

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd
Sendandi: Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið
Dagsetning: 30.05.2023
Málsnúmer: HVIN22110238
Bréfalykill: 3.0

Efni: 153. Löggjafarþing - Frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti og lén - Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti

Vísað er til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis til háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins um minnisblað vegna umsagna sem borist hafa nefndinni um 947. mál sem er frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti, lögum um íslensk landshöfuðlén og lögum um Fjarskiptastofu (fjarskiptanet, skráning, eftirlit o.fl.). Með vísan til 51. gr. þingskaparlaga er óskað eftir að í minnisblaðinu komi fram afstaða ráðuneytisins til þeirra umsagna sem nefndinni hafa borist.

Umsagnir sem borist hafa koma frá Fjarskiptastofu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, ríkislögreglustjóra og Internet á Íslandi hf. (ISNIC).

I. Breytingar á lögum um fjarskipti

Um 2. gr.

Í umsögn Fjarskiptastofu er því fagnað að í 2. gr. frumvarpsins sé með nýrri grein 38. gr. a í lögum um fjarskipti, lögð til lögfesting á opnum heildsöluaðgangi að fjarskiptanetum sem notið hafa ríkisaðstoðar og m.a. vísað til þess að þegar ríkisstyrkur sé veittur til uppbyggingar fjarskiptainnviða skuli tryggja fyrirtækjum heildsöluaðgang á sanngirnisgrundvelli og án mismununar. Í umsögninni er fjallað um leiðbeiningar ESA um ríkisstyrki til uppbyggingar á háhraðanetum og hlutverks stjórnvalda við að fylgja því eftir að farið sé að ríkisstyrkjareglum á þessu sviði.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um 2. gr. frumvarpsins er tekið undir það að fjarskiptafyrirtækin eigi að hafa opinn aðgang að fjarskiptanetum sem sveitarfélögin hafa byggt upp, sbr. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Á móti eru gerðar verulegar athugasemdir við 2. mgr. 2. gr. um verðlagningu á umræddum aðgangi og heimild Fjarskiptastofu til að veita undanþágu frá kröfu um að heildsöluaðgangur skuli byggjast á verðsamanburði í þeim tilvikum þegar fyrirhuguð nýting á fjarskiptaneti stendur ekki undir heildsöluverði. Megináhersla í umsögninni er lögð á það að sveitarfélögin hafi byggt upp fjarskiptanet á þeim svæðum sem fjarskiptafyrirtækin hafa ekki talið markaðslegar forsendur til slíkrar uppbyggingar og að þessi kerfi hafi verið byggð upp, ekki eingöngu með ríkisstyrkjum heldur að stærstum hluta á ábyrgð og kostnað eigenda sveitafélaga og íbúa sveitarfélaga með greiðslu á tengigjöldum. Í þessu felist því að í verulega mörgum tilvikum séu líkur til þess að fyrirhuguð nýting á viðkomandi svæði í hinum dreifðari byggðum muni ekki standa undir heildsöluverði. Slíkar ákvarðandi gætu gert rekstur innviðanna óarðbæra og valdið því að sveitarfélög séu dæmd til þess að selja þessa innviði frá sér á hrakvirði, til sömu fjarskiptafélaga og fengið hafi aðgang að umræddum innviðum á afslætti vegna mögulegra ákvarðana Fjarskiptastofu. Í annan stað geti þetta valdið því að leggja þurfi hærri álögur á aðra notendur kerfisins til að gera það arðbært. Jafnframt kemur fram í umsögninni að þegar markmið tengingar sé til tryggingar fjarskiptaöryggis, svo sem með uppsetningu fjarskiptasenda, telur sambandið að við slíkar aðstæður sé það ekki sveitarfélaganna að

