

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 9. janúar 2020

Efni: Umsögn vegna máls nr. 304/2019

Neyðarlínan ohf. annast rekstur samræmdrar neyðarsvörunar í neyðarnúmerið 112 skv. ákvæðum laga um samræmda neyðarsvörun nr. 40 frá 28. maí 2008. Þá annast félagið rekstur vaktstöðvar siglinga skv. samningi við Vegagerðina sbr. lög um vaktstöð siglinga nr. 41 frá 20. mars 2003 sbr. lög nr. 59/2003. Loks starfrækir félagið Tetra farstöðvakerfið skv. samningi við dómsmálaráðuneytið en því er ætlað að vera grunnstoð fjarskipta löggæslu- og viðbragðsaðila. Kerfið dekkar nærfellt allt landið en sendistöðvar þess eru nú 186 talsins. Öll þessi þjónusta er hluti af innviðum öryggisfjarskipta í víðtækasti merkingu þess hugtaks og fellur um sumt en ekki allt undir gildissvið laga um fjarskipti, eins og ákvæði þeirra hafa verið túlkuð af yfirvöldum fjarskiptamála og aðilum á fjarskiptamarkaði. Með hliðsjón af þessu hlutverki telur Neyðarlína ohf. rétt að koma á framfæri við ráðuneytið nokkrum athugasemdum varðandi efni frumvarps til nýrra laga um fjarskipti og um breytingar á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, til innleiðingar á nýjum fjarskiptapakka ESB (BEREC-reglugerð ESB nr. 2018/1971 og EECC-tilskipun ESB nr. 2018/1972).

1. Um gildissvið laganna

Þótt meginefni gildandi laga um fjarskipti nr. 81 frá 26. mars 2003, s.s. um samtengingu neta og gagnkvæman aðgang að innviðum og landi hafi verið túlkuð svo að þau eigi við um starfsemi Tetra kerfisins telur Neyðarlínan óumdeilt að gildissvið þeirra sé takmarkað þegar kemur að neyðar- og öryggisfjarskiptum, sem veitt eru um Tetra fjarskiptakerfið. Lögin víkja nánast ekkert að slíkum fjarskiptum og skilgreina þau raunar ekki. Frumvarpið felur ekki í sér breytingu að þessu leyti né snerta þau ákvæði sérlaga um öryggisfjarskipti í þágu skipa og flugvéla.

Engin opinber skilgreining mun til á því, hvað teljist til neyðar- og öryggisfjarskipta. Neyðarlínan hefur stuðst við þá skilgreiningu að það séu *þau fjarskipti, sem óhjákvæmilega og undantekningarlaust þurfi að vera til staðar á neyðartímum af völdum slysa og hamfara sem ógna hagsmunum almennings, til að tryggja örugg samskipti og miðlun upplýsinga milli allra þeirra sem koma að öryggis- og neyðarþjónustu og rekstri grunnstoða samfélagsins, s.s. veitukerfa og samgangna.*

Í nálægum löndum munu gilda sérstök lagaákvæði um neyðar- eða öryggisfjarskipti á landi þar sem slíkri starfsemi er markaður sess í löggjöf og lagagrunnur lagður að kröfulýsingu fyrir uppbyggingu slíkra kerfa. Neyðarlínan telur að eðlilegt geti verið að kveða í löggjöf á um sérhæfð fjarskipti öryggis- og viðbragðsaðila þannig að stjórnvöld fái til þess formlegt umboð að skilgreina lágmarkskröfur sem slíkri þjónustu er ætlað að uppfylla. Lýtur það m.a. að kröfum um öryggi kerfis og viðbúnað til að mæta orkuskortri, sambandsslitum eða öðrum viðlíka aðstæðum sem torvelað geta fjarskipti öryggis- og viðbragðsaðila.

Í þessu sambandi er vert að benda á, að uppbygging Tetra kerfisins tekur fyrst og fremst mið af þörfum öryggis- og viðbragðsaðila um samskipti sín í milli en er ekki ætlað að vera farvegur fyrir samskipti milli almennings og viðbragðsaðila á hættutímum. Tetra kerfið reidir sig um samskipti milli stöðva og

við almenna símkerfið á grunnnet fjaraskipta, sem almennu fjaraskiptafélögin eiga og reka á viðskiptalegum forsendum. Öryggi Tetra kerfisins um fullkomin samskipti út fyrir þjónustusvæði viðkomandi sendistöðvar takmarkast því í reynd af öryggi grunnnetsins og tenginga við það.

