



Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Warszawa, dn. 03.07.2020 r.

KIGEiT/1691/07/2020

Szanowny Pan Marek Kubiak
Dyrektor
Rządowego Centrum Bezpieczeństwa
ul. Rakowiecka 2A
00-993 Warszawa

Szanowny Panie Dyrektore,

w nawiązaniu do pisma z dnia 23 czerwca 2020 r., znak: KC.021.14.2020.RT, przy którym Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (dalej „Izba”) otrzymała do zaopiniowania projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie współpracy dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z operatorem ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej w celu powiadamiania użytkowników końcowych o zagrożeniu, stanowiącego wypełnienie delegacji zawartej w art. 21a ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Izba przedstawia następujące uwagi.

W pierwszej kolejności Izba pragnie przedstawić uwagę natury ogólnej. Mianowicie projektowane rozporządzenie ma zastąpić obowiązujące obecnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie współpracy dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z operatorem ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej w celu powiadamiania użytkowników końcowych o zagrożeniu, a powodem podjęcia prac nad nowym rozporządzeniem jest zmiana brzmienia delegacji ustawowej zawartej w art. 21a ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym i utrata mocy obowiązującej obecnego rozporządzenia najpóźniej z dniem 8 września 2020 r. Jednocześnie nie identyfikowane są poważniejsze problemy czy zakłócenia w bieżącej współpracy Dyrektora RCB z operatorami, a wypracowany i wciąż doskonalony system do wysyłania komunikatów o zagrożeniach działa sprawnie i bez poważniejszych zastrzeżeń. Biorąc powyższe pod uwagę zmiany na poziomie rozporządzenia, powinny się ograniczać w zasadzie do doskonalenia istniejącego systemu, a nie jego poważnej przebudowy. Pamiętać również należy, że wszystkie zmiany na poziomie rozporządzenia oznaczają prace wdrożeniowe po stronie operatorów, które będą wymagały tym dłuższego *vacatio legis* i pociągną za sobą tym wyższe koszty wdrożeniowe (zarówno po stronie operatorów jak i Dyrektora RCB) im większy i poważniejszy zakres zmian na poziomie rozporządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Izby nowe rozporządzenie powinno zawierać możliwie mało zmian w stosunku do aktualnie obowiązującego rozporządzenia, tak, aby nie wymuszać na uczestnikach systemu poważniejszych i niepotrzebnych zmian w dobrze działającym systemie.

Poniżej Izba przedstawia szczegółowe uwagi do projektu rozporządzenia.

1. § 1 pkt 1 projektu proponuje się nadać brzmienie:

„1) sposób i tryb współpracy dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, zwanego dalej „Centrum”, z operatorem ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej, zwanym dalej „operatorem”, w celu wysłania lub wysyłania, komunikatów do wszystkich lub określonych przez dyrektora Centrum grup użytkowników końcowych, o zagrożeniu, które może skutkować wystąpieniem sytuacji kryzysowej.”

Uzasadnienie:

Propozycja zmiany brzmienia przepisu ma na celu zapewnienie zgodności rozporządzenia z treścią delegacji ustawowej zawartej w art. 21a ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Delegacja ta odwołuje się do ust. 3, cyt. „*Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb współpracy dyrektora Centrum z operatorem w celu realizacji obowiązku, o którym mowa w ust. 3 ...*”, zatem cel określony w § 1 pkt 1 rozporządzenia musi być zgodny, bez możliwości innej interpretacji, z treścią art. 21a ust. 3 ustawy.

2. Zakres żądania Dyrektora RCB - § 3 projekt rozporządzenia

Wydaje się, że najpoważniejszą zmianą – w stosunku do obecnie obowiązującego rozporządzenia - wynikającą z projektu rozporządzenia jest nowy § 3 projektu rozporządzenia, który przewiduje, że Dyrektor RCB może:

- 1) określić grupy użytkowników końcowych, do których operator jest obowiązany wysłać lub wysyłać komunikat;
- 2) wskazać obszar wysyłania komunikatu;
- 3) ustalić okres wysyłania komunikatu;
- 4) ustalić częstotliwość wysyłania komunikatu.

