

V Ljubljani, dne 05.02.2021

Sekcija operaterjev elektronskih komunikacij, ki deluje v sklopu Združenja za informatiko in telekomunikacije Gospodarske zbornice Slovenije je preučila objavljeni predlog Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2), ki se v slovenski pravni red vnaša na podlagi Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in sveta oz. Evropskega zakonika o elektronskih komunikacijah. Sekcija je dne 31.10.2020 podala obširne pripombe na predlagano besedilo zakona, predlagali smo odpravo odstopanj med določili EECC in predlogom ZEKom-2 in podali konstruktivne predloge za vzpostavitev optimalnejše in dolgoročno vzdržne temeljne pravne podlage za delovanje telekomunikacijske industrije v prihodnosti.

V bistvenem smo predlagali naslednje:

1. RADIOFREKVENČNI SPEKTER

EECC je v veliki meri ohranil obstoječo ureditev radiofrekvenčnega spektra, zato tudi v predlogu ZEKom-2 v poglavju radiofrekvenčnega spektra ni veliko novih določb. Omeniti pa je potrebno naslednje novosti in spremembe, ki jih je prinesel EECC in so vključene tudi v predlog ZEKom-2:

- skupni postopek odobritve za podelitev individualnih pravic uporabe radiofrekvenčnega spektra med dvema ali več državami članicami,
- spodbujanje harmonizacije uporabe radiofrekvenčnega spektra za elektronska komunikacijska omrežja in storitve v Uniji,
- zagotovitev vsaj 20-letne regulativne predvidljivost za imetnike pravic glede pogojev vlaganja v infrastrukturo v primeru frekvenc za namene brezžične širokopasovne elektronske komunikacijske storitve, pri čemer je za minimalno trajanje pravic določeno obdobje 15 let, ki ga je z možnostjo podaljšanja mogoče nadgraditi na 20 let.

Ob tem pozdravljamo odločitev predlagatelja zakona, da je izkoristil možnost, ki jo daje EECC, in v predlogu določil veljavnost odločb o dodelitvi radijskih frekvenc za zagotavljanje brezžičnih širokopasovnih elektronskih komunikacijskih storitev iz trenutnih 15 na 20 let. Dovolj dolgo trajanje odobritve je potrebno z vidika naložbene predvidljivosti, zlasti ob upoštevanju, da je za razvoj novih storitev, opreme in nadgradnja omrežja potrebnih predvidoma 5 let.

V skladu z zgoraj navedenim smo v komentarjih na predlog ZEKom-2 predlagali da se v 67. členu določi podaljšanje odločb o dodelitvi radijskih frekvenc za obdobje najmanj 5 let. Določitev 5 letnega minimalnega obdobja podaljšanja frekvenc je primerno z vidika načrtovanja investicij, nabave opreme in gradnje omrežja. Določitev minimalnega obdobja podaljšanja je tudi skladna z EECC, ki na več mestih poudarja potrebo po spodbujanju predvidljivih naložbenih pogojev.

Operaterji se ne strinjamo z določbo 49. člena predloga ZEKom-2, ki daje Agenciji preveliko diskrecijo, da kadarkoli do izdaje odločbe brez vnaprej predvidenih zakonskih pogojev razveljavi sklep o začetku javnega razpisa. Navedena določba je za operaterje izrazito neugodna, saj operaterji v postopku podeljevanja radijskih frekvenc vključijo veliko svojih resursov in zunanjih svetovalcev, zato ni dopustno, da bi bili v negotovosti glede nadaljevanja postopka dodelitve radijskih frekvenc. Zaradi navedenega je bil podan predlog, da se razlogi za razveljavitev sklepa o začetku javnega razpisa predvidijo vsaj v razpisni dokumentaciji, hkrati pa morajo biti razlogi utemeljeni. Ker imajo lahko operaterji v zvezi z razveljavljenim razpisom stroške, ki bi ob ponovljenem razpisu ponovno nastali, smo predlagali določbo, da Agencija operaterjem stroške, ki niso nastali po njihovi krivdi, povrne.

Ostali komentarji SOEK na predmetno poglavje poudarjajo predvsem potrebo po bolj doslednem prenosu določb EECC v ZEKom-2.

2. VARNOST OMREŽIJ IN STORITEV TER DELOVANJE V IZJEMNIH STANJIH

Operaterji se zavedamo pomembnosti področja varnost omrežij in storitev ter skrbimo za dosledno izpolnjevanje organizacijskih in tehničnih ukrepov, da se v največji meri izključijo dogodki, ki bi lahko ogrozili neprekinjeno delovanje ter avtentičnost, celovitost ali zaupnost teh omrežij in storitev ter podatkov.

Predlogi SOEK na 8. poglavje predloga ZEKom-2 stremijo predvsem k bolj jasni opredelitvi obveznosti, ki bi omogočile lažje izpolnjevanje predpisanih zahtev, ter večji predvidljivosti.

