

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 1/2024

Kæra á ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 2/2024: Öryggisatvik hjá Símanum hf.

I. Hin kærða ákvörðun

- Með kæru, dags. 16. apríl 2024, hefur Síminn hf. (kærandi / Síminn) kært ákvörðun Fjarskiptastofu (FST) nr. 2/2024; „Öryggisatvik hjá Símanum“ (hin kærða ákvörðun) til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP).
- Eins og kæra er sett fram álítur ÚFP að þess sé krafist að ógild sé ákvörðun FST nr. 2/2024 að hluta, nánar tiltekið liðir 2., 4. og 6. í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar. Að öðru leyti kemur fram í kæru að kærandi hlíti niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar.
- Af hálfu FST er þess krafist fyrir úrskurðarnefndinni að hin kærða ákvörðun verði staðfest óbreytt í heild sinni, með vísan til forsendna hennar.

II. Helstu málsatvik – Hin kærða ákvörðun

- Upphaf málsins má rekja til þess að hinn 12. október 2021 varð rof á farsíma- og farnetsþjónustu kæranda og á hluta fastlínu kerfi þess, milli kl. 11:30 og 12:02. Átti atburðurinn sér stað þegar [þjónustuveitandi og birgir]¹, í samstarfi við og að beiðni Símans, var að uppfæra [...]². [...]³. Samkvæmt hinni kærðu ákvörðun hafði atvikið áhrif á allt að [...]⁴.
- Við málsmeðferð hjá FST kom það fram hjá Símanum, og í frávíkaskýrslu (e. *Incident Report*) [þjónustuveitandi og birgir]⁵, að mannleg mistök hefðu orðið við uppfærsluna [...]⁶. Olli það afgerandi truflunum [...]⁷ í 32 mínútur. Um málsatvik að öðru leyti er vísað til hinnar kærðu ákvörðunar en fjallar verður um atvik málsins, eins og þau horfa við aðilum, samhliða umfjöllun um málsástæður og kröfur aðila.
- Í kjölfar framangreinds atburðar hóf FST forskoðun á honum með bréfi, dags. 9. desember 2021. Áður hafði FST borist frávíksskýrsla frá atvikastjórn kæranda um atburðinn hinn 19. október 2021. Í bréfi stofnunarinnar var óskað eftir upplýsingum um tildrög atburðarins, áhrif þess á viðskiptavini og þær úrbætur sem kærandi hugðist fara í til að koma í veg fyrir að sambærilegur atburður myndi endurtaka sig, auk gagna til stuðnings svara hans, eins og sundurliðað var í bréfinu. Svör Símans bárust FST hinn 27. desember 2021.
- Á grundvelli þeirra upplýsinga og gagna sem FST aflaði í forskoðun sinni komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að skoða þyrfti með ítarlegri hætti þá þætti í öryggisskipulagi Símans er vörðuðu;

¹ Felld brott vegna trúnaðar.
² Felld brott vegna trúnaðar.
³ Felld brott vegna trúnaðar.
⁴ Felld brott vegna trúnaðar.
⁵ Felld brott vegna trúnaðar.
⁶ Felld brott vegna trúnaðar.
⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

áhættumat, breytingastjórnun og neyðaráætlun félagsins og beindist stjórnsýsluskoðun FST á umræddu atviki, þannig að þessum þremur atriðum. Markmið stjórnsýsluskoðunarinnar var að ganga úr skugga um hvort undirbúningur og framkvæmd [...]⁸, sem og hvort viðbrögð við því, hafi verið í samræmi við þær lagakröfur sem á Símanum hvíldu skv. þágildandi lögum, sbr. lög um fjarskipti nr. 81/2003 og ákvæði reglna nr. 1221/2007 og 1222/2007. Er þess getið, í hinna kærðu ákvörðun, að í tengslum við breytingastjórnun, var skoðuð hlítin kæranda við reglur um útvistun reksturs fjarskiptaneta og notkunar á varabúnaði og annarra úrræða til að viðhalda samfelldum rekstri fjarskiptaneta, og í tengslum við neyðaráætlun var skoðuð hlítin hans við reglur um innra eftirlit.

8. Með bréfi FST, dags. 6. maí 2022, fór stofnunin fram á frekari upplýsingar frá Símanum um atburðinn 12. október 2021. Í fyrsta lagi var óskað upplýsinga um hvernig staðið hefði verið að áhættumati uppfærslunnar, hvernig tengd kerfi og aðstaða sé almennt metin í áhættumati Símans auk nánar tilgreindra gagna. Í öðru lagi var óskað upplýsinga um vöktun og virkjun neyðaráætlunar Símans og afhendingu nánar tilgreindra gagna. Í þriðja lagi var óskað upplýsinga um gildandi verkferla auk nánar tilgreindra gagna. Að endingu var óskað svara við tilteknum spurningum um atburðinn, sem settar voru fram í sjö tölusettum liðum.
9. FST bárust svör og gögn frá kæranda hinn 24. maí 2022. Hinn 5. janúar 2023 var svo kæranda send boðun ákvörðunar FST vegna umrædds atburðar. Við þá boðun bárust FST athugasemdir Símans hinn 15. febrúar 2023. Í kjölfar þeirra athugasemda Símans óskaði FST eftir frekari upplýsingum og gögnum frá Símanum með bréfi, dags. 10. ágúst 2023. Svör Símans við því bréfi FST bárust hinn 11. september 2023. Með bréfi, dags. 2. janúar 2024, boðaði FST á ný ákvörðun sína og bárust athugasemdir Símans stofnuninni svo hinn 18. janúar 2024.
10. Í kjölfarið, eða hinn 20. mars 2024, var hin kærða ákvörðun svo birt Símanum. Var það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að töluverðir annmarkar hefðu verið í öryggisskipulagi Símans að því er snertir atburð málsins. Var það tekið fram af hálfu FST að þessir annmarkar hafi lýst sér [...]⁹. Lýtur hin kærða ákvörðun í meginráttum að níu nánar tilgreindum þáttum.
11. Í *fyrsta lagi* er það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, að áhættumat þeirra breytinga sem framkvæmdar voru á fjarskiptaneti Símans í [...]¹⁰, um kl. 11:30 þann 12. október 2021, hafi verið ófullnægjandi þar sem áhættustig var ekki reiknað út og borið saman við fyrirframgerða mælikvarða um ásættanlegt áhættustig um öryggi upplýsinga, órofin rekstur og þjónustustig. Slíkt væri ekki í samræmi við kröfur 1. mgr. 7. gr. reglna nr. 1222/2007, sbr. 5. málsl. 2. tölul. 7. gr. reglna nr. 1221/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
12. Í *öðru lagi* er það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, að þegar breytingarnar hafi verið framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans í [...]¹¹, um kl. 11:30 hinn 12. október 2021, hafi þjónustusamningur Símans við [þjónustuveitandi og birgir]¹² ekki verið í samræmi við þær kröfur sem leiða af 1., 3. og 5. tölul. 13. gr. reglna nr. 1221/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.

⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹² Felld brott vegna trúnaðar.

13. Í *þriðja lagi* er það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, að þegar framkvæmdar voru breytingar á fjarskiptaneti Símans í [...]¹³ um kl. 11:30 hinn 12. október 2021, tryggðu verkferlar Símans, sem fjölluðu um breytingar, ekki viðeigandi formlega meðhöndlun breytinga ásamt skjalfestingu þeirra og höfðu ekki í för með sér traustan, skipulegan og fyrirsjáanlegan rekstur fjarskiptaneta. Var það niðurstaða FST að slíkt væri ekki í samræmi við kröfur 1. mgr. 23. gr. reglna nr. 1222/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
14. Í *fjórða lagi* er það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, að þegar breytingar voru framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans í [...]¹⁴ um kl. 11:30 hinn 12. október 2021, hafi aðgangur þess starfsmanns sem var að vinna að þeim, ekki verið takmarkaður við þær upplýsingar sem honum var nauðsynlegt til að hann gæti sinnt starfi sínu. Var það niðurstaða FST að slíkt væri ekki í samræmi við kröfur 6. tölul. 12. gr. reglna nr. 1221/2007.
15. Í *fimmta lagi* er það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, að þegar sú breyting sem framkvæmd var á fjarskiptaneti Símans í [...]¹⁵, um kl. 11:30 hinn 12. október 2021, hafi ekki verið framkvæmd þannig að hún truflaði sem minnst fjarskiptaþjónustu félagsins. Var það niðurstaða FST að slíkt væri ekki í samræmi við kröfur 2. mgr. 23. gr. reglna nr. 1222/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
16. Í *sjötta lagi* er það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, að þegar breytingar voru framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans í [...]¹⁶, um kl. 11:30 hinn 12. október 2021, hafi ekki verið til staðar nægilegur varabúnaður og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri. Slíkt væri ekki í samræmi við kröfur 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
17. Í *sjöunda lagi* er það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, að þegar öryggisatvikið átti sér stað hinn 12. október 2021, hafi neyðaráætlun Símans ekki verið í samræmi við þær kröfur sem leiða af 2. og 4. tölul. 8. gr. reglna nr. 1222/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
18. Í *áttunda lagi* er það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að þegar öryggisatvikið átti sér stað hinn 12. október 2021, hefði neyðaráætlun Símans ekki verið prófuð reglulega til að tryggja virkni hennar. Var það niðurstaða FST að slíkt væri ekki í samræmi við kröfur 8. gr. reglna nr. 1222/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
19. Að endingu, í *níunda lagi*, er það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að þegar öryggisatvikið átti sér stað hinn 12. október 2021, hafi ekki verið til staðar fullnægjandi innra eftirlit til að tryggja virkni neyðaráætlunar, þar sem það hafi ekki verið framkvæmt kerfisbundið samkvæmt fyrirfram skilgreindri aðferðar. Var það niðurstaða FST að slíkt væri ekki í samræmi við kröfur 9. gr. reglna nr. 1222/2007 og 8. gr. reglna nr. 1221/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
20. Hinn 16. apríl 2024 var hin kærða ákvörðun FST kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Er kæran afmörkuð við liði 2., 4. og 6 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar.

¹³ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁴ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁵ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

21. Hinn 18. apríl 2024 óskaði úrskurðarnefndin eftir athugasemdum FST við framkomna kærðu. Auk athugasemda stofnunarinnar var óskað eftir því að úrskurðarnefndinni yrðu send gögn er málið varða. Bárust gögnin og umsögn FST til nefndarinnar með bréfi, dags. 30. maí 2022.
22. Hinn 10. júní 2024 var kæranda veittur kostur á að kynna sér umsögn FST, ásamt gögnum málsins, og eftir atvikum skila inn frekari athugasemdum. Bárust frekari athugasemdir kæranda til úrskurðarnefndar hinn 6. júlí 2024. Voru þær sendar FST hinn 15. ágúst 2024 og stofnuninni veittur kostur á að skila inn frekari athugasemdum en ella yrði gagnaöflun lýst lokið og málið tekið til úrskurðar nefndarinnar.
23. Frekari athugasemdir FST bárust úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hinn 20. september 2024. Vegna umfangs þeirra var kæranda veittur kostur á að skila inn viðbótarathugasemdum til nefndarinnar og var sá frestur veittur til 2. október 2024. Sá frestur var, að beiðni kæranda, framlengdur til 18. október 2024.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

24. Í stjórnslukæru til ÚFP kemur fram að hin kærða ákvörðun varði atvik sem varð vegna mannlegra mistaka í tengslum við [...]¹⁷ Símans. Ekki sé deilt um að brugðist hafi verið hratt við af hálfu kæranda og að endurreisn hafi tekið skamman tíma.

1.1.

25. Í kærðu Símans er tekið fram að félagið sé ósammála því mati FST að öryggisskipulag hafi verið ábótavant. Hins vegar, jafnvel þó Síminn sé ekki sammála mati FST, muni félagið endurskoða verklag sitt með hliðsjón af niðurstöðu FST. Það séu þó þrjú atriði í niðurstöðu FST sem myndi hafa slík áhrif á Símann, sem og önnur fjarskiptafyrirtæki á markaðnum ef þau stæðu óbreytt, að annað sé ekki fært en að láta á þau reyna fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Til að Síminn geti uppfyllt allar þær skyldur sem á félaginu hvíli sé mikilvægt að réttarstaðan sé skýr og þar sem niðurstaða FST sé að hluta til, að mati Símans, byggð á rangri túlkun á regluverkinu og misskilningi á atvikum máls, sé kæra félagsins óhjákvæmileg. Afmarkar Síminn kærðu sína við þá niðurstöðu sem fram kemur í liðum 2., 4. og 6. í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar, þ.e. hvað varðar niðurstöðu FST um þjónustusamning kæranda við [þjónustuveitandi og birgir]¹⁸, aðgengi starfsmanns [þjónustuveitandi og birgir]¹⁹ og að ekki hafi verið til staðar nægur varabúnaður og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri.
26. Að mati Símans er hin kærða ákvörðun að stóru leyti byggð á reglum nr. 1221/2007, um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum. Telur kærandi ljóst að misskilnings gæti um gildissvið þeirra og að ekki sé hægt að leggja þær til grundvallar í málinu. Tekur Síminn fram að heiti og markmið reglnanna sé að kveða á um þær ráðstafanir sem FST telji nauðsynlegt að fjarskiptafyrirtæki geri til að tryggja vernd umferðar og upplýsinga í almennum fjarskiptanetum. Síminn vísar til 2. kafla reglnanna og þeirra krafna sem komi þar fram, sem allar lúti með einum eða öðrum hætti að öryggi þeirra upplýsinga sem finna má í kerfum fjarskiptafyrirtækja. Í 3. kafla reglnanna sé kveðið á um öryggisráðstafanir sem fjarskiptafyrirtæki skuli grípa til í þeim tilgangi að tryggja öryggi upplýsinganna. Séu það ráðstafanir varðandi starfsmenn, aðgangsstýringar og nánar tilgreindar skipulags- og tæknilegar ráðstafanir. Þá sé í 9. gr. kveðið á um ráðstafanir til að

¹⁷ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

tryggja öryggi upplýsinga komi til þjónusturofs, en í því sambandi sé vísað til reglna nr. 1222/2007, um virkni almennra fjarskiptaneta.

27. Telur Síminn ljóst að málið varði ekki með nokkrum hætti vernd upplýsinga í fjarskiptanetum félagsins. Félagið geri ekki athugasemdir við að reglur nr. 1222/2007 eigi við í málinu en telur að reglur nr. 1221/2007 eigi hins vegar ekki við.
28. Í *fyrsta lagi* séu engar upplýsingar varðveittar í fjarskiptakjarna Símans. Fjarsímakjarni Símans komi á tengingum og upplýsingar er varða umferðarsögu og gagnamagn safnist saman í kjarnanum en þær upplýsingar liggja ekki í kjarnanum sem slíkum heldur færist í önnur kerfi Símans. Umferðargögn og upplýsingar um liðin símtöl liggi þannig í allt öðrum kerfum og í gagnagrunnum sem eru algjörlega aðskildir frá farsímakjörnum Símans.
29. Í *öðru lagi* hafi atvikið ekkert með aðgang að upplýsingum að gera. Atvikið hafi falist í því að þjónusta Símans, sem felst í því að viðskiptavinir geti tengst, hringt og mótttekið símtöl, hafi legið niðri í rúmlega 30 mínútur. Vísar kærandi til fyrirbyggjandi frávíkaskýrslu [þjónustuveitandi og birgir]²⁰ hvað þetta varðar.
30. Í *þriðja lagi* tekur Síminn fram að ekkert í málinu bendi til þess að öryggi upplýsinga hafi verið ógnað í tengslum við þetta atvik. Vísar kærandi, máli sínu til stuðnings, til skilgreiningar á hugtakinu „öryggisatvik“, og að skilgreiningaratriði sé að upplýsingaöryggi hafi verið ógnað. Það eigi ekki við. Hafnar kærandi rökstuðningi FST um gildissvið reglnanna, þ.m.t. skilgreiningu stofnunarinnar á hugtakinu „tiltækileiki“ og heimfærslu stofnunarinnar hvað það varðar. Engum upplýsingum hafi verið til að dreifa í upplýsingakjörnum símans sem ekki voru tiltækar og engin ógn við upplýsingaöryggi hafi verið til staðar. Að mati kæranda leiði sannanlegt rof á þjónustu ekki sjálfkrafa til þess að upplýsingaöryggi teljist ógnað og hvað þá að upplýsingar, sem ekki er að finna í umræddum kerfum, hafi ekki verið tiltækar.
31. Hvað varðar meintan ófullnægjandi varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri, sem FST komst að niðurstöðu um að hafi verið í ósamræmi við 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003, sbr. 6. tölul. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar, gerir kærandi við athugasemdir við þá niðurstöðu. Telur Síminn niðurstöðuna fela í sér að félagið þurfi þá að ráðast í fjárfestingu á þriðja farsímakjarnanum.
32. Hvað þessa málsástæðu varðar, tekur Síminn fram félagið rekið tvo landfræðilega aðskilda farsímakjarna [...]²¹. Í hvorum kjarna sé [...]²² án þess að það hafi nokkur áhrif á rekstur. Lesa þurfi ákvæði 20. og 21. gr. reglna nr. 1222/2007 og horfa þurfi heildstætt á allar þær skyldur sem hvíla á fjarskiptafyrirtækjum, sem miði að því að tryggja samfelldan rekstur og að fjarskiptafyrirtæki geti gripið skjótt við eftir bilun eða önnur atvik sem kunna að koma upp í rekstri og leiða til þjónusturofs. Síminn mótmælir því að þegar uppfærsla [þjónustuveitandi og birgir]²³ í kerfum Símans hafi ekki verið til staðar fullnægjandi varabúnaður í skilningi 20. gr. reglna nr. 1222/2007.
33. Í *fyrsta lagi* geri hvorki fjarskiptalög né reglur nr. 1222/2007 kröfu um svo margþætta varabúnað sem FST virðist gera kröfu um, þ.e. rekstur fleiri en tveggja landfræðilegra farsímakjarna. Krafa sé

²⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹ Felld brott vegna trúnaðar.

²² Felld brott vegna trúnaðar.

