

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Skrifstofa stafrænna samskipta, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, f.h. vísinda-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra
Dagsetning: 20.01.2022
Málsnúmer: SRN21110053
Bréfalykill: 6.1
Tilgangur: Til ákvörðunar Til upplýsingar
 Til undirritunar Skv. beiðni ráðherra

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti, Fjarskiptastofu o.fl.

Með vísan til beiðni ritara umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis dags. 11. janúar sl. um afstöðu ráðuneytisins til helstu athugasemda umsagnaraðila sem borist hafa nefndinni 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, hér eftir 'frumvarpið'). Í minnisblaði þessu er fjallað um helstu athugasemdir umsagnaraðila og breytingartillögur ráðuneytisins á 1., 2. og 6. mgr. 1. gr. og 4. gr. frumvarpsins í því samhengi. Ennfremur er fjallað um nánar tilgreind atriði (a-d), í samræmi við beiðni nefndarinnar.

Um 1. gr. frumvarpsins

Þróun í tækni og viðskiptum fleygir fram og hefur m.a. leitt til þess að útvistun færist í vöxt, bæði til innlendra þjónustuaðila sem og út fyrir íslenska lögsögu, með rekstrarhagkvæmni að leiðarljósi. Hafa ber í huga að notkun almennrar skýjavinnsluþjónustu hjá stórum erlendum þjónustuveitendum felur í sér útvistun, sem getur þó verið af mismunandi tagi. Sjónarmið um rekstrarhagkvæmni þarf að veða á móti kostnaði öryggis og mega ekki vera á kostnað almannahagsmuna og þjóðaröryggis. Að mati ráðuneytisins er ekki unnt að taka undir athugasemdir um að með ákvæðinu verði lögð óþörf íþyngjandi reglubyrði á markaðsaðila, með vísan í greinargerð, að teknu tilliti til undirliggjandi hagsmuna íslensks samfélags. Frumvarpið er til komið vegna endurmats stjórnvalda á áætlunum og viðbúnaði og með því tekið mikilvægt skref í að bæta lagaumgjörð um almannahagsmuni og þjóðaröryggi á sviði fjarskipta.

Gengið er út frá að eftirlit Fjarskiptastofu sé áhættumiðað; mat á öryggisskipulagi og áhættustýringu veltur m.a. óhjákvæmilega á eðli og umfangi þjónustunnar sem hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtæki veitir, almannahagsmunum og mögulega þjóðaröryggi. Stofnuninni ber að gæta vandaðra stjórnarsýsluhátta og meðalhófs við framkvæmd fjarskiptalaga.

Að mati ráðuneytisins má fallast á athugasemdir umsagnaraðila um að kröfur 1.-2. mgr. eru fyrst og fremst mikilvægar að því er þætti í starfsemi fjarskiptafyrirtækis varðar sem nauðsynlegir eru fyrir virkni, vernd eða stjórnun fjarskipta (þ.e. þjónusta og kerfi/net sem áhrif hafa á rekstrarsamfellu fjarskiptanets eða fjarskiptaleynd). Nýmælum frumvarpsins er ekki aðeins ætlað að stuðla að samfelldum og órofum rekstri fjarskiptaþjónustu hér á landi, heldur og fjarskiptaleynd. Með útvistun er í ákvæðinu átt hvers konar þjónustu sem öðrum aðila er falin, s.s. hýsing búnaðar eða rekstur búnaðar og kerfa. Að athuguðu máli þykja athugasemdir gefa tilefni til breytinga á 1.-2. mgr. 1. gr., sem verði svohljóðandi:

Fjarskipta-fyrirtæki sem útvistar staifsemi sem nauðsynleg er fyrir virkni, vernd eða sjórnun fjarskipta, skal gera um það skriflegan fjónustusamning við fjónustuveitanda. Í fjónustusamningi skal með skýrum hætti ámarka hlutverk og skyldur beggja aðila, tilgreina útvistaða staifsemi og tryggja aðgang Fjarskiptastofu að viðeigandi upplýsingum frá fjónustuveitanda vegna eftirlits á grundvelli laga þessara.

Fjarskipta-fyrirtæki sem útvistar út fyrir íslenska lög-sögu staifsemi sem nauðsynleg er fyrir virkni, vernd eða sjórnun fjarskipta á Íslandi, skal grípa til viðeigandi ráðstafana eins fjótt og mögulegt er, ef hættu er talin á að útvistunin ógni rekstrarsamfelli eða fjarskipta-leynd og varðar almannahagsmuni eða fjóðaröryggi. Ef slík útvistun veldur rífi á rekstrarsamfelli eða fjarskiptaleynd sem varðar almannahagsmuni eða fjóðaröryggi skal fjarskipta-fyrirtæki bregðast við án tafar í því skyni að tryggja áframhaldandi staifsemi og takmörkun á fjóni, eftir atvikum með því að færa staifsemina undir íslenska lögsögu.

