

## **Odgovori agencije na pripombe zainteresirane javnosti na Priporočilo o ravnanju operaterjev v primeru ugotovljenih zlorab pri zaključevanju oziroma posredovanju govornih klicev v posamičnem javnem mobilnem ali fiksnem omrežju v Republiki Sloveniji**

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) je dne 21. 10. 2022 na svojih spletnih straneh zainteresirano javnost povabila k posredovanju predlogov in pripomb na Priporočilo o ravnanju operaterjev v primeru ugotovljenih zlorab pri zaključevanju oziroma posredovanju govornih klicev v posamičnem javnem mobilnem ali fiksnem omrežju v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: Priporočilo).

Rok za posredovanje predlogov in pripomb je bil do vključno 21. 11. 2022. Do navedenega roka je agencija prejela predloge in pripombe s strani naslednjih predstavnikov zainteresirane javnosti:

- Sekcija operaterjev elektronskih komunikacij (SOEK),
- Mega M d.o.o.

SOEK je naknadno, 13. 12. 2022 ter 15. 12. 2022, poslal še dva dodatna predloga. Ker sta bila oba predloga posredovana po zaključku javnega posvetovanja, se agencija do njih ne bo opredelila.

V nadaljevanju je agencija pripravila povzetek prejetih predlogov in pripomb ter odgovore nanje.

*SOEK v svojih pripombah najprej ugotavlja, da predmetni osnutek predloga priporočila ne vsebuje po njegovem mnenju najpomembnejšega dela, to je ukrepov, ki so oziroma bi morali biti operaterjem na voljo prav ob pogoju, da bi oba operaterja spoštovala dolžnost izpolnitve obveznosti. Tako je po SOEK-ovem mnenju brez predpisanih ukrepov priporočilo bolj kot ne samo sebi namen.*

Kot je agencija že navedla ustno na posvetih skupine operaterjev za preprečevanje zlorab in pisno v zapisnikih posvetov, po zakonu nima pristojnosti, da bi bodisi v priporočila, bodisi v regulatorne odločbe vključevala dovoljenja oz. zavrnitve dostopa. Glede na veljavno zakonodajo (ZEKom-2, člen 113) lahko operaterju javnega komunikacijskega omrežja oziroma izvajalcu javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev onemogočanje dostopa do posameznih števil ali storitev, kadar je to utemeljeno zaradi zlorabe ali goljufije, odredi le sodišče. Operaterjem tako zakonu omogoča vzpostavitev sodne prakse na področju zlorab govornih klicev, in s tem vpeljava potrebnih sodnih postopkov za učinkovito obravnavo zlorab.

Sicer pa agencija v skladu s svojimi pristojnostmi s Priporočilom predvsem spodbuja operaterje k medsebojnemu dogovarjanju. V okviru dogovorov namreč lahko vključijo učinkovite ukrepe v medsebojne pogodbe in v samoregulacijski kodeks, h kateremu naj pristopi čim več operaterjev. Prav tako je v okviru priporočila podala smernice za naslavljanje problematike zlorab klicev in SMS sporočil brez poseganja v sicer zakonsko in regulatorno urejene zadeve. Agencija se je pripravljena vključiti z dodatnimi aktivnostmi, v kolikor bo to prepoznano kot potrebno in koristno, pri čemer pa operaterje vzpodbuja, naj v okviru pravnih možnosti čim več zadev uveljavljajo oziroma rešujejo sami. Operaterji

vseh možnosti še niso izkoristili, saj agencija s strani operaterjev do danes še ni prejela informacije o kakšnem odprtem sodnem oziroma kakršnemkoli drugem postopku, ki bi s svojim rezultatom potrdil obstoj zlorabe s strani konkretnega operaterja tako na nacionalni kot tudi na mednarodni ravni in bi lahko imel podlago po ukrepanju iz 3. odstavka 113. člena ZEKom-2, ko sodišče odredi, da operaterju javnega komunikacijskega omrežja oziroma izvajalcu javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev onemogoči dostop do posameznih števil ali storitev, če je to utemeljeno zaradi zlorabe ali goljufije v konkretni zadevi, ki jo obravnava.

