

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjarskipti, lögum um Fjarskiptastofu og lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri (áfallaþol fjarskiptaþjónustu og fjarskiptaneta).

Frá vísinda-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003.

1. gr.

Á eftir 3. mgr. 47. gr. laganna koma átta nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Fjarskiptafyrirtæki sem útvistar 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. Í þjónustusamningi skal tryggja að Fjarskiptastofa hafi aðgang að viðeigandi upplýsingum frá þjónustuveitanda og geti við framkvæmd eftirlits á grundvelli laga þessara gert athuganir á starfsstöð þjónustuveitandans og prófanir á búnaði og kerfum skv. 1. málsl.

Fjarskiptafyrirtæki sem útvistar afmörkuðum þáttum starfsemi sinnar út fyrir íslenska lögsögu skal geta fært útvistaða starfsemi undir íslenska lögsögu og skal 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. Fjarskiptafyrirtæki sem útvistar afmörkuðum þáttum starfsemi sinnar út fyrir íslenska lögsögu skal enn fremur geta reist skjótt við fjarskiptaþjónustu komi til sambandsrofs við kerfi utan íslenskrar lögsögu.

Fjarskiptafyrirtæki skal tilkynna Fjarskiptastofu án tafar um nýjar upplýsingar eða annað sem tengist áfallaþoli fjarskiptaneta eða fjarskiptaþjónustu og varðar almannahagsmuni eða þjóðaröryggi.

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

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, annarra almannahagsmuna og þjóðaröryggis.

Fjarskiptastofu er heimilt að gera úttektir og prófanir á því hvort fjarskiptafyrirtæki uppfylli kröfur laga þessara er varða upplýsingaöryggi og virkni fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu. Fjarskiptastofa getur jafnframt gert kröfu um að til þess bær utanaðkomandi aðili geri úttektir og prófanir og kveðið á um framvísun skjalfestra niðurstaðna hlutaðeigandi. Kostnaður vegna úttekta og prófana skal greiddur af viðkomandi fjarskiptafyrirtæki.

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

Ef fjarskiptafyrirtæki uppfyllir ekki kröfur samkvæmt ákvæði þessu að mati Fjarskiptastofu skal stofnunin krefjast þess að úr verði bætt innan hæfilegs frest. Vanræki fjarskiptafyrirtæki að fara að fyrirætlum 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.

2. gr.

Á eftir 71. gr. kemur ný grein, 71. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Öryggishagsmunir vegna starfsemi fjarskipta utan íslenskrar lögsögu.

Ráðherra getur í reglugerð, að fengnum umsögnum Fjarskiptastofu og ríkislögreglustjóra, kveðið á um að kerfi og búnaður í fjarskiptanetum, sem teljast mikilvæg með tilliti til almannahagsmuna eða þjóðaröryggis, og er nauðsynlegur fyrir virkni eða stjórnun fjarskipta innan landsins skuli staðsettur í íslenskri lögsögu. Í reglugerð skv. 1. másl. getur ráðherra einnig kveðið á um að rekstur slíks búnaðar og kerfa skuli fara fram í íslenskri lögsögu, þ.m.t. umsjón og eftirlit með virkni og ástandi fjarskiptaneta.

II. KAFLI

Breyting á lögum um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.

3. gr.

2. másl. 2. mgr. 8. gr. laganna orðast svo: Fjarskiptastofa skal jafnframt stuðla að öryggi og viðnámsþrótti fjarskiptainnviða, almanna- og þjóðaröryggi og samhæfðum viðbrögðum við sérstakar aðstæður, eftir atvikum með fyrirætlum um ráðstafanir skv. 4. eða 5. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

a. Við 1. másl. 1. mgr. bætist: þar á meðal vegna hlutverks Fjarskiptastofu er varðar almannahagsmuni og þjóðaröryggi.

b. Á eftir 5. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Vegna hlutverks Fjarskiptastofu er varðar almannahagsmuni og þjóðaröryggi er stofnuninni heimilt að krefjast upplýsinga um eigendur, keðju eigenda og þá aðila sem raunverulega fara með atkvæðisrétt, stjórnarmenn, framkvæmdastjóra, eftirlits- og stjórnkerfi innan fjarskiptafyrirtækis.

c. Við bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Fjarskiptastofa getur lagt stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki sem brjóta gegn skyldu til að afhenda Fjarskiptastofu réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar skv. 1. og 6. mgr. Stjórnvaldssektin getur numið allt að 4% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá fjarskiptafyrirtækinu.

Akvarðanir um stjórnvaldssektir eru aðfararhæfar. Sectir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Sé 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. Við ákvörðun um fjárhæð sektar skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brots eða brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða.

Stjórnvaldssekt verður beitt óháð því hvort brotið er framið af ásetningi eða gáleysi.