Tilgangur nýmælis 3. mgr. 1. gr. (tilkynningaskylda) 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 fjóðaröryggi eins og kostur er. Ekki er fallist á að ákvæðið, sem m.a. var mótað með hliðsjón af sjónarmiðum um meðalhóf, sé verulega íþyngjandi. Horft var til orðalags 2. mgr. 8. gr. laga nr. 98/2016 um fjóðaröryggisráð við mótun ákvæðisins.

Ákvæði 2.-3. málsl. 6. mgr. 1. gr. eiga fyrirmynd í svonefndri Kóðatilskipun (ESB) 2018/1972 (ytri úttektir og kostnaður). Fyrirhuguð er framlagning (endurflutts) frumvarps til nýrra heildarlaga um fjarskipti og mat ráðuneytisins að fallast megi á að fresta lögfestingu þeirra. Eftir standi 1. málsl. og 6. mgr. því svohljóðandi:

Fjarskiptastofu er heimilt að gera úttektir og prófanir á því hvort fjarskipta-fyrirtæki uppfylli kröfur laga þessara er varða upplýsingaöryggi og virkni fjarskiptaneta og fjarskipta-fjónustu.

Um 2. gr. frumvarpsins

Umsagnaraðila greinir á um hvort 2. gr. gangi nógu langt (lögfesta beri staðsetningarskyldu) eða of langt (í reglugerðarsetningarheimild felist of víðtækt framsal löggjafarvalds). Mat ráðuneytisins er að um ræði mikilvæga en vandmeðfarna heimild, sem ekki yrði gripið til nema á grundvelli ítarlegs áhættumats og að viðhöfðu samráði við alla helstu haghafa. Reynist það niðurstaða faglegrar áhættugreiningar að aðrar efnisreglur tryggi ekki með fullnægjandi hætti almannahagsmuni og fjóðaröryggi í fjarskiptum kann að koma til setningar reglugerðar á grundvelli ákvæðisins. Þá vísast til umfjöllunar í greinargerð með frumvarpinu, um 2. gr.

Um 3. gr. frumvarpsins

Við undirbúning frumvarpsins var hugtakanotkun yfirveguð sérstaklega. Ástæða þess að rétt þótti að vísa til „almanna- og fjóðaröryggi(s)“ í 3. gr. er sú að með henni er tillaga gerð um breytingu á/viðbót við 8. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu, sem ber yfirskriftina Öryggi og almannavarnir og m.a. vikið að neyðarfjarskiptum í málsgreininni.

Um hugtökin fjóðaröryggi og almannahagsmunir er sérstaklega fjallað, með tilliti til fjarskipta í lok 2. hluta greinargerðar með frumvarpinu:

„Grundvallarstaifsemi ríkisvaldsins og mikilvægra innviða byggist meðal annars á virkni og öryggi fjarskiptaneta og fjarskipta-fjónustu og varðar því fjóðaröryggi. Líta verður svo á að öryggi ríkisins sé fólgið í hugtakinu fjóðaröryggi. Fjarskiptasamband sem varðar varnarmál og fjarskiptasamband við útlönd telst einnig varða fjóðaröryggi. Þá eru almannahagsmunir í fjarskiptum bæði fólgnir í tiltækileika fjónustunnar, ekki síst af fjónustu í fjarskiptum og

möguleika til að ná sambandi við neyðarþjónustu 112, svo og leynd fjarskipta. Í frumvarpinu er byggt á því að almannaoöryggi, að því er viðkemur fjarskiptum, rúmist innan hugtaksins almannahagsmunir.“

Um 4. gr. frumvarpsins

Þrátt fyrir fullyrðingar um annað í umsögnum, má ljóst vera að lög nr. 82/2019, um skráningu raunverulegra eigenda, tryggja ekki fullt gagnsæi á þau atriði sem 4. gr. miðar að því að stuðla að, að því er varðar mikilvægustu innviði/fyrirtæki á sviði fjarskipta. Vísast til athugasemda um ákvæðið í greinargerð. Ekki þykja efni til að hvika frá tillögugerð um a- og b-liði 4. gr.

Á hinn bóginn er að mati ráðuneytisins skaðlaust að fallast á frestun lögfestingar á heimild til handa Fjarskiptastofu um álagningu stjórnvaldssekta í c-lið ákvæðisins, enda verður það nýjung með væntanlegum nýjum heildarlögum um fjarskipti. Fjarskiptastofa mun geta lagt á dagsektir á grundvelli 19. gr. laga nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu, verði frumvarpið samþykkt og upplýsingaskylda skv. 15. gr. laganna m.á.o.br. ekki uppfyllt.

(a) Varðandi hagsmuni lítilla fyrirtækja og áhyggjur af því að verið sé að smíða regluverk kringum Mílu, sem gilda eigi um alla markaðsaðila, og útvistunarkröfur 1.-2. mgr. 1. gr.