*SOEK se strinja z agencijo glede obveznosti medomrežnega povezovanja, ob tem pa opozarja, da morata obe pogodbeni stranki spoštovati vzajemno dogovorjene obveze, razumnost pa da ne velja zgolj v času sklenitve dogovora. Ob upoštevanju pacta sunt servanda ter Obligacijskega zakonika, je v primeru kršitev pogodbi zvesta stranka dolžna ukrepati, da zaščiti sebe ter svoje uporabnike.*

Agencija se strinja s SOEK-om, saj meni, da je običajno, da pogodbeni partnerji v medsebojne pogodbe vključijo tudi varovalke za primer zlorab oziroma izigravanja dogovorjenih pravil. Pomembno pri tem je, da se oba pogodbeni partnerja z zapisanim strinjata in morebitne spore rešita v okviru pogodbenega odnosa, saj ravno to pomeni izraz »pacta sunt servanda«, ki je temeljno pravno načelo in zapoveduje, da se je treba dogovorov držati. Pri tem je pomembno, da operaterji pri izvajanju pogodb o medomrežnem povezovanju do vseh pogodbenih partnerjev nastopajo nediskriminatorno in da pojem »(ne)razumnosti« obravnavajo na enak način, ne glede na pomen in velikost pogodbenega partnerja.

*Ob tem SOEK opozarja tudi, da imajo operaterji s pogodbenimi partnerji dogovorjena korporativna pravila, ki jih morajo ti spoštovati, če želijo sodelovati z njimi, sicer jim grozi prekinitev sodelovanja. Po mnenju SOEK-a bi morala agencija zagotoviti, da operater, ki konstantno izvaja zlorabe, izgubi status operaterja.*

Agencija pojasnjuje, da določanje pogojev za pridobitev statusa operaterja (vpis v evidenco operaterjev) in način izbrisa operaterjev iz evidence namreč sodi v zakonsko materijo in tega ne more urejati s priporočilom. ZEKom-2 v 10. odstavku 5. člena določa, da Agencija iz uradne evidence izbriše operaterja zgolj v dveh primerih, in sicer v primeru, da operater agencijo v skladu z 9. odstavkom 5. člena ZEKom-2 obvesti o prenehanju zagotavljanja javnih komunikacijskih omrežij oziroma izvajanju javnih komunikacijskih storitev, in v primeru, ko sama ugotovi, da operater ni več vpisan v Poslovni register Slovenije. Agencija torej nima pristojnosti kazensko izbrisati operaterja.

*SOEK v komentarju na V. točko, ki vsebuje predlog, naj operaterji razmerja glede posredovanja klicev in ukrepov proti zlorabam govornih klicev določijo v medsebojnih pogodbah o medomrežnih povezavah in tranzitu, ugotavlja, da je za tako pogodbeno ureditev potrebno soglasje nasprotne pogodbene stranke, ki pa ne bo nujno podano. Ob tem dodajajo še, da bi v primeru, da bi agencija v priporočilo vključila tudi možnost blokade števil, preko katerih potekajo zlorabe ter zadrževanja plačila zlorabljenega prometa, bi takšno soglasje pri nasprotni pogodbeni stranki lažje argumentirali in dosegli želeno pogodbeno ureditev postopanja v primeru zlorab.*

Kot že pojasnjeno v predhodnih odgovorih, agencija nima podlage, da bi operaterjem predlagala blokade prometa in zadržanja plačil, saj bi bilo to nezakonito. Tovrstno pristojnost ima zgolj sodišče. Agencija poziva operaterje, naj se v prizadevanju proti zlorabam združijo, oblikujejo samoregulacijski kodeks in medsebojne pogodbe na način, ki bo omogočal čim uspešnejše odkrivanje in izogibanje zlorabljenemu prometu.

*Nadalje SOEK pojasnjuje, da bi agencija morala dopolniti priporočilo po vzoru Priporočila o ravnanju operaterjev v primeru nerazumnih zahtev za operaterski dostop. Tako bi bil pogodbi zvest operater v primeru nerazumnega obnašanja enega od pogodbenih partnerjev upravičen izvesti dogovorjene ukrepe. Po vzoru priporočila o ravnanju operaterjev v primeru nerazumnih zahtev, bi bilo ukrepe možno izvesti le v upravičenih primerih ter ob sodelovanju agencije. Ob tem SOEK predlaga, da bi bilo v predmetnem priporočilu potrebno operaterjem dovoliti tudi uporabo denarne kazni, in sicer bi v primeru posredovanja CLI manipuliranega prometa, pogodbi zvest operater poslal opozorilo operaterju, ki je posredoval manipuliran promet. V kolikor ta s početjem kljub prejemu opozorila ne bi prenehal, bi imel operater možnost določiti denarno sankcijo na kršitev, in sicer predlaga 2.000 EUR na dogodek.*

Agencija odgovarja, da Priporočilo o ravnanju operaterjev v primeru nerazumnih zahtev za operaterski dostop obravnava samo plačilno nedisciplino in ukrepe operaterja s pomembno tržno močjo, ki jih v takih primerih priporoča agencija.

