

Odziv na javno obravnavo osnutka predloga Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2), predlog EVA 2019-3130-0004

Oktober 2020

Vsebina

1. Uvodna pojasnila	1
2. Preglednost postopka	1
3. Urejanje elektronskih komunikacij	2
3.1 Upravljanje agencije	2
4. Pripombe k posameznim členom	3
194. člen — kakovost javnih komunikacijskih storitev	3
261. člen — posredovanje in ravnanje s podatki	5
5. Priporočila in usmeritve BEREC-a	6
5.1 Opredelitev omrežnih priključnih točk v različnih omrežnih topologijah	6
5.2 Prekinitev pogodb in zamenjava izvajalca storitve	8
5.3 Storitve ustreznega širokopasovnega dostopa do interneta	9
175. člen — prenosna hitrost	9
6. Enakovreden dostop za uporabnike invalide	10

1. Uvodna pojasnila

Forum za digitalno družbo in Inštitut Digitas se ukvarjata z zagovorništvom na področju digitalne družbe in sodelujeta v javnih razpravah ter posvetovanjih na nacionalni in evropski ravni.

Forum za digitalno družbo je nevladna in neodvisna platforma, ki povezuje raziskovalce, podjetnike, snovalce politik, javne intelektualce in uveljavljene posameznice ter posameznike v naslavljanju današnjih izzivov digitalne družbe. Spodbuja strokovne razprave o digitalni družbi in dialog za boljše politike in zakonodajo. Povezuje različne koncepte in si prizadeva za boljše vodenje in odločanje na vseh ravneh. Forum uživa podporo izobraževalnih in raziskovalnih organizacij, podjetij ter nevladnih organizacij. V javnih posvetovanjih o vprašanih digitalne družbe zagovarja uveljavljanje javnega interesa in varstva potrošnikov ter človekovih pravic. Pri pripravi stališč sodeluje s številnimi relevantnimi deležniki.

Inštitut Digitas zagotavlja podporo delovanju Foruma za digitalno družbo. Prizadeva si za boljše digitalno okolje, vključujoče za vse člane družbe, ki zagotavlja visoko raven varstva človekovih pravic in svoboščin. Strokovno in organizacijsko podpira večdeležniški dialog in organizira domače ter mednarodne dogodke. Sodeluje z izobraževalnimi in raziskovalnimi organizacijami, podjetji ter nevladnimi organizacijami iz Slovenije in tujine. V letu 2020 je vzpostavil mednarodno platformo in partnerstvo za dostopne informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT). Združuje ekipo mednarodno uveljavljenih strokovnjakov s področja dostopnosti IKT.

2. Preglednost postopka

Pozdravljamo prizadevanja Ministrstva za javno upravo (MJU) za široko javno obravnavo osnutka predloga novega področnega Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2) in njegovo odločitev za podaljšanje roka obravnave.

Podaljšanje javne obravnave osnutka predloga zakona omogoča, da s pripombami in predlogi pri pripravi zakona sodeluje širok krog deležnikov iz strokovne, zainteresirane in drugih javnosti. Zainteresirani deležniki imajo več časa za seznanitev z vsebino, ki je obsežna in zahtevna, in za pripravo predlogov ter pripomb.

Preglednost postopka se z javno obravnavo ne zaključi. Opozoriti želimo, da smo ob pregledu zakonov s področja digitalne družbe v zadnjih letih naleteli na primere, ko je bilo zakonsko besedilo spremenjeno po opravljeni javni obravnavi, vendar predlogi za spremembe niso bili podani javno, predlagatelji sprememb in razlogi za spremembe pa v obrazložitvi zakona niso bili navedeni, čeprav so bile spremembe nedvomno interesno pogojene.

Menimo, da bi MJU moral zagotavljati preglednost v vseh fazah priprave zakona, ne le v fazi javne obravnave, in v obrazložitvi zakona navesti tudi razloge za spremembe, ki so nastale na podlagi nejavnega vplivanja oziroma lobiranja, in navesti predlagatelje teh sprememb. Če je bila sprememba v predlog zakonskega besedila po javni obravnavi vnesena na pobudo MJU, je razloge za to spremembo prav tako treba obrazložiti.

Postopek javne obravnave ZEKom-2 pa vendarle ni povsem pregleden. V skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti¹ bi MJU hkrati s predlogom zakona moral pripraviti tudi osnutke podzakonskih predpisov, ki skupaj predstavljajo celoto urejanja področja elektronskih komunikacij.

3. Urejanje elektronskih komunikacij

Z zadovoljstvom ugotavljamo, da so bila naša opozorila iz leta 2016 v zvezi z neustavnostjo plačil na podlagi obvestila in financiranja Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (Agencija), podana v javni obravnavi osnutka predloga ZEKom-1C², utemeljena in da osnutek predloga ZEKom-2 odpravlja zakonsko neskladje z ustavo in utrjuje pravno varnost ter predvidljivost odmere plačil in financiranja Agencije.

