



FAþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
nefndasvid@althingi.is
Þingskjal 171-169 mál (152. löggjafarþing 2021-2022)

Sent rafrænt

Reykjavík, 17. desember 2021

Varðar: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti, lögum um Fjarskiptastofu og lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri (áfallapól fjarskiptaþjónustu og fjarskiptaneta).

Inngangur

1. Vísað er til frumvarps vísinda-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra til laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, lögum um Fjarskiptastofu nr. 75/2021 og lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991.
2. Hér að neðan eru athugasemdir Mílu ehf. („Míla“) við frumvarpið.

Helstu athugasemdir og skýringar sem fylgja frumvarpinu:

3. Tilfni og nauðsyn lagasetningar er sagt vera breytingar á eignarhaldi fjarskiptainviða þar sem erlent eignarhald er talið auka líkur á útvistun afmarkaðra þátta starfsemi þeirra. Það torveldi eftirlit Fjarskiptastofu og auki áhættusnið rekstraraðila og með tilheyrandi tengingu við og hæði gagnvart fjarskiptainviðum utan Íslands.
4. Með frumvarpinu sé verið að bæta lagaumgjörð um almannahagsmuni og þjóðaröryggi á sviði fjarskipta. Þá er vísað til þess að samhliða sé gerð breyting á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og að ráðherra geti bundið slíkri fjárfestingu skilyrðum sem komi í veg fyrir að hún ógni öryggi landsins, gangi gegn allsherjarreglu, almannaöryggi o.s.frv.
5. Fjarskiptanet og fjarskiptaþjónusta eru talin ein af undirstöðum mikilvægrar samfélagslegrar og efnahagslegrar starfsemi. Þá reiði almenningur sig á farsíma sem neyðartæki.
6. Vísað er til áfallapóls fjarskiptaneta og getu til endurreisnar fjarskiptaþjónustu í tilviki þjónusturofs.
7. Markmið frumvarpsins er bætt þjóðaröryggi og vernd almannahagsmuna og því fundinn staður annars vegar í fjarskiptalögum og hins vegar í lögum um Fjarskiptastofu.
8. Vísað er til þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland frá 13. apríl 2016, sbr. þingsályktun nr. 26/145. Markmið hennar er að tryggja sjálfstæði, fullveldi og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna og vernd stjórnkerfis og grunnvirkja samfélagsins.
9. Með þjóðaröryggi sé átt við öryggi fyrir ógnum sem kunna að valda borgurum, stjórnkerfi og grunnvirkjum samfélagsins stórfelldum skaða, hvort sem er að ræða innri eða ytri ógnir af mannavöldum eða náttúruhamfara.

10. Grundvallarstarfsemi ríkisvaldsins og mikilvægra innviða byggist m.a. á virkni og öryggi fjarskiptaneta og fjarskiptabjónustu og varði því *þjóðaröryggi*.
11. Öryggi ríkisins sé fólgið í hugtakinu þjóðaröryggi. Fjarskiptasamband sem varðar varnarmál og fjarskiptasamband við útlönd telst einnig varða þjóðaröryggi.
12. Þá séu almannahagsmunir séu fólgnir í að ná sambandi við 112 svo og leynd fjarskipta. Í frumvarpinu sé byggt á því að almannaoöryggi rúmist innan hugtaksins almannahagsmunir.
13. Fyrirhugaður sé endurflutningur frumvarps til nýrra fjarskiptalaga á 152. löggjafarþingi.
14. Fyrirhugað sé að leggja fram frumvarp til laga um rýni fjárfestinga erlendra aðila í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum og tengdri starfsemi vegna þjóðaröryggis.

Almenn

ar athugasemdir Mílu:

