

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 132/348*  
*komudagur 1.12.2005*

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun (267. mál, afnám úrskurðarnefndar.

Vísað er til umsagnarbeiðni samgöngunefndar Alþingis, dags. 16. nóvember sl. Í frumvarpinu er lagt til að úrskurðanefnd fjarskipta- og póstmála (hér eftir nefndin) verði lögð niður. Þess í stað verði ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar kærarlegar til samgönguráðuneytis skv. almennum reglum stjórnarsýslulaga. Um málskot til dómstóla fari einnig skv. almennum reglum og er ekki gert ráð fyrir að stjórnarsýslukæra sé forsenda málshöfðunar fyrir dómstólum.

Rökstuðningur frumvarpshöfunda fyrir hinu breytta fyrirkomulagi er fátæklegur. Fram kemur að ráðuneytið sé reiðubúið að „axla sjálft ábyrgð á úrlausn ágreiningsefna á þessu sérsviði og mundi með því byggjast upp innan ráðuneytisins frekari þekking en nú er á póst- og fjarskiptamálum.“ Á hinn bóginn kemur jafnframt fram, að reynsla sé góð af starfi nefndarinnar. Til marks um það er ráðuneytinu ekki kunnugt um að neinn úrskurður hennar hafi farið fyrir almenna dómstóla.

Síminn tekur undir það mat ráðuneytisins að góð reynsla sé af störfum nefndarinnar. Einungis eitt mála hennar hefur verið borið undir dómstóla, en í því tiltekna tilviki sætti málshöfðun Og Vodafone frávísun í héraði.

Síminn telur engin rök standa til að leggja nefndina niður. Þvert á móti eru fjölmörg rök fyrir að halda óbreyttu ástandi og skulu þau helstu nefnd:

### **1.0 Traust markaðsaðila**

Markaðsaðilar treysta nefndinni og una almennt niðurstöðum hennar, sbr. umfjöllun að ofan. Þetta hljóta að vera mikilvægustu rökin fyrir áframhaldandi starfsemi nefndarinnar.

### **2.0 Brot á EES reglum**

Úrskurðaraðili skal skv. ákvæðum EES réttar vera sjálfstæður, skilvirkur og óháður aðilum máls. Póst- og fjarskiptastofnun hefur aðilastöðu í málum þegar ákvörðun hennar er skotið til æðra stjórnvalds. Stofnunin er undir yfirstjórn samgönguráðuneytis, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 69/2003. Þegar af þessari ástæðu getur ráðuneytið aldrei talist óháður úrskurðaraðili í skilningi 1. mgr. 4. gr. sk. rammatilskipunar nr. 2002/21/EC. Í ritinu EU Electronic Communications Law segir orðrétt um þetta ákvæði rammatilskipunarinnar á bls. 637:

*A high standard of independence applies. Should that not be the case, the appeals procedure loses credibility and the appeal cannot be said to be effective as required in the NRF. (NRF: New Regulatory Framework, innskot mitt).*

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um framkvæmd regluverksins (COM 2004 759 final) kveður við sama tón en þar segir orðrétt:

*NRA's must be independent of all commercial or other vested interests.*  
(NRA: National Regulatory Authority, innskot mitt, svo og undirstrikun).

Einsýnt er að ráðuneytið hefur, eða getur haft, hagsmuna að gæta við úrlausn einstakra ágreiningsmála. Í dæmaskyni má nefna mál þar sem tekist er á um hvort reglugerð ráðuneytis hafi viðhlítandi lagastoð. Síminn byggir einmitt á þessari málsástæðu í máli sem nú er til umfjöllunar hjá PFS og varðar umtalsverða hagsmuni.

Ráðuneytið er vanhæft til að fjalla um slík tilvik. Í framkvæmd myndi viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sniðganga kæruleið upp í ráðuneyti og höfða þess í stað mál fyrir dómstólum. Dómstólaleiðin er kostnaðarsamari og seinvirkari en kæra til æðra stjórnvalds. Kostnaði af málarekstri yrði á endanum velt út í verðlagið, þ.e. áskrifendur fjarskiptaþjónustu myndu greiða þennan kostnað í formi hærri gjaldtöku fyrir þjónustuna.

### 3.0 Fá fordæmi

Eina fordæmið fyrir málskoti upp í ráðuneyti, sem frumvarpshöfundar greina frá, kemur frá Noregi. Af einhverjum ástæðum virðast reglusmiðir á íslenskum fjarskiptamarkaði horfa mjög til fordæma úr þeirri átt. Mjög líklegt er að þetta fyrirkomulag komi til kasta Eftirlitsstofnunar EFTA, verði frumvarpið að lögum. Sem fyrr segir telur Síminn áformin stangast á við EES rétt.

