim hæstu sem þekkist á Íslandi. Það skýtur skökku við að hámarkssektarheimild, samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi sé eingöngu ákvörðuð út frá lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Í því samhengi má nefna að ákvæði persónuverndarlaga gilda um alla vinnslu persónuupplýsinga hjá öllum ábyrgðar og vinnsluáðilum sem hafa staðfestu hér á landi. Umfang eftirlits hjá Persónuverndar og PFS er því mjög frábrugðið. Þá má einnig líta til þess að réttur til verndar persónuupplýsinga er hluti af friðhelgi einkalífs og er tryggður í stjórnarskrá, alþjóðasáttmálum og landslögum. Það liggur ljóst fyrir að um er að ræða gríðarlega mikilvæg réttindi sem tryggja þarf að sé framfylgt. Að mati Símans þarf að leggja heildstætt mat á hver eðlileg sektarheimild PFS ætti að vera í stað þess að horfa í blindni til stakra lagabálka. Komi til þess að sektarheimildin verði ekki lækkuð telur Síminn eðlilegt að gerður sé stigsmunur á upphæð stjórnvaldssekta eftir alvarleika brota, líkt og gert er í persónuverndarlögum. Þá er einnig mikilvægt sett verði skýrari fyrirmæli um hvaða atriði hafa áhrif á ákvörðun stjórnvaldssekta líkt og gert er í 47. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Samkvæmt 2. mgr. 102 gr. frumvarpsins kemur einungis fram að „við ákvörðun á fjárhæð sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða“. Með þessu orðalagi verður PFS fært fullt ákvörðunarvald um umfang og eðli brota sem og upphæð sektarfjárhæðar. Telur

Síminn nauðsynlegt að PFS verði bundið skýrari skilyrðum við mat á ákvörðunum um beitingu stjórnvaldssekta, nái ákvæðin fram að ganga.

Þá er rétt að áréttta að fjarskiptaeftirlit sem PFS sinnir samkvæmt lögum er ætlað að fyrirbyggja brot gegn ákvæðum laga, en ákvarðanir PFS eru að miklu leyti teknar með það að markmiði að leggja skyldur á herðar aðilum. Eftirliti annarra eftirlitsaðila, á borð við Samkeppniseftirlitið og Persónuvernd svo dæmi sé nefnt, er hins vegar þannig háttað að þeir taka einkum ákvarðanir eftir að tiltekin háttsemi hefur verið framin, eða ex post. Sektorheimildir þeirra aðila taka því mið af því eðli eftirlitsins og ættu eðli máls samkvæmt að vera rýmri en heimildir eftirlitsaðila sem getur í raun handstýrt aðilum á markaðnum ef vilji er fyrir hendi. Í ljósi þess munar sem er á eðli þessara eftirlitsstofnana er því mikilvægt að leggja ekki heimildir þeirra að jöfnu og ætla ekki PFS í ofanálag sektarheimildir sem eru til jafns við þær sem aðrir eftirlitsaðilar hafa, sem hafa ef til vill fá önnur úrræði en þau að leggja á sektir.

Ef horft er á samanburð við önnur ríki má einnig sjá að fyrirhuguð fjárhæð stjórnvaldssekta samkvæmt frumvarpinu er í engum takti við fyrirhugaðar sektarheimildir eftirlitsstofnunnar PTS í Svíþjóð. Ástæða þess að hér er vísað til fyrirbyggjandi breytinga á sænskri fjarskiptalöggjöf er sú, að fjarskiptaftirlit Svíþjóðar hefur búið yfir svipuðum heimildum og PFS síðastliðin ár. Samkvæmt frumvarpsdrögum þar í landi er lagt til að sektarheimildir eftirlitsins verði bundnar við ákveðin ákvæði laganna og fjárhæð þeirra nemi 5.000 – 10.000.000 sænskra króna (130 milljón íslenskar krónur). Til þess að setja þessar tölur í samhengi má líta til þess að heildarvelta Telia í Svíþjóð árið 2018 var 83.6 milljarðar sænskra króna. Fyrirhuguð hámarkssekt vegna brota á fjarskiptalögum í Svíþjóð nemur því innan við 0.02 prósentum af heildarveltu fyrirtækisins. Af þessu dæmi einu má glögglega sjá að fyrirhuguð sektarheimild PFS hér á landi gengur fram úr öllu meðalhófi.

