

Alþingi Skrifstofa Alþingis, nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 16. maí 2023  
Tilvísun: 2023040064/15.3.4

**Efni: Umsögn um stjórnarfrumvarp lagt fram á 153. löggjafarþing 2022–2023 - Þingskjal  
1480 — 947. mál.**

I

### Inngangur

Þann 27. apríl 2023 barst Fjaraskiptastofu (hér eftir FST) frumvarp til laga um fjaraskipti o.fl. (fjaraskiptanet, skráning, eftirlit o.fl.) 947. mál. Frumvarpið var samið í háskóla-, vísinda- og iðnaðarráðuneytinu og hefur að geyma breytingar á lögum um fjaraskipti, lögum um íslensk landshöfuðlén og lögum um Fjaraskiptastofu.

Fjallað er um breytingar á lögum um fjaraskipti, nr. 70/2022 í I. kafla Helstu breytingarnar felast í að lagt er til að bæta við nýrri grein í lög um fjaraskipti nr. 70/2022, 38. gr. a, sem fjallar um opinn heildsöluaðgang að fjaraskiptanetum sem notið hafa ríkisaðstoðar, auk viðbótar við 88. gr. sömu laga um heimild fjaraskiptafyrirtækja til þess að nýta sjálfvirkan, tæknilegan búnað sem sérstaklega er ætlaður til að skanna fjaraskiptaumferð fyrir efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum.

FST styður fyrirhugaðar breytingum á lögum um fjaraskipti nr. 70/2022. Ákvæði um opinn heildsöluaðgang er til þess fallið að tryggja réttaröryggi í málaflokknum og styðja við uppbyggingu fjaraskipta. Þá er með frumvarpinu leitast við að koma í veg fyrir að netið sé notað sem vettvangur fyrir kynferðisofbeldi gegn börnum.

Í II. kafla frumvarpsins eru settar fram breytingatillögur á lögum um íslenskt landshöfuðlén. Fjaraskiptastofa fagnar fram komnum breytingatillögum og telur að breytingarnar séu til þess fallnar að auka gagnsæi og öryggi á notkun á íslensku landshöfuðléni.

Loks er í III. kafla frumvarpsins fjallað um breytingu á lögum um Fjaraskiptastofu, nr. 75/2021. Í 7. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 5. mgr. 25. gr. laga um Fjaraskiptastofu í þeim tilgangi að tryggja að sérstök þagnarskylda hvíli á starfsfólki Fjaraskiptastofu er fer með eftirlit með öryggi fjaraskiptaneta og fjaraskiptaþjónustu sem og starfsfólki netöryggissveita

Nánar verður fjallað um álit FST á breytingatillögum sem koma fram í 947. máli hér að neðan.

### Opinn heildsöluaðgangur að fjarskiptanetum sem hafa notið ríkisaðstoðar

Með frumvarpinu er lagt til að á eftir 38. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 komi ný grein ásamt fyrirögninni: *Opinn heildsöluaðgangur að fjarskiptanetum sem notið hafa ríkisaðstoðar*. Kemur þar fram að veita skuli heildsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum sem byggð eru upp með ríkisaðstoð í þeim tilgangi að auka aðgengi notenda að háhraðapjónustu. Lagt er til að Fjarskiptastofu verði falið að skera úr ágreiningi um aðgang að viðkomandi netum, þ.m.t. um dýpt aðgangs, tæknilega skilfleti og heildsöluverð. Einnig er fjallað um verð fyrir aðgang að fjarskiptanetum en samkvæmt breytingatillögunni skal byggja á verðsamanburði eða á þeim meginreglum um heildsöluverð sem gilda á sömu eða svipuðum heildsölumörkuðum samkvæmt 52. gr.