### 4. Kostnaður og rekstrargrundvöllur

Skv. frumvarpinu er áformað er að ráða sérfræðing í fullt starf í ráðuneytið til að sinna verkefnum sem áður voru á sviði nefndarinnar. Verður því að draga í efa að sparnaður verði af afnámi nefndarinnar. Auk þess má leiða líkum að auknum kostnaði viðskiptavina í fjarskiptaþjónustu, sbr. fyrri umfjöllun. Af þessum sökum telur Síminn ráðlegra að halda áfram núverandi fyrirkomulagi. Til að treysta rekstrargrundvöll nefndarinnar mætti fjármagna starfsemi hennar með sama hætti og starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar, þ.e. með álagningu sk. rekstrargjalds á fjarskiptrekendur, sbr. 4. mgr. 14. gr. laga nr. 69/2003. Í þessu sambandi er athygli samgöngunefndar vakin á viðvarandi rekstrarafgangi af starfsemi PFS. Árið 2003 var tæplega 35 Mkr. afgangur og árið 2002 var röklegga 24 Mkr. afgangur. Ekki liggur fyrir hver afgangur stofnunarinnar var vegna ársins 2004 þar sem PFS hefur enn ekki birt efnahags- og rekstrarreikning vegna þess árs. Þó er ljóst að venjubundinn afgangur af rekstri PFS ætti að duga til að fjármagna rekstur úrskurðarnefndar.

### 5.0 Réttaráhrif úrskurða

Úrskurðir nefndarinnar eru aðfararhæfir skv. gildandi lögum, sbr. 12. gr. laga nr. 69/2003. Þá frestar málshöfðun ekki gildistöku úrskurða. Ummæli í greinargerð frumvarpsins þess efnis að nefndin hafi ekki stöðu til að fylgja úrskurðum sínum eftir eru því lítt skiljanleg. Í greinargerðinni er jafnframt sagt að úrskurðarnefndar-fyrirkomulagið þyki heppilegast á sviðum þar sem mikill fjöldi mála er til úrlausnar. Á þetta verður ekki fallist.

Fyrst má nefna að þrátt fyrir að stjórnsýsla á sviði samkeppnismála hafi sætt endurskoðun á síðasta vorþingi sá löggjafinn ekki ástæðu til að leggja niður áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Þá eru fjöldamörg dæmi um hliðstæðar áfrýjunarnefndir sem löggjafinn hefur ekki séð ástæðu til að leggja af, svo sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál.

Í annan stað skal vakin athygli á, að meira en helmingur formlegra ákvarðana PFS sætir kæru til nefndarinnar. Er hér byggt á upplýsingum á vef PFS um formlegar ákvarðanir annars vegar og úrskurði nefndarinnar hins vegar. Jafnframt er það staðreynd, að í meirihluta tilvika sem Síminn hefur borið undir undir nefndina hefur viðkomandi ákvörðun PFS verið úrskurðuð ógild eða henni breytt. Af þessum sökum er ljóst að Síminn, sem og aðrir markaðsaðilar, hefur verulega hagsmuni af því að geta skotið málum til óháðrar úrskurðarnefndar. Þar sem hagsmunir ráðuneytis og undirstofnunar eru oft á tíðum samofnir bera markaðsaðilar ekki sama traust til hlutaðeigandi fagráðuneytis.

## 6.0 Ákvæði til bráðabirgða

Fari svo, að frumvarp þetta fái framgang, þrátt fyrir hin fjölmörgu rök, sem mæla gegn því, bendir Síminn á nauðsyn þess að við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða. Í slíku bráðabirgðaákvæði þarf að tryggja að nefndin en ekki ráðuneytið ljúki málum sem fyrir gildistöku laganna hefur verið skotið til hennar. Rökin fyrir slíku ákvæði skýra sig sjálf.

## 7.0 Lokaorð

Með hliðsjón af mikilvægi þess að traust ríki um kærufyrirkomulag innan stjórnarsýslunnar óskar Síminn eftir fundi með samgöngunefnd til að fylgja umsögn þessari úr hlaði og ræða milliliðalaust þetta mikilvæga málefni.

Virðingarfyllt,  
f.h. Landssíma Íslands hf.,



Páll Ásgrímsson, hdl.  
Framkvæmdatjóri lögfræðisviðs