Síminn vill einnig benda á, að ef fjarskiptafyrirtæki eigi að halda áfram þeirri framþróun og nýsköpun á fjarskiptamarkaði, neytendum til hagsbóta, er óráðlegt að binda fyrirtæki óttahlekkjum með óhóflegum og íþyngjandi sektarheimildum eftirlitshafa. Slík tilhögun mun leiða til þess að fyrirtæki fari of varlega sem dregur úr nýsköpunarkrafti sem er engum til hagsbóta og vinnur gegn þeim tilgangi Kóðans að stuðla að fjárfestingum. Augljóst er því að jafn ríkar sektarheimildir og lagt er upp með í frumvarpinu geta hæglega dregið úr fjárfesta og hluthafa fjarskiptafélaga til að setja fjármuni í nýja uppbyggingu fjarskiptaneta.

Þá má ennfremur benda á að í lögum eru fyrir hendi margar til að leggja á stjórnvaldssektir fyrir eitt og sama athæfið sem gæti e.t.v. brotið gegn þremur lagabálkum á sama tíma. Gæti þannig Samkeppniseftirlitið lagt á aðila sektir fyrir allt að 10% af heildarveltu, Persónuvernd lagt sektir á sama aðila fyrir 4% af heildarveltu og svo loks gæti PFS líka lagt á sama aðila enn aðra sekt, fyrir allt að 4% af heildarveltu viðkomandi félags. Ef löggjafinn telur á annað borð æskilegt að lagaumhverfi fjarskiptafélaga stuðli að vexti þeirra og framgangi, er hann augljóslega á rangri leið þegar kemur að stefnumörkun sinni fyrir sektarheimildir stjórnvalda. Það er tímabært að láta sig málið varða.

Með allt framangreint að leiðarljósi telur Síminn þær breytingar sem lagðar eru til í 102. og 103. gr. frumvarpsins margar hverjar ónauðsynlegar og í verulegu ósamræmi við tilskipun (ESB) 2018/1972. Sektorheimildir skulu enda aðeins standa eftirlitsaðilum til boða ef nauðsyn krefur. Til samræmis við meirihluta nefndarálits sem vísað var til hér að ofan virðist einnig vera sem ákvæðin uppfylli ekki kröfur dómstóla um skýrleika refsheimilda. Að mati Símans ganga ákvæði 102. og 103. gr. frumvarpsins alltof langt og það má færa rök fyrir því að dagsektarheimildir sem þvingunarúrræði falli betur að mörgum þeirra ákvæða sem fram koma í 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins. Síminn telur nauðsynlegt að ákvæðin verði tekin til alvarlegrar endurskoðunar og þau ákvæði verði einungis tiltekin sem nauðsynlegt er að falli undir viðurlagaheimildir PFS. Að sama skapi telur Síminn að upphæð stjórnvaldssekta sé óeðlilega

há og leggur Síminn til að sú heimild verði felld á brott eða stórlega lækkuð í samræmi við þau sjónarmið sem reifuð voru í þessum kafla.

Það er ákaflega nauðsynlegt að löggjafinn láti sig það varða og marki sanngjarna stefnu um það hvaða málefni geta kallað á svo ríflegar sektargreiðslur og fyrir hvaða málefni og brot á reglum er réttlætanlegt að sekta jafnríflega fyrir brot og lagt er til með frumvarpinu. Það er í öllu falli í hróplegu ósamræmi við hugmyndir borgaranna um réttaröryggi, að láta stjórnvaldi eftir einhlítt mat á því hvort tiltekin brot á lögum réttlæti sektir að upphæð 1.000 krónur eða 1.000 milljónir. Augljóst er að enginn einstaklingur myndi sætta sig við slíka óvissu. Sömu sjónarmið þurfa að eiga við hér, enda þótt fjarskiptafélög séu andlög slíkra ákvarðana.