15. Míla telur jákvætt að hafa fengið tækifæri til að gera athugasemdir við framlagt frumvarp þótt óvenju skammur tími hafi liðið frá því að frumvarpið var birt.
16. Í skýringum við frumvarpið er tilefni og nauðsyn lagasetningar sagt vera breytingar á eignarhaldi fjarskiptainnviða þar sem erlent eignarhald er talið auka líkur á útivistun afmarkaðra þátta starfsemi þeirra. Það torveldi eftirlit Fjarskiptastofu og auki áhættusnið rekstraraðila og með tilheyrandi tengingu við og hæði gagnvart fjarskiptainnviðum utan Íslands.
17. Eins og fram hefur komið í fjölmiðlum þá hefur vísinda-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, f.h. íslenska ríkisins, gert samning við Mílu sem Míla telur að tryggji að fullu öll meginmarkmið frumvarpsins þar til ráðrúm hefur gefist til að setja vandaða, almenna löggjöf, þar sem slíkt er á annað borð nauðsynlegt, í ljósi þess að margt sem fjallað er um í þessu frumvarpi eru þegar til ákvæði í lögum sem ná yfir þau markmið sem frumvarpinu er ætlað að ná fram.
18. Líkt og fram kemur í skýringum við frumvarpið er áætlað að leggja fram heildarlöggjöf á sviði fjarskipta, sem byggja á innleiðingu á hinum svonefnda fjarskiptakóða, á nýju vorþingi. Þá er jafnframt áformað að leggja fram frumvarp um rýni fjárfestinga erlendra aðila í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum og tengdri starfsemi vegna þjóðaröryggis.
19. Fjarskiptalög nr. 81/2003, lög nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu og ýmsar reglur á fjarskiptasviði, t.a.m. 1221/2007 og 1222/2007, veita svo Fjarskiptastofu mjög víðtækar heimildir til eftirlits með fjarskiptafyrirtækjum og leggja á skyldur varðandi vernd og virkni fjarskiptakerfa.
20. Míla telur því af framangreindu ljóst að enga nauðsyn ber til þess að frumvarp þetta verði að lögum og að betur fari á því að tryggja þau markmið löggjafans sem sett eru fram hér í heildarlöggjöf um fjarskipti og annarri viðeigandi löggjöf og að því gættu að löggjöf sé ekki þegar til staðar um sama efni.
21. Míla hefur lengi kallað eftir því að mikilvægir innviðir væru skilgreindir á sviði fjarskipta og nú stendur til að svonefnd NIS 2 tilskipun verði til fyllingar kóðanum sem staðið hefur

Verði sú tilskipun innleidd með réttum hætti í íslensk heildarlög um fjarskipti þá mun skilgreining á mikilvægum innviðum í fjarskiptum verða til í íslenskum lögum.

Athugasemdir Mílu við einstakar greinar

1. gr. frumvarpsins (breyting á 47. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003):

22. Almennt um ákvæðið í 1. gr. frumvarpsins:

Í frumvarpinu er gríðarleg aukin og óþörf reglubyrði lögð á fjarskiptafyrirtæki og auknar heimildir til handa Fjarskiptastofu til þess að leggja á að virðist ótakmarkaðan kostnað vegna eftirlits. Völd Fjarskiptastofu eru aukin meðal annars til að fella á sértækan eftirlitskostnað og háar sektir sem byggja skulu á *hlutfalli af allri veltu fjarskiptafyrirtækis á rekstrarári*.

Í frumvarpinu er víða vísað til almannahagsmuna og þjóðaröryggis en ekki sérstakt ákvæði er að finna í frumvarpinu sem afmarkar og skilgreinir hvað teljist almannahagsmunir og þjóðaröryggi. Telur Míla að athugasemdir við frumvarpið afmarki það ekki með viðunandi hætti svo að gætt sé að sjónarmiðum um réttaröryggi enda um mjög almennt orðalag að ræða sem í raun er ekki til þess fallið að skýra við hvað er átt í framkvæmd. Að mati Mílu er það hlutverk löggjafans að skilgreina það og verður það löggjafarvald ekki framselt til ráðherra eða Fjarskiptastofu.

23. í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er fjallað um að útvisti fjarskiptafyrirtæki afmörkuðum þáttum starfsemi sinnar til þriðja aðila skuli gera skriflegan þjónustusamning sem afmarki á skýran hátt hlutverk og skyldur beggja aðila. Hins vegar skortir frumvarpið allan skýrleika hvað varðar þau hugtök sem vísað er til og þá er verið að mæla fyrir um framkvæmd sem skortir tengingu við eðlilega starfsemi.

