

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjarskipti, lögum um Fjarskiptastofu og lögum um fjölmiðla.
(aðgerðir gegn svikastarfsemi, vernd fjarskiptasæstrengja o.fl.)

Frá innviðaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um fjarskipti nr. 70/2022.

1. gr.

3. mgr. 1. gr. orðast svo:

Lög þessi gilda ekki um efni sem sent er á fjarskiptanetum, nema að því marki sem lögín mæla sérstaklega fyrir um.

2. gr.

Við 1. mgr. 15. gr. laganna bætist nýr stafliður sem verður e.-liður, sem orðast svo: tryggja tíðniafnot íslenska ríkisins í þágu almannahagsmuna og þjóðaröryggis.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 80. gr., ásamt fyrirsögn:

- a. 2. málslíður 4. mgr. orðast svo: Ef líklegt er að öryggisbrestur hafi einnig skaðleg áhrif á persónuupplýsingar eða einkalíf áskrifanda eða einstaklings skal einnig tilkynna áskrifanda eða einstaklingi um það án tafar. Ekki er þó nauðsynlegt að tilkynna áskrifanda eða einstaklingi um öryggisbrest við meðferð persónuupplýsinga ef gripið hefur verið til fullnægjandi úrbóta að mati Fjarskiptastofu.
- b. 6. mgr. orðast svo: Ráðherra getur sett nánari fyrirmæli í reglugerð um tilkynningar samkvæmt þessari grein, m.a. um nánari útfærslu og framkvæmd.
- c. Ný greinarfyrirsögn ákvæðisins verður: *Tilkynningar vegna öryggisatvika og rofs á fjarskiptaleynd.*

4. gr.

Við 81. gr. bætist við ný málsgrein sem orðast svo: Ráðherra getur sett nánari fyrirmæli í reglugerð um upplýsingagjöf samkvæmt þessari grein.

5. gr.

Við 82. gr. bætist við ný málsgrein sem orðast svo: Netöryggisveit er heimilt að viðhalda rafrænum lista yfir lén sem grunur leikur á að séu notuð í svikastarfsemi. Fjarskiptafyrirtæki sem reka netaðgangspjónustu er heimilt að sækja upplýsingar úr lista netöryggisveitarinnar

með sjálfvirkum hætti og framkvæma reglubundna sjálfvirka landslokun á lénum í nafnþjónustu. Netöryggissveitin skal setja sér verklagsreglur um framkvæmdina að öðru leyti en kveðið er á um í þessu ákvæði, þ. á m. skilyrði þess að vera skráð á listann og um rétt til að krefjast afskráningar léns á listanum.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 86. gr.:

a. Í stað 4. mgr. koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Þar sem fjarskiptastrengir liggja í sjó skulu sjófarendur sýna aðgæslu og gæta varúðar á svæði sem kallast helgunarsvæði fjarskiptastrengja sem skal vera sjómílufjórðungsbelti hvorum megin við fjarskiptastrenginn. Á helgunarsvæði fjarskiptastrengja er skipum bannað að:

- a. veiða með veiðarfærum sem fest eru í botni eða eru dregin eftir honum, svo sem netum, botnvörpum, línunum og þess háttar;
- b. leggja við akkeri og
- c. toga flottroll

Skipum, með veiðarfæri úti sem getið er í 4. mgr., sem nálgast helgunarsvæði fjarskiptastrengja skulu gera viðeigandi ráðstafanir tímanlega áður en þau fara inn á helgunarsvæðið svo sem að beygja frá helgunarsvæðinu.

Á helgunarsvæði fjarskiptastrengja er einnig bannað að staðsetja:

- a. botnfestingar fyrir sjókvíaeldi;
- b. annan búnað sem er talinn líklegur til að raska öryggi fjarskiptastrengja.

Ráðherra er heimilt að veita undanþágu frá banni samkvæmt 4. og 6. mgr., í sérstökum tilvikum, ef um er að ræða veiðarfæri, botnfestingar eða annan búnað sem ekki eru talin líkleg til að raska öryggi fjarskiptastrengja á viðkomandi svæði að teknu tilliti til aðstæðna. Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um skilyrði fyrir undanþágum samkvæmt þessari málsgrein í reglugerð.

Ef tjón verður á fjarskiptastreng í sjó, sem valdið er af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi, skal sá sem tjóni hefur valdið bæta beint og óbeint fjártjón sem af því hlýst nema hann sýni fram á að hann hafi gert allar nauðsynlegar varúðarráðstafanir til þess að komast hjá tjóni.

- b. Í stað orðsins „mílufjórðung“ í 1. málslíð 5. mgr. og 6. mgr. kemur orðið: sjómílufjórðung.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 88. gr.:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður sem verður 2. málslíður sem orðast svo: Þó er fjarskiptafyrirtækjum heimilt að skima efni fjarskipta vélrænt án mannlegrar íhlutunar til að verja heildstæði fjarskiptaneta og fyrirbyggja svik í fjarskiptum, enda sé gerður áskilnaður um slíka vinnsluaðgerð í viðskiptasamningi við endanotendur.
- b. Ný málsgrein bætist við sem verður lokamálsgrein og orðast svo: Ráðherra gefur út reglugerð um framkvæmd fjarskiptafyrirtækja á skimun fjarskiptaumferðar, samkvæmt 1. mgr., m.a. um aðferðafræði, tæknilega eiginleika, kröfur til búnaðar

og stillingar hans, tilkynningaskyldu fjarskiptafyrirtækja um atvik og heimildir Fjarskiptastofu til að krefjast aðgerða og úrbóta.

8. gr.

2. málslíður 1. mgr. 93 gr. fellur brott.

9. gr.

Í stað 1. málslíðar 99. gr. koma tveir nýir málslíðir sem orðast svo: Fjarskiptafyrirtæki sem reka farnet eða veita farnetsþjónustu skulu að beiðni almannavarna, eða annarra þar til bærri opinberra viðbragðsaðila, senda viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand í farsíma eða annan nettengdan búnað án endurgjalds fyrir notendur og án þátttöku almannavarna í venjubundnum kostnaði við rekstur farnetskerfa fjarskiptafyrirtækja. Sérstakur viðbótarkostnaður við að samtengjast almannaviðvörðunarkerfinu eða tilfallandi kostnaður sem ekki telst til venjubundins rekstrarkostnaðar er fjarskiptafyrirtækjum þó heimilt að endurheimta frá almannavörnum, eða annars viðbragðsaðila sem óskaði eftir þjónustunni.

10. gr.

Á eftir 100. gr. laganna kemur ný grein, 100. gr. a, með fyrirsögninni *Sérstök þagnarskylda vegna varaleiða fjarskipta*, sem orðast svo:

Upplýsingar um varaleiðir fjarskipta, þar á meðal samningar við erlend ríki, innlenda og erlenda birgja, tæknilega högun o.fl., sem nýta á í þágu ríkisins með vísan til þjóðaröryggis og allsherjarreglu á hættutímum og í neyðartilvikum skulu bundnar sérstakri þagnarskyldu og eru undanþegnar upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum og öðrum lögum.

Brot gegn þessari grein varðar við X. kafla almennra hegningarlaga, sbr. I.-III. kafla sömu laga. Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari fyrirmæli um hvaða gögn falla undir þagnarskyldu.

11. gr.

Orðin „sektir og“ í 1. mgr. 102. gr. falla brott.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 103. gr.:

- a. Við 1. mgr. bætast tveir nýir stafliðir sem verður t.- og u. - liður samkvæmt stafrófsröð og orðast svo:
 - t. skyldu til að afhenda Fjarskiptastofu réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar til skráningar í gagnagrunn almennra fjarskiptaneta og til gerðar útbreiðsluspár skv. 10. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021, eða
 - u. banni við að senda eða hringja óumbeðin fjarskipti í þágu beinnar markaðssetningar án heimildar samkvæmt 94. gr.
- b. Ný málsgrein bætist við sem verður 2. mgr. ákvæðisins sem orðast svo: Fjarskiptastofa getur lagt stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki eða lögaðila sem brjóta gegn eftirtöldum ákvæðum laga um fjölmiðla nr. 38/2011:
 - a. Vegna brota á skyldum um flutningsskyldu og flutningsrétt samkvæmt 44. gr. og 45. gr. laganna sem Fjarskiptastofa hefur úrskurðað um.

- b. Gerð samnings um kaup á sjónvarpsefni sem brýtur gegn 4. mgr. 45. gr. laganna.
- c. Vegna brota á bannákvæði 5. mgr. 45. gr. um að fjölmiðlaveita beini viðskiptum viðskiptamanna að tengdu fjarskiptafyrirtæki.
- d. Vegna brota á reglum um málsmeðferð og framkvæmd flutningsreglna samkvæmt 46. gr. laganna.
- e. Vegna rangrar eða ófullnægjandi upplýsingagjafar aðila við kostnaðargreiningu Fjarskiptastofu á endurgjaldi fyrir flutningsskyldu og flutningsrétt samkvæmt 47. gr. laganna.

13. gr.

Við 108. gr. laganna bætist ný mgr., svohljóðandi: Lög þessi fela í sér innleiðingu á reglugerð framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins nr. 611/2013/EB um tilkynningar um rof á vernd persónuupplýsinga í fjarskiptum eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr.154/2016 frá 8. júlí 2016, með þeim breytingum og viðbótum sem leiðir af XI. viðauka samningsins, bókun 1 um altæka aðlögun og öðrum ákvæðum samningsins.

14. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem verður IV. sem orðast svo:

Við úthlutun eða endurnýjun tilgreindra tíðniréttinda fram til 31. desember 2027 skal taka eftirfarandi gjöld:

- a. 4.000.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 885-890 / 930-935 MHz
- b. 4.000.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 900-905 / 945-950 MHz
- c. 400.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 1427-1518 MHz
- d. 400.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 2300-2400 MHz
- e. 400.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 2560-2570 / 2680-2690 MHz
- f. 400.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 2570-2620 MHz
- g. 400.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 3400-3500 MHz
- h. 400.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 3800-4200 MHz
- i. 40.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 24,25-27,5 GHz
- j. 40.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði á 40,5-43,5 GHz

Gjaldið miðast við að tíðniréttindin séu gefin út til 20 ára. Sé tíðniréttindum úthlutað til skemmri tíma skal greiða hlutfallslega í samræmi við það. Gjaldið greiðist í ríkissjóð Íslands.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr.:

- a. Orðið „að jafnaði“ í 3. málslíð 5. mgr. fellur brott.
- b. Á eftir 3. málslíð 5. mgr. koma tveir nýir málslíðir, sem orðast svo: Það sama gildir um frávísun á kröfu kæranda. Heimilt er að fella málskostnað eingöngu á ríkissjóð ef málsaðilinn er einstaklingur eða óhagnaðardrifinn málsvari viðkvæmra þjóðfélagshópa

eða samfélagslegra mikilvægra mála, enda njóti málsvarinn aðildarhæfis og kæran er ekki tilhæfulaus af hans hálfu.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 22. gr.:

- a. Í stað orðanna 25.100 kr. í a. og b. lið 3. töluliðar koma orðin: 75.000 kr.
- b. C.-liður 5. töluliðar orðast svo: Fyrir hvert MHz yfir 10 GHz: 2.565 kr.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 38/2011 um Fjölmiðla.

17. gr.

3. mgr. 54. gr. orðast svo: Um stjórnvaldssektir vegna brota á ákvæðum VII. kafla laganna fer samkvæmt lögum um fjarskipti.

18. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi, nema 16. gr., sem tekur gildi 1. janúar 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu í samvinnu við Fjarskiptastofu.

Sameiginleg evrópsk löggjöf um fjarskipti og tengd löggjöf um stafræn mál eru yfirgripsmiklir lagabálkar sem taka til bæði tæknilegra þátta er varða aðföng til að byggja upp fjarskiptainnnviði og hafa að geyma efnisleg ákvæði sem hægt er að flokka eftir ólíkum réttarsviðum, s.s. samkeppni, neytendavernd og persónuupplýsingarétt.

Í ljósi þess hve þessi löggjöf er víðfeðm og varðar málefnasvið sem er í stöðugri tæknilegri framþróun sem hefur áhrif á vöruframboð og þjónustustig er löggjöfin í sífelldri mótun og endurskoðun. Ekki er óalgengt að verið sé að bregðast við einstökum tækninýjungum eða breyttum þjónustuþörfum notenda. Því má gera ráð fyrir frekari breytingum á íslenskum fjarskiptalögum á næstu árum og að þær verði reglulegar. Til að mynda var eldri fjarskiptalögum nr. 81/2003 breytt rúmlega tuttugu sinnum á þeim tæpu tuttugu árum sem þau voru í gildi.

Í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar frá desember 2024 kemur fram í 2. málslíð 18. töluliðar að ein af aðgerðum ríkisstjórnarinnar sé að tekið verði fast á skipulagðri brotastarfsemi, netbrotum o.fl.

Á undanförmum árum hefur borið talsvert á svonefndum svikaherferðum með notkun á svikavefsíðum, svikapóstum og svika-SMS til fólks og fyrirtækja sem hafa orðið fyrir verulegu fjárhagslegu tjóni. Um er að ræða fjársvikamál í formi netglæpa sem er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka eins og hún er skilgreind í 2. mgr. 175. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. 5. gr. laga nr. 149/2009. Yfirleitt á starfsemi þessi uppruna sinn erlendis. Þessi mál eru ekki einkamál þeirra sem verða fyrir barðinu á svikastarfsemi sem þessari heldur er um samfélagslegt vandamál að ræða. Það er mat ráðuneytisins að brýnt sé að bregðast við og nýta þá tækniþróun sem er til staðar og takmarka árásir á fólk og fyrirtæki eins

og kostur er án mannlegs inngríps inn í líf fólks eða söfnunar persónuupplýsinga. Þá geta þessir svikapóstar og SMS einnig ógnað heildstæði fjarskiptaneta þótt markmiðið sé ekki að svíkja fé út úr almenningi eða fyrirtækjum.

Þá kemur fram í 3. málslíð 19. tölulíðar fyrrnefndrar stefnuyfirlýsingar að það sé eitt af markmiðum ríkisstjórnarinnar á kjörtímabilinu að efla fjarskiptainnviði á landsbyggðinni. Einn liður í því er að tryggja öryggi fjarskipta til og frá landinu og er það í samræmi við fyrrgreindan 19. tölulíð stefnuyfirlýsingarinnar. Almennigur og fyrirtæki í landinu sem og þjóðaröryggi landsins gera þá ríku kröfur á stjórnvöld að þau verndi þá fjarskiptainnviði sem tengja landið við erlend ríki eins og frekast er unnt svo hægt sé að halda uppi eðlilegu fjarskiptasambandi við umheiminn. Til að vernda þessa hagsmuni t.d. gegn slysum og óhappatilvikum þurfa stundum minni hagsmunir einstaklinga og fyrirtækja að víkja fyrir meiri hagsmunum, þ.e. þjóðhagslegum hagsmunum.

Þá er brýnt að setja gjaldtökuákvæði fyrir tíðniheimildir sem og að óska eftir heimild til að innleiða reglugerð framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins nr. 611/2013/EB um tilkynningar um rof á vernd persónuupplýsinga í fjarskiptum með reglugerð ráðherra.

Loks hafa komið til niðurstöður í dóms- og kærumálum sem kalla á breytingar á fjarskiptalögum nr. 70/2022 og lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 en einnig er nauðsynlegt að gera í leiðinni nokkrar minniháttar lagatæknilegar umbætur.

Framangreindir þættir leiddu m.a. til þess að ráðuneytið hóf vinnu við gerð þessa frumvarps í samstarfi við Fjarskiptastofu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og fram kemur í inngangskafla þessa frumvarps er málefnasviðið í stöðugri tæknilegri framþróun sem veitir stjórnvöldum óhjákvæmilega tækifæri til að bregðast við aðstæðum sem koma upp hverju sinni í samfélaginu og því er löggjöfin í stöðugri mótun. Megin tilefni þessa frumvarps er í raun þríþætt. Í fyrsta lagi er að heimila fjarskiptafyrirtækjum með lögum að skima valkvætt tölvupósta og SMS-þjónustu og að veita netöryggissveit heimild til starfrækslu sjálfvirks lokunarlista sem fjarskiptafélögum er heimilt að nýta til að loka á aðgang að svikavefsíðum. Í öðru lagi er að renna styrkari stoðum undir ákvæði sem vernda fjarskiptastrengi í sjó. Í þriðja lagi er að setja sérstakt gjaldtökuákvæði fyrir úthlutun og afnot af fjarskiptatíðnum eða svo kölluð auðlindagjöld. Aðrar breytingar í frumvarpinu eru minniháttar en verið er að leggja til að ráðherra verði heimilt að innleiða reglugerð framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins nr. 611/2013/EB um tilkynningar um rof á vernd persónuupplýsinga í fjarskiptum. Sú innleiðing er hins vegar ekki megintilefni lagasetningarinnar. Verið er að tryggja öryggi mikilvægra gagna ríkisins með frumvarpinu og þá er að finna í frumvarpinu nokkrar minniháttar orðalagsbreytingar á ákvæðum laga um fjarskipti, t.d. í þeim tilgangi að eyða óskýrleika í lagatexta og gera lagatæknilegar umbætur að því er varðar framsetningu sektarheimilda. Svo sem fram kemur í inngangskafla þá eru tvær breytingar til komnar vegna niðurstöðu í dóms- og kærumálum er hafa lotið að túlkun og beitingu laga um fjarskipti og laga um fjölmiðla.

Markmið laganna er að auka netöryggi hér á landi, fjarskiptaöryggi til og frá landinu, gera lög um fjarskipti skýrari og tryggja heimildir til töku auðlindagjalds fyrir afnot af fjarskiptatíðnum.

Gert verður ráð fyrir að svo stöddu að reglugerð framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins nr. 611/2013 verði innleidd með svokallaðri tilvísunaraðferð. Það er algeng leið í fjarskiptum og kemur í veg fyrir að frekari skyldur séu settar á við innleiðingu en nauðsyn ber til.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Vernd fjarskiptastrengja í sjó

Undanfarin misseri hefur öryggi sæstrengja, einkum þeirra fjarskiptastrengja sem tengja landið við Evrópu verið mikið til umræðu og þá sérstaklega í tengslum við átök í austurhluta Evrópu. Ráðuneytið bendir þó á að fleiri fjarskiptastrengir þvera hér firði, vötn og ár þar sem öryggishagsmunir eru ekki eins miklir. Brýnt er að ákvæði um vernd fjarskiptastrengja í sjó, einkum þeirra sem tengja Ísland við önnur lönd, séu greinargóð og skýr. Í fjarskiptalögum er ekkert fjallað um sjókvíar og annan slíkan búnað sem getur raskað öryggi fjarskiptastrengja. Þá hefur verið óvissa um túlkun laganna hvort miða skuli við landmílu eða sjómílu en eingöngu er getið um mílu í gildandi lögum. Í ljósi þess að sjókvíaelði er vaxandi iðnaður hér við land er nauðsynlegt að lagaákvæðið verði uppfært og gert skýrara. Þá var einnig litið til reynslu Landhelgisgæslu Íslands við eftirlit með veiðum í kringum helgunarsvæði fjarskiptastrengja og þeirrar staðreyndar að algengara er núorðið að GPS staðsetningatæki verði fyrir truflunum (e. jamming) erlendis þó Ísland hafi sloppið vel hingað til.

3.2. Viðbrögð við mikilli aukningu netsvika - Skimun á tölvupósti og smáskilaboðum og landslokun léna

Það hefur farið vaxandi undanfarin ár að fjarskiptatækni sé notuð til að svíkja fé út úr einstaklingum og fyrirtækjum. Dæmi eru um að SMS séu látnar líta út fyrir að koma frá viðskiptabanka eða Íslandspósti ohf. og í þeim skilaboðum sé að finna hlekk sem leiðir notandann áfram til að deila fjárhagsupplýsingum sem síðan eru misnotaðar. Fjárhagslegt tjón af þessum völdum hleypur á hundruðum milljónum króna á hverju ári. Þá eru dæmi þess að slíkir skilaboðahlekkir séu notaðir til að virkja netóværu sem geta ógnað heildstæði fjarskiptaneta, þ.e. t.d. gert þau óvirk tímabundið eða þaðan af verra.

