

MINISTRSTVO ZA DIGITALNO PREOBRAZBO

Davčna ulica 1

1000 Ljubljana

Datum: 31. 8. 2023

Zadeva: **Pripombe k predlogu Uredbe o vzpostavitvi in zagotavljanju sistema javnega obveščanja in alarmiranja (EVA 2023-3150-0007)**

Zveza: **Objava na eDemokraciji dne 22. 6. 2023 in dne 18. 7. 2023**

Spoštovani.

V Sekciji operaterjev elektronskih komunikacij pri Združenju za informatiko in telekomunikacije, Gospodarska zbornica Slovenije (SOEK),¹ smo skrbno preučili osnutek predloga Uredbe o vzpostavitvi in zagotavljanju sistema javnega obveščanja in alarmiranja (EVA 2023-3150-0007; v nadaljevanju: predlog uredbe) ter vam v nadaljevanju podajamo predloge po naši oceni še potrebnih sprememb.

Uvodoma ugotavljamo, da je predlog uredbe pripravljen v skladu z 201. členom Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 130/22 in 18/23 – ZDU-1O), drugega odstavka 110. člena Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (prenovitev) (Uradni list EU, L 321/36, 17.12.2018), kot tudi Smernic BEREC (BoR (19) 255, z dne 5. 12. 2019).

Izhodišče za pripravo tega odgovora je dejstvo, da je sistem javnega obveščanja in alarmiranja namenjen posredovanju sporočil v stanjih ogroženosti, ko se izvaja reševanje življenj in premoženja. S čimprejšnjim sprejemom uredbe, z opredelitvijo pravic in obveznosti, z definiranjem potrebnih tehničnih in finančnih okvirjev sistema, bo tudi Slovenija dokončno lahko odpravila zamudo ter zagotovila vse potrebno, da se vzpostavi omenjeni sistem, ki je namenjen seveda izključno v javno korist.

Po pregledu predloga uredbe ugotavljamo, da je le ta zelo splošen, tako v delu, ki ureja financiranje in predvsem v delu, ki ureja tehnične zahteve in opise sistema.

Menimo, da mora država jasno opredeliti kakšen sistem potrebuje, takšna je povečini tudi praksa v državah članicah EU, ki so sistem javnega obveščanja in alarmiranja že vzpostavile. Operaterjem kot bodočim pogodbenim partnerjem ga dejansko izdaja zgolj v izvedbo in

¹ Članice SOEK so podjetja A1 Slovenija, d.d., Telekom Slovenije, d.d., Telemach Slovenija, d.o.o. T-2, d.o.o. in Hot Mobil d.o.o.

upravljanje. Zato menimo, da so določila, ki opredeljujejo odprtost sistema in tehnološko nevtralnost v predlogu uredbe nepotrebna.

Člani SOEK smo pripravljavcu predmetnega predloga uredbe vseskozi, od leta 2019 ko se je pričel sprejemati ZEKom-2, zagotavljali vso potrebno strokovno podporo pri razumevanju zmožnosti naših mobilnih omrežij tako, da smo pripravili pregled standardiziranih možnosti sistemov javnega obveščanja in alarmiranja, ki so v uporabi v svetu. Za te potrebe smo skupaj s pripravljavcem predloga uredbe pripravili več strokovnih posvetovanj.

Vsled tega predlagamo, da Ministrstvo za digitalno preobrazbo (v nadaljevanju: MDP) s predmetno uredbo opredeli vse storitvene, tehnične in operativne elemente sistema ter delovanja sistema, ki bodo omogočali, da bo ta izveden in bo ustrezno služil svojemu namenu tudi v najbolj kritičnih trenutkih za prebivalce Republike Slovenije, podjetja in državo. MDP, v sodelovanju z Agencijo za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: AKOS), Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: URSZR) in operaterji zavezanci, naj pripravi dovolj natančno tehnično specifikacijo skladno z naporom v predmetnem predlogu uredbe. V ta namen naj uredba predvidi vzpostavitev projektne skupine z vsemi potrebnimi deležniki, ki bo zagotovila vzpostavitev sistema javnega obveščanja in alarmiranja ter vsa potrebna tehnična in procesna navodila za vse faze vzpostavitve in obratovanja. Odprtost in prevelika svoboda pri opredelitvi storitve in funkcionalnih specifikacije sistema lahko negativno vplivata na razpoložljivost delovanja storitve v vseh trenutkih. Poudarjamo tudi, da jer vzpostavitev enotnega sistema v korist vsem državljanom in državljanke ter podjetjem Republike Slovenije, ki jim bo lahko le z jasno opredelitvijo zagotovljen enako kvaliteten sistem javnega obveščanja in alarmiranja.