²³ Felld brott vegna trúnaðar.

um „nægan varabúnað“ og „önnur úrræði“ til að viðhalda samfelldum rekstri og að varabúnað skuli hafa eftir því sem „við á“, sbr. 20. gr. reglnanna. Það sé á hendi fjarskiptafyrirtækja að meta hvað sé fullnægjandi varabúnaður og ráðstafanir til að viðhalda samfellum rekstri og endurreisa það sem af einhverjum ástæðum dettur út og veldur rofi. Uppsetning Símans á varabúnaði sé í samræmi við staðla og uppfylli búnaður Símans, t.a.m. kröfur NEBS3. Tekur Síminn fram að á meðan framkvæmd uppfærslu í öðrum farsímakjarnanum hafi staðið yfir, hafi ávallt annar landfræðilega aðskilinn farsímakjarni til staðar. Það atvik sem um ræðir í málinu hafi verið einstakt og um mannleg mistök hafi verið að ræða sem hafi ekkert með varabúnað félagsins að gera. Síminn hafi nægan varabúnað, auk þess að hafa fjölda úrræða, skipulagsleg og tæknileg, sem hafi það markmið að viðhalda samfelldan rekstur.

34. Í *öðru lagi* tekur Síminn fram að það hefðu engu máli skipt þó svo Síminn hefði rekið þrjá eða fleiri landfræðilega aðskilda farsímakjarna. Starfsmaður [þjónustuveitandi og birgir]²⁴ hafi verið að undirbúa tengingu farsímakjarnanna sem framkvæma átti næstkomandi nótt en fyrir mistök hafi hann „slökkt“ á virkni sem leiddi til þess að viðskiptavinir hafi ekki getað tengst farsímakjörnunum, [...]²⁵ sem var í notkun og olli það þjónusturofinu. Hefði þess aðgerð þannig alltaf haft sömu áhrif á alla kjarna, sama hversu margir þeir hefðu verið.
35. Í *þriðja lagi* tekur Síminn fram að niðurstaða FST um ófullnægjandi varabúnað sé brot gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stofnunin geri, með niðurstöðu sinni, allt aðrar og strangari kröfur til reksturs varabúnaðar af hálfu Símans en stofnunin geri í sambærilegum tilvikum samkeppnisaðila félagsins. Vísar Síminn, máli sínu til stuðnings, til ákvörðunar FST í máli nr. 6/2023: „Öryggisatvik hjá Sýn hf.“ og áréttar að mannleg mistök hafi leitt til þess að útfall varð á þjónustu.
36. Hvað varðar niðurstöðu FST um ófullnægjandi aðgangsstýringar, sbr. 4. tölul. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar, áréttar Síminn þá afstöðu sína að reglur nr. 1221/2007 eigi ekki við í málinu og af þeim sökum sé ekki um það að ræða að Síminn hafi brotið gegn umræddu ákvæði, hvað varðar aðgangsstýringar. Komist úrskurðarnefndin hins vegar að því að umræddar reglur eigi við byggir Síminn á því að félagið hafi ekki brotið gegn umræddum 6. tölul. 12. gr. reglnanna.
37. Síminn tekur fram að framangreint ákvæði, samkvæmt orðanna hljóðan, lúti að starfsmönnum fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra. Samkvæmt 13. gr. reglnanna sé fjarskiptafyrirtæki heimilt að útvista rekstri á fjarskiptaneti, í heild eða að hluta, til þriðja aðila. Í ákvæðinu segi þó að stjórnunarlegri ábyrgð og áhættustýringu verði ekki útvistað en fjarskiptafyrirtæki skuli tryggja að viðkomandi samningsaðili geti framkvæmt nauðsynlegar öryggisráðstafanir samkvæmt reglunum. Tekur Síminn fram að FST virðist lesa umrædd ákvæði 12. og 13. gr. reglnanna saman og telji aðgangsstýringar í 12. gr. vera hluti af áhættustýringu sem ekki verði útvistað.
38. Síminn byggir á því, líkt og síðar verður rakið, að þjónustusamningur félagsins við [þjónustuveitandi og birgir]²⁶ hafi ekki falið í sér útvistun á rekstri farsímaneta í heild né að hluta. Um hafi verið að ræða afmarkaða þjónustuþætti. Hvort sem úrskurðarnefndin komist að þeirri niðurstöðu að um hafi verið að ræða útvistun eða einfaldan þjónustusamning um afmörkuð verkefni, þá sé ljóst að það sé hluti af áhættumati Símans að leggja mat á það hvort birgi eða þjónustuaðili geti gripið fullnægjandi öryggisráðstafana. Hluti af fullnægjandi öryggisráðstöfunum séu aðgangsstýringar.

²⁴ Fellt brott vegna trúnaðar.

²⁵ Fellt brott vegna trúnaðar.

²⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

39. Það fari eftir því hvaða þjónustu viðkomandi aðili veiti Símanum, hversu miklar kröfur Síminn gerir í þessum efnum. Í tilviki [þjónustuveitandi og birgir]²⁷ séu gerðar umtalsverðar kröfur, enda ljóst að [þjónustuveitandi og birgir]²⁸ þurfi aðgang að mikilvægum kerfum Símans til að geta veitt hina umbeðnu þjónustu. Þannig sé það hluti af þeim öryggisráðstöfunum sem [þjónustuveitandi og birgir]²⁹ ber ábyrgð á, bæði á grundvelli samningsbundinna skyldna gagnvart Símanum, sem og á grundvelli ISO vottunar [þjónustuveitandi og birgir]³⁰, að vera með fullnægjandi aðgangsstýringar. Hluti af því sé [...]³¹.
40. Að mati Símans er ekki hægt að gera þá kröfu að félagið leggi mat á það hverju sinni hvort einstakir starfsmenn [þjónustuveitandi og birgir]³², eða annarra þjónustuaðila, skuli hafa [...]³³. Það liggi fyrir að þau verkefni sem [þjónustuveitandi og birgir]³⁴ var falið á grundvelli þjónustusamnings voru með þeim hætti að ekki var fullnægjandi fyrir [...]³⁵. Máli sínu til stuðnings lagði Síminn, meðfylgjandi kæru sinni, fram afrit af tölvupósti [þjónustuveitandi og birgir] [...]³⁶. Pósturinn barst eftir að hin kærða ákvörðun var birt Símanum.
41. Að lokum krefst Síminn ógildingar á niðurstöðu FST um að þjónustusamningu Símans við [þjónustuveitandi og birgir]³⁷ hafi ekki verið í samræmi við þær kröfur sem leiði af 1., 3., 5. tölul. 13. gr. reglna nr. 1221/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003, sbr. 2. tölul. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar. Hvorki sé í reglum nr. 1222/2007 né þágildandi fjarskiptalögum að finna takmarkanir á heimildum fjarskiptafyrirtækja til að útvista þjónustu sinni til þriðju aðila.
42. Slíka takmörkun sé hins vegar að finna í 13. gr. reglna nr. 1221/2007. Áréttar Síminn þá afstöðu félagsins að þær reglur eigi ekki við í málinu.
43. Jafnvel þó svo úrskurðarnefndin komist að þeirri niðurstöðu að framangreindar reglur eigi við, telur Síminn jafnframt ljóst að [...]³⁸ við Símann hafi ekki falist útvistun á fjarskiptaþjónustu Símans, þ.e. rekstri fjarskiptaneta, og af þeim sökum sé ekki um brot á umræddum reglum að ræða. Við mat á því hvort Síminn hafi útvistað rekstri fjarskiptaneta [...]³⁹ sé þó lykilatriði að skilgreina bæði hvað felst í „útvistun“ og hvað felst í „rekstri fjarskiptaneta“. Ljóst sé að fjarskiptafyrirtæki, líkt og önnur fyrirtæki, nýti utanaðkomandi þjónustuaðila í tengslum við margvísleg verkefni og þætti sem hagur eða þörf er á að nýta.
44. Að mati Símans hlýtur að felast í „útvistun“ að þriðji aðili taki að sér verkefni eða þjónustu sem ellegar væri í höndum samningsaðila þess. Þá megi ganga út frá því að í útvistun felist ákveðin samfella í þjónustu en ekki einstök afmörkuð verkefni/þjónustu að ræða.

²⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

³⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

³¹ Felld brott vegna trúnaðar.

³² Felld brott vegna trúnaðar.

³³ Felld brott vegna trúnaðar.

³⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

³⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

³⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

³⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

³⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

³⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

45. Þá sé hvorki í reglunum né fjarskiptalögum nr. 81/2003 að finna skilgreiningu á því hvað felist rekstri fjarskiptaneta. Skilgreiningu á fjarskiptaneti sé hins vegar að finna í lögnum. Daglegur rekstur þeirra kerfa sé alfarið í höndum félagsins sjálfs. [...]⁴⁰. Innleiðingarvinna [þjónustuveitandi og birgir]⁴¹, í tengslum við einstök verkefni, sé vel skilgreind í samningi aðila. [...]⁴². Hafnar Síminn því niðurstöðu FST um að rekstri fjarskiptanets félagsins hafi verið útvistað til [þjónustuveitandi og birgir]⁴³, hvorki í heild né að hluta.
46. Þá tekur Síminn sérstaklega fram að sú krafa að tryggja skuli aðgang FST að upplýsingum frá [þjónustuveitandi og birgir]⁴⁴ og að stofnunin geti í þágu eftirlits framkvæmt athuganir á starfsstöð [þjónustuveitandi og birgir]⁴⁵ eigi ekki við þar sem [þjónustuveitandi og birgir]⁴⁶ geti ekki með nokkrum hætti talist vistunaraðili í skilningi reglnanna, enda eigi sér ekki stað nein hýsing upplýsinga hjá [þjónustuveitandi og birgir]⁴⁷.

1.2

47. Með bréfi, dags. 18. apríl 2024, var FST veittur kostur á að skila til nefndarinnar athugasemdum við framkomna kæru Símans. Var frestur til efnislegra athugasemda veittur til 9. maí 2024. Fallist var á beiðnir FST um frest til að skila athugasemdum til 30. maí 2024 og barst greinargerð FST úrskurðarnefndinni þann dag. Sem fyrr greinir gerir FST þá kröfu fyrir úrskurðarnefndinni að hin kærða ákvörðun verði staðfest óbreytt í heild sinni með vísan til forsendna hennar.
48. Í greinargerð FST eru forsendur hinnar kærðu ákvörðunar raktar. Rannsókn FST hafi beinst að áhættumati, breytingastjórnun og neyðaráætlun Símans og rekur stofnunin í greinargerð sinni þá annmarka sem komist hin kærða ákvörðun kveður á um. Ekki verður þessi umfjöllun endurtekin af hálfu úrskurðarnefndar, nema eftir því sem við á.
49. Hvað varðar lagagrundvöll málsins, einkum gildissvið reglna nr. 1221/2007, mótmælir FST málsástæðu Símans hvað það varðar og telur stofnun reglurnar vera grundvallarreglur í téðu máli. Vísa FST til 2. gr. reglnanna um gildissviðið, þar sem hvergi sé að finna hugtakið „upplýsingar“, sem og markmiðsákvæði reglnanna. Telur FST ljóst að eitt meginmarkmiða reglnanna sé að gera auknar kröfur til öryggis fjarskiptakerfa til að tryggja vernda bæði umferðar og upplýsinga í almennu fjarskiptanetunum. Markmið reglnanna einskorðist því með engum hætti við vernd fjarskipta eða „upplýsinga“, líkt og Síminn vilji meina. Reglurnar nái til verndar umferðar fjarskiptanna líka, þannig að upplýsingar geti ferðast frá A til B. Til nánari rökstuðnings vísar FST til annarra efnisákvæða reglna nr. 1221/2007, t.a.m. 4. gr. Af því ákvæði sé ljóst að verndarandlagið sé bæði fjarskiptaþjónusta og fjarskiptanet fjarskiptafyrirtækjanna en ekki eingöngu upplýsingar sem um þau fara. Vísar FST til þágildandi fjarskiptalaga um skilgreiningu á hugtakinu „fjarskiptanet“.
50. Telur FST því ljóst að hin eiginlegu kerfi sem gera mögulegt að miðla upplýsingum, þ.e. gera umferð mögulega, séu innan gildissvið reglna nr. 1221/2007. Hafnar FST öllum röksemdum Símans um að reglurnar eigi ekki við í málinu.

⁴⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

⁴¹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁴² Felld brott vegna trúnaðar.

⁴³ Felld brott vegna trúnaðar.

⁴⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

⁴⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

⁴⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

⁴⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

51. Hvað varðar tilvísun Símans til 9. gr. reglna nr. 1221/2007 og samspil reglnanna við reglur nr. 1222/2007, hafnar FST sömuleiðis þeirri ályktun sem fram kemur í kæru. FST telur 9. gr. alls ekki segja að allt öryggisskipulag fjarskiptafyrirtækja sem ekki nær til „upplýsinga“ í skilningi reglnanna falli undir reglur nr. 1222/2007, enda kveði önnur ákvæði 3. kafla reglnanna á um slíkar ráðstafanir, t.d. 12. gr. Í ákvæði sé einungis kveðið á um það, varðandi áætlanir, svo sem neyðar- og viðbúnaðaráætlanir, og aðrar sérstakar ráðstafanir, að komi til þjónusturofs sé vísað til reglna nr. 1222/2007. Við lestur og greiningu reglna nr. 1222/2007 sé ljóst að þær nái til raunlægari þátta og áætlana um samfelldan rekstur fjarskiptaneta. Þannig sé kveðið á um aðalflutningsleiðir og aukaleiðir, gerð neyðaráætlana o.fl. Þar sé að finna sérstakan kafla er varða gerð neyðaráætlana, raunlæga vernd fjarskiptarýma sem og vissulega virkni fjarskiptaneta en þar sé þó fyrst og fremst mælt fyrir um afkastagetu og rekstraröryggi flutningsleiða, rýmd búnaðar og afkastagetu fastlínusímneti.
52. FST tekur fram að um sé að ræða systurreglur, þ.e. reglur nr. 1221/2007 og 1222/2007, og gildissvið þeirra sé ekki afmarkað með þeim hætti sem að Síminn leiðir líkur að, þ.e. að þær fyrrnefndu gildi einungis um upplýsingar og þær síðarnefndu um virkni netanna. Það sé ljóst að reglur nr. 1221/2007 gildi um net- og upplýsingaöryggi í fjarskiptanetum, þ.e. þeim sendikerfum og öðrum búnaði, sbr. 13. tölul. 3. gr. þágildandi fjarskiptalaga, sem geri miðlun upplýsinganna mögulega, þ.e. umferð í fjarskiptanetum. FST hafni því málsástæðum Símans hvað varði gildissvið reglna nr. 1221/2007.
53. Hvað önnur rök Símans varðar, viðvíkjandi gildissviði reglna nr. 1221/2007, telur FST þau margt um óljós. Álitur FST svo á grunninn séu röksemdir Símans, hvað þennan þátt varðar, byggðar á því að reglur nr. 1221/2007 gildi um eiginlegar upplýsingar eða upplýsingar í þrengri merkingu, þ.e. að reglunum sé einungis ætlað að vernda eiginlegar upplýsingar sem séu geymdar í fjarskiptanetum og aðgang viðskiptavina að þeim. Einnig virðist, að mati FST, rök Símans byggja á því að ekki sé um að ræða öryggisatvik, þar sem upplýsingaöryggi hafi ekki verið ógnað. Er þessum röksemdum hafnað af hálfu FST.
54. Hvað varðar 1. þátt í kæru Símans, um gildissvið reglna nr. 1221/2007, um að engar upplýsingar séu varðveittar í farsímkjarna Símans, telur FST gæta grundvallar misskilnings af hálfu Símans bæði hvað varðar gildissvið reglnanna sem og inntak hugtaksins „upplýsingar“. Vísar FST til 3. gr. reglna nr. 1221/2007, um skilgreiningu hugtaksins „upplýsingar“, og 16. tölul. 3. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003, um skilgreiningu hugtaksins „fjarskipti“. Með skilgreiningu í reglum nr. 1221/2007, á hugtakinu „upplýsingar“ sé augljóslega verið að skilgreina hugtakið „fjarskipti“ í þágildandi fjarskiptalögum þar sem útgangspunktur beggja skilgreininga sé hvers konar boðmiðlun eftir rafsegulskerfum/rafsegulsmiðlun, þ.m.t. fjarskiptanetum. Hugtakið „upplýsingar“ í reglunum taki ekki einvörðungu til upplýsinga í þrengri merkingu. Vísar FST sömuleiðis til greinargerðar með frumvarpi til breytingar á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, sem varð að lögum nr. 39/2007.
55. Af framangreindu leiðir, að mati FST, að túlka beri hugtakið „upplýsingar“ í reglum nr. 1221/2007, með rúmum hætti sem feli í sér að ekki sé eingöngu átt við upplýsingar eða gögn í eiginlegri og þrengri merkingu, heldur einnig gögn sem teljist til fjarskipta, þ.e. hvers konar sending og móttaka tákna, merkja, skriftar, mynda og hljóða eða hvers konar boðmiðlun eftir leiðslum, með þráðlausri útbreiðslu eða öðrum rafsegulskerfum. Þá áréttar FST að skv. 2. gr. reglna nr. 1221/2007, afmarkist gildissvið þeirra af net- og upplýsingaöryggi í fjarskiptanetum og ná til fjarskiptafyrirtækja sem reka fjarskiptaþjónustu í almennum fjarskiptanetum. Einnig afmarkist reglurnar við gildissvið staðlanna ISO 27001 og 27002, enda geri reglurnar ráð fyrir að nota staðalinn við hlítni við þær. Gildissvið reglna nr. 1221/2007 hafi því ekkert að gera með geymslu

upplýsinga í fjarskiptaneti. Bendir FST hér á meginreglu fjarskiptaréttar, að geymsla fjarskipta sé óheimil, sbr. 4. mgr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga. Þess fyrir utan þá sé það ekki meginhlutverk fjarskiptaneta að geyma upplýsingar heldur miðla þeim, sbr. 13. tl. 3. gr. þágildandi fjarskiptalaga.

