

Nefndarálit með breytingartillögu

um 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 meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Birgi Rafn Þráinsson og Sigríði Rafnar Pétursdóttur frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, Heimi Skarphéðinsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Hrafnkel V. Gíslason, Sigurjón Ingvason og Unni Kristínu Sveinbjarnardóttur frá Fjarskiptastofu, Erling Frey Guðmundsson, Jóhann Svein Sigurleifsson og Jón Inga Ingimundarson frá Ljósleiðaranum, Hlyn Halldórsson lögmann Ljósleiðarans, Sigríði Mogensen og Björgu Ástu Þórðardóttur frá Samtökum iðnaðarins, Heiðrúnu Björk Gísladóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Öglu Eir Vilhjálmstöttur frá Viðskiptaráði Íslands, Bjarna M. Jónsson frá Orkufjarskiptum hf., Örnú Rut Gunnarsdóttur og Gunnar Björn Þórhallsson frá Tengi hf., Björn Davíðsson frá Snerpu, Magnús Þór Kristjánsson og Halldór Hallgrímsson Grönvold frá Samkeppniseftirlitinu, Jón Bjartmarz, Elisabetu Pálmadóttur og Runólf Þórhallsson frá ríkislögreglustjóra, Þórhall Ólafsson og Magnús Hauksson frá Neyðarlínunni, Gunnar Þór Pétursson prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík, Friðrik Árna Friðriksson Hirst framkvæmdastjóra Lagastofnunar Háskóla Íslands, Auði Ingu Ingvarsdóttur og Jón Ríkhart Kristjánsson frá Mílu, Orra Hauksson og Eirík Hauksson frá Símanum, Pál Ásgrímsson og Sigurbjörn Eiríksson frá Sýn, Margréti Tryggvadóttur, Benedikt Ragnarsson og Gunnar Ólafsson frá Nova og Heimi Örn Herbertsson lögmann Nova.

Nefndinni bárust umsagnir frá Ljósleiðaranum, Mílu, Neyðarlínunni, Nova, ríkislögreglustjóra, Samkeppniseftirlitinu, Símanum, Sýn og sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Viðskiptaráði Íslands. Þá bárust nefndinni þrjú minnisblöð frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu.

Með frumvarpinu eru lagt til að gerðar verði ítarlegri kröfur til fjarskiptafyrirtækja um áhættustýringu og viðbúnað, sérstaklega hvað varðar útvistun rekstrarþátta út fyrir íslenska lögsögu. Þá er lagt til að lögfest verði ákvæði sem lýtur að staðsetningu fjarskiptaneta og að skýrar verði kveðið á um eftirlitsheimildir Fjarskiptastofu og hlutverk hennar er varðar almannahagsmuni og þjóðaröryggi. Að lokum er 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, almannaoöryggi o.s.frv.

Umfjöllun nefndarinnar.

Mat á kostnaði ríkissjóðs við lögfestingu frumvarpsins.

Við framlagningu frumvarpsins fylgdi því ekki kostnaðarmat líkt og skylt er skv. 37. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, og 66. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Óskað var eftir því við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið að nefndinni yrði sent kostn-

aðarmat ráðuneytisins vegna málsins. Nefndinni barst slíkt mat ráðuneytisins 28. janúar 2022, þar sem fram kemur að verði frumvarpið að lögum sé gert ráð fyrir að kostnaður Fjarskiptastofu vegna eftirlits hækki varanlega um 20 millj. kr. á ársgrundvelli eða sem nemur einu ársverki sérfræðings. Sá áætlaði kostnaður komi til frádráttar við endanlegt mat á áhrifum vegna fyrirhugaðs frumvarps til nýrra heildarlaga um fjarskipti. Verði frumvarpið óbreytt að lögum sé gert ráð fyrir að ófjármagnaður kostnaður vegna aukins umfangs hjá Fjarskiptastofu verði tekinn til skoðunar við endurskoðun fjármálaáætlunar samhliða öðrum ófjármögnum kostnaði stofnunarinnar vegna fyrirhugaðra nýrra heildarlaga um fjarskipti. Ekki sé áætlaður eða fyrirséður kostnaður af samþykkt 5. gr. frumvarpsins að mati atvinnu-vega- og nýsköpunarráðuneytis sem kom að vinnslu frumvarpsins.