bera kostnað við að bæta fjarskipti vegna öryggissjónarmiða heldur skuli ríkisvaldið fremur styrkja slíkar framkvæmdir og þann kostnað sem orðið getur af slíkum öryggisaðgerðum. Það eigi þó að vera val sveitarfélaga að styrkja slíkar framkvæmdir með afslætti af gjaldskrá sinni en ekki skylda þeirra. Að síðustu telur sambandið að meta hefði þurft áhrifin af þessu á rekstur fjarskiptainnviða sveitarfélaga, áhrif samkeppnislaga á undanþáguna, veita þyrfti frekari leiðbeiningar en gert er í frumvarpinu til þess hvenær heimilt sé að veita slíkar undanþágur og að veruleg hættu felist í því að önnur sveitarfélög veigri sér við því að ganga til ljósleiðarauppbyggingar ef fjarskiptafyrirtæki geti fengið aðgang að kerfinu með afskiptum ríkisvaldsins með verulegum afslætti. Í lok umsagnarinnar er lagt til að umrædd undanþága í 2. másl. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins verði felld brott, en ákvæðið standi að öðru leyti óbreytt og í niðurlagi hennar hnykkj í stuttu máli á þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni.

Af hálfu ráðuneytisins er tekið undir það með Fjarskiptastofu að lögfesting 2. gr. frumvarpsins um opinn heildsöluáðgang sé til þess fallin að ýta undir jafnræði samkeppnisaðila á fjarskiptamarkaði og auka réttaröryggi í málafloknum. Vegna umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um undanþágu 2. mgr. 2. gr. leggur ráðuneytið áherslu á að ákvæðið nær einungis til fjarskiptaneta sem byggð hafa verið upp með ríkisaðstoð. Þá kemur skýrt fram í frumvarpstextanum að Fjarskiptastofa er bundin við reglur um ríkisaðstoð við beitingu undanþágunnar og leiðbeinandi reglur ESA um ríkisaðstoð fyrir breiðbandsþjónustu. Sem stjórnvald er Fjarskiptastofa einnig bundin af stjórnsýslulögum við beitingu undanþágunnar, þ.m.t. meðalhófs- og jafnræðisreglu auk málefnalegra sjónarmiða þannig að taka verður tilliti til hagsmuna sveitarfélaganna og fjarskiptafyrirtækjanna við beitingu undanþágunnar auk markmiða fjarskiptalaga um að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi sem og að auka vernd og valmöguleika neytenda og stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði. Með þetta í huga telur ráðuneytið ekki hættu á því að Fjarskiptastofa muni beita undanþágunni þannig að hún muni grafa undan rekstrargrundvelli fjarskiptainnviða sveitarfélaga eða uppbyggingu þeirra til framtíðar. Það er því mat ráðuneytisins að 2. gr. frumvarpsins eigi að standa óbreytt en rétt í ljósi umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga að hnykkja á framangreindum lagasjónarmiðum um málsmeðferð og ákvarðanir Fjarskiptastofu við beitingu umræddrar undanþáguheimildar í nefndaráli við afgreiðslu frumvarpsins.

Um 3. gr., sbr. 1. gr.

3. gr. frumvarpsins geymir heimild fyrir fjarskiptafyrirtækin við framboð á þjónustu sem ekki er tengd númerum, að nýta sjálfvirkan, tæknilegan búnað sem sérstaklega er ætlaður til að skanna fjarskiptaumferð fyrir efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum. Í umsögn Fjarskiptastofu um þetta ákvæði er eins og í frumvarpinu fjallað um rætur þessarar heimildar í regluverki ESB. Þá er í umsögninni fjallað um sjónarmið varðandi friðhelgi einkalífs, sérstaklega þar sem mikil gagnrýni hefur verið uppi í tengslum við skönnun fjarskiptaumferðar í Evrópu en einnig er farið yfir upplýsingar um aukningu á dreifingu þessa efnis á netinu á tíma heimsfaraldursins. Lögð er áhersla á að um þrönga heimild sé að ræða. Mikilvæg atriði í umsögn Fjarskiptastofu fjalla síðan um álitaeftni um áreiðanleika og virkni þeirrar tækni sem til er fyrir skönnun fjarskiptaumferðar, auk mikilvægi dulkóðunar sem tæki til að vernda netöryggi og trúnað um samskipti. Síðast en ekki síst koma fram mikilvægar ábendingar um ábyrgð fjarskiptafyrirtækja samkvæmt regluverki ESB við notkun búnaðar sem ætlað er að skanna fjarskiptaumferð og einnig að nánar megi tilgreina hvernig heimilt sé að nota búnað sem hér um ræðir og hvernig upplýsingar sem hann safnar verði meðhöndlaðar.