56. Hvað varðar 2. þátt í kæru Símans, um gildissvið reglna nr. 1221/2007, um að atvik málsins hafi ekkert með aðgang að upplýsingum að gera, telur FST kæranda ekki fara með rétt mál um staðreyndir málsins. Fyrst bendir FST á að ekki hafi einungis orðið rof á [...]⁴⁸.
57. FST hafnar þeirri málsástæðu Símans, að atvikið hafi ekkert með aðgengi að upplýsingum að gera í skilningi reglna nr. 1221/2007, þar sem tiltækileiki „upplýsinga“ [...]⁴⁹ enda hafi orðið þjónusturof.
58. Hvað varðar 3. þátt í kæru Síman, um gildissvið reglna nr. 1221/2007, um að ekkert bendi til þess að öryggi hafi verið ógnað í tengslum við umrætt atvik, tekur FST fram að stofnunin telji þessi rök kæranda óljós. Bendir FST á að skilgreining 3. gr. reglna nr. 1221/2007, á hugtakinu „net- og upplýsingaöryggi“, sé ekki rétt. Samkvæmt lokamálslið skilgreiningarinnar sé augljóst að verndarandlög upplýsingaöryggis séu ekki tæmandi talin. Með „net- og upplýsingaöryggi“ skv. 3. gr. reglnanna sé því átt við getu fjarskiptaneta til að tryggja varnir þegar ógnir steðja að því eða veilur myndast sem stofna í hættu leynd, réttleika og tiltækileika og upplýsinga í fjarskiptanetunum og aðra eiginleika, svo sem ósvikni, ábyrgni, óhrekjanleika og áreiðanleika. Vísar FST, í greinargerð sinni, sömuleiðis til alþjóðlegra viðmiða um bestu framkvæmd á sviði upplýsingaöryggis enda hafi 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga og reglur stofnunarinnar nr. 1221/2007 og 1222/2007 á slíkum viðmiðum. Enn fremur vísar FST til greinar 3.18 staðalsins ISO/IEC 27000:2018, sem staðallinn ISO/IEC 27001:2017 (ISO 27001), um skilgreiningu upplýsingaöryggis (e. *information security*), og greinar 6.2.1. staðalsins ISO 27001, um skipulagsheildir.
59. Telur FST að af framangreindum tilvísunum staðlanna, sem marka gildissvið reglna nr. 1221/2007, sbr. 3. mgr. 2. gr., sé ljóst að skilgreining á hugtakinu upplýsingaöryggi sé ekki tæmandi hvað verndarandlög þess varði. Auk þess beri, við mat á upplýsingaöryggisáhættu, að skoða þá þætti net- og upplýsingaöryggis sem eiga við hverju sinni. Af þessu leiði að hugtakið „net- og upplýsingaöryggi“, í reglum nr. 1221/2007, sé skilgreint með mun rýmri hætti en kærandi gefi sér og ekki sé unnt að gagnálykta með þeim hætti sem gert sé í kæru.
60. Að endingu, hvað gildissvið reglna nr. 1221/2007 varðar, rekur FST skilgreiningu 49. tölul. 3. gr. þágildandi fjarskiptalaga um „öryggisatvik“, sem og 48. tölul. 3. gr. sömu laga um öryggisatburð. Efnislega sömu skilgreiningu á hugtakinu „öryggisatvik“ sé svo að finna í 3. gr. reglna nr. 1222/2007 og svo 3. gr. reglna nr. 1221/2007. Samkvæmt því sé um öryggisatvik að ræða ef talsverðar líkur eru á því að þeir öryggisatburðir stofni rekstrarþáttum í hættu og ógni upplýsingaöryggi og ef um er að ræða atvik í skilningi laga nr. 78/2019, um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða. FST tekur fram að umræddur öryggisatburður hafi valdið [...] ⁵⁰. Tiltækileiki sé eitt af verndarandlagi eða inntaki upplýsingaöryggis. Um öryggisatvik hafi verið um að ræða, þar sem upplýsingaöryggi í fjarskiptanetum Símans var stofnað í hættu og því gildi reglur nr. 1221/2007, sbr. 2. gr. þeirra.

⁴⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁴⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁵⁰ Fellt brott vegna trúnaðar.

61. Hvað varðar kröfu Símans um ógildingu 6. liðar ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar, viðvirkjandi varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri, er henni mótmælt af hálfu FST. Áréttar stofnunarinn að ekki hafi verið tekin afstaða til þess hvernig varabúnaður eða önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri Símans skuli vera, þ.m.t. hvort Síminn skuli fjárfesta í þriðja farsímakjarnanum né að sú krafa sé gerð að uppitími sé 100%. Það sem felist í ákvörðun FST sé að Síminn hafi ekki tryggt, með fullnægjandi hætti, að til staðar væri nægur varabúnaður og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri meðan [...]⁵¹. Nægur varabúnaður eða önnur úrræði til að tryggja samfelldan rekstur geti falið í sér aðrar ráðstafanir.
62. FST tekur fram, hvað varðar tilvísun Símans til þess að nægur varabúnaður sé [...]⁵² að sá búnaður virki einvörðungu ef bilun verður í hluta kjarnans, [...]⁵³. Því sé ljóst að fullnægjandi varabúnaður hafi ekki verið til staðar, því augljóst sé að þó svo slíkur varabúnaður hafi verið til staðar, þá virkaði hann ekki þegar á reyndi. Megi það jafna til þess að ekki hafi verið til staðar nægur varabúnaður. [....]⁵⁴.
63. FST telur þá skýringu Símans, að það hefði ekki skipt máli umrætt sinn þó Síminn hefði rekið þrjá eða fleiri landfræðilega aðskilda farsímakjarna, afar ótrúverðuga og ekki rökstudda. Ekki verði skilið hvers vegna Síminn telji að þriðji kjarninn hefði þurft að vera tengdur hinum kjörnunum við þá vandræðaveiðar sem um ræðir. Burt séð frá því, og jafnvel þótt allir kjarnar hefðu verið tengdir, sé það mat FST að tilvist slíks þriðja kjarna hefði veitt mun meira svigrúm til að bregðast við öryggisatvikinu án þess að þurfa leita aðstoðar [...]⁵⁵.
64. Þá hafnar FST málsástæðum Símans, hvað varðar það ekki hafi verið gætt jafnræði milli fjarskiptafélaga, sbr. ákvörðun stofnunar nr. 6/2023 og ákvörðun nr. 2/2024. Ekki hafi verið um að ræða sambærileg atvik, þar sem í fyrrnefnda málinu hafi verið um að ræða litlar breytingar á fjarskiptaneti, sem tóku stuttan tíma og hefðu átt að vera flokkaðar í minnsta áhættuflokk viðkomandi fjarskiptafyrirtækis.
65. FST er sammála því mati Símans að horfa þurfi heildstætt á ákvæði 4. mgr. 20. gr. og 21. gr. reglna nr. 1222/2007. Hins vegar vekur stofnunarinn athygli á að um tvær aðskildar kröfur sé að ræða sem ætlað sé að taka á tveimur aðskildum vandamálum. Ákvæði 4. mgr. 20. gr. sé ætlað að tryggja samfelldan rekstur með varabúnaði og öðrum úrræðum ef eitthvað kemur upp á, en 21. gr. sé ætlað að minnka líkindi á bilunum á búnaði með því að framkvæma fyrirbyggjandi viðhald búnaðar í samræmi við fyrirframgerða áætlun. Nauðsynlegt sé að skoða ákvæðin heildstætt og tryggja að hlítni skv. 21. gr. reglnanna leiði ekki til þess að dregið sé úr getu fjarskiptafyrirtækis til að viðhalda samfelldum rekstri fjarskiptafyrirtækja með varabúnaði og öðrum úrræðum líkt og gerðist í umrætt sinn.
66. FST hafnar alfarið rökum Símans og telur að félagið hafi ekki haft nægan varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri þegar atvik máls áttu sér stað, í samræmi við skyldu skv. 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007.
67. Hvað varðar kröfu Símans um ógildingu 4. liðar ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar, um aðgangsstýringar, er þeim málsástæðum Símans sömuleiðis hafnað af hálfu FST. Áréttar FST að

⁵¹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁵² Felld brott vegna trúnaðar.

⁵³ Felld brott vegna trúnaðar.

⁵⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

⁵⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

skyldur skv. reglum nr. 1221/2007 hvíla á Símanum, sem eigandi umrædds fjarskiptanets, þ.m.t. sú skylda 6. tölul. 12. gr. reglnanna, að takmarka aðgang starfsmanna að upplýsingum við þær sem eru þeim nauðsynlegar til að þeir geti sinnt starfi sínu, og við þann tíma sem nauðsynlegur er. Það taki sömuleiðis til starfsmenn annarra þjónustuaðila og verktaka sem síminn hafi í þjónustu sinni, þ.e. að sú skylda hvíli á Símanum að gæta að aðgangsstýringu allra starfsmanna sem vinna fyrir Símann, ekki bara sinna eigin.

68. FST tekur fram, hvað varðar afstöðu Símans um að félagið sinni því ekki [...]⁵⁶ að það standist ekki lög að framselja vald til að ákveða aðgangsstýringar að kerfum félagsins til utanaðkomandi aðila, hafi það verið hugsun og vilji Símans. Bendir FST á þá ótvíræðu skyldu sem hvílir á félaginu að viðhafa aðgangsstýringar skv. 6. tölul. 12. gr. reglna nr. 1221/2007, sem og skyldu skv. 2. málsl. 1. mgr. 13. gr. reglnanna, um að áhættustýringu verði ekki útvistað. Í því samhengi vísar FST til þess að aðgangsstýring teljist til áhættustýringar skv. m.a. lið A.9 viðauka staðalsins ISO 27001, sbr. grein 6.1.3 c. Það að sinna aðgangsstýringu skv. 6. tölul. 12. gr. reglna nr. 1221/2007 feli því í sér áhættustýringu.
69. Hvað varðar tölvupóst frá [þjónustuveitandi og birgir]⁵⁷ til Símans tekur FST fram að hann sé tilkominn eftir að hann sé tilkomin eftir töku hinnar kærðu ákvörðunar. Bendir FST sérstaklega á frávíkaskýrslu [þjónustuveitandi og birgir]⁵⁸ á öryggisatvikinu, sem var eitt af fyrstu gögnum sem Síminn afhenti FST, komi skýrlega fram að [...]⁵⁹. Því hafi Síminn haft fjölmörg tækifæri á því að leiðrétta það sem fram kom í téðri skýrslu, sem félagið virðist þó ekki hafa gert. Að mati FST getur umrætt gagn, sem Síminn hefur aflað og afhent úrskurðarnefnd, ekki talist sem gagn í máli þessu, þar sem það kemur löngu eftir að frestur til andmæla var runnin út, sbr. 18. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Það gæti sömuleiðis leitt til þess óæskilega fordæmis að aðilar máls búi til gögn eða dragi það jafnvel að leggja fram gögn þar til eftir að ákvörðun sé fallin og mál séu komin til meðferðar úrskurðarnefndar. Einnig tekur stofnunin fram að umræddur tölvupóstur verði að teljast afar ótrúverðugur. [...]⁶⁰.
70. Samantekið hafnar FST alfarið rökum Símans um aðgangsstýringar og telur að aðgangur þess starfsmanns sem var að vinna að þeim breytingum sem ollu öryggisatvikinu hafi ekki verið takmarkaður við þær upplýsingar sem honum voru nauðsynlegar. [....]⁶¹.
71. Að endingu viku FST að kröfum Símans viðvíkjandi 2. lið ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar, um þjónustusamning Símans við [þjónustuveitandi og birgir]⁶². Var niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að samningurinn væri ekki í samræmi við þær kröfur sem leiða af 1., 3. og 5. tölul. 13. gr. reglna nr. 1221/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
72. FST hafnar sem fyrr rökum Símans um gildissvið reglna nr. 1221/2007 og tekur enn fremur fram að ákvæði 13. gr. þeirra styðji túlkun stofnunarinnar á gildissviði reglnanna. Að mati stofnunarinnar væri sérkennilegt að fjalla um útvistun á rekstri fjarskiptaneta ef þær myndu einungis ná til „upplýsinga“ í þröngri merkingu. Þá tiltekur stofnunin sérstaklega að útvistun á rekstri fjarskiptaneta, hvort sem er að hluta til eða heild, sé heimil skv. 1. málsl. 1. mgr. 13. gr. reglna nr. 1221/2007. Hin kærða ákvörðun falli ekki um lögmæti útvistunar sem slíkrar heldur

⁵⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

⁵⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

⁵⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

⁵⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁶⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

⁶¹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁶² Felld brott vegna trúnaðar.

hvort að [...]⁶³. Í því tilliti sé mikilvægt að líta til efnisinnihalds [...]⁶⁴. Vísar FST til mgr. 73.-75. hinnar kærðu ákvörðunar. Af því sjáist að um sé að ræða [...]⁶⁵. Allt séu þetta þættir sem nauðsynlegir séu fyrir rekstur fjarskiptanets og til að tryggja m.a. virkni þess og verða ekki aðskildir frá honum. Með því að fela [þjónustuveitandi og birgir]⁶⁶ þennan rekstur með þjónustusamningi sé Síminn því ekki að sinna þessum rekstri heldur hafi félagið útvistað þessum rekstri fjarskiptanetsins til [þjónustuveitandi og birgir]⁶⁷.

73. Hvað varðar rökstuðning Símans um umræddan samning, um að um sé að ræða [...]⁶⁸ hafnar FST þeim sjónarmiðum. Áréttar FST að um hafi verið að ræða [...]⁶⁹. Af fyrirbyggjandi gögnum sé enn fremur ljóst að ríkt og fastmótað samstarf sé milli fyrirtækjanna og hafi verið um langa hríð.
74. [...]⁷⁰. Aðilar geti valið að búa yfir slíkri getu alfarið sjálfir eða úthýst þessum þætti í rekstri og rekstrarsamfellu þjónustunnar. Að minnsta kosti sé ljóst að virkni fjarskiptanets Símans sé í raun háð þessari þjónustu [þjónustuveitandi og birgir]⁷¹, komi til öryggisatvika er varðar virkni fjarskiptaþjónustu félagsins. Vísar FST aukinheldur til fyrri athugasemda Símans, máli sínu til stuðnings.
75. Að endingu, hvað varðar þennan sjónarmið um umfang þjónustunnar, áréttar FST að [...]⁷². Ljóst sé að [...]⁷³. Fól hún því í sér samfellu. Bendir FST á að [...]⁷⁴. Samantekið sé ekki undiropið neinum vafa að sú þjónusta sem [þjónustuveitandi og birgir]⁷⁵ veiti Símanum hafi ekki verið byggð á [...]⁷⁶, heldur hafi verið um að ræða [...]⁷⁷ til að tryggja a.m.k. vikni fjarskiptanets félagsins. Af því leiði að ef þau verkefni sem [þjónustuveitandi og birgir]⁷⁸ sinnti fyrir Símann væru ekki framkvæmd, myndi virkni fjarskiptanets Símans eðli málsins samkvæmt vera stofnað í hættu. Vegna þessa, hafnar FST því alfarið að Síminn hafi verið að fela [...]⁷⁹.
76. Hvað varðar þá afstöðu Símans, að rekstur fjarskiptanets félagsins sé alfarið í höndum þess sjálfs, og að [...]⁸⁰, hafnar FST sömuleiðis þeim rökum. Vísar FST til þess að Síminn virðist gleyma því að tæknileg aðstoð og innleiðingarvinna, sem lýst hefur verið, sé einnig nauðsynleg vinna til að tryggja virkni fjarskiptanets félagsins og ef henni sé ekki sinnt af þriðja aðila, myndi Síminn þurfa sinna henni sjálfur, sem og að til lengri tíma myndi kerfið og þjónusta Símans ekki vera tryggð. Af því leiði, að með því að fela [þjónustuveitandi og birgir]⁸¹ þau verkefni þá sé Síminn að útvista þeim hluta af rekstri fjarskiptaneta sinna til [þjónustuveitandi og birgir]⁸².

⁶³ Felld brott vegna trúnaðar.

⁶⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

⁶⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

⁶⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

⁶⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

⁶⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

⁶⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁷⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

⁷¹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁷² Felld brott vegna trúnaðar.

⁷³ Felld brott vegna trúnaðar.

⁷⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

⁷⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

⁷⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

⁷⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

⁷⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

⁷⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁸⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

⁸¹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁸² Felld brott vegna trúnaðar.

77. Í því samhengi vekur FST athygli á því að það skipti ekki máli, hvað varðar túlkun á orðasambandinu „rekstur fjarskiptanets“ í 1. málsl. 1. mgr. 13. gr. reglna nr. 121/2007, hvaða hluti þeirrar starfsemi eða verkefna sem varða rekstur fjarskiptaneta, því ef þeim er ekki sinnt er virkni fjarskiptanets stefnt í hættu. Því sé ljóst að rekstur fjarskiptanets Símans var ekki alfarið í höndum félagsins, þar sem [þjónustuveitandi og birgir]⁸³ sinnti þjónustu og verkefnum sem nauðsynleg var fyrir a.m.k. virkni fjarskiptanets Símans.
78. Að endingu, hvað varðar sjónarmið Símans að viðskiptasamband félagsins við [þjónustuveitandi og birgir]⁸⁴ feli í sér að sá síðarnefndi sjái um [...]⁸⁵, en ekki rekstur þeirra þjónustu sem búnaður er notaður til að veita, tekur FST það fram að það sé mat stofnunarinnar að útvistunarákvæði 13. gr. reglna nr. 1221/2007 nái ekki til [...]⁸⁶. Hins vegar sé viðskiptasamband [þjónustuveitandi og birgir]⁸⁷ og Símans mun viðameira en það. Það hafi falið í sér veitingu viðamikillar og mikilvægrar þjónustu [þjónustuveitandi og birgir]⁸⁸, bæði hvað varðar [...]⁸⁹ í samráði við Símann, sem og [...]⁹⁰. Hvort tveggja varði a.m.k. virkni fjarskiptaneta Símans [...]⁹¹.
79. FST hafnar því alfarið að það að sinna virkni búnaðar, þ.m.t. fjarskiptanets, og þar að auki með [...]⁹² feli ekki í sér rekstur þess í skilningi 1. málsl. 1. mgr. 13. gr. reglna nr. 1221/2007. Í því samhengi getur FST þess að með orðasambandinu „rekstur fjarskiptanets“ í 13. gr. reglnanna sé samkvæmt orðanna hljóðan átt við alla þá starfsemi sem nauðsynleg er fyrir rekstur fjarskiptanets. Ekki sé hægt að túlka það orðasamband að það nái eingöngu til fjarskiptaþjónustu, því þá myndi nánast öll grunnþjónusta fjarskiptafyrirtækis ekki teljast til starfsemi eða rekstur þess, heldur eingöngu sú þjónusta sem snéri beint að þjónustu við viðskiptavina hans. [...]⁹³.

2.

80. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála óskaði eftir frekari sjónarmiðum kæranda og FST meðan á málsmeðferð stóð. Verður hér gerð nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem kærandi og FST héldu fram.