Tudi pregled že delujočih sistemov javnega obveščanja in alarmiranja (v državah EU) razkrije, da so bile države te, ki so opredelile kakšen sistem je nacionalno primeren, pri čemer je razviden trend v večini držav EU implementacija rešitve Cell Broadcast (CB). V sodelovanju z operaterji so države članice EU določile tehnične parametre potrebnih prilagoditev na strani operaterjev ter omrežij, in servis katerega izključni namen je v javno korist, tudi financirale (bodisi same bodisi iz EU sredstev), ker je namen uporabe izključno v javno korist. Nekatere države, ki so pred kratkim vzpostavile sistem, npr. Hrvaška in Avstrija, sta jasno definirali tehnične zahteve (in to označili kot ključno za vzpostavitev), kot tudi način financiranja.

Poudarjamo tudi, da sama izvedba sistema vendarle ni dovolj za obveščanje in alarmiranje v najbolj kritičnih trenutkih. Po katastrofalnih poplavah pred tedni je bilo ugotovljeno, je zaradi izpadov električne energije ogroženo neprekinjeno delovanje baznih postaj vseh operaterjev, oddajnikov in pretvornikov RTV, komunikacij civilne zaščite in Policije. Ključne lokacije opreme vseh navedenih operaterjev in institucij se večinoma pokrivajo. Govorimo o okoli 150 lokacijah v celotni državi, ki verjetno zadoščajo za zagotavljanje osnovnega mobilnega pokrivanja z 2G signalom, nujne klice 112 v stanjih ogroženosti, kot tudi obveščanje in alarmiranje. Te lokacije, ki so tipično locirane na izpostavljenih točkah, omogočajo široko pokrivanje s signalom, vključno z mobilnim signalom. Ob izpadu zunanjšega napajanja so komunikacije vseh zgoraj navedenih institucij in operaterjev večinoma prekinjene, saj se neprekinjeno napajanje z agregati zagotavlja le na omejem številu njih. Glede na to, da gre za lokacije državnega pomena, bi zagotovitev neprekinjenega delovanja (na teh lokacija ni redukcij) in hkratna postavitve enotnih agregatov zadostne moči za vse operaterje in državne institucije na lokaciji za potrebe zagotavljanja neprekinjenega napajanja morala financirati država in podobno kot za sistem javnega obveščanja in alarmiranja kriti tudi stroške rednega testiranja agregatov,

vzdrževanja in stroške goriva. Le na ta način bodo posredovana sporočila v stanjih ogroženosti preko mobilnih omrežij zanesljivo dosegla vse tiste, ki so jim ta sporočila namenjena. Predlagamo, da se aktivno vključite v pripravo nacionalnega Načrta delovanja operaterjev elektronskih komunikacij ob morebitni prekinitvi električne energije, ki ga vodi Urad RS za informacijsko varnost ter predlagate ali podprete vzpostavitev agregatov, v katerega naj se vključijo vsi potrebni deležniki, in da se projekt obravnava na podoben način, kot uvedba sistema javnega obveščanja in alarmiranja.

Izrecno bi izpostavili, da obstaja možnost in s strani mobilnih operaterjev, zavezancev za implementacijo rešitve, tudi pripravljenost za vzpostavitev enotnega centraliziranega sistema, ki bi, če bo dosežen ustrezen konsenz, lahko pomenil prihranek državi pri potrebnih stroških vzpostavitve ter vzdrževanja. To je odvisno od mnogih dejavnikov, tudi od ustrezne ureditve v predmetni uredbi.