Heildarendurskoðun fjarskiptalaga.

Á fundi nefndarinnar komu fram sjónarmið þess efnis að þær aðgerðir sem mælt væri fyrir um í frumvarpinu væru ótímabærar í ljósi þess að fyrirhugaður væri endurflutningur frumvarps til nýrra fjarskiptalaga á næstunni samkvæmt þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar. Rétt væri að efnisákvæði frumvarpsins væru heldur tekin inn í heildarendurskoðun fjarskiptalaga og þannig tekin afstaða til ákvæðanna með heildstæðum hætti. Líkt og fram kemur í minnisblaði ráðuneytisins var frumvarpið liður í endurmati stjórnvalda á áætlunum og viðbúnaði í kjölfar orðinna og mögulegra breytinga á eignarhaldi fjarskiptainnið, svo sem fjárfestinga erlendra aðila í grunnvirkjum og fjarskiptaþjónustu hér á landi. Meiri hlutinn tekur undir það mat ráðuneytisins að með frumvarpinu sé tekið mikilvægt skref í að bæta lagaumgjörð um almannahagsmuni og þjóðaröryggi á sviði fjarskipta. Hins vegar leggur meiri hlutinn til að lögfestingu hluta frumvarpsins verði frestað og komi til frekari skoðunar við undirbúning framlagningar eða við þinglega meðferð á áður nefndu frumvarpi til heildarlaga um fjarskipti, sjá umfjöllun í kaflanum um breytingartillögur nefndarinnar.

Neyðarlínan og ríkislögreglustjóri bentu á að löggjöf skortir um neyðar- og öryggisfjarskipti. Það sé alvarlegur ágalli á gildandi löggjöf um fjarskiptaþjónustu að hvergi sé að finna skilgreiningu á því sem talið sé til neyðar- og öryggisfjarskipta og hvaða kröfur gera verði til áreiðanleika þeirra fjarskipta. Meiri hlutinn telur mikilvægt að tryggja neyðar- og öryggisfjarskipti eins og kostur er og beinir því til ráðuneytisins að taka málefnið til skoðunar við endurskoðun laga um fjarskipti.

Aðgreining lóðrétt samþætts fyrirtækis að eigin frumkvæði.

Í umsögn Ljósleiðarans kom fram að nauðsynlegt væri að bæta inn í frumvarpið ákvæði 57. gr. frumvarps til laga um fjarskipti sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi (209. mál) svo að Fjarskiptastofa gæti metið áhrif yfirstandandi eigendaskipta á Mílu ehf. á fjarskiptamarkað og leggja á, viðhalda eða afturkalla kvaðir sem í gildi væru á viðkomandi markaði eftir því sem Fjarskiptastofa teldi tilefni til. Ákvæðið tók til aðgreiningar lóðrétt samþætts fyrirtækis að eigin frumkvæði. Að höfðu samráði við ráðuneytið telur meiri hlutinn ekki þörf á að leggja fram slíka breytingu þar sem framlagning frumvarps til heildarlaga um fjarskipti er fyrirhuguð í þessum mánuði. Auk þess yrði slíku ákvæði ekki beitt afturvirkum þegar gerða samninga.

Tilkynningarskylda.

Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins skal fjarskiptafyrirtæki tilkynna Fjarskiptastofu án tafar um nýjar upplýsingar eða annað sem tengist áfallapoli fjarskiptaneta eða fjarskiptaþjónustu og varðar almannahagsmuni eða þjóðaröryggi. Á fundum nefndarinnar kom fram

að ákvæðið væri verulega íþyngjandi og óljóst hvaða upplýsingar og tilvik geti fallið undir það. Meiri hlutinn áréttar það sem kemur fram í greinargerð frumvarpsins um tilgang ákvæðisins, þ.e. að styðja við forsendur og aðstöðu stjórnvalda til að bregðast við ef þörf krefur í því skyni að tryggja almannahagsmuni og þjóðaröryggi eins og kostur er. Líkt og fram kemur í minnisblaði ráðuneytisins var við mótnun ákvæðisins horft til orðalags 2. mgr. 8. gr. laga um þjóðaröryggisráð, nr. 98/2016, sem kveður á um tilkynningarskyldu til þjóðaröryggisráðs um nýjar upplýsingar eða annað sem kunnir að varða þjóðaröryggisstefnuna eða öryggi ríkisins og almennings.

Staðsetningarskylda.

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins getur ráðherra í reglugerð kveðið á um að kerfi og búnaður í fjarskiptanetum, sem teljast mikilvæg með tilliti til almannahagsmuna og þjóðaröryggis, og er nauðsynlegur fyrir virkni eða stjórnun fjarskipta innan landsins skuli staðsettur í íslenskrri lögsögu. Skilyrði þessa er að ráðherra hafi fengið umsagnir frá Fjarskiptastofu og ríkislögreglustjóra. Í reglugerðinni getur ráðherra einnig kveðið á um að rekstur slíks búnaðar og kerfa skuli fara fram í íslenskrri lögsögu, þ.m.t. umsjón og eftirlit með virkni og ástandi fjarskiptaneta. Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að ákvæðið væri of opið og athugunarefni hvort í því fælist of víðtækt framsal löggjafarvalds til ráðherra. Nærtækara væri að kveða á um staðsetningarskyldu í lögum.

Meiri hlutinn tekur ekki undir þau sjónarmið og bendir á að vandmeðfarið er að lögfesta slíka skyldu. Málefnalegar ástæður geta verið fyrir því að fjarskiptabúnaður og kerfi sem varða virkni eða stjórnun fjarskipta séu staðsett utan íslenskrar lögsögu, bæði efnahagslegar/fjárhagslegar sem og tæknilegar. Notkun á skýjavinnsluþjónustu erlendra þjónustuaðila er skýrt dæmi um slíkt. Sérstakar kröfur eru gerðar til slíkrar útvistunar sbr. 2 mgr. 1. gr. frumvarpsins. Lögfesting á skyldu til að staðsetja tiltekinn fjarskiptabúnað, -kerfi eða rekstur þeirra í íslenskrri lögsögu getur takmarkað slíka útvistunarmöguleika umfram þær kröfur og gæta þarf að meðalhófsreglu. Hins vegar kann að koma upp sú staða, út frá áhættumati, jafnvel með skömmum fyrirvara, að óhjákvæmilegt teljist að grípa til þess úrræðis að gera kröfu um að tiltekinn fjarskiptabúnaður, -kerfi eða rekstur skuli staðsettur í íslenskrri lögsögu, enda varði það verulega almannahagsmuni eða þjóðaröryggi. Meiri hlutinn áréttar að til grundvallar slíkri ákvörðun þarf að liggja fyrir áhættumat sem felur í sér skýra afmörkun þess sem staðsetningarkrafa er gerð til. Þar sem slíkt áhættumat tekur stöðugum breytingum vegna þátta eins og tækni framfara, netögn og viðbragðsáætlana er lögfesting á afmörkun þess sem staðsetningarskylda yrði gerð um afar erfið og tæki örum breytingum.