V primeru zlorab prometa, kot je sprememba številke kličočega iz ne-EU številke v EU številko, bi operater, ki tak promet prejme, predhodnemu operaterju za zaključevanje v svoje omrežje zaračunal ceno, ki je mnogo višja od evropske regulirane. Vendar je, če naj takšno zaračunavanje teče gladko, obvezen predhoden dogovor med operaterjema, ki vključuje potek ravnanj v primeru suma na manipuliran promet. To vključuje predvsem predložitev dokazov in pa dogovor, kaj velja kot dokaz, npr. testni klic, CDR, ugotovitve FMS sistemov in drugo.

Glede predloga SOEK o uvedbi denarne kazni, agencija odgovarja, da se o njem ne more niti izjasniti niti ga ne more priporočati, ker za to nima nobenih pristojnosti in ta predlog smatra kot brezpredmeten.

*SOEK nato agenciji predlaga, naj preveri primere dobrih praks v drugih državah članicah EU, podatke pa predstavi na naslednjem posvetu z operaterji. Ob tem SOEK kot primer dobre prakse navaja Bolgarijo, kjer, v kolikor MNO operater s testnimi klici ugotovi manipulacije številke kličočega in alternativni operater kljub prejetemu opozorilu nadaljuje s pošiljanjem manipuliranega prometa, lahko MNO operater začasno prekine medomrežno povezavo. SOEK v dokaz poda sliko členu 21.5.3 medoperaterske pogodbe, ki jo je potrdil Bolgarski regulator.*

Agencija se strinja s predlogom SOEK-a in bo pripravila primere dobrih praks ureditev vlog regulatorjev in operaterjev v posameznih evropskih državah za preprečevanje zlorab. Pri tem pa opozarja, da vključno z Bolgarijo, v vseh državah možnosti operaterjev in regulatorjev odreja in omejuje njihova zakonodaja. Agencija pri tem dodaja, da v primeru, da bi bilo mogoče na osnovi dokazanih zlorab enostransko prekiniti medoperatersko povezavo, bi bilo treba pri tem upoštevati načelo enakopravnosti operaterjev. Velik operater bo namreč brez večje škode prekinil povezavo z manjšim operaterjem. Precej manjša pa je verjetnost, da bo velik operater prekinil povezavo z drugim velikim operaterjem, medtem ko bi si mali operater po vsej verjetnosti težko privoščil prekinitve povezave z velikim, pa čeprav bi ta dokazano prenašal zlorabljen promet. Pri teh situacijah obstaja nevarnost nezakonitega neenakega obravnavanja. Agencija opozarja še, da ne more potrditi pravice do prekinitve oz. blokad prometa na medoperaterskih povezavah zgolj na osnovi medoperaterskih pogodb. Tovrstno ravnanje lahko upravičuje veljavna zakonodaja ali v zaključenih sodnih postopkih dokazane kršitve. Ker niti prvo, niti drugo v Sloveniji še ne obstaja, agencija reševanja sporov z enostranskimi prekinitvami in blokadami prometa ne more odobriti.

Agencija na tem mestu zato ponovno poudarja, da v Sloveniji po trenutni zakonodaji v primeru sporov glede veljavnosti dokazov o zlorabah odloča sodišče, kjer pa po vedenju agencije s strani operaterjev na temo zlorab še ni odprtega nobenega postopka, posledično pa tudi ne utemeljene zlorabe ali goljufije konkretnega operaterja, s katero bi sodišče odredilo operaterju javnega komunikacijskega

omrežja oziroma izvajalcu javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev onemogočanje dostopa do posameznih števil ali storitev.

*V odzivu na točko IV. Priporočila, v kateri so priporočeni štiri ukrepi za izogibanje zlorabam, SOEK navaja, da so ti preveč splošni, saj ne vsebujejo konkretnih orodij za učinkovito preprečevanje in sankcioniranje zlorab ter sam predlaga naslednje ukrepe:*

- *onemogočanje klicev in kratkih sporočil preko števil, v zvezi s katerimi so bile ugotovljene zlorabe,*
- *zavrnitev že odobrenega medoperaterskega dostopa v primeru ponavljajočih kršitev*
- *zadrževanje plačil za zlorabljen promet,*
- *penali na zlorabljen promet.*

Agencija na pripombo SOEK-a odgovarja, da je svoje stališče o ukrepih, ki jih predlaga SOEK, že podala v odzivih na njegove predhodne tri pripombe.