2.1

81. Með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 10. júní 2024, var kæranda afhent umsögn FST auk gagna málsins. Var kæranda veittur kostur á að kynna sér athugasemdir FST og, eftir atvikum, skila frekari athugasemdum til nefndarinnar. Var frestur veittur til og með 25. júní 2024, en frestur var framlengdur, að beiðni kæranda, um tvær vikur. Frekari athugasemdir kæranda bárust úrskurðarnefndinni hinn 6. júlí 2024.
82. Síminn hafnar sjónarmiðum FST um gildissvið reglna nr. 1221/2007. Ekki sé deilt um gildissvið reglnanna skv. 2. gr., en að við nánari afmörkun og túlkun á efnisreglum reglnanna þ.e. greinum 4-

⁸³ Felld brott vegna trúnaðar.

⁸⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

⁸⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

⁸⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

⁸⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

⁸⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

⁸⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁹⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

⁹¹ Felld brott vegna trúnaðar.

⁹² Felld brott vegna trúnaðar.

⁹³ Felld brott vegna trúnaðar.

17, sé hins vegar, líkt og alltaf við túlkun á lögum og reglum, nauðsynlegt að líta til markmiða reglnanna, sem sé fyrst og fremst að tryggja vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum.

83. Síminn bendi á að hugtakið „öryggisatvik“ sé skilgreint í reglum nr. 1221/2007 sem „*atvik sem er gefið til kynna með einum eða fleiri óæskilegum eða óvæntum öryggisatburðum sem talsverðar líkur eru á að stofni rekstrarþáttum í hættu og ógni upplýsingaöryggi*“. Því sé, svo að um öryggisatvik sé að ræða, nauðsynlegt að atvikið bæði stofni rekstrarþáttum í hættu og ógni upplýsingaöryggi. Með vísan til skilgreiningar framangreindra reglna á hugtakinu „net- og upplýsingaöryggi“, sé ljóst að ógn við upplýsingaöryggi hverfist þannig í kringum áhrif á upplýsingar í fjarskiptanetum.
84. Síminn vísar ennfremur til ISO/IEC 27000:2018, þar sem upplýsingaöryggi sé skilgreint með sama hætti, þ.e. „preservation of integrity and availability of information“ en vísað til þess að „authenticity, accountability, non-repudiation and reliability“ geti einnig verið undir.
85. Með vísan til framangreinds lýsir Síminn sig ósammála því mati FST að skilgreining á hugtakinu upplýsingaöryggi sé ekki „tæmandi hvað verndarandlög þess varðar“. Verndarandlagið sé, að mati Símans, ávallt upplýsingar þær sem fjarskiptanetin og þau upplýsingakerfi sem þau styðjast við og tengjast, hafi að geyma. Það sé hins vegar ljóst að ógnirnar geti verið mismunandi og eiginleikarnir hvað varðar áhrif á upplýsingarnar sömuleiðis, þ.e. að þær geti m.a. falist í því að leynd, réttleika, tiltækileika, áreiðanleika, ósvikni, óhrekjanleiki eða ábyrgni upplýsinga sé stofnað í hættu.
86. Hvað varðar skilgreiningu á hugtakinu „upplýsingar“ í skilningi reglna nr. 1221/2007, hafnar Síminn því alfarið að túlkun félagsins á hugtakinu vísi eingöngu til persónuupplýsinga. Hugtakið sé sérstaklega skilgreint í 3. gr. reglnanna og af þeirri skilgreiningu sé ljóst að hugtakið nái ekki til þeirrar þjónustu sem felst í miðluninni, heldur til þess efnis (í víðtækum skilningi) sem sent er, er mótttekið eða því miðlað með öðrum leiðum. Hafnar Síminn túlkun FST á hugtakinu og tekur fram að hugtakið lúti að því efni (táknnum, merkjum, skriftum, myndum og hljóði) sem með einum eða öðrum hætti ferðast um farsímanet, hvort sem það er sent, mótttekið eða því miðlað eftir leiðslum með öðrum hætti. Það sé sú afmörkun sem Síminn hefur lagt áherslu á í málflutningi sínum.
87. Að mati Símans sé það ótæk túlkun að hugtakið nái þannig annars vegar yfir tilgreiningu á efni, því sem sent er eða mótttekið, og hins vegar yfir tilgreiningu á flutningsleið, þ.e. boðmiðlun eftir leiðslum, með þráðlausri útbreiðslu eða öðrum rafsegulsmiðlum. Máli sínu til stuðnings vísar Síminn til skilgreiningar reglnanna á hugtökunum; „Leynd“, „Óhrekjanleika“ og „Réttleika“. Þá er Síminn algjörlega ósammála skýringu FST að hugtakið „upplýsingar“, í skilningi reglna nr. 1221/2007, sé það sama og hugtakið „fjarskipti“ skv. fjarskiptalögum. Því til stuðnings vísar Síminn m.a. til skilgreiningar ISO/IEC 27000:2018 á hugtakinu „Information“ og að ekkert í þeirri skilgreiningu bendi til þess að hluti af skilgreiningunni vísi til þeirrar aðferðar þegar upplýsingum er miðlað. Því fáið ekki annað sé en að gera verði greinarmun á upplýsingum annars vegar og fjarskiptaþjónustu hins vegar.
88. Síminn tekur fram að alveg sé ljóst að atvikið hafi ekki haft þau áhrif að upplýsingar í fjarskiptanetum Símans væru óaðgengilegar eða þeim ógnað með einhverjum hætti. Þjónusta Símans hafi fallið niður í 32 mínútur, en engin ógn hafi steðjað að þeim upplýsingum sem voru orðnar til í fjarskiptanetum Símans. Þá sé ljóst að engar nýjar upplýsingar hafi orðið til á þeim tíma sem þjónusta Símans féll niður og því engin ógn sem steðjaði að slíkum upplýsingum. Grundvallaratriði sé að gera greinarmun á aðgengi að upplýsingum annars vegar og aðgengi að þjónustu hins vegar.

89. Síminn áréttar sjónarmið sín um meintan ófullnægjandi varabúnað, þ.m.t. að fjöldi farsímakjarna hefði umrætt sinn ekki skipt máli þar sem niðurstaðan hefði verið sú sama. Ef reka eigi þrjá farsímakjarna þá þurfi þeir að vera tengdir. Einn kjarni geti þannig ekki tekið við af öðrum ef eitthvað kemur upp á nema að þeir séu tengdir. Ef Kjarni A eigi þannig að taka við af Kjarna B, þurfi Kjarni A að vita hvernig fjarskiptaumferð standi til að geta gripið inn í og tryggt samfelldan rekstur. Það sama eigi við ef Kjarni C eigi að taka við, hvort sem það sé af Kjarna A eða B.
90. Þá sé FST, að mati Símans, að meta kröfur reglnanna til varabúnaðar Símans, óháð því atviki sem upp kom hjá Símanum og olli því þjónusturofi sem undir er í málinu. FST virðist, að mati Símans, gera kröfu um þriðja farsímakjarnann með vísan til ýmissa annarra mögulegra atvika. Það geti ekki staðist skoðun. Í *fyrsta lagi* sé FST skylt að heimfæra þau málsatvik sem liggja til grundvallar ákvörðunar til laga og málsaðili verði að vita á hvaða atvikum sé byggt. Í *öðru lagi* áréttar Síminn sjónarmið um jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, með vísan til ákvörðunar FST nr. 6/2023. Það atvik sem um ræði sé einstakt og um mannleg mistök hafi verið að ræða, sem hafi ekkert með varabúnað félagsins að gera.
91. Um sé að ræða sambærilegt tilvik og fyrrnefndu máli FST nr. 6/2023. Það sem skipti höfuðmáli sé að í hvorugu máli það verið skortur á varabúnaði sem leiddi til þess að útfall varð á þjónustu. Í máli 6/2023 var það skortur á hlítu við breytingastjórnunarferli sem leiddi til þess að útfall varð á þjónustu félagsins en í máli Símans voru það mannleg mistök starfsmanns þjónustuaðila sem varð til þess að útfall varð á þjónustu.
92. Í hinni kærðu ákvörðun hafi FST gert ýmsar athugasemdir við aðgerðir og eftir atvikum aðgerðarleysi Símans sem tengjast atvikinu, og á þau atriði sé Síminn ekki að láta reyna á fyrir úrskurðarnefndinni. Þessar aðgerðar hefðu eftir atvikum komið í veg fyrir eða takmarkað þau áhrif sem þjónusturofið hafði á viðskiptavini, en aukinn varabúnaður hefði ekki gert það. Um það snúist kærumálið.
93. Hvað varðar meintar ófullnægjandi aðgangsstýringar tekur Síminn fram að félagið skorist ekki undan því að tryggja fullnægjandi öryggisráðstafanir í tengslum við öll sin kerfi, þ.m.t. hvað varðar aðgangsstýringar. Síminn beri ábyrgð á því, sem eigandi og ábyrgðaraðili kerfa sinna, að tryggja slíkar ráðstafanir.
94. Í tengslum við þá þjónustu sem Síminn hafi ákveðið að [...]⁹⁴ nauðsynlegur aðgangur að tilgreindum kerfum Símans. Sem hluti af áhættustýringu leggi Síminn mat á [...]⁹⁵ fá aðgang að kerfum Símans. Niðurstaða þess áhættumats sé endurspegluð í þjónustusamningsins við [...]⁹⁶ virði kröfur Símans hvað varðar aðgangsstýringar og gæti þess að aðeins þeir starfsmenn [þjónustuveitandi og birgir]⁹⁷, sem þurfa á aðgangi að kerfum Símans að halda, hafi slíkan aðgang.
95. Síminn hafnar af framangreindum sökum því alfarið að það félagið útivist áhættustýringu sinni hvað þetta varðar. Áhættustýring sé hjá Símanum, en matið felst í því að afmarka aðgang [þjónustuveitandi og birgir]⁹⁸, ekki niður á einstaka starfsmenn [þjónustuveitandi og birgir]⁹⁹. Það sem Síminn hafi byggt á í málinu, sé að Síminn hafi ekki forsendur til þess að leggja mat á það

⁹⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

⁹⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

⁹⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

⁹⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

⁹⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

⁹⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

hverju sinni hvaða einstöku starfsmenn [þjónustuveitandi og birgir]¹⁰⁰ skuli hafa aðgang að kerfum Símans. Síminn hafi þannig ekki upplýsingar um menntun og reynslu einstakra starfsmanna [þjónustuveitandi og birgir]¹⁰¹ eða hvernig þeir deila verkefnum sín á milli. Það sé ekki þar með sagt að Síminn beri ekki ábyrgð á öllum aðgangi að kerfum félagsins. Í samningi sínum við [þjónustuveitandi og birgir]¹⁰² geri Síminn viðeigandi kröfur og tryggir með þeim hætti öryggisráðstafanir sem felast í aðgangsstýringu.

96. Síminn áréttar að það liggi fyrir að þau verkefni, sem [þjónustuveitandi og birgir]¹⁰³ var falið á grundvelli þjónustusamnings, voru með þeim hætti að ekki var fullnægjandi fyrir [...]¹⁰⁴. Ekkert í hinum umrædda tölvupósti, sem barst eftir hina kærðu ákvörðun, breyti því sem áður hafi komið fram heldur sé aðeins til skýringar. Vísar Síminn, máli sínu til stuðnings, til frávíkaskýrslu [þjónustuveitandi og birgir]¹⁰⁵. [...]¹⁰⁶. Þá hafnar Síminn að umræddur tölvupóstur komi ekki til álita í kærumáli þessu og bendir Síminn í því tilliti til rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins.
97. Þá áréttar Síminn, í frekari athugasemdum sínum til úrskurðarnefndar, að Síminn hafi ekki í þjónustu við [þjónustuveitandi og birgir]¹⁰⁷ útvistað rekstri fjarskiptaneta. Daglegur rekstur á fjarskiptaneti félagsins sé alfarið í höndum þess sjálfs. Það sé alveg ljóst að fjarskiptafyrirtæki, líkt og önnur fyrirtæki sem og stofnanir, nýti utanaðkomandi þjónustuaðila í tengslum við margvísleg verkefni. Að mati Símans þurfi að gera skýran greinarmun á útvistun annars vegar og takmarkaðri þjónustu hins vegar. Síminn hafi ekki útvistað rekstri sínum á fjarskiptanetum til [þjónustuveitandi og birgir]¹⁰⁸. Síminn sé með [...]¹⁰⁹ sem sinni talsíma- og farsímarekstri og enn fleiri sem sinna rekstri netkerfa.
98. Þá áréttar Síminn að það séu starfsmenn Símans sem hafi fullt eftirlit með kerfinu [...] ¹¹⁰. Starfsmenn Símans undirbúi og framkvæmi breytingar á kerfunum [...] ¹¹¹. Starfsmenn Símans stofni auk þess mál hjá tæknibirgjum vegna viðvarana og annarra mála ef við á. Starfsmenn Símans [...] ¹¹² bregðist við ábendingum viðskiptavina er varða hina ýmsu þætti farsímakerfanna.
99. [...] ¹¹³. Uppsetning og virkni búnaðar sé allt annað en rekstur þeirrar þjónustu sem búnaður er notaður til að veita. [þjónustuveitandi og birgir]¹¹⁴ sjái þannig ekki að nokkru leyti um rekstur á kerfinu heldur hafi Síminn eingöngu falið [...] ¹¹⁵.

¹⁰⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰¹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰² Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰³ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁰⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹¹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹² Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹³ Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

100. Þá tekur Síminn fram að [...]¹¹⁶, í tengslum við einstök verkefni, sé vel skilgreind í samningi aðila. Umfang verkefna sé [...]¹¹⁷. Eftir [...]¹¹⁸ taki Síminn við öllum rekstri, daglegu viðhaldi og rekstur netsins.
101. Í tengslum við þá [...]¹¹⁹ sem Síminn þarf að óska eftir í hvert sinn. Síminn hafi þannig alfarið eftirlit með því hvort eitthvað bilar í tengslum við reksturinn og sér um allar viðgerðir og það sé einungis í afmörkuðum tilvikum, sem Síminn [...]¹²⁰. Slík aðstoð tengist þannig ekki daglegum rekstri fjarskiptaneta Símans. Hugbúnaðaruppfærslur séu hluti af vinnu [þjónustuveitandi og birgir]¹²¹, en í tengslum við slíkar uppfærslur sé kerfið sem á að uppfæra, tekið úr rekstri. Aðkoma [þjónustuveitandi og birgir]¹²² sé þannig ekki að rekstrinum sem slíkum [...]¹²³.
102. Samantekið er því alfarið hafnað af hálfu Símans að félagið hafi útvistað rekstri fjarskiptanets síns [...]¹²⁴. Rekstur fjarskiptaneta Símans sé alfarið í höndum félagsins sjálfs.

2.2

103. Viðbótarathugasemdir FST bárust úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hinn 20. september 2024 (dags. 19. september 2024).
104. Í viðbótarathugasemdum sínum áréttar FST sjónarmið sín um gildissvið reglna nr. 1221/2007 og vekur athygli á að gildissvið reglnanna sé víðtækara en Síminn heldur fram, sbr. 2. gr. reglnanna. Sama gildi um markmiðsákvæði þeirra, sem tekur m.a. til aukinnar neytendaverndar og að treysta stoðir upplýsingasamfélagsins, með auknum kröfum til öryggis fjarskiptakerfa sem almenningur og fyrirtæki nota. Það sem mestu máli skiptir er sé að markmið reglnanna sé einnig að tryggja vernd *umferðar* og upplýsinga í almennum fjarskiptanetum, ekki einungis vernd upplýsinga í eiginlegri merkingu.
105. Hvað varðar skilgreiningu á hugtakinu öryggisatvik og upplýsingaöryggi (net- og upplýsingaöryggi) tiltekur FST að verndarandlag og þar með inntak upplýsingaöryggis sé víðtækara og sérhæfðara en Síminn heldur fram og vísar stofnunin til skilgreiningar á hugtakinu í 3. gr. reglna nr. 1221/2007. Með upplýsingaöryggi sé verið að vernda upplýsingar í fjarskiptanetum gegn ógnum við ákveðnum eiginlegum þess, sem þó séu ekki tæmandi. Vísar FST til breytingarlaga nr. 39/2007, um inntak upplýsingaöryggis, þ.e.a.s. að það sé að verja upplýsingar sem fara um fjarskiptanet þannig að tryggð sé leynd upplýsinga, lögmætur aðgangur að þeim, aðgengi þeirra og réttleika, auk annarra verndarandlaga. Með vísan til þess sé það ekki rétt að verndarandlag eða inntak upplýsingaöryggis sé eingöngu upplýsingar sem fjarskiptanet og tengd kerfi hafi að geyma. Þá áréttar stofnunin að hún hafi aldrei haldið því fram að túlkun Símans á hugtakinu „upplýsingar“ afmarkist við persónuupplýsingar, en áréttar að túlkun Símans á hugtakinu sé of þröng. Sömuleiðis að FST haldi því ekki fram að hugtakið „upplýsingar“ sé nákvæmlega það sama og hugtakið „fjarskipti“ í skilningi reglna nr. 1221/2007, heldur nánast það sama. Af því álykti stofnunin að með hugtakinu „upplýsingar“ í skilningi reglnanna sé því m.a. átt við fjarskipti en ekki bara upplýsingar í eiginlegri merkinu eða þrengri merkinu þess orðs.

¹¹⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

¹¹⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹²⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

¹²¹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹²² Felld brott vegna trúnaðar.

¹²³ Felld brott vegna trúnaðar.