Za zaključek pa **predlagamo, da država poskrbi za pravočasno in vnaprejšnjo javno predstavitev in ustrezno komunikacijo z javnostjo, da se v Sloveniji vzpostavlja sistem javnega obveščanja in alarmiranja ter predstavi predvideno realno časovnico implementacije**, predvsem pa, da se ga ne meša in podcenjujoče primerja z navadnimi SMS sporočili in aplikacijami za pametne telefone. Eksplicitno je potrebno tudi javno poudariti, da SMS rešitev ni primerna niti predvidena v predlogu uredbe. Prebivalstvu je potrebno transparentno zagotoviti vse potrebne informacije o poteku implementacije rešitve, zagotoviti predstavitev delovanja sistema, vnaprej pripraviti kako bo potekalo testiranje, predstaviti vse pozitivne učinke, ki jih bo tak sistem imel itd. O sistemu javnega obveščanja in alarmiranja bi se lahko ozaveščalo primerljivo kot poteka ozaveščanje o pomenu številke 112. Žal ugotavljamo, da so se nedavne vremenske ujme izkoristile za izredno negativno propagando proti sistemu javnega obveščanja in alarmiranja, usmerjen verjetno v zameglitev razlogov, zakaj v Sloveniji sistem javnega obveščanja in alarmiranja še ni vzpostavljen. Menimo, da je bila ta propaganda kontraproduktivna in nepotrebna, deloma je negativne učinke omilil odziv naslovnega organa in AKOS, ki sta prikazala del razlogov, ki so povzročili, da Slovenija tako zamuja z vzpostavitvijo sistema.

V nadaljevanju, tudi ob upoštevanju nekaterih dobrih praks sosednjih držav s katerimi smo podrobneje seznanjeni, podajamo predlog sprememb in dopolnitev.

1. Rok uveljavitve (11. člen)

317. člen ZEKom-2 določa, da je skrajni rok vzpostavitve 10. 11. 2023, kar ni realen rok, glede na to, da bo uredba pričela veljati ne prej kot konec meseca septembra ali celo oktobra 2023. Operaterji bomo lahko šele z objavo uredbe pričeli s postopki izbire ponudnika tehnične rešitve in nadgradnjo lastnih sistemov, ko bodo znane vse tehnične predpostavke. Sledi implementacijski del, testiranje in zagon, kar pomeni, da bo sistem javnega obveščanja in alarmiranja v najbolj optimalnem scenariju funkcionalen spomladi drugo leto (2024). Predpostavka, da se v tako kratkem obdobju zagotovi polno funkcionalen sistem je seveda tudi aktivno sodelovanja vseh deležnikov, med drugim URSZR, ki smo jo pogrešali na nekaterih pomembnih srečanjih, povezanih z razpravo o potrebnih pogojih vzpostavitve. Glede na to, da je del sistema za katerega je odgovorna država v pristojnosti URSZR je sodelovanje tega organa nujen pogoj za uspešno implementacijo rešitve.

Upošteva je navedeno menimo, da bi bilo potrebno v končno določbo predmetne uredbe dodati

določilo, da operaterji takoj po pričetku veljavnosti uredbe pričnejo s postopki potrebnimi za pridobitev potrebne opreme in vzpostavitev sistema javnega obveščanja in alarmiranja:

**»11. člen
(začetek veljavnosti)**

- (1) *Ta uredba začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.*
- (2) *Operaterji takoj po uveljavitvi te uredbe, vsak zase ali skupaj, pričnejo s postopki nakupa vseh sredstev potrebnih za vzpostavitev in delovanje sistema.«*

2. Mobilni telefoni (4. in 10. člen)

Predlog uredbe na več mestih opredeljuje obveznosti, ki se nanašajo na delovanje sistema v povezavi z mobilnimi telefoni - 3. člen, 4. odstavek 4. člena in 10. člen. Vendar pa opozarjamo, da je takšna ureditev zelo pomanjkljiva, ker se nanaša samo na obveze naložene operaterjem, ne pa tudi obče na vse, ki uvažajo in/ali prodajajo mobilne telefone, kot tudi predvsem ne zajema samih proizvajalcev telefonov. V tem oziru predlog uredbe v neenakopraven položaj postavlja operaterje. Menimo, da je za uspešno vzpostavitev nujna vloga države, ki mora te obveznosti naložiti vsem, ki uvažajo, prodajajo telefone v Republiki Sloveniji, ki morajo podpirati javno obveščanje in alarmiranje.