Af hálfu ráðuneytisins er tekið undir mikilvægar ábendingar Fjarskiptastofu í umsögn stofnunarinnar um 3. gr. frumvarpsins, auk þess sem í umræðum við framsöguræðu ráðherra á Alþingi og við yfirferð ráðuneytisins í umhverfis- og samgöngunefnd, komu fram gagnlegar ábendingar og athugasemdir varðandi þessa grein frumvarpsins sem vert er að fara vel yfir. Almennur stuðningur er við það að brugðist sé við því með öllum tiltækum

ráðum að varna dreifingu á efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum. Meginatriðið er hvernig það verður best gert og mikilvægar ábendingar sem borist hafa um ákvæðið kalla að mati ráðuneytisins á nánari útfærslu og breytingar á þessari grein frumvarpsins, sem óhjákvæmilega kallar síðan á frekara samráð. Þar sem stutt er til þingloka leggur ráðuneytið til að beðið verði með að afgangi 3. gr. og þar með einnig 1. gr. frumvarpsins á yfirstandandi þingi, en áætlað að það verði aftur til meðferðar á næsta þingi með þeim breytingum sem talið verður að gera þurfi á ákvæðinu við frekari vinnslu þess.

II. Breytingar á lögum um íslensk landshöfuðlén (lénalög).

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagðar til viðbætur við 2. mgr. 9. gr. lénalaga, þar sem lagt er til að lögfestar verði lágmarks skráningarupplýsingar til að gera það auðveldara að afla upplýsinga um ábyrgðaraðila tiltekinna léna, í tengslum við rannsókn mála hjá lögreglu eða öðrum stjórnvöldum.

Í umsögn Fjarskiptastofu um 4. gr. frumvarpsins er farið yfir hlutverk netöryggisveitar stofnunarinnar samkvæmt lögum nr. 75/2021 um stofnunina, en netöryggisveitin skal 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 hljóta. Fjarskiptastofa bendir á mikla aukningu í svokölluðum vefveiðarásum hér landi þar sem notuð eru lén, þ.m.t. íslensk landshöfuðlén, til að svíkja út fjármagn af íslenskum almenningi og fyrirtækjum. Bent er á skráðar upplýsingar í WHOIS gagnagrunni um réttihafa léna, tæknilegan tengilið og hýsingaraðila nýtist ekki gagnvart svikaherferðum og telur nauðsynlegt að bregðast við slíku. Ekki sé nægilegt að hafa einungis skráðar upplýsingar um réttihafa lénsins og leggur því til að í 4. gr. frumvarpsins verði við breytingu á 2. mgr. 9. gr. lénalaganna bætt við skyldu að skrá ákveðnar upplýsingar um notanda lénanna og eðlilegt að réttihafi geti ávallt upplýst um hver sé raunverulegur notandi léns. Auk þess að hægt sé að koma upplýsingum til notanda viðkomandi léns með fljóttum hætti þegar um misnotkun er að ræða. Fjarskiptastofa leggur því til viðbótar orðlag í 3. mál. 2. mgr. 9. gr. um áframsendingu tölvupósts til notanda léna og að notendum sé bætt við í skráningarupplýsingum c. og d.-liðar 2. mgr. 9. gr., réttihafa og notanda í e.-lið og að bætt sé við varðandi skráningarupplýsingar nýjum lið, f.-lið, þar sem skrá eigi ef við á, netfang sem að sannanlega áframsendir póst á notanda lénsins. Þá telur Fjarskiptastofa nauðsynlegt að tryggja ákveðna eftirfylgni með því að skráningarupplýsingar séu réttar og að við lokunarheimild skráningarstofu vegna misnotkunar á skráningu léna í 3. mgr. 9. gr. lénalaga sé bætt við orðalagi um raunverulega notendur og að umrædd lokunarheimild nái til eins eða fleiri léna á nafni skráningaraðila. Jafnframt komi fram í ákvæðinu að réttihafi skuli ávallt geta upplýst um endanlega notanda skráðs léns. Í umsögn Fjarskiptastofu er að síðustu lögð til nýtt almennt markmiðsákvæði í III. kafla lénalaganna sem ætlað er að bregðast við misnotkun á skráningu á landsléninu .is og vera til þess fallið að styrkja löggjöfina og vera skýr og nauðsynlegur leiðarvísir fyrir skráningarstofu og starfandi úrskurðarnefnd léna, sem skipuð sé af stjórn ISNIC, til að hafna skráningu léna sem berlega gangi gegn þjóðarhagsmunum og ímynd Íslands.