Í dag bjóða símafyrirtækin viðskiptavinum sínum að skanna vélrænt tölvupósta. Ekki er til staðar lagaheimild fyrir þeirri þjónustu heldur er um að ræða heimild í reglum um IP fjarskiptaumferð. Þessar reglur voru setta áður en farið var að senda svikapósta og eingöngu var verið að skima fyrir veirum. Um er að ræða valkvæða þjónustu sem viðskiptavinir samþykkja þegar þeir stofna til netfangs hjá fjarskiptafyrirtækjum. Með þessu eru fjarskiptafyrirtækin einnig að verja búnaðinn sinn. Þegar tölvupósturinn fer í gegnum eldvegg hjá fjarskiptafyrirtækinu er hann skannaður og er eftir atvikum eytt eða lendir í ruslpósti hjá endanotanda. Mannshöndin kemur þarna hvergi nærri og efni póstsins er ekki geymt hjá fjarskiptafyrirtækinu og er efni póstsins ekki skoðað eða lesið.

Með þeirri lagabreytingu sem verið er að leggja til með þessu frumvarpi er verið að festa heimild þessa í lög fyrir tölvupóst og SMS-þjónustu í síma. Þannig er hægt að takmarka svik sem þessi með skimun fjarskiptaumferðar upp að vissu marki án þess að fórna persónuupplýsingum viðskiptavina eða frelsi einstaklingsins. SMS verða skönnuð þegar þau fara í gegnum eldvegg hjá fjarskiptafyrirtækinu og eru enn fjarskipti þegar þau eru skönnuð. Efni skilaboðanna eru ekki lesin sem slík heldur aðeins skönnuð vélrænt og er eytt ef þau teljast svik. Þannig fær endanotandinn ekki SMS ef vélbúnaðurinn telur SMS-in svik.

Ljóst er að slík skimun á skilaboðum er til þess fallin að draga verulega úr “svika-SMS” sem berast til einstaklinga en því fer fjarri að slík skimun sé töfralausn sem útiloki að viðskiptavinum innlendra fjarskiptafyrirtækja berist slík “svika-SMS”. Rétt eins og ruslpóstsiur í tölvupósti ná ekki að útiloka alla svikatölvupósta má enn gera ráð fyrir að einhver fjöldi “svika-SMS” komist í gegnum skimun fjarskiptafyrirtækja á SMS-þjónustu í síma.

Nýjar og ófyrirséðar tækniframfarir og dulkóðun skilaboða getur leitt til þess að “svika-SMS berist enn til endanotenda. Samhliða framangreindri skönnun og smáskilaboðum er lagt til að netöryggisveitinni verði heimilt að viðhalda sjálfvirkum lista yfir lén sem notuð eru til svika og að fjarskiptafyrirtækjum sé heimilt að sækja upplýsingar á listann og beita landslokunum á lén sem skráð eru á listann. Í ljósi þess að mestur skaði af svikaherferðum á sér stað á fyrstu mínútum og klukkustundum eftir að herferð hefst þá skiptir máli að stytta verulega viðbragð við tilkynningum sem berast netöryggissveitinni og hindra aðgang að vefslóðunum til að almenningur falli ekki í gildru svikaranna.

Með framangreindri skimun á SMS-þjónustu í síma og lokun aðgangs að svikavefsíðum á að vera hægt að takmarka verulega möguleika til fjársvika með notkun fjarskiptatækni. Með skimun SMS-þjónustu er dregið úr möguleikum til að koma svikahlekkjum til grunlausra viðskiptavina fjarskiptafyrirtækja og með lokun aðgangs að svikavefsíðum er komið í veg fyrir fjártjón af völdum þeirra SMS sem komast í gegnum framangreinda skimun, sem og vefsíðum sem berast almenningi með öðrum leiðum en með SMS í síma, s.s. á samfélagsmiðlum eða tölvupósti.

3.3. Gjöld fyrir tíðniafnot

Tíðnirófið innan lögsögu Íslands er takmörkuð auðlind sem er á forræði íslenska ríkisins. Hagnýting á tíðnum í þágu fjarskipta leiðir til verðmætasköpunar sem rétt þykir að eigendur auðlindarinnar, sem er þjóðin, njóti góðs af og að hagnaður í greininni standi undir nauðsynlegu eftirliti hins opinbera.

Opinber gjöld fyrir tíðniafnot eru af tvennum toga, annars vegar auðlindagjöld og hins vegar árgjöld.

3.3.1. Auðlindagjöld

Handhavar tíðniréttinda greiða gjald fyrir afnot af sameiginlegri auðlind þjóðarinnar. Um er að ræða eingreiðslu sem greidd er við upphaf tíðniúthlutunar. Dæmi eru um að tíðniréttihafar hafi með samkomulagi við Fjársýslu ríkisins fengið að dreifa greiðslum yfir umsamið tímabil.

Í alþjóðlegum samanburði hafa auðlindgjöld fyrir tíðniafnot verið mjög hófleg hér á landi. Þess í stað hefur Fjarskiptastofa markað þá stefnu að leggja á tíðniréttihafa skuldbindingar um uppbyggingu sendastaða, útbreiðslu og gæði farnetsþjónustunnar. Þessar skuldbindingar hafa haft í för með sér kostnað fyrir fjarskiptafyrirtækin sem vegur upp á móti mjög hóflegum auðlindagjöldum. Með þessu fyrirkomulagi hefur Ísland skipað sér í fremstu röð ríkja hvað varðar útbreiðslu og aðgang almennings að háhraða farnetsþjónustu (4G og 5G).

Eins og sjá má af töflunni hér að neðan hafa tíðnir á lægri tíðnisviðum verið álitin verðmætari og leggjast því hærri auðlindagjöld á þau. Þá eru tíðnir sem liggja herra í tíðnirófinu bandbreiðari og taka einingarverðin mið af því. Að stofni til er um að ræða sömu tíðnigjöld og lögð voru á með lögum nr. 163/2011, um breytingu á lögum um fjarskipti. Á þeim tíma var miðað við sama grundvöll gjaldanna og innheimt voru fyrir fyrstu GSM tíðniheimildirnar á árunum 1996-1997. Vísað í umfjöllun um grundvöll auðlindagjalda í greinargerð sem fylgdi fyrrnefndum lögum (sjá 40. löggjafarþing 2011–2012. Þingskjal 581 — 405. mál.). Gjöldin hafa síðan hækkað með tilliti til verðlagsbreytinga og þá gjarnan verið námundað við næstu heilu eða hálfa milljón krónur. Þegar auðlindagjöld voru síðast lögð á með lögum nr. 70/2022 voru gjöld fyrir tíðnir undir 1000 MHz t.a.m. ákveðin 3.500.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði. Þannig eru þetta í grunnin sömu gjöld sem lögð hafa verið á um langt árabil.

Tíðnisvið	Stærð (MHz)	Auðlindagjald per MHz (kr)	Samtals
885-890 / 930-935 MHz	10	4.000.000	40.000.000
900-905 / 945-950 MHz	10	4.000.000	40.000.000
1427-1518 MHz	91	400.000	36.400.000
2300-2400 MHz	100	400.000	40.000.000
2560-2570 / 2680-2690 MHz	20	400.000	8.000.000
2570-2620 MHz	50	400.000	20.000.000
3400-3500 MHz	100	400.000	40.000.000
3800-4200 MHz	400	400.000	160.000.000
24,25-27,5 GHz	3250	40.000	130.000.000
40,5-43,5 GHz	3000	40.000	120.000.000
Samtals			634.400.000

3.3.2. Árgjöld

Tíðniréttahafar greiða árleg gjöld sem ætluð eru að standi undir kostnaði við eftirlit með ljósvakanum. Eftirlitið felst m.a. í því að skipuleggja tíðnirófið, að teknu tilliti til alþjóðlegra samþykkt, undirbúa tíðniúthlutanir, greina fyrir fram mögulegar fjarskiptatruflanir og grípa til aðgerða til að eyða þeim þegar þær koma upp. Þetta eftirlit kallar m.a. á talsverða þátttöku í erlendu samstarfi, kaup og rekstur á dýrum mælingarbúnaði. Þá fylgir mælingum og truflanaleit vettvangsferðir sem gerir það að verkum að Fjarskiptastofa þarf að eiga og reka bíla í þessi verkefni. Í þessu öllu felst talsverður kostnaður sem rétt þykir að þeir sem hagnýta sér tíðnir til fjárhagslegs ávinnings standi undir.

Sumarið 2025 efndi Fjarskiptastofa til opins samráðs um úthlutun á talverðu magni af tíðnum til fjarskiptaþjónustu. Þessi fjarskiptaþjónusta getur verið af ýmsum toga, enda eru tíðniúthlutanir nú orðið tæknilega hlutlausar. Að stórum hluta má þó ætla að tíðnirnar verði notaðar til að undirbyggja 5G og 6G þjónustur á hærri og bandbreiðari tíðnisviðum. Samráð Fjarskiptastofu leiddi í ljós að það er talsverð eftirspurn eftir úthlutun á þessum tíðnum. Miðað við gildandi lagaákvæði um árgjöld má búast við að gjaldtakan muni aukast með frekari úthlutunum á tíðnum. Fjarskiptastofa áætlað að ef að allar tíðnir sem eru lausar til úthlutunar verði ráðstafað og þær nýttar að þá muni kostnaður við eftirlit aukast a.m.k. um 30%. Þá er bara um að ræða beinan kostnað vegna fjarskiptatruflana. Aukning árgjalda fyrir tíðniafnot mætir einnig kostnaði sem fylgir auknum umsvifum í tíðnimálum, s.s. umsýsla við útgáfu réttinda, gerð útbreiðslukorta þjónustu, mælingar á gæðum fjarskiptamerkis, o.s.frv.