¹²⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

106. FST ítrekar að kjarni þess ágreinings sem uppi er í málinu sé að Síminn telji að upplýsingum í fjarskiptanetum félagsins hafi ekki verið ógnað með neinum hætti. Vísar FST til þess að hugtakið sé skilgreint með skýrum hætti í 3. gr. reglna nr. 1221/2007, sem sé mjög sérhæfð og rúm skilgreining á hugtakinu og vísar stofnunin enn á ný til athugasemda við lög nr. 39/2007 til breytingar á fjarskiptalögum nr. 81/2003. Útgangspunktur þeirra skilgreiningar sé flutningur upplýsinga um rafsegulkerfi, þ.m.t. fjarskiptanet, frá A til B. Með upplýsingum í fjarskiptanetum sé því átt við hvers konar boðmiðlun eftir fjarskiptanetunum, þ.m.t. þeirrar boðmiðlunar sem fjarskiptanetið geri neytendum kleift að nota síma- og fjarskiptaþjónustu.
107. Þá vísar FST til skilgreiningar reglna nr. 1221/2007 á hugtakinu „tiltækileik“, sem er eitt verndarandlag upplýsingaöryggis, og tekur fram að hugtakið feli í sér að upplýsingar séu aðgengilegar og þjónusta tiltæk þegar á þarf að halda. Ef símaþjónusta og netþjónusta eru því ekki til staðar vegna þjónusturofs þá sé inntak þjónustunnar í formi aðgangs að þeim upplýsingum í fjarskiptanetum sem um ræðir heldur ekki tiltæk. Hafnar FST að öðru leyti rökstuðningi Símans um gildissvið og markmið reglna nr. 1221/2007, og túlkun félagsins að öðru leyti.
108. Hvað varðar ófullnægjandi varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri vekur FST athygli á því að þegar atvik málsins hafi átt sér stað hafi fjarskiptakjarni Símans verið einfaldur og enginn varafarsímakjarni til stað. Farsímakjarninn í [...]¹²⁵ hafi borið umferðina þar sem [...]¹²⁶ var í uppfærslu og því enginn varakjarni til staðar. Kjarni málsins sé sá að á þeim uppfærslutíma farsímakerfis Símans, sem stóð til að tæki [...]¹²⁷ hafi ekki verið gert ráð fyrir né til staðar annað en einn farsímakjarni með takmarkaðan varabúnað sem virkaði ekki þegar á reyndi.
109. FST vísar fullyrðingum Símans á bug um að ákveðin ómöguleiki hafi verið uppi varðandi nægan varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri, og tekur fram að þær fullyrðingar séu órökstuddar. Ekkert liggi fyrir um þörfina á tengingu milli farsímakjarna. Síminn hafi ekki gefið skýringu á þeirri fullyrðingu sinni, að nákvæmlega sama tenging hefði þurft að vera á milli allra kjarnanna í umrætt sinn til að þeir virki, þ.m.t. fræðilegs varakjarna, enda standist sú fullyrðing ekki skoðun.
110. Í þessu samhengi bendir FST á að Síminn hafi ekki metið áhættustig eða heildarumfang áhættunnar vegna umræddra breytinga. Þá áréttar FST að stofnunin hafi ekki tekið afstöðu til þess í hinni kærðu ákvörðun hvernig varabúnaður og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri Símans skuli hafa. Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar hafi tekið til aðbúnaðar þegar umfangsmikil og löng uppfærsla Símans hafi farið fram. Einnig vísar stofnunin því á bug að ákvæði stjórnsýslulaga hafi verið brotin, þ.m.t. varðandi jafnræðissjónarmið, sbr. ákvörðun FST í máli nr. 6/2023.
111. Hvað varðar ófullnægjandi aðgangsstýringar hafnar FST því sem fram kemur í kæru og viðbótarathugasemdum Símans um þá vinnu sem viðkomandi starfsmaður [þjónustuveitandi og birgir]¹²⁸ vann fyrir Símann. Skýrt sé í frávíkaskýrslu [...]¹²⁹. Hins vegar hafi starfsmaður óvart

¹²⁵ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹²⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹²⁷ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹²⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹²⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

gert breytingar og vistað þær með þeim afleiðingum að öryggisatvikið hafi átt sér stað. Hvergi segi í frávíkaskýrslunni að starfsmaðurinn hafi átt að [...]¹³⁰.

112. Hvað varðar útivistunarsamning Símans við [þjónustuveitandi og birgir]¹³¹ hafnar stofnunin að um sé að ræða takmarkaða þjónustu. Vísar FST til þess að það að þjónustuveitandi veiti Símanum [...]¹³². En burt séð frá því hvort um sé að ræða takmarkaða eða umsvifamikla þjónustu, eða eitthvað þar á milli, sé þetta þjónusta sem Síminn yrði sjálfur að sinna til að tryggja virkni fjarskiptaneta sinna ef [þjónustuveitandi og birgir]¹³³ væri ekki falið það og þar með telst slík þjónusta til „rekstur fjarskiptanets“ að hluta í skilningi reglna nr. 1221/2007. Einnig tiltekur FST að allur rekstur fjarskiptanets falli undir 13. gr. reglna nr. 1221/2007, en ekki einvörðungu „daglegur rekstur“ og að þessi krafa á fjarskiptafyrirtæki, varðandi útivistun fjarskiptabjónustu, gildir ekki um önnur fyrirtæki enda hvíli þar að baki ríki þjóðfélagslegir hagsmunir.
113. Til viðbótar við framangreint hafnar FST þeim sjónarmiðum Símans að [...]¹³⁴. [...]¹³⁵. Til þess að [þjónustuveitandi og birgir]¹³⁶ geti veitt Símanum [...]¹³⁷ hafi Síminn veitt fyrirtækinu stöðugan aðgang að kerfum sínum og mjög víðtækar aðgangsheimildir og aðgangsstýringu í kerfum félagsins. Af því sé ljóst að þjónusta [...]¹³⁸ er mikilvægur liður, ef ekki lykilaðili, í að viðhalda rekstrasamfellu í fjarskiptabjónustu Símans og er þjónustan því hluti af rekstri Símans. Hafnar FST að greinarmun skuli gera á „uppsetningu og virkni búnaðar“ og rekstri þeirrar þjónustu sem búnaður á að veita.
114. Þá áréttar FST að ekkert í fjarskiptalögum eða afleiddum réttarheimildum bannar útivistun á rekstri fjarskiptanets, þvert á móti sé þar að finna jákvæða heimild til slíks, sbr. 13. gr. reglna nr. 1221/2007. Það sem málið snúist um sé ákvörðun stofnunarinnar að þjónustusamningur aðila hafi ekki uppfyllt þar til gerðar kröfur.
115. Að öðru leyti vísar FST til fyrri umsagnar sinnar.

3.

116. Í ljósi umfangs viðbótarathugasemda FST veitti úrskurðarnefndin kæranda færi á að skila frekari athugasemdum, með bréfi dags. 25. september 2024. Var frestur veittur til 2. október 2024, en var framlengdur til 18. október sama ár, að beiðni kæranda. Þann dag bárust viðbótarathugasemdir Símans.
117. Að mestu leyti vísar Síminn til fyrri athugasemda, en vék þó að nokkrum atriðum sem birtust í fyrri athugasemdum FST.
118. Síminn tekur fram að það orðafæri sem FST notast við geti vart samræmast góðum stjórnsýsluháttum þar sem stofnunin heldur því fram að Síminn fari ekki rétt með málsatvik og rangtúlki regluverkið auk þess að vísa nánar til orðafars FST. Telur Síminn því rétt að úrskurðarnefndin árétti mikilvægi góðra stjórnsýsluhátta gagnvart FST.

¹³⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

¹³¹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹³² Felld brott vegna trúnaðar.

¹³³ Felld brott vegna trúnaðar.

¹³⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

¹³⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

¹³⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

¹³⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

¹³⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

119. Síminn áréttar fyrri sjónarmið, viðvirkjandi skilgreiningu hugtaksins „upplýsingar“. Gera verði greinarmun á hugtakinu „upplýsingar“ og „fjarskiptaþjónusta“. Það að fjarskiptaþjónusta sé ekki tiltæk feli ekki í sér að upplýsingum í fjarskiptakerfum sé ógnað. Í þeim efnum vísar Síminn til þess að FST hafi á engum tímapunkti útskýrt hvaða upplýsingar það voru sem ekki voru tiltækar á þeim tíma er þjónusturofið stóð yfir. Þjónusturofið hafi vissulega haft það í för með sér að upplýsingum var ekki miðlað á þeim tíma sem þjónustan lá niðri. Þjónusturofið hafi hins vegar engin áhrif haft á tiltækileika upplýsinga.
120. Að mati Símans er lykilatriði að gera greinarmun á þjónusturofi (e. *service outage*) annars vegar og öryggisatviki (e. *security incident*) hins vegar. Öryggisatvik þarf að ógna öryggi upplýsinga, sem ekki eigi við í málinu.
121. Að endingu áréttar Síminn, hvað þetta atriði varðar, að félagið geri ekki lítið úr að þjónusturof hafi orðið, enda leggi félagið gríðarlega áherslu á uppitíma sinnar þjónustu. Sjáist það best í því að uppitími farsímakjarna Símans árið 2021, sem var [...]¹³⁹, að meðtöldu því atviki sem um ræðir í málinu.
122. Hvað varðar meintan ófullnægjandi varabúnað vísar Síminn að mestu leyti til fyrri sjónarmiða sinna. Það sé ekki lagaskylda að hafa tvo farsímakjarna, þó svo félagið hafi kosið að það svo, auk þess sem varabúnaður sé til staðar í hvorum farsímakjarnanum fyrir sig. Þá mótmælir Síminn því að farsímakjarnar þurfi ekki að vera tengdir, sem sé forsenda þess að tryggt sé að farsímanetið haldi áfram að virka ef það verður t.d. bilun í aðalkjarna, eða til að dreifa álagi. Ef kjarnarnir væru ekki tengdir myndi þjónustan rofna við það að einn kjarni dettur út og annar á að taka við. Það að færa umferð handvirkta á milli kjarna gæti eftir atvikum tekið daga.
123. Síminn tekur sömuleiðis fram að mikill munur sé á varakerfi eða varabúnaði/varahlut. Varakerfi, þ.e. tvö aðskilin kerfi sem geta 100% tekið við allri virkni hvors annars, þurfi að vera nánast 100% eins í alla staði og innihaldi sömu upplýsingar og sambærilegan hugbúnað til að geta leyst að aðalakerfi. Varabúnaður/varahlutur geti verið stakur vélbúnaður, eða stakur hugbúnaður keyrandi á öðrum vélbúnaði, sem getur tekið við afmarkaðri virkni við bilun stakra eininga. Um sé að ræða grundvallaratriði. Það atvik sem um ræðir hafi orðið vegna mannlegra mistaka sem hafi ekkert með varabúnað félagsins að gera. Að mati Símans sé þannig um að ræða sambærilegt tilvik og í máli FST nr. 6/2023. Í hvorugu máli hafi það verið skortur á varabúnaði leiddi til útfalls á þjónustu.
124. Þá telur Síminn ástæðu til að ítreka að í ákvörðun FST hafi stofnunin gert ýmsar athugasemdir við aðgerðir og eftir atvikum aðgerðaleyfi Símans er tengjast atvikinu, og á þau atriði sé Síminn ekki að láta reyna í kærumálinu. Þessar aðgerðir hefðu eftir atvikum getað komið í veg fyrir eða takmarkað þau áhrif sem þjónusturofið hafði á viðskiptavinum, s.s. ef vinnan hefði verið framkvæmd að næturlagi en aukinn varabúnaður hefði ekki gert það.
125. Hvað varðar meintar ófullnægjandi aðgangsstýringar, tekur Síminn fram að það komi skýrt fram í frávíkaskýrslu [þjónustuveitandi og birgir]¹⁴⁰ að umræddum starfsmanni hafi ekki einungis verið falið að sinna [...]¹⁴¹. Þó sé ágreiningur uppi um hvernig túlka eigi þá skýrslu. Vísar Síminn til framlagðs tölvupósts [þjónustuveitandi og birgir]¹⁴² til skýringar.

¹³⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁴⁰ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁴¹ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁴² Fellt brott vegna trúnaðar.

126. Þá viku Síminn að niðurstöðu FST varðandi meintan útivistunarsamning við [þjónustuveitandi og birgir]¹⁴³ og áréttar fyrri sjónarmið. Ítrekar Síminn að hvorki félagið né [þjónustuveitandi og birgir]¹⁴⁴ skilgreini þjónustuna sem útvistun. Síminn notist ekki við þá útivistunarþjónustu [þjónustuveitandi og birgir]¹⁴⁵ sem síðarnefnda félagið býður þó upp á.

IV. Niðurstöður

1.

127. Mál þetta lýtur að atviki sem kom upp í farsímakjarna Símans hinn 12. október 2021, þegar rof varð á farsíma- og farnetsþjónustu og á hluta fastlínukerfa Símans. Í kærú kemur fram að stjórnvaldsákvörðun FST vegna þessa atviks, sem er í nýu liðum, sé ekki mótmælt í heild sinni heldur kys kærandi að afmarka kærúna við endurskoðun á þeim niðurstöðum FST sem fram koma í 2., 4. og 6. lið ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar, eins og rakið er hér að framan. Hefur þessari afmörkun kæranda ekki verið mótmælt af hálfu FST. Kemur því einvörðungu til skoðunar úrskurðarnefndar fjaraskipta- og póstmála, hvort niðurstaða FST hvað þessa liði varðar sé réttmæt.
128. Á grundvelli þjónustusamnings Símans við [þjónustuveitandi og birgir]¹⁴⁶, vann síðarnefnda félagið að [...]¹⁴⁷ Símans í [...]¹⁴⁸ sem átti að standa yfir í meira en [...]¹⁴⁹. Vegna mistaka starfsmanns [þjónustuveitandi og birgir]¹⁵⁰ við vinnu á farsímakjarna Símans í [...] ¹⁵¹, varð framangreint rof á þjónustu, sem stóð yfir í um 32 mínútur, eða frá kl. 11:30 – 12:02 umræddan dag.
129. Fyrir liggur frávikaskýrsla [þjónustuveitandi og birgir]¹⁵² um nefnt atvik, þar sem ástæða rofsins (e. *outage*) er rakin. Þar segir:
- [...]¹⁵³
130. Í kærú Símans er ástæðum atviksins sömuleiðis lýst. Þar segir að starfsmaður þjónustuaðila félagsins, [þjónustuveitandi og birgir]¹⁵⁴, hafi verið að undirbúa [...]¹⁵⁵. Fyrir mistök hafi hann „slökkt“ á virkni sem leiddi til þess að viðskiptavinir gátu ekki tengst farsímakjörnunum, [...]¹⁵⁶ og olli það þjónusturofi.
131. Kæranda og FST greinir að vissu leyti á við hvað umræddur starfsmaður [þjónustuveitandi og birgir]¹⁵⁷ var að vinna við umrætt sinn. Felst sá ágreiningur einkum í því hvort vinnan [...]¹⁵⁸.

¹⁴³ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁴⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁴⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁴⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁴⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁴⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁴⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁵⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁵¹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁵² Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁵³ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁵⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁵⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁵⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁵⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁵⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

Nánar verður vikið að því hér síðar, einkum hvað varðar álitamál um fullnægjandi aðgangsstýringar.

132. Áður en vikið verður að framangreindum efnispáttum hinnar kærðu ákvörðunar telur úrskurðarnefndin þó nauðsynlegt að víkja að lagagrundvelli hinnar kærðu ákvörðunar, einkum gildissviði reglna nr. 1221/2007, um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum. Er enda verulegur ágreiningur uppi milli kæranda og FST um gildissvið þeirra, líkt og að framan hefur verið rakið.

2.

133. Í hinni kærðu ákvörðun, sem og fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nálgast FST og kærandi málið út frá þágildandi lögum nr. 81/2003, um fjarskipti, sem og reglum nr. 1222/2007, um virkni almennra fjarskiptaneta, sem gefnar voru út af Póst- og fjarskiptastofnun (PFS), fyrirrenna FST. Um gildissvið reglna nr. 1222/2007 er ekki deilt um milli FST og kæranda. Þá byggir FST niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar einnig á reglum nr. 1221/2007, um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum, sem einnig voru gefnar út af PFS, nánar tiltekið hvað varðar liði 1., 2., 4. og 9. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar. Um gildissvið og þýðingu reglna nr. 1221/2007 er deilt í málinu, líkt og að framan er rakið.
134. Samandregið telur Síminn reglurnar varða vernd upplýsinga, sem ekki eigi við í málinu. Atvikið falli því ekki undir gildissvið þeirra. Engar upplýsingar séu varðveittar í fjarskiptakjarna Símans, atvikið hafi ekkert að gera með aðgang að upplýsingum og að ekkert bendi til þess að öryggi upplýsinga hafi verið ógnað. Rof á þjónustu leiði ekki sjálfkrafa til þess að upplýsingaöryggi hafi verið ógnað. Þá hafnar Síminn túlkun FST á hugtökunum „öryggisatvik“ og „upplýsingar“.
135. FST telur Símann afmarka hugtakið „upplýsingar“ of þröngt og vísar til ákvæðis 2. gr. reglnanna, um gildissvið þeirra, sem og markmiðs þeirra, sem sé að gera auknar kröfur til öryggis fjarskiptakerfa, og einskorðist ekki við efni fjarskipta eða „upplýsinga“. Hin eiginlegu kerfi sem gera mögulegt að miðla upplýsingum séu innan gildissvið reglna nr. 1221/2007. Að mati FST vísar tilvísun reglnanna til hugtaksins „upplýsinga“ til hugtaksins „fjarskipta“ í lögum nr. 81/2003. Túlkun eigi hugtakið „upplýsingar“ rúmt, þ.m.t. gögn sem teljist til fjarskipta, og sama gildi um skilgreiningu reglnanna á hugtakinu „net- og upplýsingaöryggi“. Samandregið hafnar FST alfarið röksemdum kæranda um að reglur nr. 1221/2007 eigi ekki við um málið.
136. Af framangreindu má sjá að verulegur ágreiningur er uppi um túlkun reglna nr. 1221/2007, þ.m.t. hvað varðar einstök hugtök, markmið og gildissvið þeirra. Vísast að öðru leyti til röksemda FST og Símans í umfjöllun hér að framan.

2.1

137. Sem fyrr greinir átti atvikið sér stað í október 2021. Í gildi voru þágildandi lög um fjarskipti, nr. 81/2003. Hinn 1. september 2022 tóku í gildi ný lög um fjarskipti, nr. 70/2022, sem tóku við af fyrri lögum nr. 81/2003. Þar sem atvik málsins áttu sér stað fyrir gildistöku hinna laga nr. 70/2022, fer um málið eftir þágildandi lögum nr. 81/2003. Um lagaskil laga um fjarskipti vísast að öðru leyti m.a. til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 5/2022.
138. Þá er það ágreiningslaust að reglur nr. 1222/2007, um virkni almennra fjarskiptaneta, gilda um atvik málsins. Verður því einvörðungu vikið að þeim eftir því sem við á, til úrlausnar efnisatriða málsins.