Ráðuneytið telur ekki tímabært að verða við tillögum Fjarskiptastofu um skráningu notanda léna að svo komnu máli í ljósi þess að fram undan er viðtækt samráð ráðuneyta og stofnana um endurskoðun á regluverki varðandi starfsemi vefhýsingarfyrirtækja með staðfestu á Íslandi. Varðandi tillögu Fjarskiptastofu um að almennt markmiðsákvæði verði lögfest í III. kafla lénalaganna til að bregðast við misnotkun á skráningu á landsléninu .is, þá telur ráðuneytið að skoða þurfi þessa tillögu mun betur m.t.t. þess hvort eða með hvaða hætti slík lögfesting dugi sem viðbragð við umræddri misnotkun en einnig þarf þá að skoða hvort eða með hvaða hætti væri hægt að ná sama markmiði með öðrum hætti. Það sé því ekki tímabært að taka slíkt ákvæði inn í lénalögum á þessu stigi.

Í umsögn ISNIC um breytingar á lénalögum er talið að í frumvarpinu gæti misskilnings um

eðli léna og um muninn á lénum og vefsíðum. Telur ISNIC að ákvæði II. kafla frumvarpsins séu því ekki til þess fallin að ná þeim markmiðum sem að sé stefnt með frumvarpinu að bregðast við ólöglegu efni á vefsíðum. Varðandi 4. gr. frumvarpsins telur ISNIC að varhugavert sé að festa í sessi reglur um hvernig sannreyna megi réttmæti upplýsinga í rétthafaskrá. Skynsamlegra sé að til staðar sé frelsi til að beita til þess aðferðum, jafnvel aðferðum sem ekki sé fyrirsjáanlegt að geti nýst til þess. Nærtækara væri að lögin veittu almenna heimild til að sannreyna skráningarupplýsingar með öllum lögmætum aðferðum. Í reglum um lénaskráningu mætti áréttta það og tiltaka nokkrar aðferðir í dæmaskyni. Dæmi um aðferðir sem ISNIC beiti í þessu skyni séu að óska eftir upplýsingum frá sendiráðum, bönkum, kortafyrirtækjum og rekstraraðilum annarra höfuðléna, og að óska eftir upplýsingum frá rétthafa sjálfum, svo sem myndum af vegabréfi eða reikningi (utility bill) sem sendur hefur verið á heimili viðkomandi. Í greininni sé jafnframt fjallað um hverjar skráningarupplýsingar léns skuli að lágmarki vera og er þar m.a. krafist símanúmers. ISNIC bendir á að fjölmargir rétthafar léna séu lögaðilar, íslenskir sem erlendir, sem starfa eingöngu á netinu og nota ekki símanúmer. Jafnframt færast í aukana að börn skrái lén og séu rétthafar þeirra, en umboðsmaður barna hefur látið sig varða að reglur um lénaskráningar komi ekki í veg fyrir möguleikann á því. Þörf fyrir símanúmer fer dvínandi í heimi tækninnar og gjalda verður varhug við því að fest sé í lög krafa sem líkleg séu til að annaðhvort hefða eðlilega þróun eða úreldast hratt samhliða slíkri þróun. ISNIC leggur áherslu á að krafa um símanúmer falli brott úr ákvæðinu. Þess megi þó geta að ISNIC óski eftir farsímanúmeri, í vissum tilfellum, svo sem vegna sannreyningar upplýsinga. Loks