Predlog ZEKom-2 v 112. členu predvideva, da morajo operaterji pred izbiro dobavitelja oziroma ponudnika storitev tretje ravni, ki ima sedež izven držav članic EU, pridobiti predhodno soglasje vlade. Taka ureditev se nam ne zdi življenjska, saj lahko podaljša postopke nabave opreme, kar pa lahko v skrajnih primerih ogrozi nemoteno delovanje storitev. Menimo, da bi bilo bolj ustrezno, da bi vlada operaterjem posredovala seznam negativno ocenjenih dobaviteljev, s čemer bi se operaterji lahko izognili vsakokratnemu pridobivanju soglasja ob (včasih tudi nujni) nabavi opreme. Zato smo podali predlog, da se predmetna določba dopolni oziroma prilagodi na način, da vlada oblikuje in objavi oziroma operaterjem posreduje seznam negativno ocenjenih dobaviteljev oziroma izvajalcev storitev podpore tretje ravni.

Predlog ZEKom-2 predvideva obveznost opredelitve vseh varnostnih tveganj, ki se nanašajo na izvajalce bistvenih storitev, določene v skladu z zakonom, ki ureja informacijsko varnost. Ker operaterji ne poznamo rizikov, ki pretijo izvajalcem bistvenih storitev niti organom državne uprave ali ključnim delom nacionalnega varnostnega sistema, je potrebno, da se operaterjem dajo ustrezne usmeritve, na podlagi katerih bodo ti lahko pripravili opredelitve varnostnih tveganj na ustrezen način. Zaradi navedenega smo predlagali določbo, da agencija v sodelovanju z operaterji mobilnih komunikacij in organom pristojnim za informacijsko varnost v roku 6 mesecev od sprejema zakona sprejme usmeritve glede opredelitve tveganj, ki jih upoštevajo operaterji mobilnih komunikacijskih omrežij pri opredelitvi varnostnih tveganj.

Opozarjamo tudi, da je potrebno predvideti rok, v katerem moramo operaterji zagotoviti uskladitev s spremembami, ki so predvidene v celotnem 8. poglavju. V predlogu sprememb poglavja Prehodne in končne določbe smo zato predlagali, da se operaterjem naloži izvedba vseh ukrepov iz 8. poglavja tega zakona v šestih mesecih po sprejemu podzakonskih predpisov in drugih predvidenih aktov.

Predlagali smo tudi določitev bolj optimiziranega obveščanja in poročanja glede varnostnih incidentov (npr. enotna točka, posebni obrazci), saj moramo po veljavi kot v predlogu ZEKom-2 predlagani ureditvi o tem poročati AKOS in CSIRT, na podlagi na podlagi določb Zakona o kritični infrastrukturi pa tudi nosilcem sektorjem kritične infrastrukture.

3. UNIVERZALNA STORITEV

Predlog ZEKom-2 več ne predvideva imenika/imeniških storitev kot univerzalne storitve. Menimo, da krčenje nabora univerzalnih storitev, t.j. opustitev telefonskega imenika in imeniške službe kot univerzalne storitve, močno zmanjšuje trenutni obseg pravic vseh skupin uporabnikov in iskalcev tovrstnih podatkov, še posebej pa za bolj ranljive skupine starejših uporabnikov.

4. VARSTVO PRAVIC KONČNIH UPORABNIKOV

EECC in tako tudi predlog ZEKom-2 sta vpeljala nekatere nove pojme v zvezi s storitvami, kot so medosebna komunikacijska storitev, medosebna komunikacijska storitev na podlagi številke, medosebna komunikacijska storitev, neodvisna od številke, storitev dostopa do interneta in storitev stroj-stroj. **Navedene pojme oz. izraze je potrebno ustrezno uporabljati skozi celoten predlog ZEKom-2, saj kot opazamo, je na nekaterih mestih njihova uporaba neustrezna ali pa sploh ni bila vzeta v obzir.** To predvsem v smislu, da si predlagatelj ni vzel časa za razmislek ali bi določena določba, ki je bodisi dobesedno ali vsaj smiselno prevzeta iz obstoječega ZEKom-1,

potrebovala posodobitev uporabljenega izrazoslovja glede na novo vpeljane pojme ali ne (npr. 215. člena, ki se nanaša na posredovanje lokacijskih in prometnih podatkov, kar pa se lahko nanaša zgolj na medosebno komunikacijsko storitev odvisno od številke).