III. KAFLI

Breyting á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Á eftir 4. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
- Ráðherra getur bundið erlenda fjárfestingu skilyrðum í því skyni að koma í veg fyrir að hún geti ógnað öryggi landsins, gengið gegn allsherjarreglu, almannaöryggi o.s.frv., sbr. 2. mgr. Áður skal ráðherra veita hlutaðeigandi fjárfesti tækifæri til að tjá sig um möguleg skilyrði og framlengist þá tímafrestur skv. 1. málsl. 2. mgr. sem nemur þeim fresti sem hlutaðeigandi fjárfesti er veittur til að koma að sjónarmiðum sínum.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
- Ef brotið er gegn skilyrðum sem ráðherra hefur sett á grundvelli 5. mgr. er ráðherra heimilt að taka ákvörðun um að hlutaðeigandi erlend fjárfesting skuli ganga til baka að viðlögðum dagsektum, eftir að hafa skorað á hlutaðeigandi að bæta úr broti. Dagsektum skal fylgja lögveð í réttindum hlutaðeigandi fjárfestis í því atvinnufyrirtæki sem fjárfestingin varðar. Ráðherra getur enn fremur af þessum sökum lýst atkvæðisrétt fjárfestis í viðkomandi atvinnufyrirtæki óvirkan. Þá getur ráðherra af sömu ástæðum krafist innlausnar á eignum og réttindum fjárfestis í viðkomandi atvinnufyrirtæki, en náist ekki samkomulag um innlausnarverð skal fara um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms. Ráðherra getur neytt fleiri en eins framangreindra úrræða hvort heldur samtímis eða hvert á fætur öðru.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Lög þessi gilda einnig um erlendar fjárfestingar sem áttu sér stað fyrir gildistöku þeirra ef frestur ráðherra til að stöðva þær skv. 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í ríkisrekstri, nr. 34/1991, er ekki útrunninn við birtingu laga þessara í A-deild Stjórnartíðinda.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í samstarfi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og að viðhöfðu samráði við Fjarskiptastofu. Um ákvæði III. kafla frumvarpsins var enn fremur haft samráð við nefnd á vegum forsætisráðuneytisins um rýni fjárfestinga í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum og tengdri starfsemi vegna þjóðaröryggis, með vísan í fyrirhugaða framlagningu frumvarps á vorþingi. Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á gildandi lögum er miða að því að efla áfallaþol fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu. Nánar tiltekið er um að ræða breytingar á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, lögum um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021, og jafnframt lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991.

Fyrirhugaður er endurflutningur frumvarps til nýrra fjarskiptalaga á 152. löggjafarþingi, lítillaga breytt frá fyrri framlagningu (þskj. 210 – 209. mál á 151. lögþ. 2020-21) og m.a. í samræmi við efnisákvæði þessa frumvarps. Sjá þingmálaskrá vísinda-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra (mál nr. 2). Þá er á þingmálaskrá forsætisráðherra frumvarp til laga um rýni fjárfestinga erlendra aðila í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum og tengdri starfsemi vegna þjóðaröryggis (mál nr. 4).

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið er til komið vegna endurmats stjórnvalda á áætlunum og viðbúnaði í kjölfar orðinna og mögulegra breytinga á eignarhaldi fjarskiptainnviða, svo sem fjárfestinga erlendra aðila í grunnvirkjum og fjarskiptaþjónustu hér á landi. Ljóst er að fjarskiptanet og fjarskiptaþjónusta eru undirstaða margvíslegrar samfélagslegrar og efnahagslega mikilvægrar starfsemi og frumskylda ríkisvaldsins að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja öryggi og áreiðanleika fjarskipta á landinu með tilliti til þjóðaröryggis og almannahagsmuna.

Telja má að erlent eignarhald fjarskiptainnviða og fjarskiptafyrirtækja auki líkur á útivistun afmarkaðra þátta í starfsemi þeirra, svo sem í hagræðingarskyni eða vegna samlegðaráhrifa. Líkur má telja á að útivistun fjarskiptafyrirtækja út fyrir íslenska lögsögu torveldi eftirlit Fjarskiptastofu, auk þess sem áhættusnið rekstraraðila stækkar óhjákvæmilega við slíka útivistun með tilheyrandi tengingu við og hæði gagnvart fjarskiptainnviðum utan Íslands.

Með frumvarpinu er tekið mikilvægt skref í að bæta lagaumgjörð um almannahagsmuni og þjóðaröryggi á sviði fjarskipta, enda krefst ör þróun í tækni og viðskiptum stöðugs endurmats viðbúnaðar og öryggisráðstafana af hálfu stjórnvalda. Gildandi fjarskiptalög byggjast á samevrópsku regluverki og markmiðum um að skapa og viðhalda virku samkeppnisumhverfi í fjarskiptum. Þá er með frumvarpinu lagt til að ráðherra sem fer með framkvæmd laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri geti bundið fjárfestingu skilyrðum sem komi í veg fyrir að hún ógni öryggi landsins, gangi gegn allsherjarreglu, almannaoöryggi o.s.frv., sbr. 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991.