Jak rozumiemy powyższy przepis jest pokłosiem doświadczeń zebranych przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa na kanwie wysyłania komunikatów o zagrożeniu w ramach przeciwdziałania i walki z epidemią, a celem tego przepisu jest zapewnienie, że Dyrektor RCB będzie dysponował pewną elastycznością pozwalającą na reagowanie również w scenariuszach, których nie dało się z góry przewidzieć i zapisać na poziomie rozporządzenia. O ile taki cel jest w pełni zrozumiały, o tyle trzeba pamiętać, że wysyłka komunikatów o zagrożeniu bazuje na systemach teleinformatycznych operatorów, które to systemy – jak każdy system teleinformatyczny – działa w oparciu o pewne przyjęte z góry założenia i algorytmy. Nawet jeśli w ramach systemów teleinformatycznych przewidziana jest pewna elastyczność, zapewniana przez wartości i parametry konfigurowalne, to każdy system ma ograniczenia, których – bez przebudowy systemu – nie da się ominąć. Jeśli zatem żądanie Dyrektora RCB będzie zawierało wartości dotyczące grupy użytkowników, obszaru, okresu lub częstotliwość, których systemy teleinformatyczne operatorów nie będą w stanie obsłużyć, to takie żądanie Dyrektora RCB, z obiektywnych przyczyn technicznych, nie będzie mogło zostać wykonane. Zatem Dyrektor RCB, dobierając parametry swojego żądania powinien brać pod uwagę również możliwości techniczne operatorów, dzięki czemu uda się uniknąć sytuacji, w których użytkownicy nie otrzymają ostrzeżeń o zagrożeniu ze względu na rozbieżność pomiędzy żądaniem Dyrektora RCB a możliwościami technicznymi po stronie operatorów. W związku z powyższym Izba dostrzega potrzebę uzupełnienia § 3 projektu rozporządzenia o wyraźne zastrzeżenie, że Dyrektor RCB, formułując żądanie, powinien uwzględniać możliwości techniczne operatorów.

Uzupełniony § 3 projektu rozporządzenia mógłby mieć następujące brzmienie:

§ 3. Dyrektor RCB może:

- 1) określić grupy użytkowników końcowych, do których operator jest obowiązany wysłać lub wysyłać komunikat;*
- 2) wskazać obszar wysyłania komunikatu;*
- 3) ustalić okres wysyłania komunikatu;*
- 4) ustalić częstotliwość wysyłania komunikatu*

- uwzględniając możliwości techniczne operatorów.