Operaterji elektronskih komunikacijskih storitev ob vsaki priložnosti poudarjamo, da se nam nalagajo obveznosti, ki presegajo delovanje gospodarske družbe in segajo na področje zagotavljanja javnih servisov in zahtev. Predlog ZEKom-2 gre še dalje s tem ko se predvideva, da so operaterji elektronskih komunikacij nosilci tudi tistih administrativnih stroškov glede katerih je bilo te doslej omogočeno zaračunati tistim, zaradi katerih je strošek nastal (npr. prenos telefonske številke), prav tako se nam nalagajo dodatni stroški (npr. na področju varnosti omrežja). **S tem se za operaterje stroškovni vidik širi in veča, hkrati pa se nam ne prisluhne v prošnji po kritju stroškov, ki nam nastajajo zaradi zagotavljanja obveznosti, ki so po svoji naravi storitve v javnem interesu.** Dejstvo je, da se na operaterja za potrebe izvedbe kazenskih postopkov, ki se uvedejo po uradni dolžnosti, prevalijo naloge, ki po sami Ustavi RS spadajo med izvirne naloge države, kot je prestrezanje komunikacij, posredovanje (osebnih) podatkov in varovanje ustrezne stopnje tajnosti. Posebej naj izpostavimo tudi izredno breme, ki je povezano z zagotovitvijo izvajanja sistem javnega obveščanja in alarmiranja, ki je popolnoma neupravičeno prevaljeno na operaterje. Sistem, katerega vzpostavitev je v primarnem interesu države, kjer gre za sistem, ki ga morajo operaterji zagotoviti izključno za potrebe države (uporaba za druge komercialne namene ni mogoča), v evropskih državah, ki so sistem alarmiranja uvedle, financirajo države, kar je edino pravilno. Prav tako operaterji nosijo znatno finančno breme pri zagotavljanju klicev v sili, predvsem je precej problematično določilo, da smo dolžni operaterji zagotoviti sistem brezplačno ali pa vsaj, da moramo brezplačno zagotoviti nadomestne poti. Upoštevajoč navedeno je nujno, da predlagatelj kot tudi zakonodajalec vzameta v ozir breme, ki je zaradi varstva javnega interesa v tem obsegu naloženo operaterjem elektronskih komunikacijskih storitev in najdeta rešitev, ki bo realizirala kritje teh stroškov s strani države Republike Slovenije. **Predlog operaterjev je še vedno, da stroške vzpostavitve ter vzdrževanja sistemov, postopkov in osebja na ustrezen način krijejo institucije oziroma državni organi, ki podatke koristijo ali zaradi katerih se dotično ravnanje zahteva.**

Apeliramo na zakonodajalca, da zagotovi jasen okvir, katerega naj se pristojni organ drži pri sprejemanju podzakonskih aktov ter predvsem, da je javno posvetovanje pred sprejetjem splošnega akta izvedeno na transparenten način, z dovolj dolgim rokom, umeščnim v čas, ko je pripombe mogoče podati (ne npr. tik pred novim letom) ter da ostane tudi ustrezen čas za podajo potrebnih pojasnil zvezi s pripombami, vse tako da je na koncu sprejet splošen akt, ki je zakonit in ustrezen in ni potrebnih kasnejših stroškovno in časovno potratnih sodnih postopkov, kjer se izkazuje tovrstna nezakonitost oziroma ne pride do pravne nejasnosti, ki vlada dokler se v pravni praksi ne izkristalizira kaj je pravilno postopanje. Takšno stanje ni koristno ne za operaterje ne za končne uporabnike, pravzaprav za nobenega od vpletenih, zato si upamo trditi, da je ta apel v imenu vseh.

Naj se za paketne določbe uporabljajo zgolj tiste določbe poglavja ZEKom-2, ki imajo podlago v EECC. Namreč EECC v prvem odstavku 107. člena izrecno navaja katere določbe se uporabljajo za vse elemente paketa storitev, smiselno vključno za tiste, za katere navedene določbe sicer ne bi veljale. Prav tako se navedeni 1. odstavek 184. člena, kot je trenutno zapisan v predlogu ZEKom-2, nanaša tudi na nacionalne določbe (kot so npr. 183, 197 (2-3), 199, 202(3), 202(5), 203, 205), ki nimajo podlage v EECC. Tudi zato je sklicevanje na uporabo celotnega poglavja končnih uporabnikov za vse elemente paketnih ponudb v nasprotju s cilji, ki jih zasleduje 107. člen EECC.

Predlog ZEKom-2 namreč določa, da morajo operaterji v osnovi v svoje ponudbe vključiti tako pogodbe za določen kot pogodbe za nedoločen čas, pri čemer tu ne govorimo ne o vezavah ne o samodejnem podaljšanju pogodb za določen čas, pač pa o osnovnem konceptu pogodbenega razmerja, ki ga je operater dolžan ponuditi na trgu. EECC v nobenem členu ne določa ali regulira obveznosti, da se potrošnikom zagotavlja tako pogodbe za določen kot pogodbe za nedoločen čas, zato takšna zahteva predloga ZEKom-2 pomeni prekoračitev načela najvišje harmonizacije, ki se zahteva v relevantnem poglavju. Po splošnih pravilih civilnega prava seveda vsaka stranka po lastni volji in skladno z lastno svobodno odločitvijo sprejme odločitev kakšno pogodbeno razmerje bo ponudila oz. sprejela. Od volje operaterja je odvisno kakšne pogodbe – za določen in/ali nedoločen čas - bo vključil v svojo ponudbo, njegova določitev pa seveda temelji vsaj na svobodni gospodarski pobudi, konkurenčnosti in ekonomski utemeljenosti. In posledično je od svobodne volje potrošnika odvisno za katero ponudbo se bo odločil. V tem kontekstu je potrebno zapisati oz. korigirati 185. člen predloga ZEKom-2 in njegovo obrazložitev.