III.13 - Breytingar á lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun

a) Almennt um verkaskiptingu við fjarskiptaeftirlit og tengdar stofnanir

Í 109. gr. frumvarpsins er mælt fyrir tillögum að breytingum á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, hér eftir pfsl.

Áður en vikið verður að athugasemdum um einstök atriði telur Síminn það verðuga umræðu hvort stofnanauppbygging og verkaskipting sé almennt með réttum hætti hvað varðar PFS. Hér að framan var fjallað um það að eitt af markmiðum nýs fjarskiptaregluverks er að koma í veg fyrir árekstur eftirlitsstofnana. Fjarskiptalög sem eru sérlög eru sérstök að því leyti að í lögnum er komið inn á mörg svið sem einnig eru í almennum lögum um tiltekin réttarsvið, svo sem lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018, lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, og samkeppnislögum nr. 44/2005. Síminn lendir ítrekað í því að mál sem varða sömu atvik fá umfjöllun hjá fleiri en einu stjórnvaldi, með því mikla óhagræði sem því fylgir fyrir alla hlutaðeigandi aðila. Dregur það úr skilvirkni stjórnsýslunnar og skilvirkum rekstri fyrirtækja að leiðsögn eða niðurstaða hjá einu stjórnvaldi geti leitt til allt annarrar málsmeðferðar og niðurstöðu hjá öðru stjórnvaldi. Telur Síminn því að það sé athugunar virði að meta hvort annað hvort væri rétt að sameina tilteknar stofnanir eða skerpa á verkaskiptingu stofnana til að koma í veg fyrir mögulegan árekstur. Þannig verður í fljótu bragði ekki séð hvers vegna reglur frumvarpsins um persónuvernd eigi ekki frekar heima í persónuverndarlögum hvers vegna skilgreining markaða, markaðsgreining og mat á því hvort þörf sé á því að leggja á sértækar eftirlitskvaðir eigi ekki frekar heima hjá Samkeppniseftirlitinu. Í báðum tilvikum er um að ræða stjórnvöld sem sérhæfð eru annars vegar í persónuvernd og hins vegar í samkeppnisrétti. PFS er hins ekki sérhæft stjórnvald á þeim réttarsviðum og starfsmenn stofnunarinnar ekki sérfræðingar á þeim réttarsviðum. Er það til þess fallið að draga úr gæðum við meðferð stjórnsýsluvalds við töku matskenndra ákvarðana. Það sama má segja um Neytendastofu sem væri etv. betur til þess fallin að fjalla um neytendavernd í fjarskiptum en PFS.

b) Tillögur um breytingar á 3. gr. PFSL

Í b. lið 109. gr. frumvarpsins eru lagðar til ýmsar breytingar á 3. gr. laga nr. 69/2003 um PFS.

Að nokkru leyti koma breytingartillögurnar til móts við þá gagnrýni sem fjallað er um hér að framan í umfjöllun um IX. kafla frumvarpsins en ganga þó ekki nægilega langt og eru því ófullnægjandi innleiðing á texta Kóðans. Í stað þess að setja ákvæðin í texta pfsl. telur Síminn mun eðlilegra að innleiðingin fylgi ákvæðum fjarskiptalaga sem fjalla um markaðsgreiningar og hið sértæka eftirlit. Eru athugasemdir þar að lútandi sem fjallað er um hér að framan því ítrekaðar.

Telur Síminn að rétt væri að gaumgæfa betur að framangreindu við endanlega útfærslu lagasetningar í samráði við hagsmunaaðila og stjórnvöld. Nægur tími er til stefnu þar sem lögin eiga ekki að taka gildi fyrr en í byrjun næsta árs.

Ennfremur má velta upp þeirri spurningu hvort úrelt sé það fyrirkomulag að fjarskipta- og pósteftirlit sé á hendi sömu stofnunar. Sú verkaskipting á sér sögulegar skýringar en ekki verður séð að í samfélagi nútímans fari eftirlit með þessum tveimur réttarsviðum saman, enda gjörólíkar þjónustur í eðli sínu.

c) Opinn heildsöluaðgangur að óvirka hluta ríkisstyrktra fjarskiptaneta

Í frumvarpi því sem kynnt var hagsmunaaðilum áður en það var lagt fyrir Alþingi var kveðið á um að veita skyldi opinn heildsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum sem byggð væru upp með ríkisstuðningi. Nánar tiltekið hljóðaði ákvæðið þannig:

„(3. gr. c.) Opinn heildsöluaðgangur ríkisstyrktra fjarskiptaneta.