Almenn fjaraskiptafyrirtæki hafa iðulega bent á að farsímaþjónusta á farsímakerfum sé ekki öryggisþjónusta. Þá eru ljósleiðarasambönd almennu símkerfanna ekki sérstaklega skilgreind sem hluti af kerfi öryggisfjaraskipta og takmarkaðar kröfur gerðar af hálfu opinberra aðila um öryggi og „uppitíma“. Markmið laganna er enda fyrst og fremst að greiða fyrir nýtingu og uppbyggingu innviða á sviði fjaraskipta og að efla samkeppni á sviði almennrar fjaraskiptaþjónustu á viðskiptalegum forsendum. Neyðarlínan telur að ákvæði frumvarpsins og þeirra gerða sem það byggir á nái þeim markmiðum ágætlega.

Neyðarlínan telur aftur á móti að rétt væri að láta koma skýrt fram í frumvarpinu eða a.m.k. í athugasemdum með því að frumvarpið taki ekki til uppbyggingar og þjónustu á sviði neyðar- og öryggisfjaraskipta og að um það svið þurfi að setja sérstaka löggjöf. Þar þarf m.a. að búa svo um hnúta að heimildir til samstarfs almennu fjaraskiptafélaganna og opinberra aðila um samrekstur þeirra hluta fjaraskiptakerfisins sem teljist nauðsynlegur hluti kerfis neyðar- og öryggisfjaraskipta verði heimill án takmarkana. Jafnframt þarf að gæta að fjárhagslegum forsendum fyrir styrkingu þess hluta fjaraskiptakerfisins sem flokkist til innviða öryggisfjaraskipta. Þá verði í þessum ákvæðum skilgreindar heimildir til að setja kröfur um viðbúnað við sambandsrofi, rafmagnsskorti og öðrum hliðstæðum atvikum sem valda getið niðurfalli fjaraskiptaþjónustu. Við undirbúning að skilgreiningu á lagaumhverfi neyðar- og öryggisfjaraskipta væri gagnlegt að horfa til reynslu hinna norðurlandanna í þessu efni en um efnið mætti hvort heldur fjalla í sérsökum kafla laga um fjaraskipti eða í sjálfstæðri löggjöf.

2. Almenn fjaraskiptanet og öryggissamskipti

Mikilvægt er að gera greinarmun á neyðar- og öryggisfjaraskiptum eins og þau eru skilgreind hér að framan þ.e. fjaraskiptum milli viðbragðsaðila annars vegar og samskipta almennings í neyð við viðbragðsaðila hins vegar. Leið almennings til að kalla eftir aðstoð er ekki um Tetra kerfið sem þjónar öryggis- og viðbragðsaðilum, heldur um almenna símkerfið og þá oftast farsímakerfin um neyðarnúmerið 112. Verði útfall á almennri fjaraskiptaþjónustu skerðast möguleikar almennings til að koma á framfæri beiðni um aðstoð í neyð verulega, jafnvel svo að á því sé enginn kostur. Almennitur á því afar mikið undir virkni almennu símkerfanna þegar neyð ber að höndum. Þegar af þeirri ástæðu hlýtur það að vera mikilvægt markmið að tryggja eins og kostur er virkni þessara kerfa þótt þjónusturof verði í raforkukerfinu eða öðrum stoðkerfum fjaraskipta.

Í 78. gr. kemur m.a. fram að „Gerðar skulu sérstakar ráðstafanir til að tryggja öryggi upplýsinga og samfelldan og órofinn rekstur almennra fjaraskiptaneta og almennrar fjaraskiptaþjónustu.“. Í sömu grein er getið um að Póst- og fjaraskiptastofnun setji reglur um þætti er snúa að virkni fjaraskiptaneta og almennrar fjaraskiptaþjónustu. Þessi ákvæði eru almenn og þeim fylgir ekki nákvæm lagaskylda. Engar sérstakar kröfur eru gerðar um varaafli í almenna fjaraskiptakerfinu og trúlega erfitt að setja þær fram með fortaklausum hætti án þess að það hefði neikvæð áhrif á fjölda og dreifingu fjaraskiptastöðva um landið. Þó hlýtur að verða að stefna að því að rekstraröryggi almennu fjaraskiptakerfann aukist þannig að setja megi fyrir því skýr viðmið hversu langt og hversu víðtækt þjónusturof megi að hámarki vera. Neyðarlínan telur eðlilegt að hugað verði að skilgreiningu og inntaki slíkrar skyldu ásamt tímaáætlun fyrir áföngum í innleiðingu samhliða undirbúningi að setningu lagaákvæða um öryggisfjaraskipti.