Fjarskiptanet og fjarskiptaþjónusta eru ein af undirstöðum mikilvægrar samfélagslegrar og efnahagslegrar starfsemi. Þá reiðir almenningur sig á farsíma sem neyðartæki. Áfallaþol fjarskiptaneta og geta til endurreisnar fjarskiptaþjónustu í tilviki þjónusturofs skiptir því miklu máli, ekki síst af landfræðilegum ástæðum hér á landi. Alþjóðlega hefur umræða um öryggi og vernd mikilvægra innviða verið áberandi, þar á meðal að því er varðar eignarhald á mikilvægum grunninnviðum, t.d. á Norðurlöndum. Markmið frumvarpsins er að stuðla að bættu þjóðaröryggi og vernd almannahagsmuna á sviði fjarskipta og með því er lagt til að efnisákvæðum þar að lútandi verði fundinn staður annars vegar í lögum um fjarskipti og hins vegar í lögum um Fjarskiptastofu.

Lög um almannavarnir, nr. 82/2008, taka til samhæfðra viðbragða til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum. Skv. 1. gr. laganna er markmið almannavarna einkum að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum og veita aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið. VI. kafli laganna fjallar um gerð viðbragðsáætlana, þar á meðal upplýsinga- og aðgerðaskyldu opinberra aðila og einkaaðila.

Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland var samþykkt á Alþingi 13. apríl 2016 með þingsályktun nr. 26/145. Markmið hennar er að er að tryggja sjálfstæði, fullveldi og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna og vernd stjórnkerfis og grunnvirkja samfélagsins. Eins og fram kemur í þingsályktuninni er grundvallarforsenda stefnunnar staða Íslands sem fámennrar eyþjóðar sem hvorki hefur burði né vilja til að ráða yfir her og tryggir öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki og innan alþjóðastofnana. Ein af frumskyldum stjórnvalda hvers ríkis er að tryggja öryggi og varnir lands og þjóðar; tryggja þjóðaröryggi. Með þjóðaröryggi er í þingsályktun nr. 26/145 átt við öryggi fyrir ógnum sem kunna að valda borgurum, stjórnkerfi og grunnvirkjum samfélagsins stórfelldum skaða, hvort sem um er að ræða innri

eða ytri ógnir, af mannavöldum eða vegna náttúruhamfara (sbr. tillaga til þingsályktunar um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, þskj. 389 – 327. mál á 145. lögb. 2015–2016).

Grundvallarstarfsemi ríkisvaldsins og mikilvægra innviða byggist meðal annars á virkni og öryggi fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu og varðar því *þjóðaröryggi*. Líta verður svo á að öryggi ríkisins sé fólgið í hugtakinu þjóðaröryggi. Fjarskiptasamband sem varðar varnarmál og fjarskiptasamband við útlönd telst einnig varða þjóðaröryggi. Þá eru *almannahagsmunir* í fjarskiptum bæði fólgnir í tiltækileika þjónustunnar, ekki síst alþjónustu í fjarskiptum og möguleika til að ná sambandi við neyðarþjónustu 112, svo og leynd fjarskipta. Í frumvarpinu er byggt á því að almannaöryggi, að því er viðkemur fjarskiptum, rúmist innan hugtaksins almannahagsmunir.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að ítarlegri kröfur verði gerðar til fjarskiptafyrirtækja um áhættustýringu og viðbúnað, ekki síst að því er útvistun rekstrarþátta út fyrir íslenska lögsögu varðar. Lögfest verði ákvæði er lýtur að staðsetningu fjarskiptaneta (I. kafli). Skýrar verði kveðið á um eftirlitsheimildir Fjarskiptastofu og hlutverk stofnunarinnar er varðar almannahagsmuni og þjóðaröryggi (II. kafli). Loks er að norrænni fyrirmynd lagt til að ráðherra geti bundið erlenda fjárfestingu skilyrðum í því skyni að koma í veg fyrir að hún geti ógnað öryggi landsins, gengið gegn allsherjarreglu, almannaöryggi o.s.frv. (III. kafli).

Við undirbúning frumvarpsins var höfð hliðsjón af lagaumgjörð á Norðurlöndum er varðar öryggi fjarskipta. Aðrar Norðurlandþjóðir hafa á að skipa löggjöf og stofnanaumgjörð sem miðar að því að stuðla að áfallapóli grunnvirkja, vernda almannahagsmuni og þjóðaröryggi, þ.m.t. á sviði fjarskipta.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) gildir samræmt regluverk á sviði fjarskipta. Þar sem Evrópulöggjöf sleppir hefur hvert ríki fullt forræði á reglusetningu og svigrúm til sértækrar reglusetningar að því marki sem nauðsynlegt þykir með tilliti til almannahagsmuna og þjóðaröryggis. Af þessum ástæðum telst ekki leika vafi á því að tillögur frumvarpsins samræmist EES-samningnum og alþjóðlegum skuldbindingum að öðru leyti.