Veita skal opinn heildsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum sem byggð eru upp með ríkisstuðningi. Verð fyrir aðgang að slíkum fjarskiptanetum skulu byggja á verðsamanburði. Póst- og fjarskiptastofnun sker úr um ágreining um aðgang að ríkisstyrktum fjarskiptanetum, þ.m.t. um dýpt aðgangs, tæknilega skilfleti og heildsöluverð.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að veita undaþágu frá kröfu um að heildsöluaðgangur skuli byggja á verðsamanburði ef fyrirhuguð nýting á fjarskiptanetinu mun ekki standa undir slíku heildsöluverði.“

Í frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi hefur ofangreint ákvæði hins vegar verið fellt alfarið brott, án skýringa. Sá opni heildsöluaðgangur að ríkisstyrktum fjarskiptanetum sem lögð voru drög að í fyrri útgáfu frumvarpsins var að rekja til leiðbeininga ESA um úrlausn ágreinings um aðgang að ríkisstyrktum innviðum.

Í 23. mgr. fyrrnefndra leiðbeininga ESA segir:

„Given the degree of competition that has been achieved since the liberalisation of the electronic communications sector in the Union, and in particular the competition that exists today on the retail broadband market, a publicly funded network set up within the context of an SGEI should be available to all interested operators. Accordingly, the recognition of an SGEI mission for broadband deployment should be based on the provision of a passive (34), neutral (35) and open infrastructure. Such a network should provide access seekers with all possible forms of network access and allow effective competition at the retail level, ensuring the provision of competitive and affordable services to end-users.“

Ekki er að finna nokkra haldbæra ástæðu til þess að ekki væri unnt að fara eftir framangreindum leiðbeiningum ESA ef vilji væri fyrir hendi hjá löggjafanum. Engin góð rök standa til þess að ríkisstyrktir óvirkir innviðir ættu ekki að standa fjarskiptafélögum til boða og greiða fyrir uppbyggingu fjarskiptakerfa.

Væri farið að fyrrgreindum leiðbeiningum ESA væri betur tryggt jafnræði aðila á fjarskiptamarkaði til aðgangs að óvirkum innviðum sem þegar hafa verið kostaðir af almenningi, auk þess sem nokkurri óvissu væri eytt og uppbygging frekari fjarskiptainnviða gerð skilvirkari og hagfelldari, aðilum á fjarskiptamarkaði og neytendum öllum til hagsbóta. Slíkur aðgangur að ríkisstyrktum fjarskiptanetum væri til þess fallinn að auka samkeppni á markaði og tryggja neytendum lægra verð fyrir fjarskiptaþjónustu. Er því afar miður að ekki skuli kveðið á um slíkan aðgang í lagafrumvarpinu. Í þessu samhengi skal enn minnt á að eitt af helstu markmiðum Kóðans er að efla fjárfestingu í fjarskiptainnviðum. Augljóst er að tryggur aðgangur að ríkisstyrktum innviðum væri mjög til þess fallinn að vinna að markmiðum Kóðans. Óskiljanlegt er hvers vegna horfið hefur verið frá áformum sem styðja eindregið við þau markmið. Er löggjafinn eindregið hvattur til þess að kanna ástæður þess og bæta á ný inn ákvæði sem tryggir getur fjarskiptafélögum slíkan aðgang enda hvergi að finna reglur í landsrétti eða vegna EES-samningsins sem koma í veg fyrir að Alþingi Íslendinga lögfesti reglur sem heimila aðgang að óvirkum innviðum sem byggðir hafa verið upp af opinberum aðilum.

d) Kæruheimild PFS á úrskurðum úrskurðarnefndar PFS

Í 2. tl. i.-liðar 109. gr. frumvarpsins er lagt til að PFS verði heimilað að kæra úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála án þess að leita fyrst samþykkis ráðherra. Síminn leggst gegn þessari breytingu. Kæruheimildir lægra setts stjórnvalds á úrskurði æðra setts stjórnvalds eru fátíðar og eru skýr undantekning frá þeirri meginreglu stjórnvíslyurttarins að lægra sett stjórnvald skuli una úrskurði æðra setts stjórnvalds.