2.2

139. Með lögum nr. 39/2007, um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, voru gerðar breytingar á 47. gr. laganna auk þess sem fjórar nýjar málsgreinar bættust við ákvæðið, sbr. b-liður 9. gr. laga nr. 39/2007. Inn í lögin kom 2. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003, sem kvað á um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að skjalfesta skipulag upplýsingaöryggis, með því að setja sér öryggisstefnu, gera áhættumat og ákveða öryggisráðstafanir á grundvelli þess, sbr. 1. mgr. b-liðar 9. gr. laga nr. 39/2007. Þá kom inn í lögin 3. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003, sem kvað á um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja samfelldan rekstur almennra fjarskiptaneta, sbr. 2. mgr. b-liðar 9. gr. laga nr. 39/2007. Í bæði 2. og 3. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003 var svo kveðið á um skyldu Póst- og fjarskiptastofnunar (nú FST) til að setja reglur til nánari útfærslu skyldnanna og þar talið upp í dæmaskyni lágmarksinntak þeirra reglna.
140. Í frumvarpi til laga nr. 39/2007 (þskj. 547, 436. mál, lögb. 2006-2007), var í sérstökum athugasemdum við 9. gr. laganna nánar vikið að þeim sjónarmiðum sem hvíla að baki ákvæðinu.
141. Hvað varðar 2. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003, sbr. 1. mgr. b-liðar 9. gr. laga nr. 39/2007, var áréttuð sú krafa sem hvílir á fjarskiptafyrirtækjum um skjalfestingu skipulags upplýsingaöryggis. Gert var ráð fyrir að stjórnendur fjarskiptafyrirtækja mótuðu sér öryggisstefnu, þar sem fram kæmi afstaða þeirra til upplýsingavinnslunnar ásamt helstu áherslum í tengslum við öryggi hennar. Í áhættumati ætti að skilgreina hættur sem steðji að öryggi fjarskipta, meta líkindi á hættum og afmarka umfang hugsanlegs tjóns af völdum þeirra. Tilgreint var að bæði væri átt við tæknilegar og skipulagslegar ráðstafanir sem skyldu ná jafnt til innra og ytra öryggis og að eðlilegt væri að slíkar ráðstafanir skyldu tryggja nægilegt öryggi miðað við áhættu af vinnslunni og eðli þeirra gagna sem verja ætti.
142. Hvað varðar 3. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003, sbr. 2. mgr. b-liðar 9. gr. laga nr. 39/2007, var í sérstökum athugasemdum við ákvæðið sömuleiðis áréttáðar þær skyldur fjarskiptafyrirtækja að gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja samfelldan og órofinn rekstur almennra fjarskiptaneta. Tiltekið var að um væri að ræða mikilvægan þátt í fjarskiptaþjónustu sem lyti í senn að gæðum þjónustunnar og öryggi fjarskipta.
143. Á grundvelli framangreindra ákvæða setti PFS (FST) reglur nr. 1221/2007, um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptaneta, sbr. 2. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003, og reglur nr. 1222/2007, um virkni almennra fjarskiptaneta, sbr. 3. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003. Í samræmi við framangreind ákvæði laga nr. 81/2003, sem og markmiða og gildissviða reglnanna, stefna reglurnar að ólíkum markmiðum, þar sem reglum nr. 1221/2007 er ætlað að útfæra skyldur fjarskiptafyrirtækja varðandi vernd upplýsinga í fjarskiptanetum, en reglum nr. 1222/2007, er ætlað að útfæra reglur um, auk þess að tryggja, samfelldan og órofinn rekstur fjarskiptaneta.
144. Í hinni kærðu ákvörðun nálgast FST markmiðsákvæði og gildissvið reglna nr. 1221/2007, með þeim hætti að þjónusturof leiði til þess að ákvæði þeirra eigi við. Vísar FST m.a. í þeim efnum að upplýsingar séu þá ekki tiltækar og að túlka beri hugtakið „upplýsingar“ með víðtækum hætti.
145. Í 3. gr. reglna nr. 1221/2007 er hugtakið „upplýsingar“ skilgreint sem; *hvers konar tákni, merki, skrift, mynd og hljóð sem send eru eða móttækin eða hvers konar boðmiðlun eftir leiðslum, með þráðlausri útbreiðslu eða öðrum rafsegulsmiðlun*. Ekki var að finna skilgreiningu á hugtakinu í lögum nr. 81/2003, þó svo vikið hafi verið að rúmri túlkun þess í athugasemdum við 9. gr. laga nr. 39/2007. Kom þar fram, viðvirkjandi skyldu fjarskiptafyrirtækja til að verja upplýsingar sem fara um fjarskiptanet þeirra, að rétt væri að leggja til grundvallar rúma skilgreiningu þannig að ekki væri eingöngu átt við persónuupplýsingar heldur einnig þau gögn sem teljist til fjarskipta.

146. Þá er hugtakið „net- og upplýsingaöryggi“ skilgreint í sama ákvæði, þ.e.a.s. 3. gr. reglna nr. 1221/2007. Þar er hugtakið skilgreint sem hæfni fjarskiptaneta til að tryggja að ákveðin fyrirfram skilgreind öryggismörk standist þegar ógnir steðja að eða ef veilir myndast, t.d. vegna mannlegra mistaka eða skemmdarverka, sem stofna í hættu leynd, réttleika og tiltækileika upplýsinga í fjarskiptanetum. Það geti auk þess falið í sér aðra eiginleika, svo sem ósvikni, ábyrgni, óhrekjanleika og áreiðanleika.
147. Framangreind hugtök eru að mörgu leyti grundvallarhugtök, við mat á því hvort atburðir og atvik falli undir gildissvið reglna nr. 1221/2007. Er enda í reglunum gildissvið þeirra afmarkað í 2. gr., þar sem segir m.a. að reglurnar nái til net- og upplýsingaöryggis í fjarskiptanetum.
148. Eins og málið horfir við úrskurðarnefndinni er gildissvið og verndarandlag reglna nr. 1221/2007 og 1222/2007 ólíkt, þó svo það tengist að einhverju leyti. Þannig fjalla reglur nr. 1221/2007 um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum, sbr. 2. mgr. 47. gr. þágildandi laga nr. 81/2003, þ.e.a.s. vernd þeirra tákna, merkja, skrifta, mynda og hljóðs sem send eru eða móttækin eða hvers konar boðmiðlun. Vísar það þannig til verndar þeirra upplýsinga sem fara um almenn fjarskiptanet en hugtakið „upplýsingar“ fellur undir hugtakið „fjarskipti“, eins og það var skilgreint í lögum nr. 81/2003. Reglur nr. 1222/2007 lúta hins vegar að virkni almennra fjarskiptaneta, sem ætlað er að tryggja samfelldan og órofinn rekstur fjarskiptaneta, sbr. 3. mgr. 47. gr. þágildandi laga nr. 81/2003. Stefna reglur nr. 1222/2007 þannig á að útfæra þær skyldur sem hvíla á fjarskiptafyrirtækjum til að tryggja samfelldan og órofinn rekstur almennra fjarskiptaneta. Þó um sé að ræða tengdar reglur, að nokkru leyti, telur úrskurðarnefndin þurfa gera greinarmun á þessu gildissviði og því verndarandlagi sem þær stefna að.
149. Úrskurðarnefndin getur því ekki fallist á það með FST að þjónusturof, þar sem þjónusta verður óvirk fyrir notandann, leiði sjálfkrafa til þess að reglur nr. 1221/2007 hafi verið brotnar og feli þannig sjálfkrafa í sér ógn á net- og upplýsingaöryggis. Hér lítur úrskurðarnefndin til þess að um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að tryggja samfelldan og órofinn rekstur er sérstaklega fjallað í 3. mgr. 47. gr. þágildandi laga nr. 81/2003, sbr. reglur nr. 1222/2007. Við mat á því hvort ákvæði reglna nr. 1221/2007 hafi verið brotin, þarf þannig að líta til þess hvort hætta hafi stafað að þeim upplýsingum sem um fjarskiptanetin fara, þ.e. hvort net- og upplýsingaöryggi hafi verið ógnað, þ.m.t. tiltækileika upplýsinga. Ljóst er að reglurnar kveða á um almennar kröfur á fjarskiptafyrirtæki, öryggisráðstafanir, o.s.frv., sem lúta í megindráttum að atriðum sem tengjast vernd upplýsinga sem fara um hin almennu fjarskiptanet. Við mat á því hvort reglur nr. 1221/2007 hafi verið brotnar þarf þannig að skoða fyrirbyggjandi atvik og hvort tiltekið atvik varði í reynd net- og upplýsingaöryggi og falli þannig undir reglur nr. 1221/2007. Breytir slíkt þó engu um þær kröfur sem þær reglur gera til fjarskiptafyrirtækja, viðvirkjandi vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum.
150. Um frekari umfjöllun á framangreindu, verður vikið að við úrlausn efnisatriða í stjórnsýslukæru Símans en vísað til framangreinds eftir því sem við á.

3.

151. Í hinni kærðu komst FST að þeirri niðurstöðu Síminn hafi ekki haft til staðar nægan varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri þegar breytingar voru framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans í [...]¹⁵⁹ hinn 12. október 2021. Var niðurstaðan sú að slíkt væri ekki í

¹⁵⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

samræmi við kröfur 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003, sbr. liður 6 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar.

152. Framangreind niðurstaða FST er á því reist að af gögnum málsins hafi verið ljóst að meðan uppfærsla átti sér stað í farsímakerfi Símans hafi [...]¹⁶⁰ ekki getað verið varakerfi fyrir [...]¹⁶¹ og öfugt, en farsímakjarni Símans er tvöfaldur þar sem annar helmingur kerfisins er í [...]¹⁶². Hafi það stafað af því að gert hafi verið ráð fyrir því að uppfærsla færi fram í sitt hvorum kjarnanum á um 14 vikna tímabili, skv. verkáætlun, og einungis einn þeirra væri að sinna umferð meðan á því stæði. Þá að Síminn hafi ekki getað útskýrt með fullnægjandi hætti hvernig varabúnaður hvors kjarnans hafi átt að virka til að koma í veg fyrir útfall né hvers vegna sá varabúnaður hafi ekki virkað þegar atvikið átti sér stað. Þar sem umfang öryggisatviksins hafi verið með þeim hætti sem það var, hafi verið ljóst að fullnægjandi varabúnaður hafi ekki verið til staðar. Þar hafi engu breytt þó Síminn hafi sagt slíkan varabúnað vera til staðar, þ.m.t. varabúnaður fyrir hvorn kjarnann, enda hafi hann ekki virkað þegar á reyndi. FST féllst ekki á sjónarmið Símans, viðvíkjandi jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 6/2023.
153. Síminn krefst þess að framangreind niðurstaða FST verði felld úr gildi. Í *fyrsta lagi* sé til staðar fullnægjandi varabúnaður, með hliðsjón af regluverkinu, bestu framkvæmd og viðeigandi stöðlum, auk þess að hafa fjölda úrræða, skipulagslega og tæknilega, sem hafi það að markmiði að viðhalda samfelldum rekstri. Í *öðru lagi* að það hefði engu máli skipt þó Síminn hefði rekið þrjá eða fleiri farsímakjarna, þar sem sú aðgerð sem framkvæmd var af starfsmanni [þjónustuveitandi og birgir]¹⁶³ hefði haft sömu áhrif, sama hve margir kjarnarnir hefðu verið. Allir farsímakjarnar þurfi að vera tengdir og mannleg mistök starfsmann [þjónustuveitandi og birgir]¹⁶⁴ hafi ekkert með varabúnað Símans að gera. Í *þriðja lagi* sé um að ræða brot á jafnræðisreglu, þar sem FST hafi áður komist að niðurstöður í máli annars fjarskiptafyrirtækis að tvöfalt farsímakerfi væri nægjandi, sbr. ákvörðun FST nr. 6/2023; *Öryggisatvik hjá Sýn hf.*

3.1

154. Á grundvelli 3. mgr. 47. gr. þágildandi laga nr. 81/2003, um fjarskipti, setti PFS (nú FST) reglur nr. 1222/2007, um virkni almennra fjarskiptaneta, eins og áður hefur verið rakið. Í framangreindu ákvæði laga nr. 81/2003, var fjallað um þær sérstöku ráðstafanir sem gera skyldi til að tryggja samfelldan og órofinn rekstur almennra fjarskiptaneta og skyldu PFS (FST) til að setja sérstakar reglur þar um. Var þar kveðið á lágmarksinntak reglnanna.
155. Samkvæmt 1. gr. reglna nr. 1222/2007 er markmið þeirra að auka neytendavernd og treysta stöðir upplýsingasamfélagsins. Í reglunum er að finna ákvæði sem stuðla að markmiði reglnanna, þ. á m. til að tryggja samfelldan rekstur almennra fjarskiptaneta. Þar er í II. kafla að finna almennar kröfur og leiðbeiningar til að tryggja virkni og öryggi fjarskiptaneta og hlítningu við staðla. Þá er í III. kafla að finna ákvæði tengd neyðaráætlun og innra eftirliti, þar sem m.a. er vikið að áhrifagreiningu og áhættumati, sem og neyðaráætlun. Í VI. kafla er svo að finna ákvæði um stjórn fjarskiptaneta, ákvæði um fyrirbyggjandi viðhald og ákvæði um breytingar í almennum fjarskiptanetum. Með reglunum er þannig kveðið á um þær ráðstafanir sem FST (PFS) telur nauðsynlegt að fjarskiptafyrirtækin geri til að tryggja samfelldan rekstur almennra fjarskiptaneta.

¹⁶⁰ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁶¹ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁶² Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁶³ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁶⁴ Fellt brott vegna trúnaðar.

156. Reglur nr. 1222/2007 útfæra þær sérstöku ráðstafanir sem fjarskiptafyrirtæki skulu gera til að tryggja samfelldan og órofinn rekstur almennra fjarskiptaneta. Þær ráðstafanir sem kveðið er á um í reglum nr. 1222/2007 eru að mestu skipulagslegs- og tæknilegs eðlis og fela m.a. í sér fyrirbyggjandi aðgerðir fjarskiptafyrirtækja í sinni starfsemi. Ákvæði reglnanna eiga það sameiginlegt að stuðla að samfelldum og órofnum rekstri fjarskiptaneta.
157. Í hinni kærðu ákvörðun var komist að þeirri niðurstöðu að Síminn hafi ekki, þegar breytingar voru framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans í [...] ¹⁶⁵, haft nægan varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri. Í þeim efnum vísaði stofnunin til 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007.
158. Í 20. gr. reglna nr. 1222/2007 er fjallað um viðhald fjarskiptaneta. Þar segir:
- Á meðan fjarskiptanet eru í notkun, skal fjarskiptafyrirtækið viðhalda rekstri þeirra og fjarskiptaþjónustunnar og reisa þau skjótt við til fullrar virkni eftir bilun.
- Tryggja skal að til staðar séu afrit af síðustu stillingum búnaðar sem nauðsynlegar eru til að reisa við fjarskiptanet og tengd kerfi. Geyma skal afritunargögnin á öruggum stað.
- Strax og vart verður við að búnaður valdi truflunum á fjarskiptastarfseminni, skal gera ráðstafanir til að reisa búnaðinn við til fyrra ástands eða aftengja hann frá fjarskipta-netinu ef svo ber undir.
- Eftir því sem við á skulu fjarskiptafyrirtæki hafa nægan varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri.
159. Í framangreindri 20. gr. reglnanna er þannig vikið að þeim skyldum fjarskiptafyrirtækja til að tryggja viðhald fjarskiptaneta, í samræmi við markmið reglnanna að tryggja samfelldan rekstur. Birtist þar krafa á fjarskiptafyrirtæki til að reisa við búnað, ef truflun verður á fjarskiptakerfi, og reisa skjótt við fjarskiptanet hafi þau ekki fulla virkni. Ein af þeim skyldum, sem hvíla á fjarskiptafyrirtækjum skv. framangreindu ákvæði, er að til staðar sé nægur varabúnaður og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri.
160. Ekki var sérstaklega fjallað varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri í lögum nr. 81/2003. Er hér um að ræða skyldu sem PFS (nú FST) útfærði í framangreindum reglum sínum og stofnunin taldi nauðsynlegt að fjarskiptafyrirtæki geri til að tryggja samfelldan og órofinn rekstur almennra fjarskiptaneta, í samræmi við markmið 3. mgr. 47. gr. laga nr. 81/2003. Ljóst er að það er mikið hagsmunamál, bæði fyrir notendur og einnig fjarskiptafyrirtækin sjálf, að uppitími fjarskiptaneta sé sem mestur.

3.2

161. Niðurstaða FST á því að Síminn hafi brotið gegn því ákvæði er, í hinni kærðu ákvörðun, byggð á því að þar umfang öryggisatviksins hafi verið með þeim hætti sem lýst er í ákvörðuninni, hafi verið ljóst að fullnægjandi varabúnaður hafi ekki verið til staðar. Engu skipti í því samhengi þó svo Síminn segi að slíkur búnaður hafi verið til staðar, þ.m.t. varabúnaður fyrir hvorn kjarna fyrir sig, því augljóst sé að þó slíkur varabúnaður hafi verið til staðar hafi hann ekki virkað þegar á reyndi, sem jafna megi til þess að ekki væri nægur varabúnaður og önnur úrræði til staðar til að viðhalda samfelldum rekstri.
162. Hin kærða ákvörðun, hvað þennan þátt málsins varðar, er þannig á því reist að þar sem þjónusturof hafi orðið, leiði það til þeirrar niðurstöðu að nægur varabúnaður hafi ekki verið til staðar. Á það getur úrskurðarnefndin ekki fallist enda þarf að líta þarf til fleiri atriða.

¹⁶⁵ Fellt brott vegna trúnaðar.