Við samningu frumvarpsins kom til skoðunar hvort ákvæði þess færu í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, einkum varðandi vernd eignarréttar og atvinnufrelsi. Mat ráðuneytisins er að svo sé ekki. Helgast það mat meðal annars af því að í 2. málsl. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að setja megi atvinnufrelsi skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Þá er skv. 2. mgr. 72. gr. hennar heimilt með lögum að takmarka rétt erlendra aðila til að eiga hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Þær breytingar sem lagðar eru til á 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri eru til þess fallnar að vernda þá almannahagsmuni sem er markmið laganna að tryggja. Breytingarnar rúmast innan þeirra heimilda sem löggin fela nú þegar í sér og eru á grundvelli þeirra stjórnarskrárbundnu takmarkana sem löggjafanum er heimilt að mæla fyrir um frá áðurnefndum stjórnarskrárvörðum réttindum.

Í gildistökuákvæði frumvarpsins er lagt til að ákvæðum frumvarpsins er varða breytingar á 12. gr. laga nr. 34/1991 verði einnig beitt um mál sem voru til meðferðar en var ólokið við birtingu laganna í A-deild Stjórnartíðinda. Ákvæðið verður ekki talið ganga gegn meginreglum íslensks réttar um lagaskil og takmörk á afturvirkni laga. Þær meginreglur hafa ekki verið taldar vera því til fyrirstöðu að málsmeðferðarreglum nýrra laga sé beitt um stjórnsýslu-

mál sem hefjast eftir gildistöku laganna, enda þótt mál varði atvik sem gerðust fyrir gildistöku-una. Hið sama á við um stjórnáskilumál sem hafin voru fyrir gildistöku hinna nýju laga en var ólokið þegar þau tóku gildi. Í ljósi markmiða og efnis ákvæða frumvarps þessa, sem er m.a. að veita ráðherra heimild til töku ákvarðana sem ganga skemur en stöðvun fjárfestingar sem er eina heimild ráðherra samkvæmt gildandi lögum, verður samkvæmt framansögðu ekki séð að meginreglur um afturvirkni laga girði fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi um mál sem hafin voru í gildistíð nágildandi laga, sbr. 12. gr. laga nr. 34/1991, en var ólokið og voru enn innan tímafrests skv. 2. mgr. 12. gr. við birtingu ákvæða frumvarpsins í A-deild Stjórnartíðinda.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst fjarskiptafyrirtæki og Fjarskiptastofu. Hluti ákvæða þess á rætur að rekja til framlagningar á frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti og innleiðingu efnis-ákvæða tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti (e. European Electronic Communications Code) á 150. og 151. löggjafarþingi, sem samráð hefur átt sér stað um í samráðsgátt stjórnvalda (sjá mál nr. S-304/2019) og við þinglega meðferð. Sjá þingskjal 1354, 775. mál á 150. lögb. og þingskjal 210, 209. mál á 151. lögb. Um ákvæði III. kafla frumvarpsins var enn fremur haft samráð við nefnd á vegum forsætisráðuneytisins um rýni fjárfestinga í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum og tengdri starfsemi vegna þjóðaröryggis, með vísan í fyrirhugaða framlagningu frumvarps á vorþingi. Að öðru leyti hefur frumvarpið ekki verið formlega borið undir hagsmunaaðila og almenning, en það var undirbúið í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Fjarskiptastofu.

6. Mat á áhrifum.

Markmið frumvarpsins er að stuðla að vernd almannahagsmuna og auknu þjóðaröryggi á sviði fjarskipta. Telja má að erlent eignarhald fjarskiptainnviða og fjarskiptafyrirtækja auki líkur á útvistun afmarkaðra þátta í starfsemi þeirra, svo sem í hagræðingarskyni eða vegna samlegðaráhrifa. Útvistun fjarskiptafyrirtækja út fyrir íslenska lögsögu torveldar eftirlit Fjarskiptastofu, auk þess sem áhættusnið rekstraraðila stækkar óhjákvæmilega við slíka útvistun með tilheyrandi tengingu við og hæði gagnvart fjarskiptainnviðum utan Íslands. Frumvarpinu er ætlað að mæta framangreindum áskorunum og með því auka áfallaþol fjarskipta á Íslandi.

Við undirbúning frumvarpsins var horft til sjónarmiða um meðalhóf og jafnræði. Mati á mögulegum fjárhagslegum áhrifum af samþykkt frumvarpsins fyrir Fjarskiptastofu verða gerð ítarlegri skil í frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti, sem fyrirhugað er að leggja fram í þriðja skipti í janúar 2022.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Við undirbúning 1. gr. var horft til ákvæða 40.–41. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972, er varða öryggi fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu. Ákvæði 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er nýmæli í settum lögum, verði frumvarp þetta óbreytt að lögum, en í reglum Fjarskiptastofu nr. 1221/2007, um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum, er að finna ákvæði um útvistun í sömu veru (sbr. 13. gr. reglnanna). Ákvæðið felur í sér að krafa verði gerð um að skýr skriflegur þjónustusamningur liggi til grundvallar útvistun. Þá verði eftirlitsaðila tryggður aðgangur að upplýsingum frá þjónustuveitanda og að starfsstöð, kerfum og búnaði hans við framkvæmd eftirlits. Ábyrgð á uppfyllingu lágmarkskrafna um áhættustýringu og viðbúnað verður hins vegar ekki útvistað, hana ber fjarskiptafyrirtækið sem í hlut á (þjónustukaupi).