Í tilefni af fyrirséðum tíðniúthlutunum þykir þurfa að gera tilteknar breytingar á gjaldhlutfalli árgjalda fyrir tíðniafnot. Gefnar verða nánari skýringar á þessum breytingum hér fyrir neðan. Hér að neðan er tafla sem gefur yfirlit yfir hækkun árgjalda að teknu tilliti til þeirra breytinga á gjaldhlutfalli sem lagðar eru til:

Tíðnisvið	Stærð (MHz)	Árgjald per MHz (kr)	Samtals (kr)
885-890 / 930-935 MHz	10	256.500	2.565.000
900-905 / 945-950 MHz	10	256.500	2.565.000
1427-1518 MHz	91	256.500	23.341.500
2300-2400 MHz	100	128.250	12.825.000
2560-2570 / 2680-2690 MHz	20	128.250	2.565.000
2570-2620 MHz	50	128.250	6.412.500
3400-3500 MHz	100	128.250	12.825.000
3800-4200 MHz	400	128.250	51.300.000
24,25-27,5 GHz	3250	2.565	8.336.250*
40,5-43,5 GHz	3000	2.565	7.695.000*
* Lækkun árgjalda varða þessar tíðnir			
Samtals			130.430.250

Yfirlitið er byggt á þeirri forsendu að öll auglýst tíðnisvið komi til úthlutunar. Ástæðan fyrir því að miða við þá forsendu er sú óvissa sem er um hvert verður endanlegt umfang úthlutunar. Ekki er unnt að áætla raunverulegt umfang tíðniúthlutunar fyrir fram. Þegar yfirlit um aukningu árgjalda er skoðað þarf að taka þennan fyrirvara með í reikninginn, þ.e. að úthlutunin verði líklega umfangsminni og gjaldtökuhækkunin þar af leiðandi minni. Sami fyrirvari á við um gjaldtöku auðlindagjalda samkvæmt yfirliti í fyrri kafla. Samkvæmt upplýsingum frá Fjarskiptastofu um núverandi eftirspurn eftir tíðniúthlutunum má þó gera ráð fyrir að hækkun árgjalda standi undir auknum kostnaði við eftirlit með ljósvakanum.

Að því er varðar breytingu á gjaldhlutfalli árgjalda sérstaklega að þá eru tvær skýringar á þeim. Fjallað verður um þær í sitthvoru lagi hér að neðan.

3.4. Jarðstöðvar

Ætlunin er að hækka árgjald fyrir starfrækslu jarðstöðva sem nota sérstakar tíðnir í samskiptum við gervihnetti. Með þróun í gervihnattatækni eru nú komin til sögunnar litlir gervihnettir (jafnvel á stærð við skókassa) sem ganga lágt á sporbaugi jarðar um póla hennar til norðurs og suðurs (e. low orbit satellites). Við þetta hefur skapast þörf á að búa til aðstöðu til að eiga í samskiptum við gervihnettina, einkum til að móttaka efni sem gervihnettirnir safna á ferð sinni um sporbauginn, t.d. vegna kortagerðar eða veðurmælinga. Þessum gögnum þarf að hlaða niður reglulega, að jafnaði innan hvers sólarhrings. Vegna landfræðilegrar legu Íslands og fyrirliggjandi innviða í fjarskiptum þykir vera hagkvæmt að byggja upp jarðstöðvar hér á landi, sérstaklega til að sinna samskiptum við litla gervihnetti sem ganga á lágum sporbaugi yfir póla jarðarinnar. Þess vegna hefur umsókn um leyfi til að setja upp og reka jarðstöðvar hér á landi farið fjölgandi á undanförunum árum. Við það eykst kostnaður við umsýslu vegna ráðstöfunar á þessum réttindum og greiningu á truflanahættu sem felst í því að önnur og jarðbundin fjarskipti geta valdið skaðlegum truflunum á gervihnattasamskiptum og öfugt. Með greiningu er hægt að koma auga á mögulegar truflanahættur og gera ráðstafanir til að fyrirbyggja þær, t.d. með vali á staðsetningu jarðstöðvar. Þessi vinna hefur aukist á síðustu árum og þykir rétt að árgjöld fyrir jarðstöðvar hækki fyrir vikið.

3.5. Farnet

Hagnýting tíðna fyrir farnetsþjónustu felur í sér hvað mestu verðmætasköpun. Hagkvæm hagnýting tíðna er til þess fallin að ýta undir verðmætasköpun. Tíðnir á lágum tíðnum, t.d. undir 1000 MHz eru langdrægar, en ekki bandvíðar til flutnings á mjög miklu gagnamagni. Það eru aftur á móti bandbreið tíðnisvið sem liggja töluvert herra í tíðnirófinu betur til þess fallin, en fyrir vikið er dreifing fjarskiptamerkisins skammdrægari. Nýting á þessum háu tíðnisviðum er á byrjunarstigi hér á landi og tekjugrundvöllur er því enn sem komið er nokkuð ófyrirséður. Því þykir rétt að einingaverð fari lækkandi eftir því sem tíðnirnar liggja herra í tíðnirófinu. Þegar árgjöld voru síðast yfirfarin með lögum nr. 72/2018 um breytingu á eldri lögum um fjarskipti var ekki fyrir séð að úthlutun á einstaka tíðniheimildum hátt í tíðnirófinu gætu verið mjög bandbreiðar eða t.d. allt að 1000 MHz hver um sig. Til að bregðast við þessu þarf að lækka einingaverð fyrir úthlutanir á tíðnum yfir 10 GHz verulega. Einingaverðið verði 1% af þeim einingaverðum sem innheimt eru á lægri tíðnisviðum undir 1000 MHz, en ekki 10% eins og er í dag. Því er um að ræða tífalda lækkun á gjöldunum. Ætla má að það sé forsendan fyrir því að hægt verði að úthluta þessum tíðnum í stórum skömmtum og koma þeim þannig í notkun með hagkvæmum hætti.

3.6. Málskostnaður í kærumálum fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. gildandi laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu skal úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála við úrlausn kærumáls taka ákvörðun um skiptingu málskostnaðar milli málsaðila sem getur þá verið kærandi máls eða ríkissjóður, ef kærð ákvörðun Fjarskiptastofu er felld úr gildi. Ekki er heimilt að leggja málskostnað í kærumáli einstaklinga eða á Fjarskiptastofu sjálfa. Greiðist þá kostnaðurinn úr ríkissjóði.

Gjaldið skal taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstöðar og gagnaöflunar. Þá er mörkuð sú vísiregla í umræddu lagaákvæði að sá aðili sem tapar máli í grundvallaratriðum skuli að jafnaði greiða málskostnað. Í stjórnsýsluframkvæmd úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála síðustu ára virðist algengt að vikið sé frá þessari vísireglu, oft án teljandi rökstuðnings. Í nýlegu kærumáli nr. 1/2025 var málskostnaður að upphæð 3.285.000 kr. felldur á ríkissjóð þrátt fyrir að bráðabirgðaákvörðun Fjarskiptastofu hafi verið staðfest með minniháttar breytingum. Rökstuðningur þessa var að í ljósi breytinga sem gerðar voru á niðurstöðu Fjarskiptastofu og eðli ágreiningsins hafi málskostnaður verið lagður á ríkissjóð, enda ekki ljóst hver endanleg úrslit málsins yrðu. Þær breytingar sem gerðar voru verður að telja minniháttar og voru þær í reynd hluti af kröfugerð Fjarskiptastofu. Þá var vísað til eðli ágreiningsins, sem á með einhverju móti að réttlæta að málskostnaður hafi verið felldur á ríkissjóð, án þess að það hafi verið útskýrt nánar. Þá virtist í þessu tilviki skipta máli að um var að ræða kærumál um bráðabirgðaákvörðun og því endanleg niðurstaða málsins ekki fyrir séð, eðli málsins samkvæmt. Ekki kemur fram skýring á því hvers vegna ríkissjóður skuli greiða málskostnað við þær aðstæður.

Vegna tíðra tilfella sem þessa í framkvæmd úrskurðarnefnda fjarskipta- og póstmála á umliðnum árum var ákveðið að skoða framkvæmdina yfir tiltekið tímabil. Leiddi sú greining í ljós að á árunum 2021-2024 var málskostnaður lagður á ríkissjóð í 71% tilfella, þrátt fyrir að staðfestingarhlutfall kærðra ákvarðana Fjarskiptastofu var 82% yfir sama tímabil (er þá ekki talin með tvö kærumál sem vörðuðu einstaklinga og eitt sem varðaði félagasamtök). Því er um að ræða augljóst misræmi um álagningu málskostnaðar m.t.t. afdrif kærumálanna. Þetta er

heldur ekki í rökréttu sambengi við þá vísireglu laganna sem getið var hér að ofan um að sá aðili sem tapar máli í grundvallaratriðum skuli að jafnaði greiða málskostnað.

Af þessu tilefni þykir þörf á að skerpa á ákvæði 5. mgr. gildandi laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu á þann veg að vísiregla þess um skiptingu málskostnaðar verði virk í framkvæmd.

3.7. Neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi - almannavarnir

3.7.1. Tíðnir fyrir neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi

Algengt er að gerðar séu sérstakar og strangari kröfur til öryggi fjarskiptaneta sem notuð eru í þágu neyðar- og öryggisfjarskipta, ekki bara að því er varðar rekstrasamfellu, uppitíma og endurreisn niðurfallinna kerfishluta, heldur einnig hvað varðar val á búnaði og ráðstafanir um örugga birgðakeðju o.s.frv. Þetta eru ráðstafanir sem tíðniréttihafa ákveða sjálfir eða útvista ákvarðanatöku í þeim efnum til kerfisrekanda. Það er ómögulegt að félag í eigu hins opinbera sem starfrækir neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi sé háð utan að komandi aðila um slíkt og þá mögulega einkarekins aðila. Þar sem neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi þjóna almanna- og þjóðaröryggishagsmunum þarf félag í eigu hins opinbera sem rekur slík kerfi að hafa fullt forræði yfir þeim tíðnisviðum sem kerfin starfa á. Þetta hefur ekki verið vandamál hingað til, en það hefur ekki verið til staðar sérstök heimild í lögum fyrir Fjarskiptastofu til að taka frá ónotuð tíðnisvið til notkunar fyrir neyðar- og öryggisfjarskipti. Lagt er til í frumvarpi þessu að slík heimild fyrir Fjarskiptastofu verði lögfest.