Po podatkih, ki so nam na voljo sicer telefonski aparati večinoma že zadostijo tem zahtevam (android in ios podpirajo EU alert standard), zato posebno urejanje sploh ni potrebno. Menimo pa, da je ustrezna komunikacija države s proizvajalci telefonskih aparatov, nujna za uspešno vzpostavitev sistema javnega obveščanja in alarmiranja v Sloveniji. Ta obveza ne sme in ne more biti prevaljena na operaterje. Naj spomnimo na uvedbo AML za klice na številko 112, ki jo je bilo mogoče zagotovi samo s prilagoditvijo programske opreme v mobilnih telefonih – željen učinek lahko doseže samo intervencija države proti proizvajalcem telefonov, kar je bila v konkretnem primeru intervencija na ravni EU. Operaterji sami take spremembe ne bi dosegli in enako je pravzaprav v konkretnem primeru. Če naj država izpolni obvezo, ki ji jo nalaga 110. člen Evropskega komunikacijskega zakonika, mora nujno poskrbeti tudi za ta vidik implementacije.

Predlagamo, da se iz uredbe črtajo obveznosti, ki prekomerno posegajo v položaj operaterjev ter jih postavljajo v slabši položaj kot vse postale gospodarske subjekte, ki ponujajo mobilne telefone. Vprašanje ponudbe telefonov je sicer pomembno, vendar je treba regulacijo zagotoviti na drug, primernejši način, ki velja za vse primerljive subjekte.

Takšne stroge ureditve, ki regulira zgolj operaterje, nismo zasledili v ureditvah drugih EU držav.

Predlagamo, da se črtata četrti odstavek 4. člena ter 10. člen predmetne uredbe.

Podredno predlagamo kompromis, ki pa ga podajamo samo pod pogojem, da bo država predmetno materijo, ki se nanaša na mobilne telefone v prodaji, uredila na enak način, ki bo veljal za vse primerljive gospodarske subjekte in ne samo za operaterje. Predlog članov SOEK vsekakor je, da se materija ne ureja v predmetni uredbi, pač pa s samostojnim predpisom, hierarhično je najprimernejši zakon, ki lahko poseže v pravice in obveznosti gospodarskih subjektov ter poseže v sicer svobodno gospodarsko pobudo – npr. z Zakonom o elektronskih

komunikacijskih storitvah ali pa Zakonom o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki naj vsebuje naslednje določilo:

»x. člen

- (1) Mobilni telefoni, ki so v Republiki Sloveniji v prodaji, morajo imeti ustrezno programsko opremo ter nastavitve, ki privzeto omogočajo sprejem opozorilnih obvestil.
- (2) Uvozniki in prodajalci ponudbo mobilnih telefonov prilagodijo obveznosti iz prejšnjega odstavka v šestih mesecih od uveljavitve predmetne Uredbe.«

3. Pomen izrazov (2. člen)

Predlagamo, da se v 2. člen doda izraz, ki opisuje naravne in druge nesreče ter tako pojasni obseg uporabe, kot je tudi opredeljena v 201. členu ZEKom-2:

»1. Naravna ali druga nesreča je opredeljena v zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.«

4. Zahteve glede delovanja sistema

3. člen:

Predlagamo, da se drugi odstavek 3. člena dopolni tako, da se opredelijo katere so različne stopnje kritičnosti dogodka, ki jih mora sistem omogočati ter opredeliti kateri nivoji delujejo po sistemu opt-in in kateri po opt-out. Ta podatek je pomemben proizvajalcem telefonov (operacijske sisteme), ki se prodajajo v Sloveniji.

Različne stopnje kritičnosti manifestirajo tudi različen alarm, kar mora opredeliti prav ta uredba.

Vendar pa opozarjamo, da so različne stopnje mogoče le za sistem CB zato predlagamo, da se v Uredbi eksplicitno navede, da bo v Sloveniji implementiran sistem CB, ki ima tudi številne druge prednosti pred SMS, zato tudi države članice uvajajo CB, tudi tiste, ki so pred leti za začasno rešitev uporabile zasilno opcijo preko SMS.