bendir ISNIC á að áhersla á tæknilegan tengiliði léna í þessari grein byggist líklega á misskilningi um hvað það er. Líklega sé hér átt við vistunaraðila (rekstraraðila nafnþjóna léns) á ensku Zone contact. Eðlilegra væri að beina sjónum að tengilið rétthafa eða greiðanda léns. Sameina mætti d- og e-lið 4. gr. í einn lið sem kvæði á um netföng rétthafa og tengiliða léns og þar með væri náð utan um alla nauðsynlega aðila.

Vegna athugasemda ISNIC um að frelsi eigi að ríkja um það hvernig sannreyna megi réttmæti upplýsinga í rétthafaskrá, bendir ráðuneytið á að hér er einungis verið að lögfesta lágmarks upplýsingar sem kallað hefur verið eftir og með þessum breytingum er verið er að bregðast við ákalli Persónuverndar, Fjarskiptastofu, ríkislögreglustjóra og ríkissaksóknara til að auðvelda þessum stofnunum að bregðast við auknum netglæpum og öðrum lögbrotum sem aukast hröðum skrefum. Skortur á lágmarks upplýsingum sem þessum hafa takmarkað mjög getu þessara stofnana til að sinna hlutverki sínu á þessum vettvangi. Á móti tekur ráðuneytið undir og styður tillögu ISNIC um að krafa um skráningu símanúmers falli brott enda er ISNIC heimilt eftir sem áður að óska eftir þeim upplýsingum.

Um 5. og 6. gr,

Í þeim umsögnum sem borist hafa eru ekki gerðar athugasemdir við efni 5. gr. frumvarpsins, en í umsögn ríkislögreglustjóra er lýst yfir sérstökum stuðningi við ákvæðið. Þá segir í umsögn ríkislögreglustjóra í tilefni af framkomnu frumvarpi að embættið telji mikilvægt að koma því á framfæri og áréttta að lögregla verði einnig að hafa heimildir í lögum til að beita rafeindamótvægisáðgerðum (e. electronic counter measures). Mikilvægt sé að geta gripið inn í atburðarrás þar sem verið er að nota einhver tíðnisvið þráðlausra fjarskipta sem geta skapað hættu fyrir almenning, og vísar í því sambandi m.a. í umsögn embættisins við frumvarp til laga um fjarskipti, 461. mál, 152. löggjafarþing. Ráðuneytið mun taka þessar ábendingar til skoðunar en á þessu stigi eru þær ekki viðfangsefni þessa frumvarps.

Varðandi 6. gr. frumvarpsins segir í umsögn ISNIC að ekki séu gerðar athugasemdir við greinina fyrir utan lokamálslið hennar, þar sem segir að ISNIC skuli setja verklagsreglur um viðbrögð við beiðnum um aðgang yfirvalda að persónuupplýsingum notenda. Óljóst sé hvað átt sé við þarna og engar leiðbeiningar að finna um efni slíkra verklagsreglna. Betra væri að sleppa þessum málslið eða að taka skýrt fram hvort ISNIC skuli afhenda persónuupplýsingar yfirvöldum samkvæmt ósk þar um, hvaða yfirvöld megi krefjast slíkra upplýsinga og hvaða reglur gildi þar um að öðru leyti. Um vísun til tæknilegs tengiliðar í 6.

gr. eiga við sömu sjónarmið og rakin voru frammar, um 4. gr.