3.7.2. Almannaviðvörðunarkerfi

Öryggisfjarskipti ehf. rekur í samstarfi við farnetsfyrirtæki váboðskerfi sem getur sent viðvaranir til almennings á tilteknum svæðum með smáskilaboðum (SMS). Var þetta t.d. mikið notað til að koma skilaboðum til einstaklinga sem voru að skoða gosstöðvagnar á Reykjanesskaganum. Þótt móttökusvæðið væri tiltölulega staðbundið gat fjöldi einstaklinga á svæðinu verið töluvert mikill og af þeim hátt hlutfall erlendra ferðamanna. Í sumum tilvikum má gera ráð fyrir að landfræðilegt móttökusvæði skilaboðanna hafi verið talsvert stærra, t.d. þegar verið var að vara við gosmengun sem gat lagst yfir svæði í byggð, þ.m.t. tiltekna þéttbýliskjarna, eða þegar send voru skilaboð með fyrirmælum um rýmingu Grindavíkur.

Þannig verður að ætla að viðtakendur útsendra skilaboða vegna atburðanna síðustu árin geti skipt tugum þúsunda einstaklinga. Af þessu getur leitt töluverður kostnaður. Sérstaklega þegar um er ræða erlenda ferðamenn því að þá berst merki skilaboðanna fyrst til fjarskiptafyrirtækis í heimaríki ferðamanns eða fjarskiptafyrirtæki þess ríkis sem annast fjarskiptaþjónustuna. Frá fjarskiptafyrirtækjum í erlendu ríkjum eru merkin síðan flutt aftur til Íslands í farsíma ferðamannanna. Fyrir þetta gjaldfæra erlendu fjarskiptafyrirtækin íslensku fjarskiptafyrirtækin svo kölluð reikigjöld á heildsölustigi. Þegar fjöldi smáskilaboða í reiki er orðinn mjög mikill yfir langt eða endurtekin tímabil að þá getur verið um ræða tugmilljóna króna reikigjöld sem íslensku fjarskiptafyrirtækin þurfa að greiða hinum erlendu fyrir.

Í tilefni af þessu reis upp ágreiningur annars vegar milli farnetsfyrirtækjanna, sem bjóða notendum upp á almenna farnetsþjónustu á viðskiptalegum forsendum, þ.m.t. reikiþjónustu fyrir erlenda ferðamenn hér landi, og hins vegar Öryggisfjarskipta ehf. sem hefur forræði yfir viðvörðunarkerfi almannavarna um hver ætti að bera kostnað af þessum erlendu reikigjöldum. Ágreiningurinn var m.a. til kominn vegna þess að orðalag 99. gr. laga um fjarskipti er ekki nógu skýrt um hvaða aðila beri að standa straum af kostnaði við rekstur almannaviðvörðunarkerfis. Það var meginniðurstaða Fjarskiptastofu, sbr. ákvörðun nr.

13/2024, að orðalag ákvæðisins væri óskýrt, en um leið dregin sú ályktun að það hefði ekki verið vilji löggjafans að leggja kostnað af þessu tagi á almennu farnetsfyrirtækin, enda hefði það þá þurft að endurspeglast með skýrum hætti í orðalagi ákvæðisins. Sú niðurstaða stofnunarinnar var síðan staðfest fyrir úrskurðarnefnd- fjarskipta- og póstmála, sbr. kærúmal nr. 7/2024. Í málinu voru stjórnvöld hvött til að beita sér fyrir lagabreytingum til skýringar á orðalagi 99. gr. laga um fjarskipti. Með frumvarpi þessu er ætlunin að bregðast við því.

3.8. Breyting á lögum um fjölmiðla

Tilurð breytingar á sektarákvæði laga um fjölmiðla á rót sína að rekja til dóms héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. febrúar 2024 í máli nr. E-3251/2018. Það dómsmál varðaði kröfu Símans hf. um að felld yrði úr gildi ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 10/2018 (þá Póst- og fjarskiptastofnun) um brot félagsins á tilteknu ákvæði laga um fjölmiðla, en Fjarskiptastofa gegnir eftirlitshlutverki með VII. kafla laga um fjölmiðla. Í ákvörðun stofnunarinnar var jafnframt lögð stjórnvaldssekt á Símann hf. að upphæð níu milljón kr. Niðurstaða héraðsdómsins var á þá leið að staðfesta efnislega niðurstöðu stofnunarinnar um brot Símans hf., en um leið var sektin felld úr gildi sökum óskýrleika refsheimildarinnar í lögum um fjölmiðla. Þótti verknaðarlýsingin í 3 mgr. 54. gr. laga um fjölmiðla ekki ná utan um það brot sem málið varðaði. Við nánar skoðun þótti tilefni til að tilgreina með nákvæmari hætti verknaðarlýsingu vegna brota á ákvæðum VII. kafla laga um fjölmiðla og færa sektarheimildina yfir í lög um fjarskipti og ná þannig fram fullt samræmi í sektarheimildum Fjarskiptastofu.

Í gildandi lögum um fjölmiðla er sektarákvæðið bundið við 4. og 5. mgr. 45. gr. laganna. Nú er lagt til að sektarheimildin taki til fleiri efnisþátta kaflans, þ.m.t. brot gegn flutningsrétti og flutningsskyldu sem Fjarskiptastofa hefur kveðið á um. Ákvarðanir um slíkt geta lagt skyldur á aðila og fyrirmæli um útfærslu á framkvæmd og skilyrðum. Talið er eðlilegt að það geti varðað sekt ef skyldunni er ekki sinnt eða brotið gegn skilyrðum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpinu er lagt til að uppfylltar verði þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðisins, með vísan til kafla 2 um tilefni og nauðsyn lagasetningar. Reglugerð framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins nr. 611/2013 var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 154/2016, 8. júlí 2016, með þeim breytingum og viðbótum sem leiðir af XI. viðauka samningsins, bókun 1 um altæka aðlögun og öðrum ákvæðum samningsins.

Við samningu frumvarpsins kom til skoðunar hvort ákvæði þess færu í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944. Kom þá einkum og sér í lagi til skoðunar hvort ákvæði 7. gr. frumvarpsins færu í bága við 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs. Það var mat ráðuneytisins að svo sé ekki. Við matið var litið til þess að um heimildarákvæði er að ræða, fjarskiptin sem um ræðir, þ.e. póstur og smáskilaboð, eru ekki efnislega lesin af mönnum heldur skimuð vélrænt af tölvum sem leita eftir ákveðnum villum eða hnökrum samkvæmt ákveðnum forskriftum, með það að leiðarljósi að vernda borgarann og heildstæði fjarskiptaneta. Þá verða fjarskiptin ekki geymd. Enn fremur leit ráðuneytið til þeirra frumskyldu ríkisvaldsins að tryggja öryggi almennings en af þeim sökum verður að telja að löggjafinn hafi að stjórnlögum rúma heimild og svigrúm til lagasetningar um viðfangsefni 7.

gr. frumvarpsins. Þrátt fyrir þessa rúmu heimild telur ráðuneytið að gætt sé meðalhófs við framangreinda reglusetningu.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst fjarskiptafyrirtæki landsins, Farice ehf., Öryggisfjarskipti ehf., notendur neyðaröryggisfjarskipta, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök atvinnulífsins og fyrirtæki sem stunda sjókvíaeldi sem og allan almenning sem vill nota fjarskipti á ábyrgan hátt.

Ráðuneytið fundaði sérstaklega með Landhelgisgæslu Íslands og kynnti sér hvernig vöktun með fjarskiptastrengjum væri háttað hjá Vaktstöð siglinga. Á þeim fundi fengust veigamiklar upplýsingar um það hvernig fiskiskipafлотinn virðir helgunarsvæði fjarskiptastrengja.

Kaflinn er í vinnslu....

6. Mat á áhrifum.

Afleiðingar af samþykkt frumvarpsins á almannahagsmunum eru þau að frumvarpið, verði það að lögum, mun bæta þjóðaröryggi og allsherjarreglu og um leið hag almennings og fyrirtækja. Þó má vera ljóst að skýrari reglur um helgunarsvæði og þar með bætt öryggi, einkum fjarskiptasæstrengja sem tengja Ísland við umheiminn varðar þjóðaröryggi og minnkar þannig líkur á rofi á fjarskiptasambandi við útlönd. Þó er rétt að taka fram að reglurnar munu að einhverju leyti vera íþyngjandi fyrir hagaðila svo sem fyrirtæki í sjávarútvegi. Hins vegar verður að líta til þess að bætt öryggi fjarskipta við útlönd styrkir jafnframt samkeppnishæfni landsins á fjölmörgum sviðum svo sem er kemur að uppbyggingu og rekstri gagnavera sem jafnframt eru stórnótendur fjarskipta og raforku. Þá ætti skýrara regluverk um helgunarsvæði fjarskiptastrengja að minnka óvissuna í tengslum við skipulagsmál og sjókvíaeldi.

Frumvarpið mun hafa áhrif á fjarskiptafyrirtæki sem munu geta boðið viðskiptavinum sínum upp á skimun á smáskilaboðum til að takmarka svikaskilaboð og þar með auka öryggi sinna kerfa en ljóst er að fjarskiptafyrirtæki munu verða fyrir einhverjum kostnaði ákveði þau að bjóða upp á þessa þjónustu.

Telja verður að stjórnsýslan sé vel í stakk búin til að takast á við þau verkefni sem henni er falið í frumvarpinu án viðbótarkostnaðar, sbr. þó fyrirséða aukningu á árgjöldum fyrir tíðniafnot vegna meiri umsýslu sem leiðir af vaxandi notkun á tíðnirófinu. Þau gjöld munu standa straum af kostnaði af auknu eftirliti hvað varðar tíðnimál.

Fyrirhuguð lagasetning er ekki þess eðlis að auka útgjöld ríkissjóðs. Breytingar á helgunarsvæði fjarskiptastrengja og ráðstöfun fjarskiptatíðna eru til þess fallnar m.a. að minnka líkur á tjóni á eigum ríkisins og auka möguleika á því að ná meira hagræðingu en ella í uppbyggingu og rekstri ríkisins á næstu kynslóðar neyðar- og öryggisfjarskipta. Breyting á verðlagningu tíðna er til þess fallin að auka eftirspurn eftir þeim og auka þar með tekjur ríkissjóðs. Tekjuaukning ríkissjóðs er erfitt að áætla að svo stöddu en hún mun ekki verða veruleg. Því liggur fyrir að frumvarpið á ekki að hafa áhrif á útgjöld ríkisins.