Að mati ráðuneytisins er ekki unnt að taka undir athugasemdir um að með 1. gr. verði lögð óþörf íþyngjandi reglubyrði á markaðsaðila, að teknu tilliti til undirliggjandi hagsmuna íslensks samfélags. Vísast til umfjöllunar um 1. gr. frumvarpsins hér að framan.

(b) Varðandi hugtakanotkun (almannahagsmunir, þjóðaröryggi, almannaoöryggi og allsherjarregla).

Að því er hugtakanotkun í I. og II. köflum frumvarpsins varðar, um fjarskipti, vísast til umfjöllunar í lok 2. hluta greinargerðarinnar með því (sjá og umfjöllun um 3. gr. frumvarpsins hér að framan). Við undirbúning frumvarpsins var sérstök áhersla lögð á að greina og skýra hvað helst kynni að varða almannahagsmuni og þjóðaröryggi á sviði fjarskipta, sem endurspeglast í greinargerðinni.

Í III. kafla frumvarpsins er notast við önnur hugtök en í I. og II. kafla þess („öryggi landsins, .. allsherjarreglu, almannaoöryggi o.s.frv.“). Ástæða þess er sú að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið lagði áherslu á að víkja ekki frá orðalagi í gildandi lögum nr. 34/1991, um erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri. Um tillögu að lágmarksbreytingu á þeim lögum er að ræða í 5. gr. frumvarpsins.

Ýmis dæmi er um notkun hugtakanna almannahagsmunir, almannaoöryggi, allsherjarregla og þjóðaröryggi í settum lögum, en fá dæmi um skilgreiningu þeirra í löggjöf (jafnvel ekki í lögum um þjóðaröryggisráð, nr. 98/2016).

(c) Staðsetningarskylda skv. 2. gr. sé í lögnum sjálfum frekar en reglugerðarheimild.

Vísast til umfjöllunar um 3. gr. frumvarpsins hér að framan.

d) Ástæður þess að mikilvægt sé að afgreiða frumvarpið frekar en að breytingarnar verði teknar inn í heildarendurskoðun fjarskiptalaga.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á þrennum lögum:

- Með 1. og 2. gr. eru lagðar til breytingar á gildandi lögum um fjarskipti, nr. 81/2003.
- Með 3. og 4. gr. eru lagðar til breytingar á gildandi lögum um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.
- Með 5. gr. eru lagðar til breytingar á gildandi lögum um fjárfestingar erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991.

Vísinda-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra áformar að leggja fram á Alþingi nú í ársbyrjun 2022 frumvarp til nýrra heildarlaga um fjarskipti (endurflutt þingmál). Ígildi 47. gr. gildandi fjarskiptalaga í því frumvarpi verða í samræmi við ákvæði þessa frumvarps, er varða öryggi og áfallaþol fjarskiptakerfa.

Þá áformar forsætisráðherra að leggja fram á vörþingi frumvarp til nýrra heildarlaga um rýni fjárfestinga erlendra aðila í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum, sem leysi 12. gr. gildandi laga nr. 34/1991 af hólmi.

Frumvarpið sem er tilefni þessa minnisblaðs var liður í endurmati stjórnvalda á áætlunum og viðbúnaði í kjölfar orðinna og mögulegra breytinga á eignarhaldi fjarskiptainnviða, s.s. fjárfestinga erlendra aðila í grunnvirkjum og fjarskiptaþjónustu hér á landi. Í ljósi þess að samningar tókust milli ríkisins og Mílu skömmu eftir framlagningu frumvarpsins reyndist ekki brýn nauðsyn á að afgangi málið með hraði. Engu að síður er mat ráðuneytisins að með frumvarpinu sé tekið mikilvægt skref í að bæta lagaumgjörð um almannahagsmuni og þjóðaröryggi á sviði fjarskipta og að æskilegt sé að lögfesta ákvæði I. og II. kafla frumvarpsins sem fyrst. Það mætti gera í nýjum heildarlögum um fjarskipti, með breytingum á lögum um Fjarskiptastofu, enda verði kappkostað að ljúka þinglegri meðferð þess á vörþingi.

Ráðuneytið hafði samráð við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið við mat á því hversu brýnt sé að III. kafla frumvarpsins verði að lögum. Sú breyting sem þar er lögð til felur í sér heimild ráðherra til að samþykkja erlenda fjárfestingu með skilyrðum sem dragi úr þeirri ógn við öryggi landsins sem annast fælist í fjárfestingunni. Að mati atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins er mikilvægt að ráðherra fái heimild sem gangi skemur en núgildandi lagaheimild. Fjárfestingar einkaaðila í mikilvægum innviðum eru almennt að aukast og ekki hægt að útiloka að þörf kunní að verða á lagaheimildinni þó svo útilokað sé að segja til um það fyrirfram.