4. člen, 1. odstavek:

Predlagamo, da v izogib nesporazumom, ki lahko zavlečejo vzpostavitev sistema, predlog uredbe oziroma projektni dokumenti natančno opredelijo veljave standarde in tehnične specifikacije, kar smo predlagali tudi uvodoma. Da je natančna specifikacija pomembna, se je izkazalo v Avstriji – implementacija se je zaradi ohlapne in nedorečene opredelitve, precej zavlekla.

Predlagamo navedbo, da mora sistem podpirati standard EU-Alert, kot je določen v ETSI TS 102 900 V1.3.1

»(1) Operater mora pri vzpostavitvi in zagotavljanju sistema upoštevati veljavne standarde in specifikacije, ki so jih sprejele evropske standardizacijske organizacije, sistem pa mora podpirati standard EU-Alert, kot je določen v ETSI TS 102 900 V1.3.1.«

4. člen, 2. odstavek:

Opozarjamo, da izraz »realni čas« ni definiran, zato predlagamo, da ga nadomesti izraz oz. natančnejša opredelitev »v najkrajšem možnem času«.

»(2) Operater mora v svojem omrežju preko sistema na zahtevo organa v ~~realnem~~ najkrajšem možnem času posredovati opozorilna obvestila vsem uporabnikom svojega omrežja in tudi vsem uporabnikom drugih operaterjev, ki uporabljajo njegovo omrežje (v nadaljnjem besedilu: gostujoči uporabniki), ki so na geografskem območju, ki ga je določil organ. Operater mora gostujočim uporabnikom opozorilna obvestila posredovati istočasno in v enaki kakovosti kot svojim uporabnikom.«

5. člen, 1. odstavek:

Ker operater sam ne more izpolniti obveznosti, je treba opredeliti tudi vlogo organa in predlagamo da se prvi odstavek tako glasi:

»(1) Operater vzpostavi komunikacijsko povezavo, ločeno od Internet omrežja, do svojega omrežnega elementa v podatkovnem centru organa (demarkacijska točka), ki jo tudi nadzoruje. Znotraj te povezave operater in organ zagotovita vsak na svoji strani podatkovni vmesnik in varno šifrirano komunikacijo med sistemom organa za obdelavo opozorilnih obvestil in njihovo pošiljanje operaterjem, ter sistemom operaterja.«

5. člen, 4. odstavek:

Predlagamo, da se besedilo 4. odstavka priključi 2. odstavku, opredeliti pa je treba kaj je mišljeno z navedbo, da je »informacija pristna« oz. naj to opredelitev črta, pa tudi kako naj se preverja na strani operaterja (npr. z opredelitvijo »da organ sporočila pošilja s certifikatom«).

5. člen, 6. odstavek:

Predlagamo, da se po vzoru 118. člena ZEKom-2 ter splošnega akta, v tehničnem operativnem protokolu, ki v predlogu uredbe v celoti manjka, natančneje določi katere podatke operater sporoča katerim organom in na kakšen način, oziroma se to uskladi v operativno-tehničnih dokumentih projekta.

Predlagamo, da je tudi organ dolžan poročati operaterju, če pride do napake na njegovi strani.

Predlagamo, da se odstavek glasi:

»(6) Če pride do nedelovanja sistema oziroma motenj ali izpada storitve posredovanja opozorilnih obvestil, operater o tem nemudoma obvesti organ, Agencijo za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije in organ, pristojen za informacijsko varnost, ter hkrati nemudoma pristopi k odpravljanju napake. Če pride do nedelovanja sistema oziroma motenj ali izpada storitve posredovanja opozorilnih obvestil pri organu, organ o tem nemudoma obvesti operaterje.«

Predlagamo da se za določitev podrobnih tehničnih specifikacij rešitve doda nov 9. odstavek, ki se glasi:

»(9) Načine in izvedbo vseh tehničnih in varnostnih zahtev iz tega člena, kot tudi obseg podatkov, ki jih operater sporoča organom v primeru nedelovanja sistema ali motenj oziroma

organ operaterjev, če je razlog za nedelovanje ali motnjo na njegovi strani, uskladijo organ in operaterji v tehničnih dokumentih za vzpostavitev sistema in v operativno-tehničnih dokumentih za obratovanje sistema.«

5. člen, nov 9. odstavek

Dodati je potrebno nov 9. odstavek, ki mora opredeliti, da se pred začetkom obratovanja izvede preizkus delovanja sistema:

»(9) Operater in organ morata pred pričetkom uporabe preizkusiti in potrditi delovanje sistema.«

Operaterji morajo zagotavljati podporo tehnologiji CB na vseh dostopovnih omrežjih in v jedrnem delu ter vmesnike do redundančnega centralnega CBC.