Áhrif uppbyggingar fjarskipta eru jákvæð á öll kyn. Greina má að bættar nettengingar auki byggðafestu kvenna umfram karla í dreifbýli. Þá benda kannanir fjölmiðlanefndar til þess að kynin upplifi ógnir á netinu með mismunandi hætti. Við forgangsöröðun aðgerða um aukið netöryggi verður lögð áhersla á aðgerðir sem jafna stöðu kynja og þjóðfélagshópa.

Ef líklegt er að tiltekin tegund vinnslu geti haft í för með sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga, einkum þar sem beitt er nýrri tækni og með hliðsjón af eðli, umfangi, samhengi og tilgangi vinnslunnar skal ábyrgðaraðili láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra

vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst, sbr. 1. mgr. 29. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Í því frumvarpi sem hér um ræðir kemur einna helst til skoðunar hvort sjálfvirk skönnun á skilaboðum í síma til að takmarka svikaskilaboð myndi fela í sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga. Ekki er nauðsynlegt að framkvæma slíkt mat á áhrifum á persónuvernd ef vinnslan fer fram á grundvelli lagaheimildar þar sem mat á áhrifum á persónuvernd hefur þegar farið fram, sem hluti af almennu áhrifamati í tengslum við samþykkt laga, sbr. 10. mgr. 35. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679. Með hliðsjón af því að nánari aðferðafræði og tæknileg útfærsla skimunar verða sett í reglugerð er ekki tímabært að framkvæma fullbúið mat á áhrifum á persónuvernd (MÁP) á þessu stigi lagasetningar. Slíkt mat krefst afmarkaðrar lýsingar á tiltekinni lausn, m.a. um aðferðafræði, tæknilega eiginleika, kröfur til búnaðar og stillingar hans, tilkynningaskyldu fjarskiptafyrirtækja um atvik og heimildir Fjarskiptastofu til að krefjast áðgerða og úrbóta. Slík skylda til að framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd mun því hvíla á viðkomandi fjarskiptafélagi sem ábyrgðaraðila skimunar á skilaboðum í síma. Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um langt árabíl hefur það verið rötgróin meginregla að fjarskiptalög gilda ekki um efni sem streymir um almenn fjarskiptanet. Segja má að það hafi leitt af þeirri réttarskipan að það hafi verið í höndum dómstóla að úrskurða um mörk tjáningarfrelsis, taka afstöðu í meiðyrðaða höfundarréttarmálum.

Á undanförunum árum hefur á vettvangi Evrópusamtarfsins orðið sú réttarþróun að veita fjarskiptafyrirtækjum heimild til að skima efni fjarskipta í þröngt afmörkuðum tilgangi. Hefur þetta m.a. verið leyft með lagabreytingu í nokkrum Evrópusambandsríkjum m.a. til að hægt sé að koma upp tæknilegum ráðstöfunum til að verjast fjarskiptum sem notuð eru í svikastarfsemi eða til að verja heildstæði fjarskiptanetanna fyrir netóværum sem geta ógnað rekstrarhæfni þeirra. Nánar verður fjallað um þetta í skýringum við ákvæði 7. gr. frumvarpsins sem felur í sér fyrirhugaðar breytingar á 88. gr. fjarskiptalaga.

Til að heimila skimun fjarskiptaumferðar í þröngt afmörkuðum og málefnalegum tilgangi þarf að mæla fyrir um undantekningu á fortakslausu ákvæði fjarskiptalaga sem afmarkar gildissvið laganna.

Um 2. gr.

Ákvæði þetta fjallar um hvernig Fjarskiptastofa getur takmarkað úthlutun tíðna þegar tiltekin skilyrði eiga við. Þessi breyting á gildandi ákvæði varðar tíðniefnot íslenska ríkisins í þágu almanna- og þjóðaröryggishagsmuna. Orðalagið tíðniefnot íslenska ríkisins ber ekki að túlka þröngt. Það nær einnig til fyrirtækja í eigu hins opinbera og mögulega einkaaðila sem hið opinbera hefur gert þjónustusamninga við um fjarskiptaþjónustu, enda megi telja slíka þjónustu falla að verndarhagsmunum ákvæðisins um almanna- og þjóðaröryggishagsmuni. Meta þarf slík tilvik í hverju tilfelli fyrir sig með því að leggja mat á eðli viðkomandi þjónustusamninga. Það er í höndum Fjarskiptastofu að gera það.

Í dag er fyrst og fremst um að ræða fyrirtækið Öryggisfjarskipti ehf. sem á og rekur TETRA neyðar- og öryggisfjarskiptakerfið. Á árinu 2022 fékk félagið úthlutað tíðniheimild á 700 MHz tíðnisviðinu fyrir háhraða farnetsþjónustu til nota fyrir næstu kynslóðar neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi. Ekki er þó hægt að útiloka að fleiri aðilar innan hins opinbera eða fyrirtæki í eigu þess þurfi afnot af tíðnum í framtíðinni til að geta sinnt hlutverkum sínum til

verndar almanna- og þjóðaröryggishagsmunum. Því er orðalag ákvæðisins almennt orðað hvað þetta varðar.

Þá er rétt að gera greinarmun á fráteknum tíðnisviðum og úthlutuðum tíðnisviðum. Ekki þarf að greiða árgjöld af fráteknum tíðnisviðum eins og úthlutuðum tíðnisviðum. Við ákvörðun Fjarskiptastofu um að taka frá tiltekið tíðnisvið í þágu almanna- og þjóðaröryggishagsmuna að þá skapar það ekki réttindi tiltekins aðila sem nýtur verndar samkvæmt lögum. Aðilinn byrjar að greiða árgjöld þegar tíðnisviðinu hefur verið úthlutað til hans. Getur ákvörðun um skipulag tíðnirófsins um frátöku tíðnisviðs samkvæmt þessu ákvæði verið breytt af Fjarskiptastofu, ef aðstæður og þarfir breytast, án þess að það reyni á lagaákvæði og reglur um afturköllun réttinda, s.s. um andmælarétt og aðlögunartíma, þótt ekki sé gert ráð fyrir að slíkar breytingar séu gerðar fyrirvaralaust.

Um 3. gr.

Lagt er til að kveðið verði sérstaklega á um tilkynningarskyldu til áskrifenda eða einstaklings um það ef öryggisbrestur við meðferð persónuupplýsinga (e. personal data breach) hefur skaðleg áhrif á persónuupplýsingar eða einkalíf áskrifenda eða einstaklings. En framangreind breyting er til komin vegna ákvæðis 2. málslíður 3. mgr. 4. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónuupplýsinga og um verndun einkalífs á sviði rafrænna fjarskipta, sbr. breytingar sem gerðar voru með tilskipun 2009/136/EB og 3. og 4. gr. reglugerðar framkvæmdarstjórnarinnar (ESB) nr. 611/2013 um ráðstafanir sem gilda um tilkynningar um brot er varða persónuupplýsingar samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/58/EB um friðhelgi einkalífsins og rafræn fjarskipti.

Einnig er lagt til að sett verði heimild fyrir ráðherra til að setja nánari fyrirmæli í reglugerð um tilkynningar skv. 80. gr. og upplýsingagjöf skv. 81. gr. m.a. til að tryggja ráðherra lagaheimild til að innleiða reglugerð framkvæmdarstjórnarinnar (ESB) nr. 611/2013 frá 24. júní 2013 um ráðstafanir sem gilda um tilkynningar um brot er varða persónuupplýsingar samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/58/EB um friðhelgi einkalífsins og rafræn fjarskipti.

Um 4. gr.

Sjá skýringar við 3. gr. en 80. og 81. gr. laga um fjarskipti eru nátengdar og nauðsynlegt er að ráðherra hafi heimild til að útfæra nánar með reglugerð upplýsingagjöf til almennings. Það eru upplýsingar sem geta haft víðtækari skírskotun um netöryggi óháð tengslum við tiltekið öryggisatvik.

Um 5. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að netöryggissveit fái heimild til að viðhalda lista á sjálfvirkan hátt með vefsíðum sem nýttar eru til vefveiða eða vegna svika og að fjarskiptafyrirtækjum sem veita netaðgangspjónustu sé heimilt að nýta listann til að framkvæma reglubundna sjálfvirka landslokun (e. DNS blocking). Á undanförunum árum hefur tilkynningum til netöryggissveitarinnar um slíkar svikaherferðir og vefveiðar sem beinst hafa ýmist að almenningi og fyrirtækjum á Íslandi fjölgað gríðarlega. Sem dæmi um slíkar svikavefsíður má nefna vefsíður sem líkja eftir öðrum innlendum vefsíðum, s.s. island.is eða vefsíðum fjármálafyrirtækja.

Í ljósi þess að mesti skaðinn af völdum slíkra svikaherferða á sér stað á fyrstu mínútunum og klukkustundunum eftir að herferðin hefst, skiptir miklu máli að hindra aðgang að vefslóðum sem nýttar eru til svika sem allra fyrst, þannig að almenningur falli ekki í gildru svikaranna.

Í dag er verklag netöryggissveitarinnar þannig að tilmæli með ósk um landslokun eru send með tölvupósti á fjarskiptafélögin um stórar og alvarlegar herferðir. Fjarskiptafélögin hafa þá í flestum tilvikum orðið við þeirri ósk, en með mishröðu viðbragði. Þessi þjónusta fjarskiptafélaganna er almennt ekki í boði utan hefðbundins vinnutíma, en stór hluti svika fer einmitt fram utan dagtíma og um helgar.

Til að stöðva þessar svikaherferðir er lagt til að stytta viðbragð við að loka á svikavefsíður niður í nokkrar mínútur með því að beita landslokunum (e. DNS blocking) með sjálfvirkum hætti hjá innlendum fjarskiptafélögum. Í framkvæmd myndi netöryggissveit stjórnvalda halda úti sjálfvirkum svörtum lista, byggðum á ábendingum sem berast sveitinni, yfir þau vefsvæði sem sveitin staðfestir að innihaldi vefveiðar eða svik. Samhliða myndi netöryggissveitin halda úti svokölluðum hvítum lista sem myndi innihalda þekkt og viðurkennd lén sem ekki ætti að hindra aðgang að. Netöryggissveitin bæri ábyrgð á skráningum á listana og myndi ábyrgjast að aðeins vefsvæði sem innihalda vefveiðar eða önnur netsvik færu á svarta listann. Fjarskiptafélög sem veita netaðgangsjónustu hefðu heimild til að sækja upplýsingar á listann sjálfvirk, t.d. á 5 mínútna fresti, og loka sjálfkrafa á vefsvæði sem eru skráð á listann. Slíkir listar eru þegar til í dag og nýta fyrirtæki sem sjá um netvarnir þá til að vernda viðskiptavinina sína.