Ljóst er að uppbygging fjarskiptainnviða og gagnaflutningshraða á landinu hefur verið metnaðarfullt markmið af hálfu íslenskra stjórnvalda á síðustu árum. Eftir að fjarskiptastarfsemi var gefin frjáls hér á landi leiðir það af eðli máls, að ábyrgð á fjárfestingum og nýsköpun á þessu sviði er ekki lengur á hendi hins opinbera og geta afskipti hins opinbera af frjálsum samkeppnismarkaði orkað tvímælis og skekkt samkeppnisstöðu fyrirtækja. Af þeim sökum ber að líta á ríkisaðstoð til uppbyggingar á fjarskiptainnviðum, hvort heldur sem er úr fjarskiptasjóði, með framlögum beint úr ríkissjóði eða framlögum frá sveitarfélögum, þann valkost sem síðast ber að kanna við uppbyggingu fjarskiptainnviða. Hins vegar er ljóst að upp geta komið tilvik þar sem slíkra aðgerða sé þörf, ef t.a.m. um er að ræða landssvæði sem búið hafa við alvarlegan og langvarandi markaðsbrest. Ef gripið er til slíkra aðgerða þarf að gæta þess að þær raski ekki hugsanlegu samkeppnisumhverfi á viðkomandi svæði. Ef tækifæri er nýtt til þess að byggja kerfi umfram þarfir brýnna öryggishagsmuna er mikilvægt að fjárfestingin nýtist öllum markaðsaðilum á jafnræðisgrundvelli, til dæmis með því að veita opinn heildsöluaðgang að slíkum fjarskiptainnviðum.

FST fagnar fyrirhuguðum breytingum sérstaklega í ljósi þess að ekki hefur áður verið fjallað með skýrum hætti um opinn heildsöluaðgang að fjarskiptanetum sem notið hafa ríkisaðstoðar í íslenskum lögum. Þá má líta til þess að framkvæmdastjórn ESB innleiddi í fyrsta skipti leiðbeinandi reglur á sviði ríkisaðstoðar og uppbyggingu ljósleiðaraneta árið 2009. Leiðbeiningarnar byggðust á ákvörðunum og fordæmum framkvæmdastjórnarinnar og dómstóla ESB. Fyrir gildistöku leiðbeininganna voru mál á þessu sviði metin út frá almennum ríkisaðstoðarreglum ESB og SSESB í hverju tilviki fyrir sig.

Þann 8. febrúar 2023 gaf ESA út endurskoðaðar leiðbeiningar um ríkisstyrki til uppbyggingar á háhraðanetum. Um er að ræða innleiðingu á leiðbeiningum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sama efnis frá 12. desember 2022.

Leiðbeiningum ESA er ætlað að auðvelda aðildarríkjum EFTA að skipuleggja og framkvæma aðgerðir til ríkisstuðnings á þessu sviði sem standast kröfur EES-réttar um lögmæta ríkisaðstoð. Taka leiðbeiningarnar m.a. til þess hvernig standa eigi að því að skilgreina og afmarka markaðsbrestssvæði svo forða megi því að ríkisstuðningur hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Leiðbeint er um hvernig úthlutun á ríkisstyrkjum eigi að fara fram í opnu og gagnsæju stjórnsýsluferli þar sem tryggt er að jafnræði aðila sé gætt. Fjallað er um þær kvaðir

sem eigendur ríkisstyrktra fjarskiptainviða þurfa að hlíta og hvaða eftirlitshlutverki fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld hafa að gegna, s.s. varðandi opinn heildsöluaðgang að slíkum innviðum og verðlagningu fyrir hann.

Í kafla 5.2.4.4. leiðbeininga ESA kemur fram að heildsöluaðgangur þriðju aðila að ríkisstyrktum fjarskiptainviðum sé grundvallaratriði í framkvæmd ríkisaðstoðar. Einnig styrki slíkur heildsöluaðgangur samkeppni á þeim mörkuðum sem ráðstöfunin tekur til m.a. með því að koma í veg fyrir að til verði svæðisbundin einokun á þjónustu. Tekið er fram að þegar ríkisstyrkur er veittur til uppbyggingar fjarskiptainviða skal tryggja fyrirtækjum heildsöluaðgang á sanngirnisgrundvelli og án mismununar.

Í leiðbeiningunum er nánar kveðið á um verð fyrir aðgang að fjarskiptanetum í kafla 5.2.4.4.4. Kemur þar fram að við ákvörðun á verði fyrir heildsöluaðgengi að háhraðanetum skuli aðildarríkin tryggja að verð byggist á einum af þremur kostnaðarviðmiðum. Eitt slíkt viðmið er meðalheildsöluverð sem er í gildi á öðrum sambærilegum og samkeppnishæfari svæðum í aðildarríkinu. Er framangreint í samræmi við orðalag breytingatillögunar.

Má draga saman að afstaða FST er sú að lögfesting ákvæðis um opinn heildsöluaðgang að ríkisstyrktum fjarskiptanetum, sem hingað til hefur aðeins verið kveðið á um í leiðbeiningum ESA, vera þess fallna að ýta undir jafnræði samkeppnisaðila á markaðinum og auka réttaröryggi í málaflokknum.