3. Grupy użytkowników końcowych w żądaniu Dyrektora RCB - § 3 pkt 1 projektu rozporządzenia

Jak już wyżej wskazano, Dyrektor RCB ma mieć możliwość określenia w żądaniu m.in. grupy użytkowników końcowych, do których operator będzie obowiązany wysłać lub wysyłać komunikat. Możliwość określania przez Dyrektora RCB „grupy użytkowników końcowych” jest bodajże najdonośniejszą zmianą w stosunku do obowiązującego rozporządzenia, będąc jednocześnie powodem, dla którego zmiany legislacyjne zostały zainicjowane. Nie budzi poważniejszych zastrzeżeń to, że Dyrektor RCB powinien w tym zakresie dysponować elastycznością, niezbędną w reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Jednocześnie, jak już wyżej wskazano, zakres żądania Dyrektora RCB musi uwzględniać możliwości systemów teleinformatycznych operatorów, w przeciwnym wypadku powstanie ryzyko technicznego braku możliwości wykonania żądania. Pojęcie „grup użytkowników końcowych” jest pojęciem niezdefiniowanym i niedookreślonym, co w praktyce może rodzić rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami Dyrektora RCB a możliwościami technicznymi operatorów. Rozumiejąc, że stworzenie zamkniętej definicji takich grup może być niemożliwie, niemniej jednak pożądanym byłoby stworzenie przykładowego katalogu takich „grup”, w treści samego rozporządzenia, albo chociażby w uzasadnieniu do projektowanego rozporządzenia. Rozwiązanie takie przyczyni się do tego, że chociaż w przybliżeniu rozumienie tego pojęcia będzie takie samo po stronie Dyrektora RCB oraz operatorów. Pamiętać również należy, że owe „grupy użytkowników końcowych” powinny być kreowane wedle kryteriów i parametrów technicznych odnoszących się bezpośrednio do kart SIM użytkowników końcowych, a nie powinny opierać się na kryteriach odnoszących się do osób korzystających z tych kart. Innymi słowy – ze względu na uwarunkowania techniczne po stronie operatorów jak i cel, jakiemu ma służyć wysyłanie komunikatów o zagrożeniu – można sobie wyobrazić konstrukcję „grupy” jako karty SIM operatorów zalogowane w okresie ostatnich X dni w sieci zagranicznej Y, wracające do kraju czy np. karty SIM z pominięciem kart M2M. Z tych samych powodów „grupy” nie powinny być tworzone w oparciu o takie kryteria jak np. wiek czy płeć użytkownika, poziom konsumpcji usług telekomunikacyjnych czy inne kryteria odnoszące się do cech osobowych użytkowników końcowych.

Biorąc powyższe pod uwagę Izba postuluje stworzenie na poziomie tekstu projektowanego rozporządzenia albo uzasadnienia do rozporządzenia przykładowego katalogu takich „grup użytkowników końcowych”.

4. § 4 ust. 2 projektu proponuje się nadać brzmienie:

„2. Na potrzeby użytkowników końcowych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystających z roamingu międzynarodowego, komunikat jest sporządzany w języku angielskim.”

Uzasadnienie:

Sporządzanie komunikatu w języku angielskim na potrzeby użytkowników końcowych przebywających na terytorium RP korzystających z roamingu operatora oznaczałoby, że w języku angielskim ma być wysyłany komunikat do wszystkich użytkowników końcowych przebywających na terytorium RP korzystających zarówno z roamingu międzynarodowego, jak i roamingu krajowego. W takim przypadku każdy użytkownik końcowy przebywający na terytorium RP korzystający z roamingu krajowego, w tym również każdy Polak nieznający języka angielskiego korzystający z roamingu krajowego otrzymałby komunikat o zagrożeniu wyłącznie w języku angielskim. W tej sytuacji proponuje się ograniczyć sporządzanie komunikatu w języku angielskim wyłącznie na potrzeby użytkowników końcowych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystających z roamingu międzynarodowego.

5. § 4 ust. 5 pkt 1 projektu proponuje się nadać brzmienie:

„1) wyrażenie „ALERT RCB” w przypadku komunikatu przeznaczonego do wysłania lub wysłania użytkownikom końcowym przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wyposażonym w karty SIM operatorów oraz korzystającym z roamingu krajowego zalogowanym w sieci operatora;”

Uzasadnienie:

Podział użytkowników końcowych przebywających na terytorium RP wyłącznie na dwie grupy, tj. na: wyposażonych w karty SIM operatorów oraz korzystających z roamingu operatorów, zgodnie z § 4 ust. 5 pkt. 1 i 2 projektu rozporządzenia, nie obejmuje wszystkich użytkowników końcowych przebywających na terytorium RP. W szczególności wspomniane przepisy projektu rozporządzenia nie wyszczególniają użytkowników końcowych wyposażonych w karty SIM krajowych MVNO korzystających z sieci operatora, którzy niewątpliwie są użytkownikami końcowymi operatora i operator ma ustawowy obowiązek wysłania do nich komunikatu o zagrożeniu (art. 21a ust. 3 ustawy). Ponadto użyte w projekcie rozporządzenia pojęcie „roamingu operatora” jest nieprecyzyjne i niewłaściwe, gdyż definicja „roamingu” nie określa tego pojęcia. Zgodnie z definicją „roamingu” wyróżnia się „roamingu międzynarodowy” (*International roaming*) oraz „roaming regionalny lub krajowy” (*National roaming*). Właśnie z roamingu krajowego korzystają użytkownicy końcowi wyposażeni w karty SIM krajowych MVNO zalogowani w sieci operatora. W tej sytuacji właściwym jest opatrzenie komunikatu wysyłanego do tej grupy użytkowników końcowych identyfikatorem nadawcy „ALERT RCB”.