Kot kritično ocenjujemo, da v zvezi z upravljanjem Agencije, prepovedjo poslovnega sodelovanja in analizo učinkov regulacije³ ZEKom-2 ne prinaša ustreznih rešitev, če sploh, s čimer se ureditev zakonskih pogojev za večjo kakovost regulacije in neodvisnost regulatorja odmika v prihodnost, kar zagotovo ni v javnem interesu.

Obdobje med sprejemom ZEKom, ZEKom-1 in ZEKom-2 traja približno osem let, kar pomeni, da opustitev urejanja nekega področja za vrsto let odmakne ustrezno zakonsko ureditev, kar ima dolgoročno negativne posledice za razvoj reguliranih trgov in gospodarski razvoj.

MJU pozivamo, da pokaže več državotvornosti pri ključnih sistemskih vidikih regulacije elektronskih komunikacij in v zakonu ustrezno uredi tudi omenjena pereča vprašanja.

3.1 Upravljanje agencije

MJU niti pri pripravi ZEKom-1C niti v predlogih in pripombah za pripravo osnutka ZEKom-2 ni upošteval nobenega izmed predlogov v zvezi s spremembami upravljanja Agencije.

Inštitut Digitas, Forum za digitalno družbo in drugi deležniki so večkrat opozorili, da obstoječa zakonska ureditev upravljanja Agencije ni primerna in ne sledi priporočilom OECD ter dobrim praksam držav članic EU in OECD. Že vsaj deset let se opozarja, da sistemski zakon, ki ureja javne agencije, ni ustrezen za regulatorne agencije, pa vendar se vse od javne obravnave osnutka ZEKom-1 leta 2012 do danes sistemski zakon ni spremenil.

Še zmeraj je aktualen predlog upravljanja Agencije, ki ga je v javni obravnavi osnutka predloga ZEKom-1C leta 2016 podal Inštitut Digitas⁴. Predlog na kratko predstavlja bistvene elemente upravljanja in izpostavlja pomen parlamentarnega nadzora nad

¹ Uradni list RS, št. 95/09.

² Inštitut Digitas. (2016). Pripombe k osnutku predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o elektronskih komunikacijah – ZEKom-1C (EVA 2014-3330-0034), 15. september, s. 1–8, §2. Dostopno na https://digitas.si/wp-content/uploads/DIGITAS_Pripombe_k_ZEKom_1C.pdf.

³ Idem, §§ 3–5.

⁴ Idem, §§ 3, str. 5–6.

deloma Agencije. Čeprav takratni predlog dopušča, da vodstvo regulatorja imenuje vlada, na podlagi neprimernih vladnih kadrovske odločitve pri imenovanju vodilnih v različne regulatorne agencije v zadnjih letih, danes menimo, da bi vodstvo Agencije moral imenovati državni zbor, na primer na predlog predsednika Republike Slovenije. To bi nedvomno prispevalo k bolj preglednemu izboru vodstvenih kadrov, k njihovi večji integriteti in kakovosti, hkrati pa bi se s tem, ko bi vodstvo Agencije moralo poročati državnemu zboru, vzpostavil parlamentarni nadzor nad delom pomembnega regulatorja.

Čeprav ni predmet osnutka predloga ZEKom-2, želimo izpostaviti, da je vladni predlog za združitev regulatornih agencij ne rešuje zadev, ki smo jih izpostavili v zvezi z upravljanjem Agencije. Vladni predlog je bil pripravljen na hitro in brez javne obravnave. Predlog ne naslavlja pomembnega vprašanja, ki bi moralo biti v ospredju kakršnihkoli sprememb na področju regulatornih agencij, to je kakovosti regulatornega upravljanja, ki je zelo pomembna, ker vpliva na kakovost regulacije, razvoj trgov in gospodarski razvoj nasplo.

Vladni predlog ohranja slabosti sedanjega načina upravljanja regulatornih agencij, vladno imenovanje vodilnih, medtem ko se z neodvisnostjo, kakovostjo in učinkovitostjo regulacije ne ukvarja. Takšno združevanje regulatornih agencij je neprimerno in škodljivo.

Glede na to, da Agencija že sedaj regulira pet pomembnih področij: elektronske komunikacije, elektronske medije, poštna storitve, železniške storitve in radijski spekter, je smiselno ohraniti njeno samostojnost.

Kakršnikoli koreniti posegi v strukturo regulatornih agencij, v nasprotju s sedanjim vladnim pristopom, zahtevajo široko javno razpravo in politični konsenz.

4. Pripombe k posameznim členom

V nadaljevanju podajamo pripombe k posameznim členom osnutka predloga Zakona o elektronskih komunikacijah, predlog EVA 2019-3130-0004.