Vegna framangreindra athugasemda ISNIC við 6. gr. frumvarpsins bendir ráðuneytið á að ISNIC er eins aðrir lögaðilar ávallt bundið af lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga í starfsemi sinni. Umrætt ákvæði er til fyllingar þeirri lagaskyldu og málefnalegt að félaginu sé gert að setja sér verklagsreglur um viðbrögð við umræddum upplýsingabeidnum frá stjórnvöldum, sem tryggja líka ákveðið samræmi við afgreiðslu slíkra beiðna. Að mati ráðuneytisins eiga slíkar reglur ekki heima í lénaögunum og ISNIC getur leitað aðstoðar sérfræðinga á sviði persónuverndar eða eftir atvikum aðstoðar Persónuverndar, við gerð slíkra verklagsreglna sem mikilvægt er að séu til staðar.

III. Breytingar á lögum um Fjarskiptastofu

Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr málsliður komi inn í 5. mgr. 25. gr. laga um Fjarskiptastofu og er markmiðið með breytingunni að lögfesta sérstaka þagnarskyldu vegna gagna og upplýsinga um netöryggi á sviði fjarskipta. Sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um fjarskipti, nr. 70/2022, og lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða, nr. 78/2019. Rétt þykir að sömu þagnarskylduákvæði gildi um starfsemi Fjarskiptastofu og starfsfólk þess í lögum um stofnunina.

Fjarskiptastofa styður ákvæðið í umsögn sinni en leggur þó til að orðin „eftir því sem við á“ verði tekin út úr ákvæðinu, þar sem slíkt orðalag sé óheppilegt og eigi ekki við í umræddu ákvæði, enda ljóst að tryggja verði að sérstaka þagnarskyldan sé óumdeild og þau gögn sem ákvæði XII. kafla fjarskiptalaga nái til, séu án nokkurs vafa undirorpin sérstakri þagnarskyldu sem gangi frammar rétti almennings til aðgangs að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum.

Af hálfu ráðuneytisins eru ekki gerðar athugasemdir við að umrætt orðalag fari út úr frumvarpstextanum en hann standi að öðru leyti óbreyttur.

IV. Annað

Í lok umsagnar sinnar um frumvarpið hvetur ISNIC til þess að umhverfis- og samgöngunefnd nýti tækifærið vegna frumvarpsins um breytingu á lénaögunum, að taka til skoðunar forkaupsréttarákvæði í lögum, þar sem kveðið sé á um forkaupsrétt að hlutabréfum ISNIC og að hlutabréfum í lögaðilum sem eiga hlut í ISNIC. Í umsögninni fer ISNIC yfir gagnrýni sína á forkaupsréttarákvæðinu og vísar til lögfræðilíts frá lögfræðistofunni LOGOS sem félagið hefur aflað um lögmæti ákvæðisins. Eins og fram kemur í umsögn ISNIC hefur ráðuneytið lögfræðilítið undir höndum og félagið hvetur nefndina til að kanna afstöðu ráðuneytisins til þess að forkaupsréttarákvæðin í lögum falli brott og leggja í kjölfarið til viðeigandi breytingu á frumvarpinu.

Að mati ráðuneytisins er hér um að ræða mál sem varðar mikla hagsmuni og þarfnast ítarlegrar skoðunar frá mörgum hliðum. Því er ekki tímabært að fjalla um eða lýsa afstöðu ráðuneytisins til þess í tengslum við afgreiðslu þessa frumvarps.