Útvistun þátta í starfsemi fjarskiptafyrirtækja út fyrir íslenska lögsögu getur torvelað eftirlit. Í því ljósi er þess krafist í 2. mgr. að fjarskiptafyrirtæki geti fært starfsemi sem útviðað hefur verið út fyrir íslenska lögsögu inn í íslenska lögsögu komi upp þær aðstæður að hætta sé talin á, eða rökstuddur grunur um, að rekstrarsamfellu fjarskiptanetsins eða fjarskiptaleynd stafi ógn af útvistuninni, sem ekki er brugðist við með öðrum hætti og varðar almannahagsmuni eða þjóðaröryggi. Átt er við óásættanlega áhættu, verulega áhættu sem er af því tagi að getur varðað almannahagsmuni eða þjóðaröryggi. Þá þarf fjarskiptafyrirtæki að geta endurreist fljótt fjarskiptaþjónustu sem rofnar vegna útvistunar út fyrir íslenska lögsögu. Með útvistun afmarkaðra þátta í starfsemi fjarskiptafyrirtækja er í 2. mgr. meðal annars átt við skýjavinnsluþjónustu, enda sé hún hýst erlendis. Við undirbúning ákvæðisins var einkum horft til fyrirmýnda í norskum og finnskum fjarskiptalögum.

Ákvæði 3. mgr. hefur að geyma nýmæli þar sem lagt er til að lögfest verði tilkynningaskylda af hálfu fjarskiptafyrirtækja til Fjarskiptastofu um nýjar upplýsingar eða annað sem tengist áfallaþoli fjarskiptaneta eða fjarskiptaþjónustu og varðar almannahagsmuni eða þjóðaröryggi. Fjarskiptanet og fjarskiptaþjónusta eru hluti af undirstöðum mikilvægrar samfélagslegrar og efnahagslegrar starfsemi og almenningur reiðir sig á farsíma sem neyðartæki. Tilgangur þessa nýmælis er að undirbyggja betur og tímanlegar en ella forsendur og aðstöðu stjórnvalda til viðbragða, eftir því sem við kann að eiga, í því skyni að tryggja almannahagsmuni og þjóðaröryggi eins og kostur er.

Í 4. mgr. er lagt til að kveðið verði á um heimild Fjarskiptastofu til að fara fram á að fjarskiptafyrirtæki framkvæmi sértækt áhættumat. Annars vegar að því er varðar einstaka rekstrar- eða kerfisþætti fjarskiptaneta og/eða fjarskiptaþjónustu og hins vegar að því er sérstakar ógnir varðar sem steðjað geta að upplýsingum, fjarskiptanetum eða fjarskiptaþjónustu. Á grundvelli niðurstöðu áhættumats skulu fjarskiptafyrirtæki ákvarða öryggisráðstafanir í starfsemi sinni, m.a. í samræmi við alþjóðlega viðurkennd viðmið um bestu framkvæmd. Má þar nefna regluverk, leiðbeiningar og tilmæli Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) og stofnana Evrópusambandsins, svo sem tilmæli framkvæmdastjórnar ESB nr. 2019/534 um netöryggi 5G fjarskiptaneta.

Í 5. mgr. er einnig nýmæli. Kveðið verði á um að við mat Fjarskiptastofu á öryggisskipulagi, ráðstöfunum og áhættustýringu fjarskiptafyrirtækis skuli m.a. horfa til hagsmuna notenda fjarskiptaþjónustu af því að hún haldist órofin, sem og til almannahagsmuna og þjóðaröryggis. Brýnt er að fjarskiptafyrirtæki leggi áherslu á viðeigandi og virka framkvæmd áhættustýringar og viðbúnaðar. Mat á hvað er viðeigandi í hverju tilviki veltur m.a. óhjákvæmilega á eðli og umfangi þjónustunnar sem hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtæki veitir, almann- og mögulega þjóðaröryggishagsmunum. Í samræmi við gildandi fjarskiptaregluverk og alþjóðlega viðurkennd viðmið um bestu framkvæmd ber fjarskiptafyrirtækjum að viðhafa stöðugt endurmat í þessum efnum, enda þróun í tækni, þjónustu og viðskiptum viðstöðulaus.

Í 6. mgr. er kveðið á um heimild fyrir Fjarskiptastofu til að gera úttektir og prófanir á því hvort fjarskiptafyrirtæki uppfylli kröfur laganna er varðar upplýsingaöryggi og virkni fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu. Almenn ákvæði um eftirlitsheimildir og -úrræði er að finna í lögum um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021. Þá er, að fyrirmynd tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972, sérstaklega kveðið á um að kostnaður vegna úttekta og prófana skuli greiddur af viðkomandi fjarskiptafyrirtæki.