194. člen – kakovost javnih komunikacijskih storitev

Četrty odstavek 194. člena osnutka predloga ZEKom-2 je enak petemu odstavku 133. člena veljavnega zakona o elektronskih komunikacijah⁵ (ZEKom-1) in določa, da Agencija lahko izda priporočilo o načinu določanja nadomestil, ki jih operaterji povrnejo svojim končnim uporabnikom ob nedelovanju ali slabši kakovosti delovanja javnih komunikacijskih storitev.

Od uveljavitve ZEKom-1 leta 2013 se določbe petega odstavka 133. člena ZEKom-1 niso izvajale. Agencija je namesto tega sledila prvemu odstavku 132. člena ZEKom-1, kjer zadnji stavek določa, da Agencija lahko, kjer je to primerno, operaterje spodbuja tudi k samoregulativnim oziroma koregulativnim ukrepom, kot je na primer sklepanje prostovoljnih kodeksov ravnanja. Na tej podlagi je operaterjem omogočila, da so sprejeli Samoregulacijski kodeks o nadomestilih za nedelovanje ali slabše delovanje javnih komunikacijskih storitev operaterjev javnih komunikacijskih storitev v Republiki

⁵ Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14–ZIN-B, 54/14–odl. US, 81/15 in 40/17.

Sloveniji (Samoregulacijski kodeks)⁶. Ta pravna podlaga se prenaša v deseti odstavek 192. člena (preglednost in objava informacij) osnutka predloga ZEKom-2.

Svet za elektronske komunikacije (SEK) v mandatu 2011–2016 je v obdobju od leta 2013 do 2016 večkrat pisno opozoril pristojne državne organe, Zvezo potrošnikov Slovenije (ZPS) in pripravljavce Samoregulacijskega kodeksa, da samoregulacija nadomestil za nedelovanje ali slabše delovanje javnih komunikacijskih storitev ni primerna oblika urejanja tega področja. To se je potrdilo že med pripravo besedila kodeksa, ko Gospodarska zbornica Slovenije in operaterji niso upoštevali strokovnih pripomb SEK-a. Na drugi strani sta Agencija in ZPS menila, da priporočilo, ki bi ga izdala Agencija, ne bi bilo tako učinkovito kot Samoregulacijski kodeks in sta kodeks podprla.

Opozorila SEK-a (2013 do 2016) so se izkazala kot utemeljena, saj podpisniki kodeksa niso zagotavljali ustrezne preglednosti in SEK-u na njegovo pisno zahtevo niso posredovali podatkov in informacij, na podlagi katerih bi lahko ocenil učinke samoregulacije. Poleg tega podpisniki Samoregulacijskega kodeksa niso posodabljali.

Na pomanjkljivosti Samoregulacijskega kodeksa je opozoril tudi SEK v mandatu 2016–2021.⁷ Ker z operaterji ni bilo mogoče vzpostaviti enakopravnega dialoga, niti s strani ZPS, je SEK predlagal, da se urejanje nadomestil končnim uporabnikom zaradi nedelovanja ali slabšega delovanja javnih komunikacijskih storitev uredi v okviru zakona oz. ustreznega podzakonskega akta.⁸

Po našem mnenju podrobna ureditev nadomestil v zakonu ni primerna in tudi ne bi bila v skladu z Evropskim zakonikom o elektronskih komunikacijah⁹ (Zakonik), ki se z ZEKom-2 prenaša v slovenski pravni red. Pregledali smo prakso v drugih državah članicah EU in ugotovili, da se izplačilo nadomestil ureja s soredativnimi ukrepi ali s podzakonskimi akti. Na tej podlagi in na podlagi izkušenj s Samoregulacijskim kodeksom menimo, da sedanje izvajanje ZEKom-1 skozi ravnanje Agencije ni primerno.

V izogib morebitni ponovni zlorabi samoregulativnih ukrepov za reševanje potrošniških zadev, ki tipično zahtevajo regulativne ali koregulativne ukrepe, predlagamo, da se področje samoregulacije in koregulacije v zakonu podrobneje uredi ali pa da se, v izogib različnim interpretacijam, v obrazložitvi zakona navede, v katerih primerih se lahko uporabljajo samoregulativni in v katerih koregulativni ukrepi. Tovrstno interpretacijo bi lahko podala tudi Agencija, saj gre za strokovno vprašanje, a tega doslej ni storila.

⁶ Samoregulacijski kodeks o nadomestilih za nedelovanje ali slabše delovanje javnih komunikacijskih storitev operaterjev javnih komunikacijskih storitev v Republiki Sloveniji, marec 2014, dostopno na: https://www.zps.si/images/stories/telekomunikacije/samoregulacijski_kodeks_telekomunikacije.pdf

⁷ SEK. (2018). Predlog posodobitve Samoregulacijskega kodeksa o nadomestilih za nedelovanje ali slabše delovanje javnih komunikacijskih storitev operaterjev javnih komunikacijskih storitev v Republiki Sloveniji, št. 0131-2/2018/10, 21. februar, dostopno na: <https://drive.google.com/file/d/15yfVApe8KTm7flW1CSYclg4AZVVIn4bj/view>.