### III.

#### Skönnun fjarskiptaumferðar

Lagt er til í 3. gr. þingskjalsins að við 88. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 bætist við ný málsgrein. Efni málsgreinarinnar er að þrátt fyrir 1. mgr. 88. gr. laganna sé fjarskiptaumferð heimild að nýta sjálfvirkan, tæknilegan búnað sem sérstaklega er ætlaður til að skanna fjarskiptaumferð fyrir efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum. Breytingatillögu þessa má rekja til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2021/1232 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB í þágu baráttu gegn kynferðislegu ofbeldi gegn börnum. Með ákvæðinu er ætlunin að lögfesta undanþáguna.

Gerðin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn en er í skoðun hjá EES-EFTA ríkjunum. Í breytingatillögunni er tekið fram að ekki þyki ástæða til að bíða með að upptökufarlinu ljúki enda ákvæðið mikilvægt til að veita fjarskiptaumferðum heimild til að bregðast við og nýta þá tækni sem til er, til að varna efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum.

FST telur tillöguna gegna mikilvægu hlutverki í baráttunni gegn dreifingu á efni sem inniheldur kynferðisofbeldi gegn börnum. Aftur á móti má færa rök fyrir því að öllum fyrirhuguðum áformum um aðgerðir sem stefna að því að skanna efni fjarskiptaumferðar ætti að fylgja umræða um friðhelgi einkalífsins, sérstaklega þar sem mikil gagnrýni hefur verið uppi í tenglum við skönnun fjarskiptaumferðar í Evrópu.

Til þess að benda á mikilvægi aðgerða má líta til þess að mikil aukning hefur orðið á dreifingu efnis sem sýnir kynferðisofbeldi gegn börnum sérstaklega á tíma heimafaraldursins. Samkvæmt greiningu Europol jókst eftirspurn eftir efni sem sýnir kynferðisofbeldi gegn börnum um 25% á fyrstu mánuðum COVID-19. Þá má einnig líta til þess að samtökin „*the Internet Watch foundation*“ hafa gefið út að 64% aukning hefur orðið á vefsíðum sem sýna kynferðisofbeldi gegn börnum á milli árana 2020 og 2021. Ekki hefur náðst að vinda ofan af

Þessari þróun en áfram varð aukning á þessum tölum árið 2022. Í skýrslu áðurnefndra samtaka frá 2022 kemur fram að 13% aukning hafi orðið á efni sem sýnir kynferðisofbeldi gegn börnum á 7-10 ára milli árana 2021 og 2022. Þessi þróun er verulegt áhyggjuefni enda getur slíkt ofbeldi haft víðtæk áhrif á líf brotapolá. Mikilvægt er að huga að því að þær aðgerðir sem settar eru fram í frumvarpinu eru til verndar viðkvæmasta hóp samfélagsins.

Í þeim tilgangi að vinna gegn misnotkun á þeim möguleikum sem internetið býður í þeim tilgangi að brjóta kynferðislega á börnum á er þörf á skýru regluverki. Fyrirhuguð málsgrein við 88. gr. er heimildaákvæði sem gerir fjarskiptafyrirtækjum kleift að nýta tæknilegan búnað til að greina, efni um kynferðislega misnotkun á börnum við framboð á þjónustu sinni sem ekki er tengd númerum. Um þrönga undanþágu er að ræða og ef fjarskiptafyrirtæki fara út fyrir þann ramma hafa þau gerst brotleg við 1. mgr. 88. gr. sem getur varðar stjórnvaldssektum sbr. m-lið 1. mgr. 103. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022.

### 3.1. Tæknin

Við umfjöllun um skönnun fjarskiptaumferðar kunna eflaust að vakna álitæfni um áreiðanleika og virkni slíkrar tækni.

Fjarskiptafyrirtæki sem skanna fjarskiptaumferð í Evrópu hafa iðulega stuðst við sjálfvirkan búnað sem greinir efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn á börnum (til dæmis Microsoft *PhotoDNA*, Google *CSAI Match* og *Videntifier*). Búnaðurinn leitar því að sérstökum vísbindingum um hugsanlegt kynferðislegt ofbeldi gegn börnum, sem þýðir að þau eru hönnuð til að athuga hvort tiltekið efni sé líklegt til að innihalda kynferðisleg ofbeldi gegn börnum, en ekki hvert nákvæmt innihald þess er.