Í 7. mgr. er gert ráð fyrir lögfestingu heimildar til Fjarskiptastofu um framkvæmd áhættumats, eftir atvikum heildstæðs mats eða um sértæka þætti.

Í 8. mgr. er lögð til skylda Fjarskiptastofu til að gefa bindandi fyrirmæli um úrbætur ef mat stofnunarinnar er að fjarskiptafyrirtæki uppfylli ekki kröfur samkvæmt ákvæðinu.

Um 2. gr.

Lagt er til að ráðherra geti í reglugerð kveðið á um að kerfi og búnaður í fjarskiptanetum sem teljast mikilvæg með tilliti til almannahagsmuna eða þjóðaröryggis og er nauðsynlegur fyrir virkni eða stjórnun fjarskipta innan landsins skuli staðsettur í íslenski lögsögu. Í reglugerð verði tekið mið af umsögnum Fjarskiptastofu og ríkislögreglustjóra, á grundvelli áhættumats þeirra.

Jafnframt megi í reglugerð kveða á um að rekstur slíks búnaðar og kerfa skuli fara fram í íslenski lögsögu, þ.m.t. umsjón og eftirlit með virkni og ástandi fjarskiptaneta. Með rekstri er meðal annars átt við starfsmenn fjarskiptafyrirtækja sem mikilvægt er að búi yfir nauðsynlegri þekkingu og getu.

Gildandi löggjöf takmarkar ekki útvistun í starfsemi fjarskiptafyrirtækja út fyrir íslenska lögsögu, þar á meðal staðsetningu búnaðar og kerfa fjarskiptaneta eða rekstur þeirra. Slík þróun er þegar hafin, drifin áfram af tæknilegum möguleikum og fjárhagslegu hagræði.

Áhættumat með tilliti til almannahagsmuna eða þjóðaröryggis gæti gefið tilefni til að setja reglugerð á grundvelli ákvæðisins. Endurmat á öryggisráðstöfunum og viðbúnaði á sviði fjarskipta er viðvarandi viðfangsefni.

Um 3. gr.

Þó svo að eitt meginmarkmið frumvarpsins sé að skýra lagagrundvöll Fjarskiptastofu til yfirsýnar og aðhalds með fjarskiptastarfsemi á forsendum almannahagsmuna og þjóðaröryggis, er ekki um alveg nýjan þátt í starfseminni að ræða. Vísast einkum til ákvæða gildandi laga um fjarskipti og almannavarnir. Aukin áhersla á hlutverk Fjarskiptastofu með tilliti til öryggishagsmuna endurspeglast m.a. í nýlega endurnýjuðum lögum um stofnunina, nr. 75/2021. Í kjölfar afleiðinga óveðurs veturinn 2019 birti Fjarskiptastofa stefnu sína um öryggi og virkni fjarskiptainnviða (mars 2020), þar sem greinir m.a. markmið um að öðlast yfirsýn og styrkja með heildstæðum hætti öryggisstig fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu, þ.m.t. fjarskiptaleynd, sem og að öðlast yfirsýn og efla virkni og áfallaþol fjarskiptaneta hér á landi.

Lagt er til að vísað verði afdráttarlaust í almannahagsmuni og þjóðaröryggi í 8. gr. laga nr. 75/2021. Þá er lagt til að vísað verði til nýrra 4. og 5. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga um útvistun, sbr. 1. gr. frumvarps þessa um breytingar á ákvæðinu. Fjarskiptastofa skuli stuðla að öryggi og viðnámsþrótti fjarskiptainnviða, almannahagsmuna og þjóðaröryggi og samhæfðum viðbrögðum við sérstakar aðstæður, eftir atvikum með fyrirmælum um ráðstafanir skv. 4. eða 5. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti.

Mikilvægt er að Fjarskiptastofa kanni reglubundið áfallaþol samfélagsins á sviði fjarskipta, með vísan til ákvæða VI. kafla laga nr. 82/2008 um almannavarnir og að teknu tilliti til upplýsingaskyldu skv. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 98/2016, um þjóðaröryggisráð. Stjórnvöld taki samhliða til endurskoðunar eigin ferla um upplýsingamiðlun, nauðsynlegt samstarf og reglubundið mat með tilliti til mikilvægra öryggishagsmuna, ekki síst þjóðaröryggis.

Um 4. gr.

Í a-lið er lagt til að vísað verði til hlutverks Fjarskiptastofu er varðar almannahagsmuni og þjóðaröryggi í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021. Heimild stofnunarinnar til að afla upplýsinga frá fjarskiptafyrirtæki sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála er varða almannahagsmuni og þjóðaröryggi verði ótvíræð.