- a. Í ákvæðinu er ekki skilgreint hvaða afmörkuðu þættir í starfsemi fjarskiptafyrirtækis falli hér undir og ekki er vísað til almannahagsmuna eða þjóðaröryggis. Þá er ekki gerður greinarmunur á því hvort kröfur náí til starfsemi sem er nauðsynleg fyrir virkni eða verndar fjarskiptakerfa eða annars sem ekki varðar fjarskiptastarfsemi.
- b. Míla bendir á að kaup á þjónustu eru oftast óháð búnaði og kerfum sem notuð eru til að veita þjónustuna. Búnaður og eða kerfi sem notuð eru til að veita þjónustu geta eðli máls samkvæmt breyst á samningstíma og kaupandi þjónustu hefur almennt ekki upplýsingar um slíkt. Krafa um að tilgreina búnað og kerfi í öllum þjónustusamningum er því verulega íþyngjandi og ekki í samræmi við meðalhóf.
- c. Ekki er gerður greinarmunur á því hvort útvistað er innanlands eða erlendis s.s. hvað varðar aðgang Fjarskiptastofu til eftirlits á starfsstöð þjónustuveitandans.
- d. Þá bendir Míla á að útvistun felur að mati Mílu í sér að þjónusta er fengin frá þriðja aðila. Það má álykta sem svo að þjónusta Mílu í heildsölu til fjarskiptafyrirtækja sé útvistað þjónusta. Skilmálar og viðmið fyrir fjarskiptaþjónustu Mílu byggir að langmestu leyti á svokölluðum viðmiðunartilboðum. Þar eru vörulýsingar og skilmálar sem áður hafa verið sett

í ítarlegt opið samráðsferli auk samþykktarferli hjá Fjarskiptastofnun og Eftirlitsstofnun EFTA („ESA“). Viðmiðunartilboð telst vera ígildi samnings Mílu við viðskiptavini fyrir útvistaða þjónustu. Þessir samningar eða viðmiðunartilboð myndu því ekki standast sett skilyrði í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu er því verið að leggja ítarlegri skyldur á efni samninga Mílu en markaðsaðilar, Fjarskiptastofa og ESA hafa gert fram að þessu sem eru óþarfar og standast ekki grundvallarreglur um meðalhóf, þar sem aðrar og vægari leiðir eru til að ná settu markmiði.

- e. Útvistun getur jafnframt falið í sér að þjónusta sé fengin frá erlendri skýjaþjónustu og er slík útvistun algild venja á markaði. Míla bendir á að fjarskiptafyrirtæki geta ekki tryggt aðgang Fjarskiptastofu að starfstöð slíkrar skýjaþjónustu sem staðsett er erlendis.
24. Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki sem útvistar afmörkuðum þáttum starfsemi sinnar út fyrir íslenska lögsögu skuli geta fært útvistaða starfsemi undir íslenska lögsögu og skuli grípa til slíkra ráðstafana eins fljótt og mögulegt er, ef hætta er talin á að útvistunin ógni rekstrarsamfellu eða fjarskiptaleynd og varðar almannahagsmuni eða þjóðaröryggi.
- a. Míla telur að hér ætti fremur að leggja áherslu á að tryggja skuli virkni fjarskiptaþjónustu þótt tilteknum þáttum hennar sé útvistað erlendis. Slíkt ákvæði myndi tryggja til muna betri viðbragðsflýti og rekstrarsamfellu og í samræmi við markmið ákvæðisins. Þá er raunar nú þegar að finna í 2. mgr. 41. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 ákvæði um að fjarskiptafyrirtæki skuli gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja samfelldan og órofinn rekstur almennra fjarskiptaneta.
25. Í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um aukna tilkynningaskyldu til Fjarskiptastofu varðandi nýjar upplýsingar eða annað sem tengist áfallaboli fjarskiptaneta eða fjarskiptaþjónustu og varðar almannahagsmuni eða þjóðaröryggi.
- a. Míla telur þetta verulega íþyngjandi ákvæði einkum þar sem óljóst er hvert efnislegt inntak þess sé varðandi hvaða upplýsingar hér geti verið um að ræða og um hvaða tilvik og því til þess fallið að valda verulegri óvissu í framkvæmd.
26. Í 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki framkvæmi sértækt áhættumat á einstökum rekstrar- og kerfispáttum fjarskiptaneta eða fjarskiptaþjónustu og í framhaldi skuli setja sér sértækar öryggisráðstafanir á grundvelli niðurstöðu slíks mats.
- a. Míla telur þetta verulega íþyngjandi ákvæði og jafnframt óljóst hvert efnislegt inntak þess sé varðandi hvaða rekstrar- og kerfispætti hér geti verið um að ræða og til þess fallið að valda óvissu í framkvæmd. Svo virðist sem Fjarskiptastofu sé ætlað að meta hvaða þættir þetta séu hverju sinni og telur Míla að með því sé í raun verið að færa lagasetningarvald til Fjarskiptastofu með ólögmetum hætti. Þá bendir Míla á að þegar eru í lögum ákvæði um áhættumat og öryggisráðstafanir sem fjarskiptafyrirtækjum ber að gæta að til að tryggja rekstrarsamfellu í fjarskiptanetum, sbr. ákvæði 47. gr. fjarskiptalaga og reglum 1221/2007 og 1222/2007.
27. Í 6. mgr. 1. gr. frumvarpsins er Fjarskiptastofu heimilt að gera úttektir og prófanir og geta krafist þess að utanaðkomandi aðili geri úttektir og prófanir og skal allur kostnaður greiddur af fjarskiptafyrirtæki.