Hefðbundinn búnaður sem notaður er til að greina efni sem þegar er til staðar og þekkt byggist á tætingu (e. *hashing*) sem skapar stafrænt fingrafar fyrir hverja mynd sem inniheldur kynferðisofbeldi gegn börnum. Hefðbundinn búnaður sem greinir nýtt efni sem sýnir kynferðisofbeldi gegn börnum inniheldur flokkunartækni (e. *classifiers*) og gervigreind. Flokkunartækni felur í sér notkun reikniritis sem flokkar gögn í merka flokka með mynsturgreiningu.

Fyrirtæki sem skönnuðu fjarskiptaumferð fyrir gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2021/1232 fyrir kynferðisofbeldi gegn börnum telja notkun sjálfvirs búnaðar hafa reynst vel og lítið hafi verið um falsjávæðar niðurstöður.

### 3.2. Dulkóðun

Dulkóðun er mikilvægt tæki til að vernda netöryggi og trúnað um samskipti. Þó hefur einnig verið notast við dulkóðun til þess að dreifa efni sem inniheldur kynferðisofbeldi gegn börnum.

Stór hluti tilkynninga um efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum, sem eru til þess fallnar að hefja rannsóknir og bjarga börnum er frá vefsíðum sem eru dulkóðaðar eða gætu orðið dulkóðaðar í framtíðinni.

Samtökin *The National Center for Missing & Exploited Children* áætla að meira en helmingur tilkynninga til þeirra ónýtist vegna „end-to-end“ dulkóðunar. Tilkynningar sem hefðu getað leitt til þess að börnum væri forðað frá áframhaldandi ofbeldi.

Framkvæmdastjórnin vinnur náið með atvinnulífinu til að styðja við rannsóknir á búnaði sem getur skannað slíkt efni á lögmætan hátt með tilliti til grundvallarréttinda borgaranna.

### 3.3. Ábyrgð fjarskiptafyrirtækja

Þá er einnig fjallað nánar um skyldur fjarskiptafyrirtækja við skönnun búnaðarins í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2021/1232. Í fyrsta lagi kemur fram að til þess að komið sé í veg fyrir misnotkun á búnaðinum, sem notaður er til skönnunar fjarskiptaumferðar, verði fjarskiptafyrirtæki að koma á innri verklagsreglum. Í öðru lagi er fjallað um að mikilvægi þess að mannleg yfirferð sé til staðar og eftir atvikum mannleg íhlutun. Í þriðja lagi er kveðið á um að „flöggun“ í kerfinu sé ekki tilkynnt til löggæsluyfirvalda án undangenginnar staðfestingu efnisins með mannlegri yfirferð. Í fjórða lagi að komið verði á viðeigandi málsmeðferð og kæruehimildum til þess að tryggja að notendur geti komið sínum sjónarmiðum á framfæri innan tiltekins frests. Í fimmta lagi skal upplýsa notendur á skýran, áberandi og skiljanlegan máta um undanþáguna frá fjarskiptaleynd í þeim tilgangi að skanna fjarskiptaumferð fyrir kynferðisofbeldi gegn börnum, rökin að baki ráðstöfununum og möguleikanum á því að persónuupplýsingum sé deilt með löggæsluyfirvöldum.

### 3.4. Verklagsreglur um vinnsluna

Til þess að koma í veg fyrir að búnaður sem notaður er við skönnun á fjarskiptaumferð verði misnotaður telur FST koma til greina að nánar megi tilgreina hvernig heimilt sé að nota slíkan búnað og hvernig upplýsingar sem hann safnar verði meðhöndlaðar. Mögulega mætti koma því til leiðar með því að gera þá kröfu til þeirra fjarskiptafyrirtækja sem hyggjast nýta sér undanþáguheimildina að þau setji sér verklagsreglur sem innihalda reglur um hvernig er staðið að vinnslunni.