6. § 4 ust. 5 pkt 2 projektu proponuje się nadać brzmienie:

„2) numer z puli numerów abonenckich w ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej w przypadku komunikatu przeznaczonego do wysłania lub wysłania użytkownikom końcowym przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystającym z roamingu międzynarodowego;”

Uzasadnienie:

Wysyłanie komunikatu z identyfikatorem nadawcy w postaci numeru z puli numerów abonenckich w ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej, do wszystkich użytkowników końcowych przebywających na terytorium RP korzystających z roamingu operatora oznaczałoby, że ten identyfikator nadawcy wysyłany byłby do wszystkich użytkowników końcowych przebywających na terytorium RP korzystających zarówno z roamingu międzynarodowego, jak i roamingu krajowego. W takim przypadku każdy użytkownik końcowy przebywający na terytorium RP korzystający z roamingu krajowego,

otrzymałby komunikat z identyfikatorem nadawcy w postaci numeru z puli numerów abonenckich w ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej, a nie o to chyba chodzi RCB. W tej sytuacji proponuje się ograniczyć nadawanie identyfikatora nadawcy w postaci numeru z puli numerów abonenckich w ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej, wyłącznie komunikatom wysyłanym do użytkowników końcowych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystających z roamingu międzynarodowego.

7. § 6 ust. 2 projektu proponuje się nadać brzmienie:

„2. Czas ważności komunikatu wskazywany jest w postaci daty i godziny.”

Uzasadnienie:

Proponowany przepis § 6 ust. 1 projektu rozporządzenia upoważnia dyrektora Centrum do wskazania czasu ważności komunikatu, nieprzekraczającego 72 godzin. Jednakże przepis ten powinien określać od jakiego momentu czasowego jest liczony ten czas ważności, czy od momentu podpisywania komunikatu przez upoważnionego pracownika RCB, czy od momentu podpisania żądania wysłania komunikatu, czy od momentu wysłania wiadomości zawierającej to żądanie, czy też od momentu otrzymania żądania przez operatora? Te cztery momenty czasowe mogą się różnić znacząco. Skoro trudno określić moment liczenia 72-godzinnego czasu ważności komunikatu, to zasadne wydaje się, aby § 6 ust. 2 rozporządzenia określał, że czas ważności komunikatu wskazywany jest w postaci konkretnej daty i godziny, do której komunikat jest ważny, a po którym operator przestaje wysyłać komunikat.

8. W § 7 projektu po ust. 4 proponuje się dodać ust. 5 w brzmieniu:

”5. Formaty i specyfikację wiadomości przekazywanych operatorowi przez dyrektora Centrum oraz identyfikatory nadawcy i inne szczegóły dotyczące sposobu i trybu współpracy dyrektora Centrum z operatorem w zakresie realizacji przepisów rozporządzenia, zostaną uzgodnione przez dyrektora Centrum z operatorem w trybie odrębnym.”

Uzasadnienie:

Przedmiotowe rozporządzenie określa sposób i tryb współpracy dyrektora Centrum z operatorem w zakresie powiadamiania użytkowników końcowych o zagrożeniu, niezbędne elementy komunikatu oraz sposób jego przekazywania użytkownikom końcowym, jednak tylko w zarysie ogólnym. Wiele szczegółów w tym zakresie pozostaje jeszcze do doprecyzowania w trybie wzajemnego uzgodnienia. W szczególności do uzgodnienia podlegają takie informacje i dane, jak: adresy poczty elektronicznej Centrum i operatora, format oraz postać/specyfikacja wiadomości przekazywanej operatorowi do wysłania/wysyłania użytkownikom końcowym, rodzaje żądań wysłania/wysyłania komunikatu (rodzaje kampanii) i wiele innych szczegółów, których nie reguluje treść rozporządzenia. W tej sytuacji koniecznym wydaje się uzgodnienie tych wszystkich szczegółów w trybie odrębnym, pomiędzy dyrektorem Centrum a operatorem.