- a. Hér er Fjarskiptastofu færð ótakmörkuð heimild til þess bæði að meta hvort þörf sé á úttekt og prófunum og um leið fella allan kostnað af slíkri úttekt á fjarskiptafyrirtæki. Þetta er að mati Mílu í raun opin tekki til Fjarskiptastofu. Bent skal á að fyrirtæki greiða nú þegar hlutfall af tekjum beint til Fjarskiptastofu. Míla telur að þetta ákvæði beri að fella niður og að lágmarki fella niður ákvæði um að fjarskiptafyrirtæki skuli bera þann kostnað sem af hlýst.
28. Ef fjarskiptafyrirtæki uppfyllir ekki kröfu samkvæmt þessu ákvæði að mati Fjarskiptastofu, getur stofnunin látið vinna verkið á kostnað hlutaðeigandi.
- a. Hér er Fjarskiptastofun enn færð ótakmörkuð heimild til að fella kostnað á fjarskiptafyrirtæki og vísast til athugasemda hér að framan.
2. gr. frumvarpsins (breyting á 71. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003):
29. Ákvæðið fjallar um staðsetningu búnaðar og stýringar mikilvægra innviða í íslenski lögsögu.
30. Ráðherra getur í reglugerð, kveðið á um að búnaður í fjarskiptanetum sem teljast mikilvæg með t.t. almannahagsmuna eða þjóðaröryggis og er nauðsynlegur fyrir virkni eða stjórnun fjarskipta innanlands skuli staðsettur í íslenski lögsögu. Rekstur og eftirlit einnig.
- a. Hér er aftur mjög opið ákvæði sem vekur upp spurningar um lögmæti þess að framselja lagasetningarvald með þessum hætti.
3. gr. frumvarpsins (breyting á 15. gr. laga um Fjarskiptastofu)
31. Fjallar um heimildir Fjarskiptastofu til að krefjast upplýsinga um eigendur og keðju eigenda og þá sem raunverulega fara með atkvæðisrétt.
- a. Míla bendir á að í lögum nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti er nú þegar að finna ákvæði um skyldu félags til að upplýsa um raunverulega eigendur. Telur Míla sérstakt ákvæði í fjarskiptalögum því óþarft.
32. Nýmæli í frumvarpinu um að Fjarskiptastofa geti lagt þungar stjórnvaldssektir allt að 4% af heildarveltu síðasta rekstarárs á fjarskiptafyrirtæki sem brjóta gegn skyldu til að afhenda Fjarskiptastofu *réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar*, „*skv. 1. og 6. mgr.*“ – Tilvísun til mgr. er ekki að fullu skýr en þó má ráða að átt sé við 1. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021 og nýja 6. mgr. sem muni bæstast við 15. gr. sömu laga verði frumvarpið að lögum.
33. Það er lagt í mat Fjarskiptastofu hvað teljist *réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar* og í framhaldi af því veitt heimild til gríðarlegra sektarákvæða án nokkurs samhengis við alvarleika brots eða ásetningsstigs.
34. Þrátt fyrir að um afar þyngjandi ákvæði sé að ræða er það lítið sem ekkert rökstutt. Í gildandi fjarskiptalögum hafa verið bæði viðurlagaákvæði, m.a. formi afturköllunar réttinda og starfsheimilda sbr. 74. gr. fjarskiptalaga, sem og þvingunarúrræði í formi dagsekta sbr. 19. gr. laga um Fjarskiptastofnun.
35. Það liggur fyrir að Alþingi muni á vörþingi fjalla um ný heildarlög á sviði fjarskipta sem felur í sér innleiðingu á hinum svonefnda fjarskiptakóða, sbr. tilskipun nr. 2018/1972, í samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins vegna EES- samningsins. Þau skilyrði eru sett í kóðanum að viðurlög séu skilvirk, í réttu hlutfalli við brot og hafi varnaðaráhrif. Þá ber að gæta meðalhófs og velja þá vægasta úrræði til þess að ná markmiði ákvæðisins. Þá kemur fram í 29. gr. kóðans að aðildarríkin skuli mæla fyrir