⁸ SEK. (2019). Predlogi za pripravo novega zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2), 28. februar, točka D, dostopno na: <https://www.sek-rs.si/Portals/0/Predlog-ZEKom-2.pdf>.

⁹ Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah, Uradni list EU, št. L 321, str. 36–214, 17. 12. 2018, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj>.

V zvezi z aktualnim Samoregulacijskim kodeksom se postavlja še vprašanje, če se pravna podlaga, na podlagi katere Agencija lahko, kjer je to primerno, in sicer v zvezi s preglednostjo in objavo informacij (132. člen ZEKom-1), spodbuja operaterje tudi k samoregulativnim oziroma koregulativnim ukrepom, kot je na primer sklepanje prostovoljnih kodeksov ravnanja, lahko uporabi tudi za druga področja zakona, kot je na primer kakovost storitev. Če je takšen namen zakonodajalca, potem bi bilo so regulacijo in koregulacijo v zakonu urediti v ločenem členu.

Na podlagi dosedanjih izkušenj menimo, da je poleg podrobnejše ureditve samoregulacije in koregulacije v zakonu ali obrazložitve zakona, smiselno, da Agencija dobi jasno zakonsko pooblastilo za redno spremljanje samoregulativnih in koregulativnih ukrepov in za ukrepanje, če ugotovi, da ukrepi niso učinkoviti ali da se zlorablajo z namenom izogibanja preglednejšim regulativnim ukrepom Agencije. Kot regulativni ukrep za določanje nadomestil, ki jih operaterji povrnejo svojim končnim uporabnikom ob nedelovanju ali slabši kakovosti delovanja javnih komunikacijskih storitev, se lahko ohrani priporočilo Agencije.

Ob tem še izpostavljamo, da mora ZEKom-2 tudi sicer jasno določiti, v skladu s šestim odstavkom 61. člena Zakonika, da je Agencija pooblaščenca, da v utemeljenih primerih posreduje na lastno pobudo, da bi zavarovala cilje politik iz 3. člena Zakonika. S tem mora biti Agenciji dano dovolj široko pooblastilo za ukrepanje.

261. člen — posredovanje in ravnanje s podatki

V predhodnem javnem pozivu za predložitev predlogov in pripomb za pripravo osnutka ZEKom-2 iz januarja 2019, je MJU prejel mnenje SEK-a¹⁰ in ločeno mnenje njegovega člana¹¹ v zvezi z javno objavo informacij, ki jih Agencija zbira na podlagi 201. člena veljavnega ZEKom-1. Iz obrazložitve v obeh mnenjih izhaja, da Agencija ne zagotavlja objave podatkov in informacij, s katerimi bi v zadostni meri prispevala k razvoju odprtega in konkurenčnega trga in k izpolnjevanju osnovnega namena zakona, kot je določen v 2. členu ZEKom-1.

MJU obeh mnenj ni vključil v povzetek predlogov in pripomb zainteresirane javnosti. Prav tako problematike, ki jo je obširno naslovil SEK, ni ustrezno zajel v obrazložitvi obeh členov, ki urejata obveznost dajanja podatkov in informacij agenciji (260. člen) in posredovanje in ravnanje s podatki (261. člen). MJU se v ta pomemben vidik zagotavljanja razvoja odprtega in konkurenčnega trga sploh ni spustil.

Po našem mnenju bi MJU moral v obrazložitvi obeh členov, predvsem pa 261. člena, pojasniti namen objave podatkov in pokazati, da mora Agencija pri izvajanju tega člena imeti proaktivno vlogo in ne more slepo upoštevati zgolj izjave operaterjev, ki so lahko tudi nezakonite, kar je posebej izpostavljeno in utemeljeno v ločenem mnenju¹².

¹⁰ SEK (2020). Predlog glede objave podatkov telekomunikacijskih operaterjev v poročilih Agencije, št. 0131-4/2020/7, 14. april, dostopno na: https://www.sek-rs.si/Portals/0/Objava_podatkov_telekomunikacijskih_operaterjev.pdf.

¹¹ Caf, D. (2020) Odklonilno ločeno mnenje o objavi podatkov operaterjev, 3. april, dostopno na: https://www.sek-rs.si/Portals/0/Zapisnik_2020_marec_D_Priloga1.pdf?ver=2020-04-22-110307-787.

¹² Ibidem.