163. Í framangreindu ákvæði 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007 er að finna skyldu fjarskiptafyrirtækja til að hafa til staðar nægan varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri. Í ákvæðinu er ekki að finna útfærslu á hvað teljist vera fullnægjandi búnaður og er það þannig lagt í hendur fjarskiptafyrirtækja að meta hvað sé fullnægjandi í þeim efnum, til að tryggja samfelldan rekstur og endurreisa það sem af einhverjum ástæðum dettur út og veldur rofi.
164. Við mat á því hvað telst fullnægjandi varabúnaður í skilningi ákvæðisins þarf þannig að líta til tilgangs og markmiðs reglna nr. 1222/2007, um að tryggja samfelldan og órofinn rekstur almennra fjarskiptaneta. Er krafan samhangandi öðrum kröfum sem kveðið er á um í ákvæðum reglnanna, sem stefna að sama markmiði, og er ætlað að draga úr líkindum á því að þjónusta verði ekki samfelld og þjónusta rofni auk þess að tryggja að þjónusta komst aftur á, ef þjónusturof verður.
165. Óumdeilt er að Síminn viðhefur tvo landfræðilega farsímakjarna, annars vegar í [...]¹⁶⁶ og hins vegar í [...]¹⁶⁷, sem almennt starfa sem varabúnaður fyrir hvorn annan. Á þeim tíma sem atvik það, sem til skoðunar er í úrskurði þessum, átti sér stað var ávallt annar landfræðilega aðskilinn farsímakjarni til staðar meðan uppfærsla fór fram í hinum þeirra. Sömu leiðis tekur Síminn fram að í hvorum farsímakjarnanum fyrir sig sé fjölþættur varabúnaður, komi til bilana eða annarra atvika í viðkomandi kjarna, sem nýtist jafnframt sem varabúnaður fyrir hinn kjarnann. FST hefur þó talið að þennan búnað í hvorum kjarna einvörðungu virka ef bilun verður í hluta kjarna, en ekki ef um allsherjarþjónusturof sé að ræða, auk þess sem ljóst sé að slíkur varabúnaður hafi ekki virkað þegar á reyndi.
166. Í þeim gögnum sem Síminn lagði fram meðfylgjandi kærui sinni er lýsing á búnaði í fjarsímakjörnum félagsins. [...]¹⁶⁸. Málið lýtur fremur að því hvort sá búnaður, ásamt tvöföldum farsímakjarna, teljist fullnægjandi í skilningi 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007. Úrskurðarnefndin fellst ekki á þau sjónarmið FST að stofnunin taki raunar ekki afstöðu til þess hvort tveir farsímakjarnar teljist fullnægjandi enda leiðir það af niðurstöðunni að tveir farsímakjarnar teljist í raun ekki fullnægjandi varabúnaður, sbr. liður 6 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar.
167. Í hinni kærðu ákvörðun komst FST að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði gerst brotlegur við fjölmörg ákvæði reglna nr. 1222/2007 og reglna nr. 1221/2007. Var þannig talið að áhættumat þeirra breytinga sem framkvæmdar voru á fjarskiptaneti Símans hafi verið ófullnægjandi (liður 1), verkferlar Símans, sem fjölluðu um breytingar, tryggðu ekki viðeigandi formlega meðhöndlun breytinga ásamt skjalfestingu þeirra (liður 3), breyting Símans var ekki framkvæmd þannig að hún truflaði sem minnst fjarskiptaþjónustu (liður 5), neyðaráætlun fyrirtækisins hafi ekki verið í samræmi við nefnd ákvæði reglna nr. 1222/2007 (liður 7), neyðaráætlun Símans hafði ekki verið prófuð reglulega til að tryggja virkni hennar (liður 8) og að ekki hafi verið til staðar fullnægjandi innra eftirlit til að tryggja virkni neyðaráætlunar þar sem það hafi ekki verið framkvæmt kerfisbundið (liður 9).
168. Framangreind atriði eru allt sjónarmið sem Síminn hefur fallist á að betur hefðu mátt fara, enda var framangreint ekki kært til úrskurðarnefnda fjarskipta- og póstmála. Eins og málið horfir við úrskurðarnefndinni var það ekki varabúnaður eða önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri, sem ekki var fullnægjandi. Þvert á móti, voru það framangreind atriði, í tengslum við

¹⁶⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁶⁷ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁶⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

framkvæmd breytinga á fjarskiptaneti Símans sem leiddu til þess að umfang atviksins var með þeim hætti sem það var. Lítur úrskurðarnefndin hér m.a. til niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar um að verkferlar Símans, sem fjölluðu um breytingar, hafi ekki tryggt viðeigandi formlega meðhöndlun breytinga, sbr. 1. mgr. 23. gr. reglna nr. 1222/2007, niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar um neyðaráætlun Símans, auk niðurstöðu hinar kærðu ákvörðunar um áhættumat (áhættustig). Í þessum efnum nægir ekki að líta til þess að einungis hafi verið einn „virkur“ farsímakjarni þegar uppfærsla átti sér stað, þ.e. að afmarka mat á varabúnaði og öðrum úrræðum, einvörðungu á þeim tíma sem uppfærslan átti sér stað. Líta þarf heildstætt á varabúnað Símans við mat á því hvort 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007 sé uppfyllt.

169. Önnur niðurstaða fæli enda í sér að sú krafa væri á fjarskiptafyrirtækjum að viðhafa í raun þrjá farsímakjarna eða fleiri, sem er verulega íþyngjandi niðurstaða sem ekki fær stoð í lögum nr. 81/2003 né reglum nr. 1222/2007. Hér ber aftur að hafa í huga að fjarskiptafyrirtækjum er falið að meta hvað sé fullnægjandi varabúnaður og önnur úrræði í því skyni að tryggja samfelldan og órofinn rekstur. Um er að ræða tæknilega útfærslu á uppbyggingu fjarskiptakerfa til að tryggja samfellda þjónustu og verður ekki gerð sú krafa á fjarskiptafyrirtæki að viðhafa þrefalt kerfi, líkt og niðurstaða FST kveður raunar á um. Bendir úrskurðarnefndin, þrátt fyrir að málsatvik séu ekki með öllu sambærileg, að niðurstaða FST um varabúnað og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri í ákvörðun stofnunarinnar í máli 6/2023, hefur fordæmisgildi í þessu máli. Kom þar enda til skoðunar hvort tvöfaldir farsímakjarnar teldust fullnægjandi varabúnaður í skilningi 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007 og var þar ekki gerð athugasemd um það atriði, enda ekki talið hafa valdið öryggisatvikinu. Sama gildir í þessu máli. Til staðar var fullnægjandi varabúnaður og önnur úrræði en útfallið stafaði einkum af skorti á hlítni við nefnd ákvæði reglna nr. 1222/2007, og eftir atvikum reglna nr. 1221/2007. Hefði enda annars varabúnaður Símans verið talin fullnægjandi, sbr. ákvörðun FST nr. 6/2023.
170. Sömuleiðis lítur úrskurðarnefndin til þess að skv. fyrirliggjandi gögnum, um umrætt atvik, var ástæða þjónusturofsins ekki bilun í farsímakerfi símans, þar sem varabúnaður hefði komið að notum, heldur var stillingu (skipun) breytt af starfsmanni þannig að tvær kerfiseiningar Símans gátu ekki „talað saman“. Verður enda að teljast óumdeilt að orsök þjónusturofsins voru mannleg mistök starfsmanna [þjónustuveitandi og birgir]¹⁶⁹.
171. Með vísan til þess sem að framan greindir fellst úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála á kröfu Símans um að ógilda lið 6 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar.

4.

172. Í hinni kærðu ákvörðun komst FST að þeirri niðurstöðu að þegar breytingar voru framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans í [...]¹⁷⁰ þann 12. október 2021, hafi aðgangur starfsmanns [þjónustuveitandi og birgir]¹⁷¹, sem var að vinna að þeim, ekki verið takmarkaður við þær upplýsingar sem honum var nauðsynlegt til að hann gæti sinnt starfi sínu. Var það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að slíkt væri í andstöðu við 6. tölul. 12. gr. reglna nr. 1221/2007, sbr. liður 4 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar.
173. Sjónarmið FST og kæranda hafa verið rakin hér að framan. Niðurstaða FST var, í stuttu máli, á því reist að aðgangur þess starfsmanns sem var að vinna að þeim breytingum sem olli téðu öryggisatviki hafi ekki verið takmarkaður við þær upplýsingar sem honum var nauðsynlegt til að

¹⁶⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁷⁰ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁷¹ Fellt brott vegna trúnaðar.

hann gæti sinnt starfi sínu, [...]¹⁷². Vísar FST í þeim efnum til þeirrar vinnu sem var framkvæmd [...]¹⁷³ og frávíkaskýrslu [þjónustuveitandi og birgir]¹⁷⁴ um að umræddur starfsmaður hafi einungis átt að hafa [...]¹⁷⁵. Hafnar FST öllum sjónarmiðum Símans um hið gagnstæða.

174. Síminn krefst þess að nefndur liður ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar verði felldur úr gildi. Bendir Síminn á að reglur nr. 1221/2007 eigi ekki við, sbr. framangreint, auk þess að í raun hafi ekki verið um „útvistun“, í skilningi 13. gr. reglnanna að ræða. Fallist nefndin ekki á þau sjónarmið, er það mat Símans að aðgangsstýringar séu hluti af fullnægjandi öryggisráðstöfunum, og að það sé hluti af áhættumati Símans að leggja mat á hvort birgi eða þjónustuaðili geti gripið til fullnægjandi öryggisráðstafana. [Þjónustuveitandi og birgir]¹⁷⁶ hafi þurft aðgang að mikilvægum kerfum og sé það hluti af þeim öryggisráðstöfunum sem [þjónustuveitandi og birgir]¹⁷⁷ ber ábyrgð á, bæði á grundvelli samningsskuldbindinga og á grundvelli ISO vottunar. Þá kröfu, að félagið leggi mat á það hverju sinni hvort einstakir starfsmenn [þjónustuveitandi og birgir]¹⁷⁸ skuli hafa aðgang að þeim kerfum sem [þjónustuveitandi og birgir]¹⁷⁹ þjónustar, sé ekki hægt að leggja á Símans. Aðgangur starfsmannsins hafi verið nauðsynlegur.

4.1

175. Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðun, viðvirkjandi aðgangsstýringar, er reist á 6. tölul. 12. gr. reglna nr. 1221/2007. Í nefndri 12. gr. reglnanna er fjallað um skipulags- og tæknilegar ráðstafanir og kveðið á um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að viðhafa nauðsynlegar tæknilegar og skipulagslegar ráðstafanir til að verja almenn fjarskiptanet sín. Þar er í 10 töluliðum talin upp þær lágmarksráðstafanir sem fjarskiptafyrirtæki skulu gera, eftir því sem við á.
176. Í 6. tölul. 12. gr. reglna nr. 1221/2007 segir að takmarka skuli aðgang starfsmanna að upplýsingum við þær sem eru þeim nauðsynlegar til að þeir geti sinnt starfi sínu, og við þann tíma sem nauðsynlegur er (hér eftir sem áður vísað til sem „aðgangsstýring“).
177. Ágreiningur er upp í málinu um hvort reglur nr. 1221/2007 taki til atviksins. Líkt og framan er rakið telur úrskurðarnefndin slíkt vera atviksbundið, enda kveða reglurnar m.a. á um jákvæðar skyldur fjarskiptafyrirtækja viðvirkjandi vernd upplýsinga í fjarskiptanetum. Þarf þannig að líta til þess hvort sá háttur sem hafður var á, varðandi aðgang starfsmann [þjónustuveitandi og birgir]¹⁸⁰, hafi varðað net- og upplýsingaöryggi, sbr. 2. gr. reglnanna.
178. Eins og málið horfir við úrskurðarnefndinni felur ákvæði 12. gr. reglna nr. 1221/2007 í sér almennar (jákvæðar) skyldur fjarskiptafyrirtækis til að viðhafa skipulags- og tæknilegar ráðstafanir, þ.m.t. aðgangsstýringar. Aðgangur að kerfum og upplýsingum getur varðað upplýsingar í almennum fjarskiptanetum og þ.a.l. net- og upplýsingaöryggi. Verður því leyst úr þessum þætti málsins á grundvelli framanrakinna reglna nr. 1221/2007. Óumdeilt er að [þjónustuveitandi og birgir]¹⁸¹ telst ekki fjarskiptafyrirtæki í skilningi íslenskra laga, sbr. 13. tölul.

¹⁷² Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁷³ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁷⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁷⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁷⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁷⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁷⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁷⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁸⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁸¹ Felld brott vegna trúnaðar.

3. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003, enda hefur félagið ekki verið tilkynnt FST. Ábyrgð á því að reglum nr. 1221/2007 sé fullnægt, hvílir því á Símanum.

179. Hin kærða ákvörðun, viðvirkjandi aðgangsstýringar, er á því reist að Síminn hafi hvorki stýrt aðgangi starfsmanna [þjónustuveitandi og birgir]¹⁸² í sín mikilvægustu kerfi frá degi til dags, né ákveðið hve ríkur sá aðgangur var. [...]¹⁸³. Um sé að ræða útvistun á áhættustýringu skv. 2. málsl. 13. gr. reglna nr. 1221/2007, og þar sem aðgangsstýring hafi ekki verið fullnægjandi, beri Síminn ábyrgð á því sem sé á skjön við 6. tölul. 12. gr. reglna nr. 1221/2007. Sömuleiðis er hin kærða ákvörðun, hvað þennan þátt varðar, að miklu leyti reist á frávíkaskýrslu [þjónustuveitandi og birgir]¹⁸⁴ enda reisir FST niðurstöðu sína einnig á því að niðurstaða [þjónustuveitandi og birgir]¹⁸⁵, skv. nefndri skýrslu, sé sú að nefndur starfsmaður hafi haft of víðtæka aðgangsheimild.
180. Í frávíkaskýrslu [þjónustuveitandi og birgir]¹⁸⁶ er fjallað um möguleika á úrbótum (kaflí 4). Þar segir (e. *Methods to Prevent Future Related Outages*):
- [...]¹⁸⁷
181. Af framangreindu verður talið að [þjónustuveitandi og birgir]¹⁸⁸ hafi lagt til aðferðir til úrbóta til að koma í veg fyrir svipuð útföll í framtíðinni. [...]¹⁸⁹.
182. Um þessi atriði er svo nánar fjallað í síðari köflum frávíkaskýrslunnar (kaflí 5) undir heitinu „Action Point“. [...]¹⁹⁰.
183. Í tölvupósti sem sendur var Símanum í kjölfar kæru félagsins til úrskurðarnefndar útskýrir [þjónustuveitandi og birgir]¹⁹¹ nánar niðurstöðu frávíkaskýrslunnar. Kemur þá skýrlega fram að fyrir þá aðgerð sem starfsmaður [þjónustuveitandi og birgir]¹⁹² framkvæmdi, hafi [...]¹⁹³ ekki verið nægjanlegur.
184. FST andmælir hinum nýja framkomna tölvupósti og vísar til þess að hann eigi ekki að geta talist gagna í máli þessu, þar sem það kemur löngu eftir að frestur til að andmæla var runninn út, sbr. 18. gr. stjórnarsýslulaga. Einnig bendir FST á að það geti leitt til óæskilegs fordæmis að aðilar máls búi til gögn eða dragi það jafnvel að leggja fram gögn þar til eftir að ákvörðun er fallin og mál eru komin til meðferðar úrskurðarnefndar. Verður nánar vikið að þessum sjónarmiðum hér síðar.

4.2

185. Markmið reglna nr. 1221/2007 er sem fyrr greinir að auka neytendavernd og treysta stoðir upplýsingasamfélagsins með því að gera aukna kröfur til öryggis fjarskiptakerfa sem almenningur og fyrirtæki nota. Liður í því eru tiltekna öryggisráðstafanir sem skilgreindar eru í ákvæðum III.

¹⁸² Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁸³ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁸⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁸⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁸⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁸⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁸⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁸⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹¹ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹² Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹³ Felld brott vegna trúnaðar.

kafla reglnanna, þ.m.t. í 12. gr. Um er að ræða útfærslu á ákvæði 2. mgr. 43. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003, líkt og áður hefur verið rakið.

186. Í 6. tölul. 12. gr. reglna nr. 1221/2007 er kveðið á um að fjarskiptafyrirtæki skuli gera ráðstafanir, eftir því sem við á, til að takmarka aðgang starfsmanna að upplýsingum við þær sem eru þeim nauðsynlegar til að þeir geti sinnt starfi sínu, og við þann tíma sem nauðsynlegur er. Ekki er útfært hvaða ráðstafanir fjarskiptafyrirtæki skuli grípa til, sem eru skipulags- og tæknilegs eðlis. Er það þannig lagt í hendur fjarskiptafyrirtækja að meta hvað sé fullnægjandi í því skyni, en það mat getur sætt endurskoðun af hálfu FST.
187. Úrskurðarnefndin fellst ekki á það sjónarmið FST að framangreindur tölvupóstur [þjónustuveitandi og birgir]¹⁹⁴ geti ekki talist hluti af málinu, þar sem gagnað sé of seint fram komið. Bendir úrskurðarnefndin hér á rannsóknarskyldu sína skv. 10. gr. stjórnsýslulaga en auk þess er ljóst að málsforræðisregla og útilokunarregla eiga ekki við um rekstur stjórnsýslumála. Þá er 2. mgr. 18. gr. stjórnsýslulaga heimildarregla sem ekki á við, enda barst nefndur tölvupóstur með kæru Símons. Ekkert bendir til þess að gagnað sé „búið til“ af hálfu Símons, líkt og haldið er fram af FST, enda stafar tölvupósturinn frá [þjónustuveitandi og birgir]¹⁹⁵. Sömu leiðis er ljóst að í nefndum tölvupósti er fyrirliggjandi frávíkaskýrslu einvörðungu gerð nánari skil, með vísan til einstaka atriða í frávíkaskýrslunni, en sú skýrsla hefur legið fyrir allt frá upphafi málsins hjá FST. Fellst úrskurðarnefndin því ekki á það með FST að undanskilja beri þetta gagn frá málinu.
188. Um afstöðu á því hvort um sé að ræða útivistunarsamning Símons við [þjónustuveitandi og birgir]¹⁹⁶, verður nánar vikið að síðar, en um úrlausn þessar liðar fer eftir fyrrnefndum 6. tölul. 12. gr. reglna nr. 1221/2007. Samkvæmt ákvæðinu hvílir nefnd skylda á fjarskiptafyrirtækjum, óháð því hvort um útivistun sé að ræða eða ekki. Hvílir skyldan þannig á Símanum.
189. Ljóst er að þegar uppfærslan fór fram hafði viðkomandi starfsmaður [...]¹⁹⁷. Í frávíkaskýrslunni eru raktir möguleikar til úrbóta, þ.e. að [...]¹⁹⁸, líkt og að framan er rakið. Þær aðgerðir sem [þjónustuveitandi og birgir]¹⁹⁹ nefnir sem úrbætur varða fyrirkomulag á framkvæmdinni, [...]²⁰⁰. Eftir sem áður er þörf fyrir nefndum [...]²⁰¹ fyrir vinnuna.
190. Eins og máli horfir við úrskurðarnefndinni var það þannig ekki aðgangsstýring Símons sem orsakaði umrætt öryggisatvik 12. október 2021, eða að starfsmaður [þjónustuveitandi og birgir]²⁰² hefði haft of víðtækan aðgang. Þvert á móti var það fyrirkomulagið í kringum þá uppfærslu sem leiddi til þess og lagðar voru til breytingar á. Verður ekki ályktað annað, af frávíkaskýrslu [þjónustuveitandi], en að ekki sé spurning um hvort [...]²⁰³, heldur hvenær [...]²⁰⁴.
191. Samandregið er það mat úrskurðarnefndar að aðgangur starfsmanns [þjónustuveitandi og birgir]²⁰⁵ hafi verið nauðsynlegur til að hann gæti sinnt starfi sínu og verkefnum sem honum hafði

¹⁹⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁰⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁰¹ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁰² Felld brott vegna trúnaðar.

