

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Alþingishúsinu
101 Reykjavík

Reykjavík 16. desember 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti, Fjarskiptastofu og lögum um fjárfestingar erlendra aðila í atvinnurekstri (áfallaþol fjarskiptaþjónustu og fjarskiptaneta).

Neyðarlínan hefur tekið til skoðunar ofangreint frumvarp, sem skv. greinargerð þess og yfirskrift er ætlað að auka áhættuþol innlendra fjarskiptakerfa og setja lagagrundvöll undir kröfur sem Fjarskiptastofa geti gert um öryggisúttektir og ráðstafanir sem niðurstöður slíkra úttekta gefa tilefni til að krafist verði. Þá sýnist kallað á skýrari skráningu kerfislýsinga en gildandi lög gera ráð fyrir, í þeim tilvikum að fjarskiptafélag nýtir sér þjónustu annars fjarskiptafélags við að veita viðskiptamönnum þjónustu.

Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins segir að „fjarskiptafyrirtæki sem útvista afmörkuðum þáttum starfsemi sinnar til þriðja aðila skal í skriflegum þjónustusamningi afmarka á skýran hátt hlutverk og skyldur beggja aðila, svo og tilgreina upplýsingar um búnað og kerfi sem liggja til grundvallar þjónustunni.“ Þá skuli tryggt að Fjarskiptastofa geti gert úttektir og prófanir á kerfum og búnaði á starfsstöð þess þriðja aðila sem þjónustuna veitir.

Þetta ákvæði er ekki svo skýrt sem skyldi. Orðalagið gefur til kynna að átt sé við sérhvern þátt í starfsemi fjarskiptafélags, hvort heldur það er útvistun á launakeyrlum eða verklegum framkvæmdum, svo dæmi sé tekið. Þá verður ekki séð að sérstakt tilefni sé til þess að binda í lög reglur um það, hvernig félög sem sinna fjarskiptaþjónustu, skuli standa að gerð verk- eða þjónustusamninga. Verður tæpast séð af hvaða sökum félög í þessari atvinnustarfsemi þurfa sérstaka leiðbeiningu löggjafans um gerð slíkra samninga, umfram það sem almennt gildir í atvinnustarfsemi.

Þá er óljóst til hvers er vísað með hugtakinu „útvistun“ í þessu sambandi. Afar lítil hluti rafrænna merkjasendinga um fjarskiptakerfi landsmanna fara aðeins um kerfi eins fjarskiptafélags. Evrópska fjarskiptalöggjöfin byggir raunar á því, að til staðar séu samningar um opinn aðgang að flutningi merkja um fjarskiptakerfi, að aðstöðu, lögnum og búnaði af ýmsum toga. Þannig nýta þau fjarskiptafélög sem eru í beinu sambandi við notendur, sér marghátaða aðstöðu og búnað þriðja aðila, við að koma á tengingum milli viðskiptamanna sinna og annarra.

Neyðarlínan ætlar að í tilvísun frumvarpsins til samninga um útvistun á þjónustuþáttum sé ekki átt við samninga um samtengingu fjarskiptaneta, tæpast samninga um aðgang að aðstöðu eða almenna rekstrarþætti. Þetta er þó alveg óljóst af ákvæði frumvarpsins og óhjákvæmilegt að skýra hugtakið nánar áður en til lagasetningar kemur. Að óbreyttu orðalagi stendur krafan á fjarskiptafélagi um að hafa á reiðum höndum lýsingu á tækjum og búnaði þeirra fjarskiptafélaga sem það skiptir við skv. framansögðu. Við blasir að hvorki eru efni né ástæður til þess að verða við þeirri kröfu og því fjarstæða að hún verði bundin í lög.

Annar meginþáttur frumvarpsins varðar auknar eða skýrari heimildir til handa Fjarskiptastofu til að mæla fyrir um úttektir á áhættuþoli og öryggi fjarskiptakerfa. Af greinargerð með frumvarpinu sýnist mega ráða að auknar heimildir Fjarskiptastofu lúti fyrst og fremst að því að meta frekar en nú er öryggisþætti sem varða almannahagsmuni og þjóðaröryggi. Allt er það góðra gjalda vert. Neyðarlínan saknar þess hins vegar að í frumvarpinu er ekki gerð tilraun til þess að skilgreina það sem fallið geti undir hugtakið „neyðar- og öryggisfjarskipti“, því við blasir að ekki verði gerð sama krafa um öryggi og virkni allrar þeirrar fjölbreyttu fjarskiptaþjónustu sem í boði er.