M.a. af framangreindum ástæðum má telja heppilegra að mælt sé fyrir um heimild ráðherra til að kveða á um staðsetningarskyldu og útfærslu hennar í reglugerð heldur en að hún sé lögfest. Þá telur meiri hlutinn að reglugerðarákvæðið sé þannig útfært að nægjanlega skýrt sé kveðið á um umfang og takmörk þeirrar skyldu sem um ræðir. Meiri hlutinn áréttar að um er að ræða vandmeðfarna heimild ráðherra sem einungis skal grípa til á grundvelli ítarlegs áhættumats og að viðhöfðu samráði við alla helstu haghafa.

Breytingartillögur nefndarinnar.

Útvistun á afmörkuðum þáttum starfsemi fjarskiptafyrirtækja (1. og 2. mgr. 1. gr.).

Ákvæði 1. og 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins lýtur að útvistun fjarskiptafyrirtækis á afmörkuðum þáttum starfsemi sinnar til þriðja aðila og/eða út fyrir íslenska lögsögu og eru þar gerðar ákveðnar kröfur til fjarskiptafyrirtækja varðandi slíka útvistun. Fram kom töluverð gagnrýni á orðalag ákvæðanna um að það væri of almennt. Skilja mætti ákvæðið sem svo að átt væri

við sérhvern þátt í starfsemi fjarskiptafélags, t.d. launaútreikninga. Í fyrirtækjarekstri þætti almennt eðlilegt að hafa val um að útvista starfsemi eða verkefnum sem ekki tilheyra meginstarfsemi fyrirtækja og einskorða ætti kröfur ákvæðisins varðandi útvistun við kerfishluta sem tilheyra grunn- eða kjarnabúnaði fjarskiptanetsins. Þá var einnig bent á að ekki væri skýrt hvað átt væri við með hugtakinu „útvistun“ í skilningi ákvæðisins. Ekki er að finna skilgreiningu hugtaksins í greinargerð frumvarpsins en samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er átt við hvers konar þjónustu sem öðrum aðila er falin, svo sem hýsing búnaðar eða rekstur búnaðar og kerfa, jafnvel innan samstæðu.

Ljóst er að með 1. og 2. mgr. eru lagðar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki varðandi útvistun og er að mati meiri hlutans mikilvægt að þær kvaðir séu skýrt afmarkaðar og ekki umfangsmeiri en þörf er á með hliðsjón af almannahagsmunum og þjóðaröryggi. Þær kröfur sem gerðar eru til fjarskiptafyrirtækja vegna útvistarinnar í 1. og 2. mgr. 1. gr. eru aðallega mikilvægar að því er varðar þætti í starfsemi fjarskiptafyrirtækis sem nauðsynlegir eru fyrir virkni, vernd eða stjórnun fjarskipta, þ.e. þjónustu og kerfi eða net sem áhrif hafa á rekstrarsamfellu fjarskiptanets eða fjarskiptaleynd. Leggur meiri hlutinn því til breytingu á orðalagi 1. og 2. mgr. þessu til samræmis. Samhliða leggur meiri hlutinn til breytingu á 1. mgr. þannig að ekki verði gerð krafa um ákvæði í þjónustusamningi um aðgengi Fjarskiptastofu að starfsstöð þjónustuveitanda enda getur verið ómögulegt að tryggja með þjónustusamningi aðgengi að starfsstöð þjónustuveitanda svo sem þegar um útvistun í skýjavinnsluþjónustu er að ræða. Á fundum nefndarinnar kom fram gagnrýni á þá skyldu fjarskiptafyrirtækja, sem mælt er fyrir um í 2. mgr., að fyrirtæki geti fært útvistaða starfsemi undir íslenska lögsögu og að fyrirtæki skuli grípa til slíkra ráðstafana eins fljótt og mögulegt er ef hætta er talin á að útvistunin ógni rekstrarsamfellu eða fjarskiptaleynd og varði almannahagsmuni eða þjóðaröryggi. Fram kom að frekar ætti að leggja áherslu á að tryggja virkni fjarskiptaþjónustu þótt tilteknum þáttum hennar sé útvistað erlendis en slíkt ákvæði myndi tryggja betur viðbragðsflýti og rekstrarsamfellu. Íþyngjandi getur verið fyrir fjarskiptafyrirtæki að færa útvistaða starfsemi sína aftur undir íslenska lögsögu og ekki þörf á að gera kröfu þar um ef möguleiki er að fyrirtæki geti tryggt áframhaldandi starfsemi og takmarkað tjón með öðrum hætti. Í fyrri málslið ákvæðisins er fjallað um hvernig fyrirbyggja eigi tjón en í síðari málslið þess er fjallað um hvernig bregðast eigi við þegar tjón er orðið. Með vísan til meðalhófssjónarmiða telur meiri hlutinn rétt að leggja til breytingar á 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins þannig að fjarskiptafyrirtæki hafi meira svigrúm til þess að meta sjálfst hvernig best sé að bregðast við annars vegar yfirvofandi hættu gagnvart rekstrarsamfellu eða fjarskiptaleynd og hins vegar rofi á þessum þáttum. Meiri hlutinn leggur áherslu á að markaðsaðilar sinni áhættustýringu og viðbúnaði í rekstri sínum með fullnægjandi hætti og minna á að í hlut Fjarskiptastofu kemur að rýna í viðbrögð við alvarlegum atvikum eftir á, í því skyni að stuðla að stöðugri viðleitni til eflingar áfallapóls fjarskiptaþjónustu og fjarskiptaneta.