Með þessum aðgerðum væri hægt að takmarka aðgengi viðskiptavina innlendra fjarskiptafyrirtækja að þessum vefsvæðum á aðeins nokkrum mínútum. Það hefði þau áhrif að svikaherferðin missti marks og svik væru því að mestu hindruð.

Ljóst er að skráning á slíkan lista þarf að fara fram á grundvelli fyllstu varkárni til að tryggja að vefsíður séu ekki ranglega skráðar á listann. Af þeim sökum er lagt til að netöryggissveit setji sér skýrar verklagsreglur um skráningu á listann, eftirlit með réttleika listans og um rétt til að óska eftir afskráningu með skýrum tímamörkum fyrir netöryggissveitina að afgreiða slíkar óskir.

Um 6. gr.

Öryggi sæstrengja hefur notið vaxandi athygli í opinberri umræðu á undanförunum árum af ýmsum ástæðum. Bent hefur verið á að gildandi ákvæði fjarskiptalaga taki til veiðarfæra og akkeri skipa en ekki til annars búnaðar sem kann að vera staðsettur á sjávarbotni nálægt sæstrengjum og hætta er á að geti dregist eftir botni ef sjóför lenda í árekstri á búnaðinn eða hann færir til við ákveðnar veðuraðstæður. Það er e.t.v. ekki mikil líkindi fyrir því að slíkt gerist, en rétt þykir að gæta allrar varúðar. Hér t.d. átt við botnfestingar sjókvía eða annan búnað sem fylgir slíkri starfsemi eða botnfestar baujur. Rétt þykir að skýra lagaákvæðið hvað þetta varðar. Þegar kemur að helgunarsvæði sæstrengja sem er sjómílufjórðungsbelti sitt hvorum megin við sæstrenginn.

Þá er lagt til að bannað verði að veiða með línu á helgunarsvæði fjarskiptastrengja þar sem þær eru festar við botn þó línan sé það ekki. Einnig er kveðið á um það nýmæli að skip með veiðarfærin úti sem nálgast helgunarsvæði fjarskiptastrengja skuli gera viðeigandi ráðstafanir tímanlega áður en þau fara inn á helgunarsvæði. Þetta er gert til að koma í veg fyrir að veiðarfærin fari inn á helgunarsvæði sjálft og geri þar óskunda. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins eru brögð að því að skipin sjálf fari inn á sjálft sjómílufjórðungsbeltið og þá taki

skipin beygju, við það skapast ákveðin hætta á að veiðarfærin fari inn á sjómílufjórðungsbeltið, og er það mat ráðuneytisins að það kunni að raska öryggi fjarskiptasæstrengja að óþörfu enda þarf lítið út af bregða á hafi úti. Þá verður að líta til þess að borið hefur á því að ítrekað er verið að trufla staðsetningatækni skipa og flugvéla í austur Evrópu og gera þarf ráð fyrir þeim möguleika að reynt verði að trufla staðsetningatækni hér við land.

Loks er lagt bann við því að toga flottroll yfir helgunarsvæði fjarskiptastrengja. Um er að ræða nýmæli. Flottroll geta verið býsna stór og þung og missi skip flottrollið yfir helgunarsvæðinu getur trollið skemmt strenginn og einnig ef reynt er að endurheimta trollið. Fjarskiptasæstrengir eru sumstaðar plægðir í botninn en ekki alls staðar og því getur stórt og mikið troll skaddað strenginn falli það á hann.

Um 7. gr.

Með þessu ákvæði er verið að mæla fyrir um heimild fjarskiptafyrirtækja til að skima fjarskiptaumferð til að fyrirbyggja, eins og kostur er, að fjarskipti séu notuð í svikastarfsemi og til að verja heildstæði fjarskiptaneta.

Varðandi fyrri atriðið að þá er það orðið æ algengara að svik séu framkvæmd þannig að send eru út smáskilaboð (SMS) sem látin eru líta út eins og þau komi frá fjármálastofnunum eða þekktum þjónustuaðilum. Í skilaboðunum er að finna hlekk (tengil) þar sem fólk er hvatt til einhverra aðgerða sem að lokum leiða til þess að það er svikið um fé. Oft geta þetta verið háar fjárhæðir og í ljósi fjölda slíkra skilaboða sem eru í umferð hverju sinni er um ræða tölvuvert tjón fyrir samfélagið allt. Þá eru tölvupóstar einnig notaðir í sama tilgangi og tekur ákvæðið einnig til þeirra. Heimild til skimunar nær ekki til efnis símtala, en lögmæt hlerun á símtölum krefst ávallt fyrirfram dómsúrskurðar. Hér er því um að ræða lögfesta undantekningarreglu á meginreglunni um fjarskiptaleynd sem ber þá að túlka þröngt.

Um seinna atriðið, sem er vernd á heildstæði fjarskiptaneta, að þá getur efni fjarskiptaumferðar, einkum tölvupósta, í reynd verið spilliumferð sem ógnað getur rekstrarsamfellu fjarskiptaneta. Þá er tilgangur fjarskiptanna ekki að svíkja út fé heldur til að trufla fjarskiptaumferð eða valda sambandsrofi.

Í báðum tilvikum er hægt að grípa til tæknilegra mótvægisáðgerða sem felast í því að fjarskiptaumferð er skimuð m.t.t. þekktra svikapósta eða spilliumferðar. Þá hafa samskiptin að geyma hlekk sem er hægt að bera kennsl á með sjálfvirkri skimun umferðarinnar. Þá eru slík skilaboð sett til hliðar með sjálfvirkum hætti og einangruð til að þau valdi ekki skaða. Að lokinni frekari skoðun á samskiptunum að þá er þeim eytt. Gert er ráð fyrir að skimunin sé sjálfvirk og án mannlegrar íhlutunar. Aðeins í undantekningartilvikum ætti mannleg íhlutun að eiga sér stað ef um er að ræða veruleg vafaatriði. Þróun á gervigreindartækni ætti að gefa kost á því að gera mannlega íhlutun alveg óþarfa í nálægðri framtíð.

Verndarandlag þessa ákvæðis er að fyrirbyggja tjón af svikum og til að tryggja rekstrarhæfni fjarskiptaneta. Þessir hagsmunir vegast að einhverju leyti á við persónuverndarhagsmuni þeirra einstaklinga sem eiga í fjarskiptasamskiptum. Því skiptir það sköpum að rétt sé staðið að tæknilegri uppsetningu á skimunarbúnaði, búnaðurinn sé viðurkenndur og jafnvel vottaður, unnið sé samkvæmt samþykktri tækniforskrift (e. configuration), verkferlar séu skýrir, t.d. varðandi meðhöndlun atvika, tilkynninga um þau til Fjarskiptastofu og að allt verkferlið sé háð innra eftirliti fjarskiptafyrirtækja og eftirliti Fjarskiptastofu. Því skiptir miklu máli að vandað sé til verka varðandi útgáfu reglugerðar sem

er ætlað að útfæra framkvæmd skimunar með nákvæmari hætti og mæla fyrir um skilyrði sem hún þarf að uppfylla, sbr. b.-lið breytingatillögu ákvæðisins.

Um 8. gr.

Flest fjarskiptafyrirtækin eru hætt að hafa milligöngu um hvort að notandi vilji vera skráður í símaskrá og virðist vera lítil eftirspurn hjá notendum að vera skráðir í símaskrá. Fjarskiptastofa framkvæmdi úttekt til að leggja mat á stöðuna, sbr. frétt á heimasíðu stofnunarinnar frá 27. mars 2025. Hjá eina fyrirtækinu sem hafði þetta sem hluta af ferli sínu við nýskráningu viðskiptavina að þá var bara um 1% notenda yfir þriggja mánaða tímabil sem óskaði eftir skráningu í símaskrá. Hjá því fyrirtæki sem hafði haft milligöngu flestra skráninga í símaskrá var þetta hlutfall samt ekki nema um 10%.

Í dag leitar fólk eftir símaskráupplýsingum og öðrum tengiliðaupplýsingum eftir öðrum samskiptaleiðum. Ekki þykir vera tilefni til að viðhalda skyldu fjarskiptafyrirtækja til að bjóða upp á skráningu í símaskrá í ljósi þess að eftirspurn eftir þjónustunni er ekki meiri en raun ber vitni. Er því lagt til að 2. málslíður 1. mgr. 93 fjarskiptalaga verði felldur brott.

Um 9. gr.

Skýringar við þetta ákvæði í frumvarpi sem varð að lögum um fjarskipti nr. 70/2022 eru mikilvægar og standa óhaggaðar, þrátt fyrir þær breytingar sem nú eru lagðar til á ákvæðinu.