Neyðarlínan hefur af framangreindum ástæðum ítrekað beint því til stjórnvalda og alþingis að þegar verði hafin skipulegur undirbúningur að setningu laga um neyðar- og öryggisfjarskipti, sem Neyðarlínan hefur af sinni hálfu skilgreint sem, þau fjarskipti, sem óhjákvæmilega og undantekningarlaust þurfi að vera til staðar á neyðartímum af völdum slysa og hamfara sem ógna hagsmunum almennings, til að tryggja örugg samskipti og miðlun upplýsinga milli allra þeirra sem koma að öryggis- og neyðarþjónustu og rekstri grunnstoða samfélagsins, s.s. veitukerfa og samgangna.

Tetra kerfið, sem Neyðarlínan rekur, er meginstoð fjarskipta milli viðbragðaðila og er miðað við að áreiðanleiki sendistöðva í kerfinu sé mjög mikill. Hefur hann enn verið aukinn á síðustu misserum með skipulegri aukningu á varafli eða aðgangi að því, ef brestur verður í dreifikerfi rafmagns. Sambönd milli sendistöðva eru fyrst og fremst um stofnleiðir almenna fjarskiptakerfisins. Þannig eru hlutar almenna fjarskiptakerfisins í raun hluti af innviðum neyðar- og öryggisfjarskipta sem krefst hærra öryggisstigs en almennar viðskiptalegar forsendur kalla á. Uppbygging neyðar- og öryggisfjarskipta hlýtur þannig að vera samstarfsverkefni opinberra aðila og almennu fjarskiptafélaganna, að því leyti sem gera þarf meiri kröfur til einstakra hluta í stofnlínukerfinu, en leiddar verða af ákvæðum fjarskiptalaga.

Neyðarlínan hefur einnig bent á að löggjöf um öryggis- og neyðarfjarskipti hljóti að horfa til þess, hvernig tryggja má aðgengi almennings að neyðar- og öryggisþjónustu. Þar verður að mati Neyðarlínunnar að horfa til þess að almenningur nýtir fyrst og fremst farsímakerfin í samskiptum við 112 þjónustuna og viðbragðsaðila. Það er því mikilvægt að tryggja órofa sambönd um farsímakerfin, en það kallar gjarnan á meira rekstraröryggi einstakra sendistöðva en viðskiptalega forsendur leyfa. Samstarf og þátttaka í kostnaði getur því verið forsenda þess að þjónustan sé í boði. Neyðarlínan rekur sjálf tæplega 100 sendistaði um land allt og kappkostar að veita almennu fjarskiptafélögunum þar sem hagkvæmasta og öruggasta aðstöðu fyrir farsímasenda. Þá hefur verið kvatt til þess að almennu fjarskiptafélögunum verði heimilað að hafa með sér samstarf um farsímaþjónustu um einn sendi þar sem viðskiptalegar forsendur leyfa ekki samkeppni. Neyðarlínan hefur raunar beitt sér fyrir því að slíkt samstarf hefur komist á með tilstyrk fjarskiptasjóðs og með aðkomu Fjarskiptastofu og Samkeppniseftirlits. Við blasir að áþekkt samstarf þarf að efla ef takast á að auka aðgengileika farsímaþjónustu utan þéttbýlis.

Enginn lagaákvæði eru í gildi um það hvaða lágmarkskröfur gera á til neyðar- og öryggisfjarskipta né hvernig háttá á samstarfi opinberra aðila og aðila á almennum markaði um samnýtingu og uppbyggingu innviða fyrir þessa þjónustu. Neyðarlínan telur tímabært að bæta þar úr. Þá er ekki síður brýnt að setja um það ákvæði hvar ábyrgð á uppbyggingu og þjónustunni eigi að liggja.

Það frumvarp sem hér liggur fyrir bætir í engu úr skorti á skilgreiningu á neyðar- og öryggisfjarskiptum og nánari reglum þar um, né verður séð að ákvæði þess leggi brúklegan grunn að setningu reglugerðar um þetta efni. Það er miður, einkanlega þar sem yfirlýstur tilgangur lagasetningarinnar er sá að auka áreiðanleika fjarskipta, ekki síst þegar vá stöðjar að. Hefði því um margt verið heppilegra ef ráðuneytið hefði undirbúið setningu lagaákvæða um neyðar- og öryggisfjarskipti, sem sett hefðu lagaumgjörð um þetta mikilvæga svið viðbúnaðar við aðsteðjandi vá. Neyðarlínan væri reiðubúin til samstarfs við ráðuneyti, alþingi og önnur fjarskiptafélög um mótun tillagna um framangreint efni og ætlað að til þess þurfi ekki að svo langan tíma að tillögur þar um geti fengið eðlilega þinglega meðferð á yfirstandandi þingi.

Virðingarfyllst



Þórhallur Ólafsson

Framkvæmdastjóri Neyðarlínunnar