Nadalje je povsem nedopustno, da predlog ZEKom-2 naročniku omogoča odstop od naročniške pogodbe sklenjene za nedoločen čas po preteku 24 mesecev (pri čemer ne govorimo o vezavi ne o odstopu zaradi sprememb splošnih pogojev iz razlogov na strani operaterja) pod istimi pogoji, kot v primeru, ko gre za odstop od naročniške pogodbe v primeru avtomatskega podaljšanja naročniške pogodbe sklenjene za določen čas. Situacija je povsem neprimerljiva in postavlja pod vprašaj smiselnost ureditve pravice do odstopa v primeru avtomatskega podaljševanja pogodbe. Neprimerljivost je v tem, da se naročnik v primeru avtomatičnega podaljšanja že v začetku odloči, da želi pogodbo za določen čas, a ker je v tej pogodbi dogovorjeno avtomatično podaljševanje in ne pride do obojestranske volje strank za to podaljšanje, kot to sicer velja za pogodbe za določen čas, naročniku zakon nudi zaščito tako, da ima pravico do odstopa. Torej ne izrazi svoje volje ob izteku pogodbe za določen čas pač pa to lahko izrazi naknadno, pod pogoji, kot jih določa zakon. Pri pogodbi za nedoločen čas se naročnik že v začetku strinja s trajanjem te za neodločen čas in zato ni prikrajšan v nobeni pravici ob izteku te pogodbe. Povsem nelogično je, da mu daje zakon enako oz. identično pravico do odstopa v enakem oz. identičnem roku kot pri avtomatičnem podaljšanju, čeprav se je naročnik že v začetku odločil za ponudbo za nedoločen čas (ki je verjetno drugačna, kot tista po pogodbi z avtomatičnem podaljševanjem), pri čemer mu ostajajo vsi obstoječi instrumenti za prekinitev naročniške pogodbe ali v primeru kršitev (reden in izreden odpovedni rok, nedelovanje ali slabše delovanje elektronskih komunikacijskih storitev, sprememba pogojev naročniške pogodbe, pravice v zvezi z vezavami ipd.). V primeru pogodbe sklenjene za nedoločen čas je tako operater postavljen v šibkejši položaj; takšna določba ne pomeni zaščite določenih pravic potrošnika, pač pa zgolj vnaša nesorazmernost med strankama. To se bo odražalo v slabših ponudbah operaterjev, zaradi česar bodo potrošniki zgolj na slabšem in ne na boljšem.

Člen 187 predloga ZEKom-2 določa pravico odstopa od naročniške pogodbe v primeru sprememb splošnih pogojev iz strani operaterja, kar samo po sebi povsem ustrezno, če bi ostala v okvirih, kot to določa EECC. Ugotavljamo, da navedena določba bistveno razširja vsebino, kot jo v tem delu okvirja EECC. Iz EECC ne izhaja navedba vseh mogočih stroškov in obveznosti, kot jih predlog ZEKom-2 taksativno ali primeroma navaja v določbi tretjega odstavka dotičnega člena: » stroškov prekinitve naročniškega razmerja oziroma drugih administrativnih stroškov, pogodbениh kazni, zneskov prejetih ugodnosti ali drugih dogovorjenih nadomestil«. Za takšno navajanje (taksativno ali primeroma) ni nobene podlage. Predlagatelj s tem uvaja bolj stroge določbe za zagotovitev drugačne ravni zaščite, kot pa to določa 105. člen EECC, ki govori o »kakršnihkoli dodatnih stroških«, kar je v nasprotju z zahtevami EECC glede stopnje harmonizacije poglavja končnih uporabnikov. Vsekakor se vrnitev prejetih ugodnosti oz. drugih dogovorjenih nadomestil (npr. popusti pri mesečni naročnini) ne more šteti, kot »kakršnihkoli dodatni strošek«, saj bi bilo to v nasprotju z osnovnimi načeli obligacijskega prava. V nasprotju z osnovnimi načeli obligacijskega prava bi bilo torej, da naročnik v primeru odpovedi naročniškega razmerja pred dogovorjenim obdobjem vezave ne bi bilo potrebno vrniti sorazmernega dela prejetih ugodnosti, kar potrjuje tudi sodna praksa. Vračilo sorazmernega dela prejete ugodnosti ne sme biti drugače urejeno kot vračilo sorazmernega dela ugodnosti, ker je naročnik obdržal terminalsko opremo, ki jo je dobil cenejše, zaradi vezave za določen čas oziroma uporabnine, ker jo je po obdobju uporabe vrnil (kar je povsem enakovredna in uravnotežena rešitev za obe pogodbeni stranki ter skladna z obligacijskim in potrošniškim pravom) . Nadalje je povsem nelogično navajanje pogodbene kazni, ki je po veljavnem Zakonu varstvu potrošnikov prepovedana, medtem ko mora biti veljavna v primerih, ko ne gre za potrošnike, če je ta dogovorjena. To je tudi smoter in namen ponudbe, ki vsem tem pogojem in kriterijem prilagojena in temu primerno (najverjetneje) ugodnejša. Prav tako ni jasno kaj je mišljeno z vsemi drugimi nadomestili, saj so tudi ta odraz ponudbe. Vse navedeno lahko rezultira v slabših ponudbah operaterjev, zaradi česar bodo potrošniki zgolj na slabšem in ne na boljšem.