Fjarskiptanet og fjarskiptaþjónusta eru undirstaða samfélagslega og efnahagslega mikilvægar starfsemi og frumskylda ríkisvaldsins að gera viðeigandi ráðstafanir með tilliti til

þjóðaröryggis og almannahagsmuna. Með frumvarpinu er lagt til að aukin áhersla á áhættu- miðað eftirlit með fjarskiptastarfsemi með tilliti til öryggisþátta endurspeglar í viðeigandi löggjöf. Í allri eftirlitsstarfsemi er forgangsroðun óhjákvæmileg en ljóst má vera að skýrar eftirlitsheimildir, ekki síst um nauðsynlega upplýsingaöflun, eru grundvallaratriði, sbr. a-lið ákvæðisins. Í ljósi smæðar markaðarins má líta svo á að samlegðaráhrif séu veruleg með hefð- bundnu eftirliti Fjarskiptastofu með framkvæmd 47. gr. fjarskiptalaga og annarra reglna er varða öryggisskipulag fjarskipta fyrirtækja. Nýmæli er hins vegar fólgið í b-lið ákvæðisins sem kveður á um að vegna hlutverks Fjarskiptastofu er varðar almannahagsmuni og þjóðaröryggi verði stofnuninni heimilt að krefjast upplýsinga um eigendur, keðju eigenda og þá aðila sem raunverulega fara með atkvæðisrétt, stjórnarmenn, framkvæmdastjóra, eftirlits- og stjórnkerfi innan fjarskipta fyrirtækis. Með eftirlits- og stjórnkerfi (e. governance structure) er ekki síst átt við að ferli ákvarðanatöku og skoðun á eftirlits- og stjórnkerfi miði einkum að því að greina hvaða aðilar fara með ákvarðanatökuvald innan fyrirtækis.

Í c-lið er lagt til að lögfest verði heimild til handa Fjarskiptastofu um álagningu stjórnvalds- sekta vegna brota gegn skyldu til að afhenda stofnuninni réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar skv. 1. og 6. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021. Sektorviðmið eru í samræmi við ákvæði fyrirhugaðs (endurflutts) frumvarps til laga um fjarskipti. Ef til kemur ber Fjarskiptastofu við ákvörðun á fjárhæð sekta að hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða.

Um 5. gr.

Lagðar eru til breytingar á ákvæðum laga um erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri, nr. 34/1991. Þau falla undir málefna svið ferðamála-, viðskipta- og menningarmálaráðherra, sbr. forsetaúrskurð nr. 126/2021 um skiptingu starfa ráðherra.

Lagt er til að ráðherra fái heimild til að binda erlenda fjárfestingu skilyrðum í því skyni að koma í veg fyrir að hún geti ógnað öryggi landsins, gengið gegn allsherjarreglu eða öðrum þeim atriðum sem talin eru upp í 2. mgr. 12. gr. Með heimildinni verði ráðherra þannig ekki aðeins mögulegt að stöðva alfarið fjárfestingu líkt og gildandi lög kveða á um heldur geti hann jafnframt bundið hana þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru til að gæta að þjóðaröryggis- hagsmunum. Gert er ráð fyrir að ráðherra veiti þeim fjárfesti, sem ákvörðun um skilyrði muni beinast gegn, tækifæri til að tjá sig um efni fyrirhugaðra skilyrða áður en þau eru ákveðin. Í því ferli felst að reynt er að ná samkomulagi um efni skilyrðanna en ef slíkt samkomulag næst ekki getur ráðherra bundið fjárfestinguna skilyrðum einhliða eða ákveðið að beita 2. mgr. 12. gr. laganna og stöðvað hana alfarið. Átta vikna frestur sem ráðherra hefur til að taka ákvörðun um að stöðva fjárfestingu skv. 2. mgr. 12. gr. framlengist um þann tíma sem fjárfesti er veittur til að koma að sjónarmiðum sínum. Með því er tryggt að frestur ráðherra til rannsóknar málsins er óháður þeim tíma sem viðkomandi fjárfesti er veittur til að koma að sínum sjónarmiðum en ráðherra getur þurft að bregðast við þeim sjónarmiðum með frekari rannsókn málsins og því eðlilegt að fresturinn framlengist sem þessu nemur. Frestur ráðherra skv. 2. mgr. 12. gr. verður að telja fremur stuttan og almennt mun styttri en við rýni erlendra fjárfestinga í nágrenna- löndum Íslands. Þrátt fyrir það eru í frumvarpi þessu ekki lagðar til breytingar á frestinum nema hvað varðar réttaráhrif þess að fjárfesti sé veitt tækifæri til að tjá sig um efni fyrirhugaðra skilyrða.