Neyðarlínan áréttar því þá afstöðu sína að það sé í þágu almannahagsmuna að auðvelda samstarf fjarskiptafélaga, bæði almennra og opinberra, um aðgerðir sem stuðlað geti að auknu rekstraröryggi almennu fjarskiptakerfanna. Hér er einkum til þess að líta að ákvarðanir og afstaða Samkeppniseftirlitsins hafa í verki gert slíkt samstarf afar örðugt. Neyðarlínan hefur af því reynslu að almennu fjarskiptafélögin nálgast af þessum sökum allt samstarf um uppbyggingu í dreifikerfinu af mikilli varúð og telja sér skylt að leggja slík mál fyrir Samkeppnisstofnun áður en ákvarðanir eru teknar um framkvæmdir. Í þessu felast tafir og kostnaðauki sem hamlar æskilegu samstarfi af þessum toga. Gæti því verið fullt tilefni til þess að taka fram í löggjöfinni að uppbygging á fjarskiptakerfinu utan þéttbýlis sé undanþegið ákvæðum samkeppnislaga.

3. Um lagnaleiðir og aðgang að landi

Í grein 34 er fjallað um heimild til lagningar strengja í jörðu. Neyðarlínan telur þörf á að einfalda feril ákvarðana um heimild til lagninga fjarskiptastrengja, einkanleg um óskipulagt land, hvort heldur er í eigu opinberra- eða einkaaðila. Gildandi reglur eru um margt óljósar og gefa þeim sem hamla vilja lagningu fjarskiptalagna um land sitt mikil færi á að tefja eða hindra framkvæmdir, sem nauðsynlegar eru í almannabágu. Þá gera reglur um óskipta sameign, þar sem eignarhald á jörð getur verið á hendi margra aðila oft ógerlegt að fá fram samþykki fyrir lagningu jarðstrengja eða annarra fjarskiptamannvirkja, þar sem samþykki allra sameigenda er krafist.

Ákvæði 34. gr. frumvarpsins eru í grundvallaratriðum óbreytt frá gildandi lögum, að frátöldum viðbótum vegna opinbers eignarhalds. Er þar í grunninn miðað við, að náist ekki samkomulag við eigendur, sé leiðin sú að krefjast eignarnáms á rétti til lagningar jarðstrengja. Þessi leið er bæði umsvifamikil og kostnaðarsöm og færir aukinheldur áhættu af raski tengt nýjum framkvæmdum alfarið á herðar eiganda, sem nýta vill land sitt. Neyðarlínan hefur farið þá leið að leita samninga um lagningu um lands með þeim skilmálum, að þurfi eigandinn að raska jörð á lagnaleiðinni, þá flytji Neyðarlínan strenginn á sinn kostnað og áhættu. Aldrei er greidd leiga eða annað endurgjald fyrir réttinn til að láta jarðstreng liggja í jörð með þessum skilmálum.

Á liðnum árum hefur sú breyting orðið á eignarhaldi jarða að þeim jörðum fækkar þar sem ábúandi er eigandi. Getur þá verið erfitt að ná sambandi við endanlega eigendur, ekki síst þegar um lögaðila eða einstaklinga sem búa erlendis er að tefla. Þótt jarðaskrá sem haldin er skv. 11. gr. jarðalaga 81/2004 sé gagnleg leysir hún ekki úr þeim vanda sem fjarskiptafélögum eru búin þegar leita þarf samþykkis eigenda fyrir lagningu jarðstrengja í þágu fjarskipta eða hafa við þá lögbundið samráð um lagnaleið. Til að leysa úr tálmunum fyrir lagningu jarðstrengja sem af því leiða að ekki næst til endanlegra eigenda, þeir svara ekki eða ekki fæst samþykki allra sameigenda, væri eðlilegt og í þágu almannahagsmuna að kveða á um það í lögunum að fjarskiptafélagi sé heimilt að hefja framkvæmd við lagningu eftir að lagnaleið hefur verið kynnt eigendum með tilkynningu á skráðan eiganda enda hafi hann eða meirihluti eigenda séu þeir fleiri ekki komið fram með athugasemdir eða mótmæli innan hæfilegs tíma.