Fjarskiptafyrirtæki gætu til að mynda litið til eftirfarandi atriða við setningu verklagsreglna:

- Búnaðinn ætti eingöngu að nota þegar hann;
  - (i) er nauðsynlegur til þess að mæta því markmiði að greina efni sem inniheldur ofbeldi gegn börnum;
  - (ii) hefur þá takmörkuðu virkni að skanna fjarskiptaumferð fyrir kynferðisofbeldi gegn börnum;
  - (iii) upplýsingasöfnun er takmörkuð við tilgang vinnslunnar
- Búnaður sem fjarskiptafyrirtæki notast við skimunar ætti fela í sér sem minnst inngríp í friðhelgi einkalífsins, með tilliti til meginreglunar um innbyggða og sjálfgefna persónuvernd samkvæmt 24. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.
- Búnaðurinn ætti ekki að geta ályktað um efni samskipta.
- Búnaðinn ætti einungis nota við greiningu á mynstri sem bendir til þess að efni innihaldi kynferðislegt ofbeldi gegn börnum.
- Ef að villa verður við notkun þeirrar tækni ættu afleiðingar þess leiðréttar tafarlaust.
- Fjarskiptafyrirtæki sem hyggjast notfæra sér slíkan búnað ættu framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd og viðhafa fyrirfram samráð í samræmi 29. gr. og 30. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.
- Búnaðurinn, sem notaður er til að greina mynstur hugsanlegs kynferðisofbeldis gegn börnum, ætti að takmarkast við notkun viðeigandi lykilverka og hlutlægt skilgreindra áhættuþátta.

- Notkun á búnaði til þess að skanna fjarskiptaumferð ætti að vera háð því að notendur hljóti fræðslu um ráðstafanirnar.

#### IV.

#### Breytingar á lögum um höfuðlén

Í II. kafla frumvarpsins eru settar fram breytingatillögur á lögum um íslenskt landshöfuðlén. Fjarskiptastofa fagnar fram komnum breytingatillögum og telur að breytingarnar séu til þess fallnar að auka gagnsæi á notkun á íslensku landshöfuðléni.

##### 4.1 Varðandi 4. gr. frumvarpsins

Á síðastliðnum árum hefur laga- og starfsumhverfi Fjarskiptastofu breyst töluvert. Eftir gildistöku nýrra laga um stofnunina þann 1. júlí 2021 er það eitt af markmiðum stofnunarinnar að stuðla að öryggi almennings, fyrirtækja og samfélagsins alls á sviði fjarskipta og netöryggis. Sérstök áhersla skal lögð á viðbragðsgetu netöryggisveitar og þjónustu við samfélagið, almenning og fyrirtæki, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 75/2021. Skal netöryggisveit stofnunarinnar skv. 2. mgr. 9. gr. laganna, m.a. fyrirbyggja og draga úr hættu á netárásum og öðrum öryggisatvikum í netumdæmi Íslands auk þess að greina ógnir og atvik á frumstigi í netumdæminu, fyrirbyggja og takmarka útbreiðslu þeirra og tjón sem af þeim kann að hljótaskast.

Ljóst er að mikil aukning hefur verið í svokölluðum vefveiðaárásum hér á landi þar sem notuð eru lén, þ.m.t. íslensk landshöfuðlén, til að svíkja út fjármagn af íslenskum almenningi og fyrirtækjum. Aðgangur netöryggisveitar að upplýsingum í rétthafaskrá skráningarstofu gegnir lykilhlutverki netöryggisveitarinnar til að geta brugðist við þessum árásum. Þannig getur sveitin í krafti heimilda sinna beint tilmælum til fjarskiptafyrirtækja að, t.d. sía út spilliumferð, loka tengingum, lénum eða vefslóðum, til að fyrirbyggja árásir og svik og lágmarka þannig það tjón sem af þessu getur hlotist. Fjarskiptastofa telur þá breytingu sem lögð er til í 6. gr. frumvarpsins sem kveður á um ítarlegri skráningarupplýsingar á rétthafa til bóta. Fjarskiptastofa telur þó að ganga þurfi lengra til að takmarka notkun íslenskra léna í slíkum vefveiðaárásum.

Þegar skráningarstofa hefur samþykkt umsókn um notkun á léni eru upplýsingar um lénið og hýsingarstað lénsins skráðar í gagnagrunn skráningarstofunnar og eru upplýsingar um rétthafa, tæknilegan tengilið og hýsingaraðila færðar í svokallaðan WHOIS gagnagrunn. Í WHOIS gagnagrunni eru þannig tengiliðaupplýsingar um rétthafa lénsins, tengilið rétthafa, greiðanda, tæknilegan tengilið og hýsingaraðila. Þessi gagnagrunnur er fyrst og fremst notaður í þeim tilgangi að hafa uppi á eiganda eða hýsingaraðila lénsins ef upp koma villur eða ef vefsíða er misnotuð í einhverjum tilgangi, eins og t.d. að senda út ruslpóst eða í netveiðum. Í dag er ekki gerð krafa um að raunverulegir notendur léna séu gefnir upp og hefur það verið nýtt til leppskráninga á lénum sem svo eru nýtt í vefveiðaárásir. Skráður rétthafi ber fyrir sig þagnarskyldu gagnvart notendum lénanna og ómögulegt er að nálgast þá. Þannig geta aðilar bakvið leppfyrirtækið ítrekað notfært sér lén til að viðhalda svikaherferðum.