Tako kot je predlagatelj za prenos številk pravilno ugotovil, da je lahko poleg številke predmet pogodbe tudi kaj drugega (pri čemer ne gre za paketno storitev), enako velja tudi pri pogodbah, katerih predmet je dostop do interneta, kjer predlagatelj tega ni previdel. Tudi v tem primeru je lahko več različnih predmetov pogodbe, zato je pravno nepravilno in dejansko nevzdržno, da zakon predpiše samodejno razveljavitev celotne pogodbe, pri čemer lahko obstaja obojestranska volja strank, da v preostalem delu nadaljujeta s sodelovanjem. Takšno ureditev, kot jo predlagamo, je predvideva tudi EECC, ki v svojem 6. odstavku 106. člena govori, da se pogodbe končnih uporabnikov samodejno razvežejo ob zaključku prenosa, kar nedvoumno pomeni, da je mišljena razveza

zgolj dela pogodbe, ki se nanaša na predmet prenosa (torej številka in storitev dostopa do interneta) in ne morebiti še kaj drugega. V tem smislu je potrebno korigirati predloga ZEKom-2.

Kar se tiče ureditve komunikacij v sili (195. člen), je še vedno prisotna problematika stroškov povezanih z zagotavljanjem sistema - operaterji smo dolžni zagotoviti sistem brezplačno oziroma moramo brezplačno zagotoviti nadomestne poti do centrov za obveščanje. Tudi v konkretnem primeru gre za izvajanje nalog, ki so v izvorni pristojnosti države ter v javnem interesu, država pa bi morala iz državnega proračuna zagotoviti financiranja vsaj nadomestnih poti. Klic, pri katerem vendarle nastanejo stroški za operaterja, je vedno brezplačen za končnega uporabnika, prihodki operaterjev z dajanjem omrežij v najem so močno okrnjeni predvsem zaradi oblastnih odločitev (npr. stroški gostovanja v tujini, stroški klicev v EU), center za sprejem klicev pa je financiran iz državnega proračuna, in bi moral prevzeti tudi stroške nadomestnih poti. EECC tudi ne predvideva, da bi morali operaterji zagotavljati tudi še brezplačno opremo za centre za sprejem komunikacij v sili. Veliko breme operaterjev je že zagotovitev brezplačnih klicev za uporabnike in brezplačnega prenosa klica ter brezplačnih nadomestnih poti. Izvajanje komunikacije v sili ni na tak način urejeno v nobeni državi EU in bi bilo v nasprotju z EECC.

Svojevrstno pa je predlagatelj zakona uredil tudi javno alarmiranje in obveščanje (196. člen), pri katerem operaterji menimo, da je predlagana ureditev celo v nasprotju z določili EECC. Glavni očitek predlagane ureditve je popolna nedorečenost ureditve kar bo pomenilo zgolj izredno visoke implementacijske stroške za operaterje (precej višje, kot če bi se tega lotili konkretizirano), k čemer smo si operaterji v preteklih interakcijah z Ministrstvom za obrambo aktivno prizadevali. Operaterji smo se zavzemali za določeno rešitev - rešitev za uresničitev javnega alarmiranja je namreč več – od zelo naprednih do pošiljanja navadnega SMS, ki ga bodo uporabniki prejeli z večurno zamudo, pri naprednih rešitvah, ki so omenjene tudi v besedilu ki pospremi 196. člen, pa mora svojo vlogo odigrati država oz. nosilec sistema za javno alarmiranje, to je Ministrstvo za obrambo. To bo moralo na svoji strani zagotoviti ustrezno platformo, na katero bi se priključili operaterji, stroške celotnega sistema, pa bi morala zaradi javnega interesa prevzeti država ter vpeljavo sistema financirati sama. Vzpostavitev, če jo izvede vsak operater zase, bo skupno pomenila grobo ocenjeno investicijo 1.500.000 EUR, kar je glede na mnogo cenejšo možnost (npr. Aplikacija, ki jo razvije nosilec javnega alarmiranja), resnično pretirana zahteva in presega razumno raven ukrepov, ki se še lahko naložijo operaterjem. Poleg tega je pri implementaciji, brez pojasnila zakaj je temu tako, popolnoma spregledana možnost, ki jo ponuja drugi odstavek 110. člena, EECC ki izhaja prav iz tega, da se uporabnikom pošlje obveščanje na iste mobilne telefone na drug način – preko mobilnih aplikacije, ki jo razvije nosilec javnega obveščanja. Po pojasnilih, ki smo jih bili deležni z njihove strani (s strani URSZR), namerava ta organ takšno aplikacijo tudi razviti. To bo pomenilo, da bodo več 100.000 EUR, ki jih bomo morali investirati v zagotovitev 196. člena, popolnoma nepotrebni!