*SOEK nadalje poziva agencijo k sprejemu zavezujočega predpisa, kot je splošni akt, spremembo regulatornih odločb ali priporočilo. Pri tem ne navede podlage za izdajo takega dokumenta.*

Agencija na to odgovarja, da niti v trenutni niti v pretekli zakonodaji nima pravne podlage za izdajo splošnega akta za primer zlorab klicev. Z regulatorno odločbo agencija regulira operaterja s pomembno tržno močjo, ki ga je določila na podlagi predhodne analize trga, pri čemer se mora držati regulatornega okvira, določenega s strani Evropske komisije, ter smernic združenja EU regulatorjev BEREC. Vendar okvir ne vsebuje podrobnejših določil glede zlorab govornih klicev v povezavi z zlorabo izvorne številke. Prav tako veljavna zakonodaja nikjer ne omogoča omejevanja dostopa do storitev in povezovanja med operaterji, kot jih predlaga SOEK. Agencija v tem kontekstu lahko izda kvečjemu priporočilo in je k postopku za izdajo tudi pristopila, v njem pa zapisala priporočene aktivnosti, seveda v skladu s svojimi zakonsko določenimi pristojnostmi in veljavno zakonodajo.

*SOEK izrazi bojazen, da bodo k samoregulacijskemu kodeksu, ki ga v okviru priporočila predlaga agencija, pristopili zgolj člani SOEK, pri čemer pa ne pojasni razlogov za to trditev. Vendar SOEK podredno tudi predlaga, naj agencija v priporočilu določi smernico, da skladno s samoregulacijskim kodeksom ravnajo tudi operaterji, ki k njemu niso formalno pristopili.*

Agencija se strinja s SOEK-om in bo v okviru Priporočila pozvala operaterje, naj pristopijo k samoregulacijskemu sporazumu in s tem izrazijo svoje nasprotovanje zlorabam in goljufijam na področju telekomunikacij, ter da v kolikor ne bi želeli formalno pristopiti, naj vsaj sprejmejo glavna načela omenjenega sporazuma.

*K temu SOEK predlaga tudi, da naj agencija uporabo priporočila razširi tudi na zaključevanje oziroma posredovanje kratkih sporočil, saj da operaterji beležijo zlorabe tudi na tem področju.*

Agencija se strinja s SOEK-ovim predlogom in bo v dopolnjeno Priporočilo vključila tudi zlorabe, ki se dogajajo pri pošiljanju kratkih sporočil.

*SOEK v nadaljevanju priporoča agenciji, naj v drugem odstavku III. točke kot priznan dokaz o zlorabi določi CDR.*

Agencija priporoča, da naj se o postopku dokazovanja zlorab in o priznanih dokazih operaterji dogovorijo med sabo. Ustrezno zaporedje CDR zapisov seveda lahko predstavlja dokaz, o podrobnostih pa se morajo operaterji dogovoriti med sabo.

*S strani agencije predlagan ukrep izdelave, dostopa do in vzdrževanja skupnih podatkovnih virov (baza zlorabljenih števil, baza veljavnih števil in druga), ki so operaterjem v pomoč pri prepoznavi in obravnavi zlorab SOEK označi kot smiseln in potreben, pri čemer pa izrazi mnenje, da bi navedeni viri morali biti vzpostavljeni v okviru agencije oziroma s strani agencije določene organizacije.*

Agencija ne more vzpostaviti podatkovnih baz, niti odgovarjati za dostope do njih in njihovo brezhibno delovanje ter vzdrževanje. Agencija je na zadnji posvet povabila predstavnika Teletecha, ki je predstavil razpoložljive možnosti za ta namen v okviru njihove baze prenesenih števil ter povedal, da Teletech lahko da na voljo prostor in druge vire, poleg tega pa bi bila razvoj rešitve in uporaba za operaterje lahko brezplačna.

*SOEK se je odzval tudi na priporočilo agencije naj operaterji mednarodni promet prevzemajo neposredno od izvornih omrežij ter preko povezav s tranzitnimi operaterji z boljšim renomejem. V zvezi s tem je pojasnil, da operaterji sklepajo medomrežne pogodbe z mednarodnimi operaterji, vendar pa je zaradi velikega števila operaterjev iz različnih držav v praksi nemogoče skleniti pogodbe z vsemi. Na predlog agencije v IV. poglavju priporočila, naj operaterji mednarodni promet prevzemajo neposredno od izvornih omrežij, Mega M odgovarja, da je to v praksi neizvedljivo.*

Agencija odgovarja, da zgolj priporoča, naj se operaterji poslužujejo lokalnega prevzema prometa, če je to mogoče in tudi ekonomsko racionalno, saj se s tem močno zmanjša možnost, da se bodo v prometu pojavile zlorabe. Se pa ob tem zaveda, da je to v mnogih primerih nemogoče ter da nabava prometa zavisi tudi od poslovnega modela tranzitnih operaterjev.