Með lagabreytingu þessari er ætlunin að greiða úr óskýrleika um hvernig beri að skipta kostnaði milli aðila sem eiga með sér samstarf um almannaviðvörunarkerfis sem er skylt að starfrækja samkvæmt fjarskiptalögum. Notendur sem móttaka neyðarskilaboð frá almannavörnum eða öðrum viðurkenndum björgunar- og viðbragðsaðilum þurfa ekki að greiða fyrir það. Þegar kemur að kostnaði sem snýr að samstarfsaðilum um rekstur almannaviðvörunarkerfis að þá er hugsunin sú að kostnaður við rekstur farnetskerfa til að senda út neyðarboð um almannaviðvörunarkerfi sé hluti af almennum rekstrarkostnaði á farnetsbúnaði í heild sinni, hvort sem um er að ræða virkan eða óvirkan búnað slíkra kerfa, kostnaður vegna aðstöðuleigu, kostnaðarhlutdeild yfirstjórnar o.þ.h. Með öðrum orðum skal kostnaður við rekstur almannaviðvörunarkerfis ekki gerður að sérstakri og sundurliðaðri kostnaðarstöð innan farnetsfyrirtækis sem bundin er sérstakri gjaldskrá, heldur skuli almennar gjaldskrár þeirra í smásölu fyrir farnetsþjónustu standa undir slíkum kostnaði. Öðru máli gildir um sérstakan viðbótarkostnað, t.d. kaup á nýjum búnaði til að þjónusta kerfið eða uppfæra viðvörunarkerfið sem er í notkun. Slíkur kostnaður skal ekki borin af farnetsfyrirtækjunum heldur af þeim viðbragðsaðili sem óskaði eftir þjónustunni, sem gæti eftir atvikum verið almannavarnir, Öryggisfjarskipti ehf., aðrir viðbragðsaðilar eða eftir atvikum með framlagi úr ríkissjóði. Í þennan flokk sérstaks viðbótarkostnaðar fellur kostnaður við greiðslu reikigjalda í heildsölu til erlendra fjarskiptafyrirtækja, hvort þau eru starfrækt innan EES-svæðisins eða utan. Ef upp kemur ágreiningur um hvort að kostnaður sé venjubundinn kostnaður eða sérstakur viðbótarkostnaður sker Fjarskiptastofa úr um það með ákvörðun. Rétt er að taka fram að fjarskiptafyrirtæki geta ekki leitað eingöngu til almannavarna til að fá kostnaðinn greiddan þar sem ekki er um in solidum ábyrgð á kostnaðinum að ræða. Hér skiptir höfuð máli hver biður um þjónustuna.

Um 10. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að nýtt ákvæði 100. gr. a, komi inn í XIV. kafla laganna sem ber nafnið *Neyðarsamskipti. Neyðar- og öryggisfjarskipti. Fjarskipti á hættutímum*. Ákvæðið kveður á um sérstaka þagnarskyldu um upplýsingar sem varða varaleiðir sem nýta á í þágu ríkisins. Ákvæðið er þannig úr garði gert að ekki þarf að vega og meta hagsmuni hvort afhenda eigi upplýsingar svo sem samninga heldur ber að neita um afhendingu þessara ganga með vísan til þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Nauðsynlegt er að tiltekin leynd sé um varaleiðir þjóðríkja til fjarskipta, sem nota á þegar veruleg hættu steðjar að þjóðinni, svo sem á stríðstímum, vegna hryðjuverka eða annarra ógna. Ákvæði þetta kemur ekki í veg fyrir að aðilar sem heyri undir ákvæðið afhendi Fjarskiptastofu gögn vegna eftirlits stofnunarinnar enda er þeim það skylt samkvæmt lögum, sjá 5. mgr. 25. laga um Fjarskiptastofu nr. 75/2021.

Lagt er til að brjóti einstaklingar og lögaðilar gegn þessari grein þá varði það við X. kafla. almennra hegningarlaga. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringar.

Um 11. gr.

Framfylgdarheimildir vegna óumbeðinna fjarskipta komu inn í lögin í tíð eldri fjarskiptalaga. Í þeim var ekkert almennt ákvæði um stjórnvaldssektir. Þetta var lagabreyting sem leiddi af bandormi sem ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra stóð fyrir við innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/2394 frá 12. desember 2017 um samvinnu milli landsyfirvalda sem bera ábyrgð á að framfylgja lögum um neytendavernd og um niðurfellingu reglugerðar (EB) nr. 2006/2004. Við ritun gildandi fjarskiptalaga var þetta sektarúrræði ekki fært yfir í almenna sektarákvæði 103. gr. fjarskiptalaga, heldur látið standa óbreytt eins og það var í gildistíð eldri fjarskiptalaga.

Nú þykir ástæða til þess að færa þessa sérstöku sektarheimild samkvæmt 102 gr. fjarskiptalaga yfir í 103. gr. sem er almennt ákvæði laganna um stjórnvaldssektir. Eins og sjá má af 103. gr. fjarskiptalaga eru mun ítarlegri kröfur sem gilda um beitingu stjórnvaldssektar heldur en er að finna í tuttugu ára gömlum lögum nr. 57/2005 um viðskiptahætti og markaðssetningu, sem gildandi 102. gr. fjarskiptalaga vísar til. Það er lagt til að sektarúrræði vegna brota á lagaákvæði um óumbeðin fjarskipti verði færð undir sérstakan staflíð í 103. gr. fjarskiptalaga og orðalag 102. gr. verði breytt til samræmis við það.

Um 12. gr.

Fjarskiptastofa starfrækir gagnagrunn um almenn fjarskiptanet (GAF). Gagnagrunnurinn er mikilvægt verkfæri sem nýtist á margan hátt í eftirliti Fjarskiptastofu, stöðumati og stefnumótun stjórnvalda, m.a. varðandi útbreiðslu háhraðaþjónustu og áfallaþol neta. Mjög mikilvægt er að gögn í grunninum séu rétt, tæmandi og uppfærð miðað við stöðuna hverju sinni. Því er mikilvægt að hafa heimildir til að beita viðurlögum ef fyrirtæki sinna ekki skyldu sinni til að láta af hendi réttar og áreiðanlegar upplýsingar til skráningar í grunninn. Ekkert slíkt viðurlagaákvæði er til staðar í núgildandi lögum. Því er lagt til að nýjum staflíð um þetta atriði verði bætt við í 1. mgr. 103. gr. Varðandi skýringu á nýjum staflíð um sektir vegna óumbeðinna fjarskipta vísast til skýringa við 11. gr. frumvarpsins.

Ekki þykir vera þörf á að skýra efni b.-liðar ákvæðisins. En verknaðarlýsing brota tekur nú sjálfstætt og með skýrari hætti til allra ákvæða VII. kafla fjölmiðlalaga samkvæmt 44-47. gr. þeirra. Aðrar málsgreinar 103. gr. fjarskiptalaga, sem eru eftirfarandi þessari nýju málsgrein, hafa áhrif á túlkun og beitingu sektarheimildar vegna brota á ákvæðum VII. kafla fjölmiðlalaga.

Um 13. gr.

Innleiðingu á reglugerð framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins nr. 611/2013/EB um tilkynningar um rof á vernd persónuupplýsinga í fjarskiptum er að finna í 3. gr. frumvarpsins. Önnur ákvæði frumvarpsins eru þeirri innleiðingu óviðkomandi.

Um 14. gr.

Hér er um að ræða fyrirætlun um að innheimta auðlindagjöld fyrir tíðniafnot. Ekki þykir þörf að skýra orðalag ákvæðisins, en vísað er til umfjöllunar um gjöld fyrir tíðniafnot í almenna hluta greinargerðarinnar.

Um 15. gr.

Í a. lið þessa ákvæðis er ætlunin að fella brott matskennda skilyrðingu orðalagsins „að jafnaði“. Þykir þetta of matskennd takmörkun á þeirri meginreglu að sá aðili sem tapar máli í grundvallaratriðum skuli að jafnaði greiða málskostnað. Það getur stundum verið erfitt að meta hvaða aðili tapar máli í grundvallaratriðum þegar kærðri ákvörðun er breytt. Við slíkar aðstæður er úrskurðarnefndinni ekki heimilt að fella málskostnað á ríkissjóð þegar af þeirri ástæðu að ákvörðun Fjarskiptastofu hafi verið breytt. Heldur skal nefndin meta hvort breytingarnar séu veigamiklar og hafi þýðingu fyrir þá hagsmuni sem eru í húfi. Séu breytingarnar minniháttar eða hafa ekki raunveruleg áhrif á þá hagsmuni sem eru undir í kærumáli er nærtækast að kærandi og málshefjandi beri allan málskostnaðinn. Ef breytingar eru miklar eða hafa þýðingu fyrir þá hagsmuni sem tekist er á um ber fremur að hlutfalla skiptingu málskostnaðar milli aðila að álitum.

Í b.-lið ákvæðisins er síðan áréttað að meginreglan um skiptingu málskostnaðar eigi líka við um frávísunarmál sem ekki fá efnislega úrlausn á kærustigi. Frávísun á kæru telst einnig vera tap á máli í grundvallaratriðum. Þá er einnig mælt fyrir undantekningarreglu varðandi álagningu málskostnaðar á aðila sem telst vera óhagnaðardrifinn málsvari viðkvæmra þjóðfélagshópa eða samfélagslegra mikilvægra mála. Undir slíkum kringumstæðum þykir rétt að ríkissjóður beri málskostnað þótt að mál slíks aðila tapist fyrir úrskurðarnefndinni. Það er til nýlegt dæmi um þetta, sbr. úrskurð í kærumáli nr. 6/2024, sem varðaði kærumál Félags heyrnarlausra gegn Fjarskiptastofu um útfærslu á alþjónustukvöðum. Önnur félagasamtök af sama meiði gætu fallið hér undir, t.d. Blindrafélagið, Landvernd eða félög eldri borgara o.s.frv. Hvað varðar þessa undantekningu á meginreglunni er engu að síður gerður sá áskilnaður að kærandi njóti aðildarhæfis og málareksturinn sé ekki augljóslega tilhæfulaus af hálfu kæranda.

Um 16. gr.

Hér er um að ræða fyrirætlun um að gera tilteknar breytingar á árgjöldum fyrir tíðniafnot. Ekki þykir þörf að skýra orðalag ákvæðisins, en vísað er til umfjöllunar um gjöld fyrir tíðniafnot í almenna hluta greinargerðarinnar.

Um 17. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa en hefur tengsl við 11. gr. frumvarpsins. Sjá einnig skýringar í almenna hluta greinargerðarinnar varðandi tilefni lagasetningarinnar.

Um 18. gr.

Almennt þarf ekki að skýra frumvarpsákvæði um gildistöku laga. En í þessu frumvarpsákvæði er lagt til að gildistöku á 16. gr. frumvarpsins verði frestað til 1. janúar 2026. Ákvæðið varðar breytingu árgjöldum fyrir tíðniafnot og er ekki heppilegt að sú breyting taki gildi á yfirstandi gjaldtímabili þannig að það þurfi að hlutfalla upphæð gjaldskyldunnar innan árs. Hagkvæmara þykir að láta breytinguna taka gildi við upphaf nýs gjaldtímabils sem hefst þann 1. janúar 2026. Ekki þykir ástæða til að bíða með gildistöku annarra ákvæða frumvarpsins.