²⁰³ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁰⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁰⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

verið falin. Ljóst er að [...] ²⁰⁶. Hins vegar hafi framkvæmd verksins ekki verið útfærð með réttum hætti, sbr. þær úrbætur sem [þjónustuveitandi og birgir] ²⁰⁷ gerði tillögur um. Hefur úrskurðarnefndin hér einkum í huga lið 5. í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. einnig liði 1. og 3., sem Síminn hefur þegar fallist á, sbr. og þá niðurstöðu [...] ²⁰⁸.

192. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála fellst, með vísan til framangreinds, á kröfu Símans um að ógilda lið 4 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar.

5.

193. Í hinni kærðu ákvörðun komst FST að þeirri niðurstöðu að þjónustusamningur Símans við [þjónustuveitandi og birgir] ²⁰⁹ hafi, þegar breytingar voru framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans, ekki verið í samræmi við þær kröfur sem leiða af 1., 3. og 5. tölul. 13. gr. reglna nr. 1221/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
194. Hin kærða ákvörðun, hvað þennan þátt varðar, er á því reist að andlag og þjónusta [...] ²¹⁰ varði bæði kerfisbundna [...] ²¹¹. Komst FST að þeirri niðurstöðu að sú vinna, [...] ²¹², varðaði því rekstur fjarskiptaneta félagsins. Þar sem Síminn hafi gert þjónustusamning við [þjónustuveitandi og birgir] ²¹³ sem varðaði rekstur fjarskiptaneta félagsins, sem feli í sér starfsemi sem a.m.k. sé nauðsynleg fyrir virkni fjarskiptaneta félagsins, þá taldi FST ekki unnt að komast að annarri niðurstöðu en að Síminn hafi samið við [þjónustuveitandi og birgir] ²¹⁴ um að annast rekstur fjarskiptaneta sinna [...] ²¹⁵ og þar með sé um að ræða útvistun á rekstri fjarskiptaneta Símans í skilningi 13. gr. reglna nr. 1221/2007. Komst FST einnig að þeirri niðurstöðu að téður samningur væri andstæður kröfum sem leiði af 1., 3. og 5. tölul. 13. gr. reglna nr. 1221/2007. Ekki hafi verið kveðið á um þagnarskyldu og þar með tryggt að farið væri að ákvæðum fjarskiptalaga, þar að lútandi, auk þess sem ekki hafi verið kveðið á um ákvæði sem tryggðu FST aðgang að upplýsingum frá [þjónustuveitandi og birgir] ²¹⁶ og að stofnunin gæti, í þágu eftirlits, framkvæmt athuganir á starfsstöð þess félags.
195. Í greinargerð og athugasemdum sínum til úrskurðarnefndar vék FST enn frekar að framangreindri niðurstöðu. Víkur stofnunin þar að inntaki fyrirliggjandi [...] ²¹⁷. Áréttar stofnunin að um sé að ræða þætti sem nauðsynlegir eru fyrir rekstur fjarskiptanets og til að tryggja m.a. virkni þess og verða ekki aðskildir frá honum. Með því að fela [þjónustuveitandi og birgir] ²¹⁸ þennan rekstur með þjónustusamningi sé Síminn því ekki að sinna þessum rekstri heldur hefur félagið útvistað þessum rekstri fjarskiptanetsins til [þjónustuveitandi og birgir] ²¹⁹. Þá vísar FST m.a. til fastmótaðs samstarfs milli fyrirtækjanna, umfang þjónustunnar og [...] ²²⁰.

²⁰⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁰⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁰⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁰⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹¹ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹² Felld brott vegna trúnaðar.

²¹³ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

²¹⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

²²⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

196. Síminn krefst ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar hvað varðar lið 2 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar. Engar takmarkanir sé að finna í reglum 1222/2007 á heimildum til að útvista þjónustu sinni til þriðja aðila, þó svo kveðið sé á um það í 13. gr. reglna nr. 1221/2007 sem Síminn telur ekki eiga við. Jafnvel þó svo úrskurðarnefndin telji reglurnar eiga við sé ljóst að þjónusta [þjónustuveitandi og birgir]²²¹ við Símann hafi ekki falið í sér útvistun á fjarskiptabjónustu. Lykilatriði sé þar skilgreining á hugtakinu „útvistun“ og hvað felist í „rekstri fjarskiptaneta“. Þjónusta [þjónustuveitandi og birgir]²²² varði ekki að neinu leyti rekstur á kerfinu þar sem um sé að ræða [...]²²³. Uppsetning og virkni búnaðar sé allt annað en rekstur þeirrar þjónustu sem búnaður er notaður til að veita. Hafnar Síminn niðurstöðu FST, hvað þennan þátt varðar.

5.1

197. Hin kærða ákvörðun, hvað varðar lið 2. í ákvörðunarorðum hennar, er reist á 13. gr. reglna nr. 1221/2007, sbr. 1., 3. og 5. tölul. ákvæðisins. Með vísan til framangreindrar umfjöllunar, um aðgangsstýringar (liður 4 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar), álítur nefndin svo á að aðgengi þjónustuaðila geti varðað upplýsingar og net- og upplýsingaöryggi í fjarskiptanetum. Því þarf að líta til þeirra skyldna, þ.m.t. skipulags- og tæknilegar ráðstafanir auk annarra öryggisráðstafana, sem hvíla á Símanum samkvæmt reglum nr. 1221/2007. Um gildissvið regnanna og samspil við reglur nr. 1222/2007, vísast til fyrri umfjöllunar.
198. Í 12. gr. reglna nr. 1221/2007 er, sem fyrr greinir, vikið að þeim nauðsynlegu tæknilegu og skipulagslegu ráðstöfunum sem fjarskiptafyrirtæki skulu gera til að verja almenn fjarskiptanet sín. Þar eru talin upp tilteknar ráðstafanir sem fjarskiptafyrirtæki skulu gera í því skyni, sbr. 1.-10. tölul. ákvæðisins.
199. Í IV. kafla reglna nr. 1221/2007 er svo fjallað um ýmis ákvæði. Þar er, í 13. gr. þeirra, vikið að útvistun reksturs fjarskiptaneta. Þar segir:

Fjarskiptafyrirtæki er heimilt að semja við þriðja aðila um að annast, í heild eða að hluta, rekstur fjarskiptanets. Stjórnunarlegri ábyrgð og áhættustýringu verður þó ekki útvistað. Skilyrði slíks samnings er þó að fjarskiptafyrirtæki hafi sannreynt að umræddur aðili hafi sett sér öryggisstefnu og geti framkvæmt nauðsynlegar öryggisráðstafanir samkvæm reglum þess ásamt innra eftirliti. Gerður skal skriflegur samningur til að tryggja þetta. Samningurinn skal m.a.:

1. Kveða á um skyldu vistunaraðila að starfa í samræmi við fyrirmæli fjarskiptafyrirtækis og ákvæði reglna þess.
2. Innihalda lýsingu á þeirri þjónustu sem inna skal af hendi og tiltaka það þjónustustig sem stefnt er að. Enn fremur þær ráðstafanir sem gripið skal til ef þjónustan uppfyllir ekki þau ákvæði.
3. Hafa ákvæði um þagnarskyldu og með honum skal tryggt að farið sé að ákvæðum fjarskiptalaga þar að lútandi.
4. Tryggja að fjarskiptafyrirtækið eigi rétt til eftirlits með þeirri starfsemi sem samningurinn tekur til.
5. Tryggja aðgang Póst- og fjarskiptastofnunar að upplýsingum frá vistunaraðila og að stofnunin geti í þágu eftirlits framkvæmt athuganir á starfsstöð hans.

200. Grundvallarskilyrði þess að ákvæðið taki til samnings [þjónustuveitandi og birgir]²²⁴ við Símann er þannig að um sé að ræða útvistun á rekstri fjarskiptanets, [...]²²⁵, þ.e.a.s. hvort Síminn hafi

²²¹ Felld brott vegna trúnaðar.

²²² Felld brott vegna trúnaðar.

²²³ Felld brott vegna trúnaðar.

²²⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

²²⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

samið við [þjónustuveitandi og birgir]²²⁶ sem þriðja aðila að annast [...]²²⁷ rekstur fjarskiptanets Símans.

201. Hugtakið „útvistun“ er ekki sérstaklega skilgreint í nefndum reglum. Eftir almennri málvenju felur útvistun (e. *outsourcing*) í rekstri fyrirtækis í sér þá framkvæmd að ráða aðila utan fyrirtækis til að sinna þjónustu sem annars væri í höndum fyrirtækisins sjálfs. Gera verður ráð fyrir ákveðinni samfellu við útvistun verkefna, enda er útvistun almennt til þess fallin að fela í sér ráðstöfun sem auka á hagræði í rekstri. Því kemur til álita hvort Síminn hafi í raun útvistað rekstri fjarskiptaneta sinna til [þjónustuveitandi og birgir]²²⁸.
202. Ekki var að finna sérstaka skilgreiningu því hvað felist í „rekstri fjarskiptaneta“ í þágildandi fjarskiptalögum nr. 81/2003. Hugtakið „fjarskiptanet“ var hins vegar skilgreint sem: „Sendikerfi og þar sem það á við skiptistöðvar, beinar og önnur úrræði sem gera mögulegt að miðla merkjum eftir þræði, þráðlaust, með ljósbylgjum, rafdreifikerfi, háspennulínnum eða með öðrum rafsegulaðferðum, þ.m.t. net fyrir hljóð- og sjónvarp og kapalsjónvarp“.
203. Í fyrirleggjandi [...]²²⁹, er þjónusta [þjónustuveitandi og birgir]²³⁰ við Síman ítarlega rakin. Í samningnum er vikið að [...] ²³¹.
204. Verkefni og þjónusta [þjónustuveitandi og birgir]²³² við Síman verða hér ekki tæmandi talin en í [...] ²³³.
205. Í málinu deila aðilar í raun ekki um hvers konar þjónustu [þjónustuveitandi og birgir]²³⁴ veitir Símanum. Ágreiningurinn lýtur einkum að umfangi þjónustunnar og hvort eðli hennar feli í raun í sér að rekstri fjarskiptaneta Símans sé útvistað til [þjónustuveitandi og birgir]²³⁵.

5.2

206. Sem fyrr greinir er fjallað um heimild fjarskiptafyrirtækja til að útvista rekstri fjarskiptaneta í 13. gr. reglna nr. 1221/2007. Er fjarskiptafyrirtækjum, skv. ákvæðinu, heimilt að semja við þriðja aðila um að annast, í heild eða að hluta, rekstur fjarskiptanets. Þar er þó undanskilin heimild til að útvista stjórnunarlegri ábyrgð og áhættustýringu auk þess sem skilyrði er að sannreynt hafi verið að umræddur aðili hafi sett sér öryggisstefnu og geti framkvæmt nauðsynlegar öryggisráðstafanir samkvæmt reglum nr. 1221/2007, ásamt innra eftirliti.
207. Skilyrði fyrir því að ákvæðið eigi við, og þær skyldur sem kveðið er á um að slíkur útvistunarsamningur skuli innihalda, er að um sé að ræða „útvistun á rekstri fjarskiptaneti“. Hverfist ágreiningur Símans og FST um þá skilgreiningu og eðli þjónustunnar.

²²⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

²²⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

²²⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

²²⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

²³⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

²³¹ Felld brott vegna trúnaðar.

²³² Felld brott vegna trúnaðar.

²³³ Felld brott vegna trúnaðar.

²³⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

²³⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

208. Líkt og fram kemur í málalíbúnaði Símans, og ekki er sérstaklega deilt um, að Síminn [...]²³⁶. Í tenglum við þann búnað hefur Síminn [...]²³⁷.
209. [...]²³⁸.
210. Með vísan til framangreinds getur úrskurðarnefndin ekki fallist á það með FST að Síminn hafi útvistað rekstri fjarskiptaneta til [þjónustuveitandi og birgir]²³⁹. Sem fyrr greinir felur „útvistun“ í sér, hvort sem það er að hluta eða heild, að fá þriðja aðila utan fyrirtækis til að sinna þjónustu sem annars væri í höndum fyrirtækisins sjálfs. Í þessum efnum, svo að um útvistun þjónustu Símans til [þjónustuveitandi og birgir]²⁴⁰ væri að ræða, þyrfti að liggja fyrir að [þjónustuveitandi og birgir]²⁴¹ ræki fjarskiptanet Símans [...]²⁴².
211. Líkt og að framan er rakið felur [...]²⁴³.
212. Samantekið er ljóst, að mati úrskurðarnefndar, að þjónusta í tengslum við fjarskiptabúnað Símans leiðir ekki til þess að þjónustuaðili sé rekstraraðili fjarskiptaþjónustunnar eða fjarskiptanets. Endanleg ábyrgð, auk alls reksturs, daglegs viðhalds og rekstur fjarskiptanetsins, er ávallt og hefur ávallt verið á hendi Símans, sem er heimilt að veita fjarskiptaþjónustu á Íslandi. [...]²⁴⁴. Bendir úrskurðarnefndin á að það er ein skylda fjarskiptafyrirtækja, á grundvelli reglna nr. 1222/2007, að tryggja stjórn almennra fjarskiptaneta, sbr. kafli VI. reglnanna, en þar undir fellur fyrirbyggjandi viðhald búnaðar, sbr. 21. gr. þeirra.
213. FST ber því við að þar sem fastmótað samstarf sé milli [þjónustuveitandi og birgir]²⁴⁵ og Símans auk þess sem [...]²⁴⁶ væri ekki þörf ef um væri að ræða tilfallandi verkefni, bendi til þess að [þjónustuveitandi og birgir]²⁴⁷ reki fjarskiptanet Símans að hluta. Á þetta getur úrskurðarnefndin ekki fallist, enda breytir það ekki eðli þjónustunnar. Sömuleiðis verður að telja það eðlilegt, út frá þeim skyldum sem hvíla á fjarskiptanetum, að gert sé ráð fyrir [...]²⁴⁸ ef vart verður við truflanir á búnaði sem [...] ²⁴⁹ hefur víðtæka þekkingu á, sem er þá vel skilgreint í samningi milli aðila.
214. Samantekið lítur úrskurðarnefndin svo á að gera þurfi greinarmun á rekstri fjarskiptanets annars vegar og þjónustu við fjarskiptabúnað hins vegar. Getur [þjónustuveitandi og birgir]²⁵⁰, með vísan til framangreinds, ekki talist rekstraraðili fjarskiptaneta Símans.
215. Þó ekki sé um að ræða útvistun á rekstri fjarskiptaneta Símans til [þjónustuveitandi og birgir]²⁵¹ er ljóst að ríkar skyldu hvíla á Símanum sem fjarskiptafyrirtæki, sbr. reglur nr. 1221/2007 og

²³⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

²³⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

²³⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

²³⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴¹ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴² Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴³ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴⁶ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴⁷ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁴⁹ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁵⁰ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁵¹ Felld brott vegna trúnaðar.

reglur nr. 1222/2007, sbr. 2. og 3. mgr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003. [...]²⁵². Ætla verður að þar undir falli skyldur Símanum skv. gildandi fjarskiptalögum og viðeigandi reglum.

216. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála fellst, með vísan til framangreinds, á kröfu Símanum um að ógilda lið 2 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar.

6.

217. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021 sæta ákvarðanir FST kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem er æðra sett stjórnvald vegna ákvarðana FST, sbr. einnig 26. gr. stjórnarsýslulaga. Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. laganna, skal taka gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja, rekstraraðila neta og póstrekenda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skal taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, rekstur málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Tapist mál í grundvallaratriðum skal sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað.
218. Nánar er vikið að málskostnaði fyrir nefndinni í 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Með vísan til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 10052/2019, er af hálfu úrskurðarnefndar ekki krafist málskostsgjalds skv. 6. gr. reglugerðarinnar.
219. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021, skal úrskurður nefndar að jafnaði liggja fyrir innan tólf vikna frá því kæra berst henni. Með bréfi, dags. 25. september 2024, var kæranda tilkynnt um fyrirsjáanlegar tafir á málinu sem stafaði af umfangi málsins, sumarleyfum og fjölda mála hjá nefndinni.
220. Líkt og framan er rakið hefur úrskurðarnefndin fallist á kröfur Símanum um ógildingu liða 2., 4. og 6. í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar. Hefur því verið fallist á allar kröfur Símanum fyrir úrskurðarnefndinni. Hin kærða ákvörðun heldur gildi sínu að öðru leyti, sbr. afmörkun í kæru Símanum. Verður Símanum því ekki gert að greiða málskostnað skv. nefndum ákvæðum. Greiðist allur málskostnaður úr ríkissjóði samkvæmt úrskurðarorði.
221. Hafi kærandi greitt málskotsgjald að fjárhæð 150.000 kr. í ríkissjóð, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009, ber að endurgreiða honum það.
222. Vilji aðilar ekki una úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála er unnt að bera úrskurðinn undir dómstóla. Slíkt mál má höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndar, sbr. 3. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021.

²⁵² Fellt brott vegna trúnaðar.

V. Úrskurðarorð

Fallist er á kröfu kæranda, Símans hf., um ógildingu eftirfarandi liða ákvörðunarorða ákvörðunar Fjarskiptastofu nr. 2/2024; Öryggisatvik hjá Símanum hf.:

2. Þegar breytingar voru framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans í [...]²⁵³ um kl. 11:30 þann 12. október 201 var þjónustusamningur Símans við [þjónustuveitandi og birgir]²⁵⁴ ekki í samræmi við þær kröfur sem leiða af 1., 3. og 5. tl. 13. gr. reglna nr. 1221/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.
4. Þegar breytingar voru framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans í [...]²⁵⁵ um kl. 11:30 þann 12. október 2021 þá hafði aðgangur þess starfsmanns sem var að vinna að þeim ekki verið takmarkaður við þær upplýsingar sem honum var nauðsynlegt til að hann gæti sinnt starfi sínu en slíkt er ekki í samræmi við kröfur 6. tl. 12. gr. reglna nr. 1221/2007
6. Þegar breytingar voru framkvæmdar á fjarskiptaneti Símans í [...]²⁵⁶ um kl. 11:30 þann 12. október 2021 var ekki til staðar nægur varabúnaður og önnur úrræði til að viðhalda samfelldum rekstri en slíkt er ekki í samræmi við kröfur 4. mgr. 20. gr. reglna nr. 1222/2007, sbr. 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Málkostnaður að fjárhæð 3.092.000,-kr. greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 19. nóvember 2024

Þórður Bogason, formaður
(sign)

Kirstín Þ. Flygenring
(sign)

Kjartan Briem
(sign)

²⁵³ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁵⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁵⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

²⁵⁶ Felld brott vegna trúnaðar.