Skv. lagaákvæðinu skal haft samráð við eiganda eða umráðaman um lagnaleið og skal þess gætt að sem minnst sé raskað hagsmunum eiganda. Þessi krafa er eðlileg en felur ekki í sér vegvísi um það til hvers horfa skal við matið. Neyðarlínan telur eðlilegt og í góðu samræmi við áherslur um aðgát við umhverfið að kveða á um það, að jarðstrengi skuli að jafnaði leggja þar sem lögnin veldur minnstri röskun enda standi ekki réttmætir hagsmunir landeiganda því í vegi. Um þessi viðmið getur komið upp ágreiningur sem örðugt er að leysa í gildandi lagaumhverfi án þess að efna til matsmáls fyrir dómi. Æskilegra væri

ef kveðið yrði á um að ágreiningi um lagnaleið jarðstrengja í þágu fjarskipta mætti skjóta til úrskurðar ráðuneytis.

Ákvæði 2. mgr. 34. gr. gilda um lagningu allra strengja. Það ákvæði verndar hagsmuni landeiganda gagnvart mögulegu tjóni sem verða kann á landi hans samfara lagningu strengs og ekki jafnar sig innan nokkurra ára eins og algengast er. Landeigandinn er því varinn fyrir tjóni sem hann kann að verða fyrir þótt ekki fái hann endurgjald fyrir að strengur liggi neðanjarðar í landi sem hann nýtir ekki. Bótaréttur eiganda skv. ákvæðinu tryggir hann jafnframt fyrir tjóni sem hann kann að verða fyrir vegna seinkunar á framkvæmdum hans sem leiða kunna af seinum viðbrögðum fjarskiptafélags við ósk um flutning strengs. Þær efnislegu breytingar sem tillaga er gerð um hvað varðar rétt til að leggja streng yfir annars land skerða því í engu þann rétt eiganda til fullra bóta sem núgildandi reglur mæla fyrir um en auðvelda hins vegar æskilega uppbyggingu fjarskiptakerfisins

4. Um hugtakanotkun

Orðaskýring 5. gr. um „Neyðarfjarskipti“ sem vísar til fjarskipta milli endanotanda og opinberrar neyðarsímsvörunarstöðvar sem er Neyðarlínan. Þetta orð er hvergi notað í lögnum, en getið um það í skýringum með lögnum. Þetta orð er iðulega notað um fjarskipti viðbragðsaðila eða saman með öryggisfjarskiptum þ.e. sem *neyðar- og öryggisfjarskipti*. Þessi orðanotkun gæti því valdið misskilningi og þar að auki er óljóst hvers vegna það er í orðskýringunum. Sé talin þörf á að skilgreina samtöl notenda og Neyðarlínu væri því heppilegra að nota hugtakið „neyðarsamskipti“ sem ekki er vitað til að nýtt sé um önnur samskipti. Þá færi betur að hafa sömu orðnotkun og er skv. lögum nr. 40/2008 um samræmda neyðarsvörun og ræða um samband við „vaktstöð samræmdrar neyðarsvörunar“ en ekki „opinberrar neyðarsímsvörunarstöðvar.“

Í grein 94 um neyðarhringingar er notað orðalagið „Stuttúmerið 112 skal notað fyrir *neyðar- og öryggisþjónustu*“. Þá er e.t.v. vísað til orðaskýringar fyrir orðið „Neyðarþjónusta“ en „öryggisþjónusta“ er þar ekki höfð með. Þetta þarf að vera skýrar orðað.

Jafnframt er sagt að „...óheimilt er að gjaldfæra símtöl í 112“, eðlilegra væri, til samræmis við aðrar breytingar hér að segja „...óheimilt er að gjaldfæra samskipti við 112“.

5. Almannaþingaboð

Í grein 97 er fjallað um skyldur til að senda út almannaþingaboð um „farnetskerfi“. Bent er á að eins og áður hefur komið fram um að ekki eru kröfur um varaafli í almenna fjarskiptakerfinu að engir skilmálar eru um að þessi kerfi eigi að virka þegar vá ber að og því engan vegin víst að þau geri það þegar þörf er á.

Neyðarlínan annast þetta verkefni í dag að senda út umrædd boð til fjarskiptafélaganna sem síðan koma þeim áfram til sinna viðskiptavina. Ágætt samstarf hefur verið við farsímafélög um þessa þjónustu sem hefur virkað nokkuð vel og enn betur eftir að Neyðarlína tók nýverið í notkun nýtt kerfi vegna þessara þjónustu.

Allt að einu verður að telja eðlilegt að setja nánari kröfur um virkni þessa búnaðar og þá eftir atvikum að kveða á um heimild til viðurlaga ef vanhöld verða á.