5. OSEBNI PODATKI

Tudi pri ureditvi varstva osebnih podatkov, **SOEK ugotavlja da ureditev varstva osebnih podatkov v predlogu ZEKom-2 ni povsem skladna z evropsko ureditvijo.** Tako ugotavljamo, da Direktivi 2002/58/ES in 2009/136/EU nista bili povsem ustrezno implementirani v ZEKom-1, prav tako še ni sprejeta tudi Uredba o zasebnosti in elektronskih komunikacijah, kar po oceni SOEK pomeni, da predlagane potrebne prilagoditve niso preuranjene. Iz povedanega sledi predlog, da se vključijo popravki, ki bi uredili implementacijo obstoječih direktiv in uskladili ZEKom-2 s Splošno uredbo o varstvu podatkov (GDPR).

V ZEKom-2 ostaja z GDPR **neusklajena določba o zbiranju in uporabi podatkov naročnikov (210. člen predloga ZEKom-2).** Poleg neusklajenosti z GDPR je določba tudi sicer neustrezna in zastarela. V prvi vrsti ocenjujemo, da je potrebno brisanje določbe v celoti, saj GDPR velja tudi za operaterje, vsebuje ustrezne varovalke za obdelavo osebnih podatkov strank ter enotno ureja to področje za vse operaterje v EU. Obdelava podatkov o strankah običajno ne predstavlja posegov v njihovo komunikacijsko zasebnost in tako ni potrebe oziroma podlage za urejanje le tega v področnem zakonu. Komunikacijska zasebnost strank, ki je upravičeno predmet urejanja v ZEKom-2 pa je urejena v drugih določbah.

Če pa predlog brisanja ne bi bil podprt, pa smo v SOEK podali predlog besedila, ki odpravlja določbe in ureditev, ki ni imela smisla že v ZEKom-1 (npr. določba da se lahko dodatni podatki o naročniku zbirajo, če le ta to želi in to plača) in je usklajen z GDPR.

Pri določbah o neželjeni komunikaciji (221. člen predloga ZEKom-2), ki urejajo uporabo elektronskih komunikacij za neposredno trženje menimo, da je potrebno jasneje uporabiti za gospodarstvo ugodnejša možnost, ki jo dopuščata direktivi – uporabo tako imenovanega »opt-out« principa uporabe, kjer je uporaba dovoljena v kolikor je naročnik ali uporabnik ni prepovedal. Glede na to, da imajo naročniki možnost izraziti tako prepoved ob vsakem stiku ali pa tudi v naprej (npr. z ustrezno prepovedjo v imeniku), menimo, da sprememba ni prevelik poseg v pravice posameznikov.

Glede hrambe prometnih podatkov je potreben popravek, ki bo določbe ZEKom-2 uskladil z določbami direktiv, t.j. da se podatki lahko hranijo tudi do poteka obdobja med katerim se lahko obračun zakonito izpodbija.

Celoviteje bi bilo treba urediti tudi področje zaupnosti komunikacij (209. člen predloga ZEKom-2) tako, da se uredijo obveznosti o obveščanju strank s poslovanjem, ki poteka v praksi, izboljšajo jasnost besedila, glede pravil o dopustnem snemanju pogovorov za določene primere jasneje določijo dopustne roke hrambe posnetkov in primere kjer je snemanje dopustno brez odzivnika.

Nedoslednosti ureditve zlonamernih oziroma nadležnih SMS sporočil (218. člen predloga ZEKom-2) je treba dopolniti z vsemi oblikami, kar pomeni tudi opredelitev veljave za SMS sporočila, dodati pa je treba tudi potrebno definicijo nadležnega oziroma zlonamernega sporočila.

Tudi na področju varstva osebnih podatkov se operaterji soočamo s problematiko izrednih administrativnih bremen, kjer lahko predlagatelj zakona pripomore k razbremenitvi operaterjev tako, da se skrajšajo roki hrambe dokumentacije.

6. SPLOŠNA ODOBRITEV

2. odstavek 5. člena predloga ZEKom-2 določa, da operater z obvestilom agencije pridobi pravico, da se z drugimi operaterji pogaja o medomrežnem povezovanju in kjer je to primerno, od njih pridobi operaterski dostop.