*Na predlog agencije v IV. poglavju priporočila, naj bi operaterji mednarodni promet pridobivali preko povezav s tranzitnimi operaterji z boljšim renomejem, Mega M sprašuje, kako bi se ta renome ocenjeval. SOEK pa ob tem opozarja, da v praksi prihaja do zlorab tudi pri prometu, ki prihaja od bolj renomiranih tranzitnih operaterjev, zato tega ukrepa ne ocenjuje kot v polni meri izvedljivega in učinkovitega.*

Agencija odgovarja, da na trgu zagotovo ni operaterja, ki ne bi nezavedno pošiljal tudi zlorabljenega prometa, saj ob prevzemu prometa od drugega operaterja velikokrat ne more vedeti ali je bil promet predhodno že predmet zlorabe, ker lahko izvorno številko spremeni kateri koli operater v verigi. Vendar agencija ob tem operaterjem priporoča, naj si z medsebojnim sodelovanjem in obveščanjem, ter na osnovi izkušenj in spoznanj, ustvarijo lastne smernice glede zanesljivosti operaterjev, ki jim posredujejo promet.

*Na navodilo agencije v VII. poglavju Priporočila o varstvu pravic končnih uporabnikov, ki bi lahko bili prizadeti zaradi posledic ukrepov in naj bi bili s strani operaterjev obveščeni o morebitnih motnjah, Mega M ugotavlja, da je praktično izvedljivo le splošno (javno) obveščanje uporabnikov.*

Agencija pojasnjuje, da naj operaterji po najboljših možnostih lastne končne uporabnike, ki bi lahko čutili posledice ukrepov (npr. motnje v delovanju storitve, prekinitve klicev ipd.), obvestijo o motnjah in pričakovanih posledicah na najprimernejši način.

*Komentar SOEK-a se nazadnje nanaša na četrti odstavek VII. točke priporočila, kjer agencija operaterje napotuje, da skladno s tretjim odstavkom 113. člena ZEKom-2, sprožijo ustrezne postopke pred sodiščem, kjer dokazujejo zlorabe ter da nadalje ravnajo v skladu z odločitvijo sodišča in o tem tudi obvestijo agencijo. Ob tem SOEK poudarja, da je v primeru zlorab za potrebe zaščite uporabnikov in preprečitve gospodarske škode potrebno hitro ukrepanje operaterjev, zato bi po njegovem operaterji morali imeti možnost blokade posameznih števil pred izdajo sodne odredbe, ki pride z zakasnitvijo.*

Agencija se strinja, da je potrebno v primeru zlorab za zaščito omrežja in končnih uporabnikov hitro ukrepati. Operaterji namreč že sedaj med seboj učinkovito sodelujejo in hitro ukrepajo v primeru zaznanih in dokazljivih zlorab (npr. Wangiri zloraba). V primeru zlorabe izvirne številke pa je takšne zlorabe veliko težje zaznati, še težje pa je ugotoviti operaterja, ki je takšno zlorabo izvedel, saj mednarodni klici potekajo preko medomrežnih povezav večjega števila operaterjev. Poleg tega je vsakršno ukrepanje za preprečitev nadaljnjih zlorab praktično nemogoče (npr. blokada klicev iz zlorabljenе številke), saj je lahko posamezna številka zlorabljenа samo enkrat, pri naslednjem klicu iz prehodno zlorabljenе številke pa lahko gre za povsem legalen klic končnega uporabnika.

Agencija pri tem ne more mimo dejstva, da je določba, ki vključuje ukrepanje sodišča, vsebovana že v prejšnjem zakonu (ZEKom-1, člen 76 (3)) in je bila nespremenjena sprejeta tudi v trenutno veljavnem zakonu. Agencija priporoča operaterjem, da skladno s tem prijavljajo zlorabe na sodišče, in s tem izraža prepričanje, da bo sodišče ob prepričljivi argumentaciji operaterjem izdalo odločbe, ki bodo omogočale učinkovito reagiranje na zlorabe.