7. člen

7. člen se dopolni z obveznostmi, ki spadajo v pristojnost organa:

»(4) Organ vodi evidence opozorilnih obvestil, ki jih je posredoval operaterjem.

(5) Organ je dolžan v primeru varnostnega incidenta oziroma grožnje varnostnega incidenta, nemudoma obvestiti operaterja in mu sporočiti vse potrebne podatke, da se negativni učinki takšnega incidenta lahko preprečijo ali omejijo. Če mora operater zato prekiniti delovanje sistema, se to ne šteje v razpoložljivost sistema, kot je opredeljena s to uredbo.

(6) Če organ izvede kakršnekoli spremembe, ki neposredno vplivajo na delovanje sistema, mora o tem najmanj 72 ur vnaprej, obvestiti operaterja in mu zagotovi vse potrebne informacije.«

4. Financiranje (8. člen)

Ugotavljamo, da je sklicevanje na predpise o javnih finančah presplošno, da bi se zagotovila zadostna predvidljivost in dolgoročna varnost za vse deležnike. Predlagamo, da se v uredbi to natančno opredeli, po potrebi skupaj z Ministrstvom za finance.

Ugotavljamo, da v predlogu uredbe manjkajo določila:

- kakšen bo model financiranja,
- kakšen bo način izvedbe javnega naročila
- določba, da bodo priznani stroški vzpostavitve, delovanja in vzdrževana za celotno obdobje obratovanja in uporabe sistema,
- da je dopusten dogovor med operaterji, da je v primeru centraliziranega sistema (PWS center), ki ga vzpostavi en operater ter uporabljajo drugi operaterji, uporaba sistema za te operaterje brezplačna, vse stroške vzpostavitve in delovanja PWS centra povrne operaterju država, ostalim operaterjem pa država pokrije lastne stroške
- kako bomo operaterji dokazovali stroške, predvsem stroške dela
- trajanje dogovora med državo in posamičnim operaterjem (če je predvideno omejeno trajanje, predlagamo obdobje 5 let).

5. Prehodna določba (nov 12. člen)

Predlagamo, da se doda nov 12. člen, ki opredeljuje kateri sistem se vzpostavlja ter ustanovitev delovne skupine, ki bo pripravila potrebne storitvene, tehnične in operativne

elemente sistema ter delovanja sistema, ki bodo omogočali, da bo ta izveden in bo ustrezno služil svojemu namenu, kot tudi izvedbo testiranja, kot smo predlagali uvodoma.

»12. člen

- (1) V Republiki Sloveniji se vzpostavlja sistem javnega obveščanja in alarmiranja s sistemom Cell Broadcast (CB).
- (2) Ministrstvo za digitalno preobrazbo, skupaj z Upravo za zaščito in reševanje ter operaterji, v roku 14 dni po uveljavitvi te uredbe, ustanovi projektno skupino, ki bo z namenom zagotovitve vzpostavitve sistema javnega obveščanja in alarmiranja, izdelala vsa potrebna tehnična in procesna navodila za vse faze vzpostavitve in obratovanja sistema.
- (3) Pred vzpostavitvijo delovanja sistema se izvede testiranje delovanja, MDP v sodelovanju z URSZR pa zagotovi ustrezno informiranje javnosti.«

V primeru, da posamezne pripombe niso razumljive oziroma bi želeli dodatna pojasnila smo vam na voljo za izvedbo sestanka v najkrajšem možnem času.

S spoštovanjem,

Martina Ferjančič
Predsednica SOEK



Nenad Šutanovac, direktor
Združenje za informatiko in telekomunikacije pri GZS