Úttektir, prófanir og kostnaður (2. og 3. másl. 6. mgr. 1. gr.).

Í 6. mgr. 1. gr. er kveðið á um heimild Fjarskiptastofu til að gera úttektir og prófanir á því hvort fjarskiptafyrirtæki uppfylli kröfur fjarskiptalaga um upplýsingaöryggi og virkni fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu. Þá kemur fram að Fjarskiptastofa geti jafnframt gert kröfu um að til þess bær utanaðkomandi aðili geri úttektir og prófanir og kveðið á um framvísun skjalfestra niðurstaðna hlutaðeigandi. Að lokum kemur fram að kostnaður vegna úttekta og prófana skuli greiddur af viðkomandi fjarskiptafyrirtækjum. Við umfjöllun nefndarinnar var bent á að í ákvæðinu er hvergi að finna takmörkun á umfangi eða kostnaði vegna slíks eftirlits. Þannig verði fjarskiptafyrirtækjum gert skylt að bera allan kostnað vegna hvers konar

úttekta eða annars konar eftirlits sem Fjarskiptastofu kunnir að þykja nauðsynleg. Þá greiði fjarskiptafyrirtæki nú þegar hlutfall af tekjum til Fjarskiptastofu. Meiri hlutinn telur rétt að fyrir hendi sé almenn heimild Fjarskiptastofu til að gera úttektir og prófanir, sbr. 1. málsl. ákvæðisins. Með vísan til framangreindra athugasemda er hins vegar að mati meiri hlutans þörf á því að ákvæði um úttektir utanaðkomandi aðila og skyldu fjarskiptafyrirtækja til að greiða fyrir úttektir og prófanir fái frekari skoðun við undirbúning framlagningar eða þinglega meðferð frumvarps til heildarlaga um fjarskipti. Leggur meiri hlutinn því til að 2. og 3. málsl. 6. mgr. falli brott.

Stjórnvaldssektir (c-liður 4. gr.).