Að mati Fjarskiptastofu er nauðsynlegt að bregðast við slíku. Þannig er ekki nægjanlegt að mati Fjarskiptastofu, að hafa einungis skráðar upplýsingar um rétthafa lénsins. Því leggur stofnunin til að gerðar verði breytingar á 4. gr. frumvarpsins og við 2. mgr. 9. gr. laganna bætist skylda á rétthafa að skrá ákveðnar upplýsingar um notenda lénanna, sbr. breytingar á c, d og e -liðum.

Þá er eðlilegt að rétthafi geti ávallt upplýst um hver sé raunverulegur notandi léns. Framangreint myndi takmarka áður nefnda notkun á íslenskum lénum.

Það getur jafnframt verið mikilvægt að koma skilaboðum um mögulega misnotkun á lénum til notenda þeirra. Þannig geta notendur á tíðum verið ómeðvitaðir um að lén þeirra séu notuð í misjöfnum tilgangi. Til að tryggja skilvirkt upplýsingaflæði og skjótt viðbragð er mikilvægt að hægt sé að koma upplýsingum til notenda viðkomandi léns með fljótum hætti. Leggur Fjarskiptastofa því til að við bætist nýr stafliður þar sem rétthafa er gert skylt að skrá netfang sem að hægt að sannanlega áframsendir póst á notanda lénsins.

Leggur Fjarskiptastofa til að ákvæði 4. gr. frumvarpsins orðist svo [undirstr. FST]:

Við 2. mgr. 9. gr. laganna bætist fjórir nýir málslíðir, svohljóðandi: Reglur um skráningu léna skulu geyma upplýsingar um hvernig réttmæti upplýsinganna er sannreynt og skulu birtar opinberlega. Sama gildir um skráningarupplýsingar sem ekki teljast til persónuupplýsinga. Skráningarupplýsingar skulu innihalda nauðsynlegar upplýsingar til að unnt sé að kanna þær nánar með því að hafa samband við rétthafa léna, tæknilegan tengilið léna og áframsendingu tölvupóst til notanda léna. Skráningarupplýsingar skulu að lágmarki hafa að geyma eftirfarandi upplýsingar:

- a. heiti léns,
- b. dagsetningu skráningar,
- c. nafn rétthafa og notanda,
- d. netfang og símanúmer rétthafa og notanda,
- e. netfang og símanúmer tæknilegs tengiliðs rétthafa og notanda,
- f. ef við á, netfang sem að sannanlega áframsendir póst á notanda lénsins

Auk framangreinds telur Fjarskiptastofa nauðsynlegt að tryggja ákveðna eftirfylgni með því að skráningaupplýsingar séu réttar. Þannig væri æskilegt að heimila skráningarstofu að loka fyrir eitt eða fleiri lén rétthafa brjóti rétthafi á skráningarskilyrðum laganna, þ.m.t. framangreindar viðbætur á 2. mgr. 9. gr. Leggur Fjarskiptastofa til að gerðar verði eftirfarandi breytingar á 3. mgr. 9. gr. laganna, þannig að hún yrði svohljóðandi [undirstrikað er breytingartillaga FST]:

*„Skráningarstofa skal stuðla að því að rétthafar léna séu upplýstir um skilyrði skráningar léna samkvæmt lögum þessum. Séu skilyrði um skráningu léna ekki uppfyllt skal skráningarstofa beina ábendingu um úrbætur til rétthafa. Sé ábendingum um úrbætur ekki sinnt skal skráningarstofa fjarlægja vísanir til lénsins úr nafnaþjónum landshöfuðlénsins þar til bætt hefur verið úr. Verði aðili uppvís að því að misnota skráningu léna, t.a.m. um raunverulega notendur, er skráningarstofu heimilt að loka aðgangi hans að skráningarkerfi og/eða fyrir eitt eða fleiri lén á hans nafni. Rétthafi skal ávallt geta upplýst um endanlegan notanda skráðs léns.“*