9. § 8 ust. 1 projektu proponuje się nadać brzmienie:

”1. Komunikat jest wysyłany przez operatora użytkownikom końcowym w postaci krótkiej wiadomości tekstowej. Użytkownikom końcowym przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystającym z roamingu międzynarodowego, komunikat jest wysyłany wyłącznie w języku angielskim.”

Uzasadnienie:

Zgodnie z § 8 ust. 1 zdanie drugie projektu rozporządzenia, użytkownikom końcowym przebywającym na terytorium RP korzystającym z roamingu operatora komunikat ma być

wysyłany wyłącznie w języku angielskim. Oznaczałoby to, że w języku angielskim ma być wysyłany komunikat do wszystkich użytkowników końcowych przebywających na terytorium RP, korzystających zarówno z roamingu międzynarodowego, jak i roamingu krajowego. W tej sytuacji każdy użytkownik końcowy przebywający na terytorium RP korzystający z roamingu krajowego, w tym również każdy Polak nieznający języka angielskiego, jeżeli korzystałby z roamingu krajowego, to otrzymałby komunikat o zagrożeniu wyłącznie w języku angielskim. W tej sytuacji proponuje się ograniczyć wysyłanie komunikatu w języku angielskim wyłącznie do użytkowników końcowych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystających z roamingu międzynarodowego. Jednocześnie proponuje się wykreślenie w przepisie wyrażenia „(sms)”, które wskazuje, że jedyną dopuszczalną technologią wysyłania komunikatów są wiadomości SMS, bez możliwości wykorzystania innych technologii, takich jak np. Emergency Cell Broadcast. W tym zakresie można rozważyć taką zmianę brzmienia przepisów, która da operatorom swobodę wyboru technologii służącej do wysyłania komunikatów, z zastrzeżeniem, że przepisy powinny być tak skonstruowane, aby nie było wątpliwości, że w każdym przypadku jedną z takich technologii, służących wysyłaniu komunikatów, są wiadomości SMS.

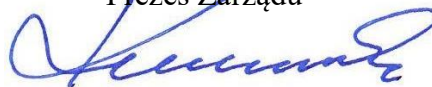
10. *Vacatio legis* - § 13 projektu rozporządzenia

Na chwilę obecną projekt rozporządzenia zakłada, że rozporządzenie wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Izba postuluje wydłużenie *vacatio legis* do 30 dni od dnia ogłoszenia. Zmiany zaproponowane w projekcie rozporządzenia wymagają zmian w systemach teleinformatycznych służących operatorom do wysyłania komunikatów na żądanie Dyrektora RCB. Zatem okres 30 dni jest minimalnym okresem niezbędnym do zamówienia, zaprojektowania i wykonania nawet najdrobniejszych zmian w systemach IT.

Jak już zostało wyjaśnione na wstępie, zmiany na poziomie rozporządzenia powinny się ograniczać w zasadzie do doskonalenia istniejącego systemu, a nie jego poważnej przebudowy. Pamiętać również należy, że wszystkie zmiany na poziomie rozporządzenia oznaczają prace wdrożeniowe po stronie operatorów, które będą wymagały tym dłuższego *vacatio legis* i pociągną za sobą tym wyższe koszty wdrożeniowe (zarówno po stronie operatorów jak i Dyrektora RCB) im większy i poważniejszy zakres zmian na poziomie rozporządzenia. Czym większe będą zmiany na poziomie rozporządzenia, tym dłuższe powinno być *vacatio legis*.

z poważaniem

Prezes Zarządu



Stefan Kamiński