Regulator mora presoditi, kdaj so razlogi za nasprotovanje skladni z Zakonom o poslovni skrivnosti¹³ (ZPosS) in kdaj ne, pa tudi sicer, kadar je objava podatkov in informacij v skladu z namenom in cilji, kot jih določa zakon, ki ureja elektronske komunikacije, lahko regulator zahteva dodatna pojasnila in razloge v zvezi z nasprotovanjem objavi podatkov oziroma informacij, kot je to praksa pri drugih regulatorjih (v EU). Ravno zaradi primerov, ko je zakonodaja omogočala pavšalno določanje poslovne skrivnosti, kot je bilo to v Sloveniji, je EU poenotila zakonodajo, ki ureja poslovne skrivnosti.^{14,15} Obe mnenji namreč izpostavljata absurdno situacijo pri objavi podatkov, ko operaterji Agenciji, sicer nezakonito, prepovedujejo objavo podatkov, ki jih sami javno objavljajo — celo v dezagregirani obliki — ali pa jih objavlja državni statistični urad.

Pregledali smo prakso in zakonske podlage v drugih evropskih državah in menimo, da bi MJU moral pokazati več razumevanja za uveljavljanje namena in ciljev zakonodaje, ki ureja elektronske komunikacije, za večjo preglednost in razvoj odprtega ter konkurenčnega trga.

5. Priporočila in usmeritve BEREC-a

Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) je na podlagi Zakonika¹⁶, ki se z ZEKom-2 prenaša v slovenski pravni red, pripravil več javnih posvetovanj, poročil in smernic v zvezi z izvajanjem Zakonika, med drugim:

- smernice o skupnih pristopih k opredelitvi omrežnih priključnih točk v različnih omrežnih topologijah;
- poročilo o prekinitvi pogodb in zamenjavi izvajalca storitve in
- poročilo o dobrih praksah držav članic za podporo določanju storitve ustreznega širokopasovnega dostopa do interneta.

5.1 Opredelitev omrežnih priključnih točk v različnih omrežnih topologijah

Inštitut Digitas je sodeloval v javnem posvetovanju BEREC-a o nevtralnosti interneta¹⁷ in zakonodajo na tem področju podrobno spremlja. Izvajanje določb o odprtem internetu je povezano tudi z opredelitvijo omrežne priključne točke.

¹³ Uradni list RS, št. 22/19.

¹⁴ Idem, št. 11.

¹⁵ Direktiva (EU) 2016/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o varstvu nerazkritega strokovnega znanja in izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo protipravno pridobitvijo, uporabo in razkritjem, Uradni list EU, št. 157, 15. 6. 2016, str. 1.

¹⁶ Idem, št. 11.

¹⁷ Inštitut Digitas. (2016). Contribution by Digitas to the public consultation on BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR PC01 (16) 088, 20. julij, dotopno na: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/public_consultations/6287-contribution-by-digitas-to-the-public-consultation-on-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules.

Med javnim posvetovanjem o osnutku predloga ZEKom-2 in tudi kasneje so se v določenih krogih, med drugim v SEK-u¹⁸, pojavili predlogi, da bi, predvsem zaradi pomanjkljive zakonske pristojnosti nad terminalsko opremo operaterjev v zvezi z reševanjem morebitnih potrošniških sporov, sedaj veljavno splošno zakonsko opredelitev omrežne priključne točke in njeno interpretacijo odpravili in namesto tega opredelitev omrežne priključne točke prepustili Agenciji. Po teh predlogih bi telekomunikacijska terminalska oprema (TTO) postala del javnega komunikacijskega omrežja, da bi spore glede nedelovanja ali slabšega delovanja storitev, ki so posledica težav s terminalsko opremo, lahko prevzela Agencija na podlagi obstoječih pristojnosti.

Pregledali smo Zakonik in BEREC-ovo poročilo o lokaciji omrežne priključne točke¹⁹ ter smernice o skupnih pristopih k opredelitvi omrežnih priključnih točk v različnih omrežnih topologijah²⁰.

Na podlagi pregledanih dokumentov ugotavljamo, da bi omrežne priključne točke v različnih topologijah, v skladu s sedmim odstavkom 61. člena Zakonika, lahko določila Agencija, ob upoštevanju, v največji možni meri, BEREC-ovih smernic o skupnih pristopih k opredelitvi omrežnih priključnih točk v različnih omrežnih topologijah. To bi zahtevalo spremembe in dopolnitev osnutka predloga ZEKom-2 in opredelitev novih nalog in pristojnosti Agencije.

Ob tem pa posebej izpostavljamo, da je v skladu z Zakonikom in BEREC-ovimi smernicami TTO, kot sta modem in usmerjevalnik, lahko del javnega komunikacijskega omrežja le, če je to tehnološko objektivno nujno potrebno.

Vključitev TTO v javno komunikacijsko omrežje lahko namreč pomeni, da se lokalni promet v prostorih uporabnika odvija prek javnega komunikacijskega omrežja, kar ima lahko zelo resne posledice – na primer glede posegov v zasebnost in varnost podatkov končnih uporabnikov ali glede izvajanja zakonskih določb o zakonitih prisluhih.