## 4.2. Nýtt markmiðsákvæði

Með því frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi er m.a. verið að bregðast við ólögmati starfsemi á netinu. Fjarskiptastofa telur eðlilegt að kveða á um ákveðna leiðbeiningu um hvaða lén megji í raun skrá. Íslenska landslénin hefur órjúfanlega tengingu við land og þjóð. Því er mikilvægt að skráningar á landsléninu .is fari saman við þjóðarhagsmuni og verði ekki misnotað í ólögmetum tilgangi eða með þeim hætti að það skaði orðspor Íslands. Samkvæmt gildandi lögum er skráningarstofu í vald sett að setja sér sínar eigin skráningarreglur. Telur Fjarskiptastofa að þörf sé á *almennu markmiðsákvæði* til að tryggja það að skráningarreglur endurspegli þá þjóðarhagsmuni sem hér eru undir. Er því lagt til að í III. kafla gildandi laga verði bætt við eftirfarandi ákvæði:

*„Nafn á léni sem tengist íslenska landshöfuðléninu þarf að samrýmast réttmætum og lögmetum hagsmunum réttshafa þess og skerða ekki lögvarin réttindi annarra. Nafn slíks léns má ekki tengjast refsiverðri starfsemi eða brjóta gegn gildandi lögum. Nafn á léni þarf ennfremur að vera í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og ekki vera til þess fallið að skaða orðspor landsins að öðru leyti.“*

A undanföllum árum hafa komið upp tilvik um skráningu léna sem telja má að gangi gegn ákveðnum þjóðarhagsmunum, t.d. skráning á léninu isis.is o.fl. Almenn markmiðsákvæði sem þetta myndi, að mati Fjarskiptastofu, vera til þess fallið að styrkja löggjöfina og vera skýr og nauðsynlegur leiðarvísir fyrir skráningarstofu og starfandi úrskurðarnefnd léna, sem skipuð er af stjórn ISNIC, til að hafna skráningu léna sem berlega ganga gegn þjóðarhagsmunum og ímynd Íslands.

## 4.3. Áréttung vegna eftirlits FST

Fjarskiptastofa hefur ekki efnislegar athugasemdir við þær breytingatillögur sem að settar eru fram í frumvarpinu en telur mikilvægt í ljósi breytinga sem lagðar eru til á 2. mgr. 9. gr. laganna að áréttu takmarkað eftirlitshlutverk stofnunarinnar á grundvelli 13. gr. laganna, sbr. og g liður 2. mgr. 8. gr. þeirra. En samkvæmt ákvæðinu fer Fjarskiptastofa með eftirlit með því að starfsemi skráningarstofu uppfylli skilyrði laganna. Eftirlitið er þó einungis formlegs eðlis og einskorðast við að stofnunin kalli eftir upplýsingum hvort að skráningaraðili uppfylli þau formlegu skilyrði sem talin eru upp í 6. og 8. gr. laganna. Þannig gera lögin ekki ráð fyrir því að stofnunin leggi efnislegt mat á þær upplýsingar sem berast frá skráningaraðila. Er tekið fram í skýringum við 13. gr. að umfang eftirlitsins verði í „algjöru lágmarki“. Þá er í almennum athugasemdum við frumvarp er varð að lénalögum sérstaklega tiltekið að ekki sé „gert ráð fyrir að fulltrúar stofnunarinnar fari á starfstöð skráningaraðila og geri úttektir, t.d. til að staðfesta efni upplýsinga sem skráningarstofa sendir til stofnunarinnar.“ Að mati Fjarskiptastofu nær framangreint til þeirra breytinga sem lagðar eru til í 4. gr. frumvarpsins á 2. mgr. 9. gr. laganna.

Fjarskiptastofa telur ekki þörf á að fjalla sérstaklega um ákvæði 5. og 6. gr. frumvarpsins að öðru leyti en því að Fjarskiptastofa fagnar því að það verði skýr lagaheimild til handa netöryggissveit stofnunarinnar að fá aðgang að upplýsingum um réttshafa léns. Helst það í hendur við áður nefnt hlutverk sveitarinnar að fyrirbyggja og draga úr tjóni á netárásam í netumdæmi Íslands.