um viðurlög við brotum rekstaraðila og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé framfylgt og að það geti falið í sér refsiviðurlög vegna alvarlegra brota. Míla telur að það séu engin rök til að víkka út gildissvið sektarákvæða frá því sem nú er og telur það ekki rétta innleiðingu á ákvæðum kóðans sem geri ekki ráð fyrir svo víðtækum stjórnvaldssektum. Míla telur að dagsektarheimildir Fjarskiptastofu uppfylli framangreindar kröfur kóðans og að gæta beri meðalhófs við lögfestingu refsikenndra viðurlaga eða þvingunarúrræða.

36. Míla gerir athugasemd við fjárhæð sektanna sem miðað er við í frumvarpinu enda er engan rökstuðning að finna í greinargerð fyrir hvers vegna þær upphæðir eru valdar. Engan rökstuðning er að finna fyrir nauðsyn þess að leggja megi á sektir er nemi allt að 4% af veltu fyrirtækis. Auk þess gerir Míla athugasemd við orðalag ákvæðisins og skýrleika þess. Stjórnvaldssektir eru refsikennd viðurlög og því verði að gera ríkar kröfur til skýrleika slíkra ákvæða og að fyrirtæki og einstaklingar séu meðvituð um hvaða verknaður teljist refsínæmur.
37. Stjórnvaldssektir eru ekki hefðbundin eftirlitsúrræði heldur einungis neyðarúrræði sem koma í stað refsingar. Þá tekur Míla undir þau sjónarmið sem komu fram í athugasemd Samtaka atvinnulífsins við sambærilegt ákvæði í lögum nr. 41/2019 að sami aðili komi ekki að framkvæmd eftirlits og rannsókn mála og meti síðar hvort beita eigi stjórnsluviðurlögum.
38. Þá er ekki í samræmi við ákvæði kóðans að mati Mílu að beita megi sektum án takmörkunar hvort sem um er að ræða ásetning eða gáleysi. Til dæmis er sérstaklega tekið fram í kóðanum að ekki beri að sekta fyrir ranga upplýsingagjöf nema um sé að ræða ásetning eða stórkostlegt gáleysi.

Samantekt

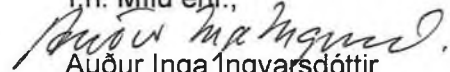
39. Míla telur að reglubyrði samkvæmt frumvarpinu sé óhófleg og óþörf svo og völd Fjarskiptastofu m.a. með framsali á lagasetningarvaldi til Fjarskiptastofu og raunar ráðherra einnig, veiting takmarkalausrar heimildar til að leggja kostnað á einstakt fjarskiptafyrirtæki til að standa undir reglubyrði er stafar af almennri löggjöf. Allt háð mati Fjarskiptastofu hverju sinni.
40. Þá er sektarákvæði í lögnum algerlega úr öllu hófi.
41. Að auki eru efnislegt inntak óskýrt í lögnum og einnig orðalag og tilvísanir og ýmis hugtök.
42. Réttaröryggi fjarskiptafyrirtækja er fyrir borð borið.
43. Vafi á hvort lögmætt sé að framselja lagasetningarvald með þeim hætti sem hér er gert ráð fyrir.
44. Þá er að mati Mílu engin nauðsyn til að frumvarp þetta verði að lögum, þar sem samningar og gildandi lög tryggja nægilega þau meginmarkmið sem frumvarpinu er ætlað að ná fram og vísast þar til umfjöllunar hér að framan.

Lokaorð:

45. Vegna þess hversu skammur tími er veittur til umsagnar er Mílu ekki unnt að veita jafn ítarlega og rökstudda greiningu á frumvarpinu og félagið hefði talið nauðsynlegt.
46. Míla hefur í umsögn sinni hér að framan ekki fjallað um þau ákvæði frumvarpsins sem ætlað er að breyta lögum um fjárfestingu erlendra aðila.

Virðingarfyllst,

f. h. Mílu ehf.,



Auður Inga Ingvarsdóttir

Forstöðumaður lögfræðipjónustu