Í athugasemdum með frumvarpinu er ástæða þessarar lagabreytingar sögð sú að ákvæðið í núverandi mynd þyki ekki samræmast 1. mgr. 8. gr. Kóðans um sjálfstæði fjarskiptaeftirlitsstofnunar. Af því tilefni vill Síminn vekja athygli á tilvitnuðu ákvæði Kóðans, sem er svohljóðandi:

„Without prejudice to Article 10, national regulatory authorities shall act independently and objectively, including in the development of internal procedures and the organisation of staff, shall operate in a transparent and accountable manner in accordance with Union law, and shall not seek or take instructions from any other body in relation to the exercise of the tasks assigned to them under national law implementing Union law. This shall not prevent supervision in accordance with national constitutional law. Only appeal bodies set up in accordance with Article 31 shall have the power to suspend or overturn decisions of the national regulatory authorities.“

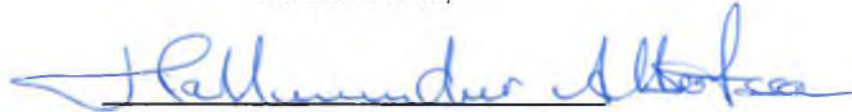
Enda þótt fjarskiptaeftirlitsstofnanir eigi sannarlega að vera sjálfstæðar í störfum sínum, er einfaldlega ekki stafkrók að finna í tilvitnuðu ákvæði 1. mgr. 8. gr. Kóðans, sem réttlætir heimild slíkrar stofnunar til að leita til dómstóla til þess að hnekkja ákvörðun úrskurðarnefndar eða annars áfrýjunarstjórnvalds. Þvert á móti má það beinlínis ráða af niðurlagi ákvæðisins að jafnvel þótt slík fjarskiptaeftirlitsstofnun skuli vera sjálfstæð og hlutlaus, eigi áfrýjunarstjórnvald að hafa einhlítt vald til þess að hnekkja ákvörðunum fjarskiptaeftirlitsstofnunar. Hvergi í Kóðanum má finna þess merki að eftirlitsstofnunum skuli tryggður réttur til þess að bera úrskurði slíkra stjórnvalda undir dómstóla.

Leggur Síminn því til að heimild PFS til að skjóta úrskurðum úrskurðarnefndar til dómstóla verði felld úr lögum. Í öllu falli er sú breyting sem lögð er til í frumvarpinu, að auka ráðrúm PFS til að kæra úrskurði úrskurðarnefndarinnar til dómstóla, með öllu ástæðulaus og á sér ekki stoð í 1. mgr. 8. gr. Kóðans.

e) Málskostnaður vegna kæru til úrskurðarnefndar

Í ákvæði 5. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 er kveðið á um aðferð við ákvörðun þóknunar nefndarmanna úrskurðarnefndar fjarskiptamála. Í núverandi mynd heimilar ákvæðið nefndarmönnum að ákveða sjálfum eigin þóknun fyrir nefndarstörf. Afleiðing þessa fyrirkomulags er að málskot til nefndarinnar eru dýrari fyrir kærendur en að skjóta málum til dómstóla. Fyrirkomulag þetta er vægast sagt óeðlilegt og dregur úr vilja hagsmunaaðila til að leita réttar síns eftir þeim leiðum sem lögin bjóða. Framangreint fyrirkomulag á sér ekki fordæmi hjá sambærilegum úrskurðarnefndum, sbr. t.a.m. áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Er löggjafinn því eindregið hvattur til að breyta ákvæðinu þannig að kostnaður vegna starfa nefndarmanna greiðist úr ríkissjóði en fyrirtæki beri sjálf kostnað við málarekstur. Væri það auk þess til samræmis við kostnað við málarekstur fyrir sambærilegum stjórnsýslunefndum, svo sem áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Virðingarfyllt,
f.h. Símans hf.,



Hallmundur Albertsson, lögmaður