Vključitev TTO v javno komunikacijsko omrežje krni tudi odprtost interneta in je v nasprotju z določbami 3. člena evropske uredbe, ki ureja dostop do odprtega interneta²¹, v skladu s katerim imajo končni uporabniki prek storitve dostopa do interneta pravico do dostopa do informacij in vsebin ter njihovega razširjanja, do uporabe in zagotavljanja

¹⁸ SEK. Zapisniki sej 2019–2020, dostopni na: <https://www.sek-rs.si/dokumenti>.

¹⁹ BEREC. (2018). Report on the location of the network termination point, BoR (18) 159, 4. oktober, dostopno na: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8252-berec-report-on-the-location-of-the-network-termination-point.

²⁰ BEREC. (2020). Guidelines on Common Approaches to the Identification of the Network Termination Point in different Network Topologies. BoR (20) 46, 5. marec, dostopno na: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/9033-berec-guidelines-on-common-approaches-to-the-identification-of-the-network-termination-point-in-different-network-topologies.

²¹ Uredba (EU) 2015/2120 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji, Uradni list EU, št. L 310, 26. 11. 2015, str. 1–18, dostopno na: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/2120/oj>.

aplikacij in storitev ter do uporabe terminalske opreme po lastni izbiri, ne glede na svojo lokacijo ali lokacijo ponudnika storitve oziroma lokacijo, izvor ali cilj informacije, vsebine, aplikacije ali storitve. Vključitev TTO v javno komunikacijsko omrežje uporabnikom torej onemogoča uveljavljanje pravice, da za dostop do odprtega interneta uporabijo TTO po lastni izbiri.

Vključitev TTO v javno komunikacijsko omrežje je tudi v nasprotju z evropsko zakonodajo o konkurenci na trgih za telekomunikacijsko terminalsko opremo.²²

Kot kažejo primeri iz držav, kjer TTO, vključno z modemom, ni več del javnega komunikacijskega omrežja, lahko operaterji svoje omrežje uspešno zaščitijo pred morebitnimi zlorabami s strani TTO. Končnim uporabnikom je na ta način zagotovljena večja zasebnost, boljša varnost njihovih podatkov in uporaba opreme po lastni izbiri, ponudnikom TTO je olajšan vstop na trg, zagotovljena je večja konkurenca in omogočen razvoj trga TTO, ki bi ga sicer nadzirali in omejevali operaterji.

Zgolj deklarativna odprtost trga pa ne zadošča. Za uspešen razvoj trga TTO je pomembno, da operaterji javno objavljajo specifikacije omrežnih priključnih točk, da lahko ponudniki opreme na trgu zagotovijo primerno opremo in da lahko uporabniki svoje TTO ustrezno nastavijo in se povežejo v javno komunikacijsko omrežje.

Določitev omrežne priključne točke ne sme biti odvisna od tega, kdo je ponudnik TTO, četudi je ponudnik TTO operater, ali od vrste storitev, ampak mora biti določena izključno z vidika tehnološko objektivne nujnosti, ob upoštevanju različnih fiksnih in brezžičnih topografij ter kriterijev, ki jih je v svojih smernicah²³ določil BEREC.

Prav tako ne sme biti odvisna od načina reševanja potrošniških sporov glede nedelovanja ali slabšega delovanja storitev, povezanih s TTO, zagotovljeno s strani operaterjev.

Težave pri reševanju potrošniških sporov je treba nasloviti ločeno, pri čemer se lahko sledi našim priporočilom v pripombah k 194. členu osnutka predloga ZEKom-2 ali uporabi druge možnosti, kot so dopolnitev zakonodaje, ki ureja varstvo potrošnikov, ali razširitev pooblastila Agencije. Nikakor pa se ne sme zaradi neustreznega varstva potrošnikov posegati v tehnološko opredelitev javnega komunikacijskega omrežja, ki ima lahko zelo močne negativne posledice za končne uporabnike in razvoj trga.

5.2 Prekinitev pogodb in zamenjava izvajalca storitve

SEK je v predhodnem javnem pozivu za predložitev predlogov in pripomb za pripravo osnutka ZEKom-2 iz januarja 2019 posredoval predlog za odpravo administrativnih stroškov.²⁴

²² Direktiva Komisije 2008/63/ES z dne 20. junija 2008 o konkurenci na trgih za telekomunikacijsko terminalsko opremo, Uradni list EU, št. L 162, 21. 6. 2008, str. 20–26, dostopno na: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/63/oj>.

²³ Idem, št. 20.

²⁴ SEK. (2019). Predlogi za pripravo novega zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2), točka E, 28. februar, dostopno na: <https://www.sek-rs.si/Portals/0/Predlog-ZEKom-2.pdf>

Zaradi načela maksimalne harmonizacije z Zakonikom, odprava administrativnih stroškov ne more biti določena z zakonom. Iz BEREC-ovega poročila o prekinitvi pogodb in zamenjavi izvajalca storitve²⁵ izhaja, da administrativni stroški v EU večinoma ne predstavljajo večjega problema, zaradi česar BEREC v zvezi s tem ni pripravil posebnih smernic.