Operaterji javnih EK omrežij ob sedanjih diktiranih nimajo možnosti zavrnila neutemeljenih zahtev novih vstopnikov na trg, katerih poslovni modeli temeljijo na izigravanju prednosti možnosti zagotavljanja nereguliranih storitev.

Predlagamo, da se 2. odstavek 5. člena dopolni tako, da se doda določilo, da operater, ki je obvestil Agencijo o nameravanem zagotavljanju javnih EK storitev, pridobi operaterski dostop na razumno zahtevo ob izpolnjevanju razumnih varnostnih, tehničnih in komercialnih pogojev, ki jih določi operater javnega EK omrežja, ki nudi dostop oz. medomrežno povezovanje.

7. GRADNJA OMREŽIJ IN PRIPADAJOČE INFRASTRUKTURE

SOEK ugotavlja, da je vsebina poglavja gradnja omrežij in pripadajoče infrastrukture predloga ZEKom-2 v skoraj identični obliki prenesena iz trenutno veljavnega ZEKom-1, s čimer predlagatelj zakona spregleda in ne naslovi problematike umeščanja (kritične) elektronske komunikacijske infrastrukture v prostor.

Predlagali smo dopolnitev 9. odstavka predloga ZEKom-2, da naj se javno komunikacijsko omrežje in pripadajoča infrastruktura štejeta za objekte državnega pomena, s čimer skladno z Gradbenim zakonom (10. točka 7. člena), stvarna pristojnost za izdajo gradbenih dovoljenj preide ponovno na Ministrstvo za okolje in prostor, namesto sedanjih upravnih enot. S tem bo operaterjem olajšana pridobitev gradbenih dovoljenj, predvsem pa se s tem zagotovi poenotenje prakse pri podeljevanju.

Dalje smo predlagali, da se javno komunikacijsko omrežje in pripadajoča infrastruktura štejeta za objekte državnega pomena, s čimer skladno z Gradbenim zakonom (10. točka 7. člena), stvarna pristojnost za izdajo gradbenih dovoljenj preide ponovno na Ministrstvo za okolje in prostor, namesto sedanjih upravnih enot. S tem bo operaterjem olajšana pridobitev gradbenih dovoljenj, predvsem pa se s tem zagotovi enotna praksa pri podeljevanju.

SOEK predlaga opredelitev, da je Agencija nosilec urejanja okolja za potrebe področja načrtovanja elektronskega komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture. S tem se bo zagotovila pravna podlaga za obveznost pri oblikovanju in sprejemu prostorskih aktov – na državni in predvsem lokalnih ravneh, pri čemer je nujno, da pripravljavci prostorskih aktov spoštujejo smernice, ki jih izda agencija. S tem bo zagotovljeno, da bodo prostorski akti morali predvideti ustrezne in enotne pogoje za gradnjo komunikacijskih omrežij. Ne zdi se nam primerno, da je za nosilca določeno ministrstvo, saj ne razpolaga z ustrezno strokovno podkovanim kadrom, medtem ko na drugi strani Agencija takšen strokoven kader ima (agencija je nenazadnje pooblaščen, da upravlja z omejenim naravnim dobrim). Za operaterja, ki je prisoten na območju celotne Slovenije (v vseh občinah), pa podrejanje kompleksni in ne poenoteni praksi, velikokrat zastareli in kontradiktorni, povzroča enormna finančna in predvsem administrativna bremena. Po izkušnjah članov SOEK, lokalne skupnosti nekonsistentno pristopajo k določanju prostorsko ureditvenih pogojev za gradnjo javnih komunikacijskih omrežij. Agencija ima na področju javnega interesa povezanega z zagotavljanjem elektronskih komunikacijskih storitev in omrežij, največ strokovnega znanja in izkušenj, zato je utemeljen predlog, da se ga določi kot nosilca urejanja prostora s področja gradnje javnih komunikacijskih omrežij. **Alternativna rešitev bi lahko bila, da se v ZEKom-2 določi obveznost lokalnih skupnosti v zvezi z vsebino prostorskih aktov ter agencije kot pristojnega organa za podajo predhodnega mnenja k skladnosti prostorskih aktov s področja pogojev za gradnjo komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture**