Með c-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin bætist heimild Fjarskiptastofu til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota gegn skyldu til að afhenda stofnuninni réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar skv. 1. og 6. mgr. 15. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021. Stjórnvaldssektin geti numið allt að 4% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá fjarskiptafyrirtækinu. Á fundum nefndarinnar kom fram mikil gagnrýni á orðalag og efni ákvæðisins. Bent var á að í greinargerð með frumvarpinu væri fjárhæð stjórnvaldssekta hvergi rökstudd en ljóst væri að fjárhæð sektanna sem hlutfall af heildarveltu síðasta rekstrarárs gæti verið óhóflega há. Stjórnvaldssektir væru refsikennd viðurlög og yrði því að gera ríkar kröfur um skýrleika slíkra ákvæða en ljóst væri að það hvenær upplýsingar væru fullnægjandi eða réttar væri háð mati hverju sinni. Einnig var bent á að stjórnvaldssektir eru ekki hefðbundin eftirlitsúrræði og væri eðlilegra að leggja á dagsektir til að knýja á um þær upplýsingar sem óskað er eftir fremur en stjórnvaldssektir. Heimild til álagningar dagsekta er til staðar í 19. gr. laga nr. 75/2021.

Meiri hlutinn áréttar að nauðsynlegt er að refsheimildir séu rökstuddar með fullnægjandi hætti og ákvæðin skýr svo aðilar geti áttað sig á hvers konar háttsemi varði viðurlögum. Með vísan til þess telur meiri hlutinn rétt að lögfestingu þessa ákvæðis verði frestað og það komi til frekari skoðunar við undirbúning framlagningar eða þinglega meðferð frumvarps til heildarlaga um fjarskipti. Leggur meiri hlutinn því til að c-liður 4. gr. falli brott.

Aðrar breytingar sem meiri hlutinn leggur til eru tæknilegs eðlis og er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.

a. 1. og 2. mgr. orðist svo:

Fjarskiptafyrirtæki sem útvistar starfsemi sem nauðsynleg er fyrir virkni, vernd eða stjórnun fjarskipta, skal gera um það skriflegan þjónustusamning við þjónustuveitanda. Í þjónustusamningi skal með skýrum hætti afmarka hlutverk og skyldur beggja aðila, tilgreina útvistaða starfsemi og tryggja aðgang Fjarskiptastofu að viðeigandi upplýsingum frá þjónustuveitanda vegna eftirlits á grundvelli laga þessara.

Fjarskiptafyrirtæki sem útvistar út fyrir íslenska lögsögu starfsemi sem nauðsynleg er fyrir virkni, vernd eða stjórnun fjarskipta á Íslandi, skal grípa til viðeigandi ráðstafana eins fljótt og mögulegt er, ef hætta er talin á að útvistunin ógni rekstrar-samfellu eða fjarskiptaleynd og varðar almannahagsmuni eða þjóðaröryggi. Ef slík

útvistun veldur rofi á rekstrarsamfellu eða fjarskiptaleynd sem varðar almannahagsmuni eða þjóðaröryggi skal fjarskiptafyrirtæki bregðast við án tafar í því skyni að tryggja áframhaldandi starfsemi og takmörkun á tjóni, eftir atvikum með því að færa starfsemina undir íslenska lögsögu.

- b. 2. og 3. másl. 6. mgr. falli brott.
 - c. Við bætist nýr liður, svohljóðandi: Í stað „10. mgr.“ í 1. másl. 11. mgr. komi: 18. mgr.
2. Við 2. gr.
- a. 1. másl. orðist svo: 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 skuli vera staðsettur í íslenskri lögsögu, að því gefnu að búnaðurinn og kerfin sem um ræðir séu nauðsynleg fyrir virkni eða stjórnun fjarskipta innan landsins.
 - b. Fyrirsögn greinarinnar orðist svo: *Öryggishagsmunir vegna starfsemi fjarskiptafyrirtækja utan íslenskrar lögsögu.*
3. C-liður 4. gr. falli brott.

Bjarni Jónsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins og skrifar undir álitid með heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 3. febrúar 2022.

Vilhjálmur Árnason,
form.

Njáll Trausti Friðbertsson,
frsm.

Bjarni Jónsson.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Orri Páll Jóhannsson.

Líneik Anna Sævarsdóttir.