Ker pa so razmere na slovenskem trgu vendarle specifične in so se administrativni stroški pričeli uveljavljati, ko so se v drugih državah članicah EU začeli zmanjševati, bi zakon Agencijo lahko spodbudil vsaj k zagotavljanju večje preglednosti in objave administrativnih stroškov ter drugih ovir za zamenjavo paketov ali ponudnikov storitev — na enem mestu, s čimer bi imeli potrošniki boljši pregled nad administrativnimi stroški in drugimi ovirami, s katerimi se srečujejo pri spremembah ali prekinitvi pogodbe in pri zamenjavi paketa oziroma izvajalca storitve.

5.3 Storitve ustreznega širokopasovnega dostopa do interneta

Pandemija COVID-19 je odprla vprašanje storitve širokopasovnega dostopa do interneta kot univerzalne pravice. Hkrati je odprla tudi vprašanje, kaj je ustrezen in primeren širokopasovni dostop do interneta.²⁶

Zakonik v prilogi V²⁷, v skladu s tretjim odstavkom 84. člena, določa minimalni nabor storitev, ki jih lahko podpira storitev ustreznega širokopasovnega dostopa do interneta. MJU je nabor storitev iz priloge upošteval v drugem odstavku 175. člena osnutka predloga ZEKom-2, ki določa prenosno hitrost, ni pa navedel, da gre za minimalni nabor storitev. Zato predlagamo dopolnitev 175. člena.

175. člen — prenosna hitrost

Predlagamo, da se v prvem stavku drugega odstavka 175. člena ZEKom-2 za besedno zvezo »mora omogočati« vrine besedo »najmanj«, tako da celotni stavek glasi:

»(2) Prenosna hitrost iz prejšnjega odstavka mora omogočati najmanj uporabo naslednjih storitev:«

Poleg tega je po našem mnenju pomembno, da se med storitvami, ki jih mora najmanj omogočati prenosna hitrost, primerna za širokopasovni dostop do interneta, navede tudi

²⁵ BEREC. (2019). Report on Terminating Contracts and Switching Provider. BoR (19) 27, 7. marec, dostopno na: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8461-berec-report-on-terminating-contracts-and-switching-provider.

²⁶ D. Caf. (2020). Pandemija COVID-19 je povečala internetni promet in pospešila digitalno preobrazbo. Inštitut Digitas, 30. Marec, dostopno na: <https://digitas.si/pandemija-covid-19-je-povecala-internetni-promet-in-pospesila-digitalno-preobrazbo/>.

²⁷ Idem, št. 9, str. 196.

storitve, ki končnim uporabnikom invalidom omogočajo enakovredno uporabo in dostop do storitev, kot so celostne pogovorne storitve in storitve posredovanja.²⁸

Predlagamo, da se pika pri 11. točko nadomesti z vejico in za 11. točko doda novi točki, kot sledi:

»12. celostne pogovorne storitve,
13. storitve posredovanja.«

Dopolnitev ni le redakcijska, ampak je pomembna za opredelitev zahtev pri določanju minimalne prenosne hitrosti za širokopasovni dostop do interneta.

Inštitut Digitas se z vprašanjem ustreznega širokopasovnega dostopa do interneta srečuje v okviru platforme za razvoj in testiranja dostopnih informacijskih in komunikacijskih tehnologij v realnem okolju. Da bi preprečili digitalno izključenost, je treba vsem prebivalcem Republike Slovenije zagotoviti ustrezen širokopasovni dostop do interneta, ki ne bo le podpiral izvajanja storitev, določenih v drugem odstavku 175. člena osnutka predloga ZEKom-2 oziroma v Zakoniku v prilogi V²⁹, ampak bo dejansko omogočal družbeno in ekonomsko udeležbo v družbi. Pri opredelitvi primerne prenosne hitrosti je namreč treba upoštevati realne okoliščine, tako storitev kot primerov uporabe, in ne le minimalnih zahtev posamezne storitve.

6. Enakovreden dostop za uporabnike invalide

Osnutek predloga ZEKom-2 ni skladen s Konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov³⁰ (Konvencija o pravicah invalidov), ki države članice zavezuje, za zagotovijo dostopnost informacij in komunikacij.