Mikilvægt er m.a. í ljósi meðalhófssjónarmiða að ráðherra hafi heimild til að ganga skemur en stöðvun fjárfestingar með setningu skilyrða sem hann telur viðhlítandi í því skyni að koma í veg fyrir að hún geti ógnað öryggi landsins, gengið gegn allsherjarreglu, almannaoöryggi, o.s.frv. Sambærilega heimild er að finna í dönskum og norskum lögum um fjárfestingarýni,

sbr. einnig ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/452 um almenna umgjöf um reglur um fjárfestingarýni í löggjöf aðildarríkja sambandsins. Til hliðsjónar má einnig benda á heimild Samkeppniseftirlitsins til að setja samruna eða yfirtöku skilyrði til að koma í veg fyrir annars skaðleg áhrif samruna á virka samkeppni þannig að ekki þurfi að koma til ógildingar þeirra, sbr. ákvæði V. kafla samkeppnislaga, nr. 44/2005. Veita verður ráðherra viðtækt svigrúm við mat á efni skilyrða skv. 5. gr. frumvarpsins, enda séu þau fallin til að ná þeim markmiðum varðandi vernd öryggis landsins, allsherjarreglu o.fl. sem að er stefnt. Getur enda verið mjög breytilegt frá einu tilviki til annars að hverju skilyrði gætu beinst og fer það eftir eðli fjárfestingarinnar sem til skoðunar er á hverjum tíma. Skilyrðin geta þannig með jöfnum höndum beinst að þeim erlenda fjárfesti sem í hlut á hverju sinni, stjórnarmönnum eða öðrum stjórnendum hans, t.d. um mat á hæfi þeirra til að koma að stjórn þess fyrirtækis sem fjárfest er í hvað varðar þekkingu þeirra, hæfni, reynslu og orðspor, og einnig geta skilyrðin lotið að starfsemi eða rekstri þess fyrirtækis sem fjárfest er í, hvernig það geti ráðstafað tilteknum eignum, réttindum eða skyldum sem tengjast þjóðaröryggishagsmunum, eða önnur þau atriði sem nauðsynlegt er að tryggja til að gætt sé að markmiðum um vernd þjóðaröryggis, allt eftir eðli þeirrar fjárfestingar sem er til skoðunar hverju sinni. Enn fremur gætu skilyrði á grundvelli ákvæðisins lotið að úrræðum ráðherra til að hafa eftirlit með því að skilyrðum sé fylgt og reglulega upplýsingagjöf fjárfestis þar að lútandi, t.d. með árlegri skýrslugjöf, en fyrirmæli í þá veru má t.d. finna í dönskum lögum um fjárfestingarýni.

Skilyrði á grundvelli ákvæðisins geta aðeins verið þess eðlis að með þeim sé stefnt að því að koma í veg fyrir að fjárfestingin teljist ógn við öryggi landsins, allsherjarreglu o.fl., sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna. Skilyrðin geta þannig ekki lotið að öðrum markmiðum eða hagsmunum. Ber þar helst að nefna að skilyrði sem lúta að markaðshegðun viðkomandi fyrirtækis, áhrifum viðkomandi fjárfestingar á virka samkeppni og fleiri slík atriði sem lúta að samsetningu markaða eða markaðssókn geta almennt ekki fallið hér undir. Slík skilyrði kunna stjórnvöld hins vegar að geta sett á grundvelli samkeppnislaga og heyrir slíkt mat undir Samkeppniseftirlitið. Slík skilyrði kunna að vera sett eftir samrunarannsókn eftirlitsins í tengslum við tiltekna fjárfestingu en geta einnig verið sett í kjölfar rannsóknar á háttsemi fyrirtækja á markaði. Áður en slík skilyrði eru sett þarf að fara fram ítarleg hagfræðileg rannsókn á áhrifum þeirra.

Þótt ekki sé vikið að tímalengd skilyrða í 5. gr. frumvarpsins má almennt gera ráð fyrir að þau yrðu látin gilda út þann tíma sem hlutaðeigandi fjárfestir heldur á eignarhlut eða réttindum yfir því atvinnufyrirtæki sem fjárfesting tekur til. Enn fremur kæmi til greina að gera áskilnað um að skilyrði skuli endurskoðuð að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, eða að ákveðnum tíma liðnum, allt eftir eðli máls hverju sinni.

Í b-lið eru fyrirmæli um úrræði sem ráðherra getur gripið til í tilefni af brotum gegn skilyrðum sem ráðherra hefur sett fjárfestingu skv. 5. mgr. 12. gr. Lagt er til að ráðherra geti við þessar aðstæður tekið ákvörðun um að hlutaðeigandi fjárfesting skuli ganga til baka, að viðlögðum dagsektum sem lögveð fylgi í réttindum viðkomandi fjárfestis. Enn fremur geti ráðherra lýst atkvæðisrétt fjárfestis í viðkomandi atvinnufyrirtæki óvirkan, og/eða krafist innlausnar á hlut eða réttindum fjárfestis í atvinnufyrirtækinu gegn endurgjaldi sem ákveðið skal samkvæmt samkomulagi eða eftir reglum laga um framkvæmd eignarnáms. Eru framangreind úrræði sambærileg þeim sem kveðið er á um í dönskum lögum um fjárfestingarýni. Það kemur í hlut ráðherra að meta atviksbundið hvert eða hver framangreindra úrræða séu best fallin til þess að koma á lögum ástandi, eftir að hlutaðeigandi fjárfestir hefur árangurslaust verið krafinn um úrbætur.

Um 7. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi. Sjá jafnframt umfjöllun í kafla 4 í greinargerð.