## V.

### Breyting á lögum um Fjarskiptastofu

Í 7. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 5. mgr. 25. gr. laga um Fjarskiptastofu í þeim tilgangi að tryggja að sérstök þagnarskylda hvíli á starfsfólki Fjarskiptastofu er fer með eftirlit með öryggi fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu sem og starfsfólki netöryggissveita. Fjarskiptastofa er mjög áfram um að ákvæðið verði að lögum.

Í V. kafla laga nr. 78/2019, um öryggi net- og upplýsingaöryggi mikilvægra innviða, er fjallað um sérstaka þagnarskyldu sem hvílir á starfsfólki eftirlitsstjórnvalda og netöryggissveitar. Í skýringum við ákvæði 19. gr. netöryggislaganna segir m.a:

*“Ákvæðið tekur til þeirra upplýsinga sem aflað hefur verið, þ.e. afhentar hafa verið framangreindum aðilum eða þeir óskað eftir, frá mikilvægum innviðum í tengslum við eftirlit með öryggi net- og upplýsingakerfa eða vegna meðferðar atvika. Tiltekið er sérstaklega að þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi. Ákvæðinu er ætlað að vera sérstakt þagnarskylduákvæði gagnvart ákvæðum upplýsingalaga, nr. 140/2012.”*

Í 25. gr. laga nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu er hins vegar ekki að finna sambærilegt ákvæði þegar kemur að gögnum um fjarskiptaöryggi. Gildir í raun bara almenna þagnarskylda stjórnslulaga, sem gengur ekki framar upplýsingalögum. Í 5. mgr. 25. gr. er svo vísað til netöryggislaganna en málsgreinin nær einungis til hlutverks stofnunarinnar á grundvelli þeirra laga, þ.e. ekki fjarskiptalaga.

Ákvæði 7. gr. þessa frumvarps tryggir að viðkvæm gögn sem fjarskiptafyrirtæki afhenda Fjarskiptastofu vegna framkvæmdar með eftirliti með öryggi fjarskipta eru undanþegin upplýsingarétti almennings á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012. Sérstök þagnarskylduákvæði sem þetta er að finna í ýmsum sérlögum, t.d. 1. mgr. 41. gr. laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands, 17. gr. laga nr. 34/2012 um heilbrigðisstarfsmenn og 13. gr. laga nr. 55/2009 um sjúkraskrár. Þá hefur úrskurðanefnd um upplýsingamál fjallað um sérstök þagnarskylduákvæði og talið, með gagnályktun frá ákvæði 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, að þau geti, ein og sér, komið í veg fyrir að aðgangur verði veittur að gögnum í vörslu stjórnvalda hvað sem líður ákvæðum upplýsingalaga.

Upplýsingar um skipulag netöryggismála og áhættustýringaumgjörðar fjarskiptafyrirtækja og mikilvægra innviða eru með viðkvæmari gögnum í rekstri aðila. Er ljóst að eftirlitsskyldir aðilar eru mjög áfram um að öryggi gagnanna sé tryggt með þeim hætti að almenningur eða aðrir þriðju aðilar geti ekki fengið aðgengi að slíkum gögnum. Að mati Fjarskiptastofu er því um mikilvægt ákvæði að ræða og ekki má ríkja vafi um að ákvæðið nái til allra þeirra gagna sem falla innan verndarandlags ákvæðisins, þ.e. XII. kafla fjarskiptalaga.

Að mati Fjarskiptastofu er orðalag 7. gr. frumvarpsins með þeim hætti að vafi getur leikið á því hvort það skuli eiga við, sbr. orðalagið “eftir því sem við á”. Orðalag sem þetta er óheppilegt og á ekki við í umræddu ákvæði, enda ljóst að tryggja verður að sérstaka þagnarskyldan sé

óumdeild og þau gögn sem ákvæði XII. kafla fjarskiptalaga nær til séu án nokkurs vafa undirorpin sérstakri þagnarskyldu sem gengur framár rétti almennings til aðgangs að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum.

Fjarskiptastofa leggur því til að 7. gr. frumvarpsins verði breytt m.t.t. framangreinds og verði svohljóðandi:

*“Við 5. mgr. 25. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Skulu ákvæði V. kafla þeirra laga gilda um hlutverk Fjarskiptastofu og netöryggissveitar á grundvelli XII. kafla laga um fjarskipti.”*

Virðingarfyllst,  
f.h. Fjarskiptastofu



---

Kristjana Torfadóttir