Dostopnost določa 9. člen Konvencije o pravicah invalidov, ki določa zahteve in standarde dostopnosti za države članice. Dostopnost je specifična oblika pravice do dostopa, kot jo določata Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah³¹ in Konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije³², in je sestavni del mednarodnega prava človekovih pravic. Konvencija vključuje dostopnost tudi kot eno od ključnih načel — kot bistvenega predpogoja za polno in enakopravno sodelovanje invalidov na civilnem,

²⁸ V Zakoniku se uporablja izraz »storitve celotnega pogovora«, ki je prevod angleškega izraza »total conversation services«, ki pomeni multimedijske storitve pogovora v realnem času, ki zagotavljajo dvosmeren simetričen prenos videa, besedila in glasu v realnem času med uporabniki na dveh ali več lokacijah. Po našem mnenju je primernejši prevod »celostne pogovorne storitve«. Podobno je pri »storitvah posredovanja«, kjer v Zakoniku uporabljen izraz »storitve prenosa« ne ustreza dejanskim storitvam prenosa (angl. relay services), ki predstavljajo posredovanje besedilnih ali video sporočil, poleg tega pa se »storitve prenosa« uporabljajo še kot prevod izraza »transmission services«.

²⁹ Idem, št. 9, str. 196.

³⁰ Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08.

³¹ Generalna skupščina OZN. (1966). Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. Resolucija št. 2200 A (XXI), 16. decembra (začetek veljavnosti: 23. marec 1976).

³² Generalna skupščina OZN. (1965). Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. Resolucija št. 2106 (XX), 21. december (začetek veljavnosti: 4. januar 1969).

političnem, gospodarskem, socialnem in kulturnem področju ter za polno uživanje vseh njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Enakovreden dostop do elektronskih komunikacijskih storitev, ki vključujejo govorne komunikacijske storitve in ustrezen širokopasovni dostop do interneta, je za invalide ne le pravica, ampak tudi nujen predpogoj za neodvisno življenje in polno ter uspešno vključenost v družbo in za polno uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Enakovreden dostop do elektronskih komunikacijskih storitev je, v skladu z 21. členom Konvencije o pravicah invalidov, pomemben tudi za uresničevanje pravice invalidov do svobodnega izražanja in mnenja, vključno s pravico, da enako kot drugi pridobivajo, sprejemajo ter sporočajo informacije in vsebine s katero koli obliko sporočanja po lastni izbiri.

V skladu z 8. členom Ustave Republike Slovenije³³ (Ustava) morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno. To velja tudi za Konvencijo o pravicah invalidov, kar pomeni, da mora ZEKom-2 invalidom zagotoviti enakovreden dostop do elektronskih komunikacijskih storitev. Pravica do enakovrednega dostopa se izvaja tudi na podlagi 14. člena Ustave, ki določa, da so v Sloveniji vsakomur, vključno z invalidi, zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine.

Način in obveznosti uresničevanja pravice do enakovrednega dostopa do elektronskih komunikacijskih storitev se določi z zakonom. Zakon mora določiti tudi način izvajanja nadzora nad izvrševanjem pravic in lahko določi morebitne omejitve pravic. Nikakor pa pravic in obveznosti, povezanih z izvajanjem pravice do enakovrednega dostopa, ni mogoče določati s podzakonskim aktom, saj bi bilo to v nasprotju s 15. in 87. členom Ustave.

Osnutek predloga ZEKom-2 prav tako ne upošteva četrtega odstavka 85. člena Zakonika, ki državam članicam nalaga, da zagotovijo, ob upoštevanju nacionalnih razmer, tudi posebne storitve, ki izboljšujejo enakovreden dostop, vključno s cenovno dostopnimi celostnimi pogovornimi storitvami (angl. total conversation services) in posredovalnimi storitvami (angl. relay services), ki so pomembne predvsem za gluhe, naglušne, slepe in slabovidne ter gluhoslepe končne uporabnike elektronskih komunikacijskih storitev.

Inštitutu Digitas, ki se strokovno in raziskovalno ukvarja z dostopnostjo informacij in komunikacij za osebe z invalidnostmi, še posebej s celostnimi pogovornimi storitvami in storitvami posredovanja, pri čemer sodelujemo z uporabniki invalidi iz Slovenije in tujine, ima pregled nad zakonsko ureditvijo elektronskih komunikacijskih storitev za invalide v evropskih državah in v razvitih državah izven Evrope. Na podlagi teh izkušenj ugotavljamo, da ZEKom-2 ne ščiti v zadostni meri in na primeren način pravic končnih uporabnikov invalidov, pač pa jih obravnava diskriminatorno, v nasprotju s Konvencijo o pravicah invalidov in v nasprotju z Ustavo. Ker je predlog ZEKom-2 glede enakovrednega dostopa konceptualno neustrezen, ne bomo podali konkretnih pripomb na člene, pripravljeni pa smo sodelovati pri pripravi sprememb sedanjega besedila osnutka

³³ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97-UZS68, 66/00-UZ80, 24/03-UZ3a, 47, 68, 69/04-UZ14, 69/04-UZ43, 69/04-UZ50, 68/06-UZ121,140,143, 47/13-UZ148, 47/13-UZ90,97,99 in 75/16-UZ70a.

predloga ZEKom-2, s katerimi se bo uredil enakovreden dostop in sistem zagotavljanja celostnih pogovornih storitev in storitev posredovanja.