Drugi odstavek 16. člena predloga ZEKom-2 predvideva širino varovalnega pasu elektronskega komunikacijskega omrežja 1,5 metra na vsako stran od osi komunikacijskega voda. V nasprotju s tem Zakon o kritični infrastrukturi (ZKI) v 4. členu opredeljuje varnostni pas v širini 3 metrov, dalje pa predlog ZEKom-2 tudi ne upošteva dejstva, da obseg varnostnega pasu za bazne postaje, ki so zgrajene na nepremičnini in so zgrajene v višino ne more bit primerljiv s fiksnim elektronskim komunikacijskim omrežjem, ki je v pretežni meri grajen pod nepremičninami. Predlagatelj zakona ne naslavlja problematike umeščanja infrastrukture v prostor, v skladu s predmetno dikcijo pa se bodo nadaljevali že obstoječi problemi, na katere opozarjamo operaterji, in sicer, da lahko tretja oseba z novogradnjo postavi objekt v bližini obstoječe bazne postaje, slednjo pa mora nato operater na lastne stroške odstraniti zaradi preseženih vrednosti EMS. Menimo, da je razlikovanje na ravni zakona zaradi znatne razlike pri njenih vplivnih sferah tudi nujno utemeljeno. Temu vsled smo predlagali poenotenje širne varnostnega pasu fiksnega omrežja z ZKI, torej v širini treh metrov, varnostni pas baznih postaj za mobilne komunikacijske storitve pa naj se podaljša na 100 metrov, saj se s takim ukrepom zagotovi dolgoročna infrastrukturna vzdržnost.

SOEK predlaga uvedbo obvezne in poenotene metodologije izračuna najvišjega denarnega nadomestila za ustanavljanje služnosti na nepremičninah v lasti oseb javnega prava, ki naj ga v obliki splošnega akta. V praksi se ugotavlja, da različni subjekti javnega prava pri primerljivemu obsegu koriščenja služnosti zahtevajo znatno različna nadomestila in se mora operater z vsakim subjektom javnega prava pogajati ločeno, pri čemer je operater zaradi pogostih kolizij interesov med operaterjem in subjektom javnega prava prisiljen sprejeti zanj neugodne pogoje. Ob upoštevanju, da operaterji zagotavljajo javno komunikacijsko infrastrukturo za celotno območje Republike Slovenije, bi morali biti pogoji za najvišje denarno nadomestilo služnosti izenačeni za vse subjekte javnega prava z namenom preprečevanja neenake obravnave operaterjev.

8. INSTITUCIONALNO UPRAVLJANJE

Po skrbni preučitvi predloga ZEKom-2 ter predloga Zakona o javni agenciji RS za trg in potrošnike, ne moremo mimo ugotovitve, da se problematiki, vezani na financiranje in vodenje Agencije, ne posveča prave pozornosti. Kljub prizadevanjem SOEK v predlogu žal niso predvidene bistvene vsebinske spremembe, ki bi zagotovile v preteklosti večkrat predlagano transparentnost porabe agencije. Sem sodi zagotovo predlog, da bi morala država zagotoviti proračunsko financiranje Agencije za vsa področja, kjer Agencija izvaja naloge v javnem interesu ali pa spadajo te naloge kar neposredno v izvorno pristojnost države (npr. področje namenjeno potrošnikom, prav tako varnosti v javnem interesu, izvajanje hrambe podatkov zaradi varstva državljanov ter državne suverenitete,

izvajanje klicev v sili, javnega alarmiranja,...). Posebno pozornost bi bilo treba nameniti tudi transparentnosti načrtovanja, porabe in nadzora nad porabo finančnih sredstev Agencije, ki jih slednja pridobiva preko financiranja s strani operaterjev (Agencija nekontrolirano viša predvideno porabo, ki jo na drugi strani zavezanci za plačila nižajo zaradi upada prihodkov). Preprečiti bi morali tudi uzakonitev ustvarjanja presežkov, zaradi katerih se obremenjuje finančno izčrpan sektor, ki je bil zadnjih nekaj let deležen drastičnih prisilnih rezov prihodkov, kar pa je trend, ki se tudi nadaljuje (nižanje tarif,...).

Glede vodenja Agencije pa predvideni Zakon o javni agenciji RS za trg in potrošnike in javni agenciji RS za finančne trge, kljub možnostim, ki jih prinaša EECC, le minimalno odpravlja nekatero s strani SOEK v preteklosti večkrat izpostavljeno problematiko vodenja Agencije (vzpostavitev večosebnega organa vodenja). Elektronske komunikacije so panoga, ki postaja tehnološko kompleksnejša. Vodenje bi moralo biti zaradi precejšnjih pooblastil Agencije (na področju telekomunikacij-zagotavljanje konkurence, upravljanja radijskega spektra, upravljanja številskega prostora, varnosti omrežij ter pravic končnih uporabnikov, kot tudi področje pošte ter železniških storitev), ustrezno porazdeljeno med veččlanski kolegijski organ (npr. 4 člani pristojni za telekomunikacije, upravljanje radijskega spektra, pošta, železniške storitve). S tem bi se znižala tveganja pri sprejemanju odločitev, ki imajo dolgoletne učinke.

S predlogom novega Zakona o javni agenciji RS za trg in potrošnike in javni agenciji RS za finančne trge, je sicer predvideno večosebno vodenje v kolegijem organu ter imenovanje s strani Državnega zbora, ni pa upoštevan predlog, da zaradi kompleksnosti področij, vsak član kolegija pokriva svoj resor s področja Agencije. Druge nadgradnje obstoječega sistema iz predloga niso razvidne.

Matevž Ahačič
Predsednik SOEK