



Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 16.11.2018
Tilvísun: 20180011-0017

Efni: Frumvarp til laga um pósthjónustu, 270. mál.

Alþýðusamband Íslands gerði á árinu 2016 alvarlegar athugasemdir við starfsemi Íslandspóst vegna brota á gildandi lögum. Þau ágreiningsefni lutu m.a. að túlkun laganna og úr þeim ágreiningi er ekki leist með hinum nýju heildarlögum.

Ágreiningur aðila laut í fyrsta lagi að því hvernig fyrirtækið meðhöndlaði póstsendingar á lögheimili félagsmanna ASÍ. Ef viðkomandi félagsmaður var ekki skráður á póstkassa eða póstlúgu á lögheimili var pósturinn endursendur. Í öðru lagi laut hann að því að fyrirtækið notaði eigin gagnagrunn um heimili manna með öðrum upplýsingum en finna mátti í þjóðskrá, byggðan á upplýsingum starfsmanna sinna. Ef þeim ástæðum gerði fyrirtækið ekki tilraun til útburðar hundraða bréfa.

Það var og er álit ASÍ að með því hafi Íslandspóstur bæði brotið lög um pósthjónustu en einnig gerst sekt um að safna saman í gagnagrunn persónuupplýsingum án heimildar Persónuverndar. Viðeigandi opinberar kæruneindir voru ekki sammála eða töldu deiluna ekki koma sér við.

Hér með eru þessar athugasemdir ASÍ ítrekaðar og lagt til að Alþingi hafi þær í huga þá er sett eru ný heildarlög. Megin ástæða þess að athugasemdir þessar voru settar fram á sínum tíma eru einfaldar og eftirfarandi.

Þúsundir útlendinga af EES svæðinu eiga hér lögheimili vegna starfa sem ýmist eru tímabundin eða til lengri tíma. Þá er þeir koma til landsins er algengt að lögheimili þeirra sé skráð á einhverja aðstöðu atvinnurekanda og jafnvel á heimili hans. Fólkið er síðan ýmist við störf í fastri starfsstöð eða vítt og breytt um landið. Oft er um að ræða tugi starfsmanna skráða með sama lögheimili. Í engu tilviki koma nöfn þeirra fram á póstlúgum eða póstkössum og fordæmi fyrir því að húsráðandi hirði ekki upp póst til þeirra og er hann þá endursendur og fær áritun „býr ekki hér“ eða eitthvað í þá áttina, jafnvel þannig áritað af húsráðanda. Íslandspóstur sem sjálfur heldur ólögmetta skrá í þessu efni tekur þá merkingu upp í flokkunarkerfi sitt og ef bréf berst á sama nafn er ekki gerð tilraun til útburðar og bréfið endursent sendanda. Í þessu felst ekki einasta ólögmett skráarhald um einstaklinga í samkeppni við lögheimilaskrá þjóðskrár og brot umráðamanna húsnæðis gegn lögum um lögheimili heldur einnig og ekki síður hitt að með þessum starfsaðferðum eru þúsundir EES borgara á Íslandi án pósthjónustu.

Hjá lagt: Erindi ASÍ og úrskurðir vegna kæru.

Virðingarfyllt,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Alþýðusamband Íslands

Sættini 1 • Reykjavík

Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601

asi@asi.is • www.asi.is



Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála
Þórður Bogason hrl.
Lögmenn Höfðabakka
Höfðabakka 9
110 Reykjavík.

Reykjavík 23.11 2016

Alþýðusamband Íslands, kærir hér með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 18/2016 til Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og krefst þess að ákvörðunin verði felld úr gildi og að kröfur sambandsins verði teknar til greina.

Kærandi er notandi fjarskipta- og póstpjónustu í skilningi laga nr. 69/2003. Í 5.mgr. 13.gr. laga nr. 69/2003 er sérstaklega tekið fram að ekki sé heimilt að gera notendum fjarskipta- og póstpjónustu að greiða gjald samkvæmt 5.mgr. 13.gr. og nær það bæði til málskostnaðar og málskotsgjalds. Þrátt fyrir hin skýru lagafyrirmæli segir í hinni kærðu ákvörðun að kæranda kunni að verða gerður málskostnaður vegna kæru og að reiða beri fram 150.000.- kr. málskotsgjald samhliða kæru. Sérstök athygli úrskurðarnefndar er vakin á þessum hluta hinnar kærðu ákvörðunar enda tilgangurinn að því er virðist einungis sá að fæla notendur frá því að kæra ákvarðanir stofnunarinnar sem þeim skv. lögum er þó heimilt að gera án málskotsgjalds eða málkostnaðaráhættu.

Í hinni kærðu ákvörðun er fallist á það grundvallarsjónarmið kæranda að löglíkur séu fyrir því að einstaklingur teljist til heimilis á skráðu lögheimili. Kröfum kæranda er hins vegar hafnað m.a. með vísan til þess að Íslandspóstur hafi;

„ ... ekkert forræði á þeirri skráningu og/eða nauðsynlegum breytingum á skráningunni, þegar viðkomandi einstaklingur flytur. Skiptir þá engu máli hvort um varanlegan flutning er að ræða eða tímabundinn, eins og oft er í tilviki námsmanna. Skyldan til að tilkynna um aðsetursskipti hvílir þannig yfirleitt á viðkomandi einstaklingi. Jafnframt er það þekkt staðreynd að lögheimilisskráning er ekki endilega besta heimildin um raunverulegan íverustað einstaklinga, sbr. t.d. sá fjöldi póstsendinga sem alls ekki náðist að koma til skila miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir í málinu, alls 3.210 póstsendingar á liðlega 75.000 póstsendingum.” (Ákvörðun bls. 8-9)

Framangreindar forsendur eiga sér hvorki stoð í lögum eða gögnum málsins og fela í sér innihaldslausar og órökstuddar fullyrðingar. Þegar við móttöku sendinganna ákvað Íslandspóstur að reyna ekki útburð á allt að 3.210 þeirra. Það var gert með vísan til upplýsinga úr sérstökum og lokuðum gagnagrunni sem félagið rekur án heimildar en selur aðgang. Í þann grunn er safnað óstaðfestum upplýsingum um að heimili skráðs viðtakanda sé ekki á skráðu lögheimili hans. Í rökstuðningi með hinni kærðu ákvörðun segir að þessi pósthöfundur sé



rekinn til þess að auka gæði þjónustu Íslandspóstis og tengist þannig beint kjarastarfsemi félagsins. (Ákvörðun bls. 10) Þetta er rangt.

Sendandi póstsendingar á rétt til þess að póstur sé borinn á opinbert og skráð heimili viðtakanda. Hinn almenni borgari á jafnframt rétt til þess að póstur sé borinn á það heimilisfang sem hann sjálfur hefur tilkynnt sem heimili sitt og þar með lögheimili og sem húsráðandi þar á bæ hefur veitt samþykki sitt til við tilkynningu til þar til bættra yfirvalda. Þann rétt á hann, nema og þá því aðeins, að hann sjálfur hafi með sannanlegum hætti sett fram ósk um annað við pósthjónustuaðila.

Vera kann að lögheimili manns sé ekki íverustaður hans um lengri eða skemmri tíma. Orsakir slíks kunna að vera ýmsar. Það getur t.d. átt við námsmenn með óvísan íverustað fjarri heimili, jafnvel heimili á öðrum norðurlöndum án þess að sleppa lögheimilisfesti hér á landi. Ekki hvað síst getur þetta átt við um launafólk, innlent og erlent, sem vegna vinnu sinnar dvelur langdvölum fjarri mannabyggðum eða á hafi úti. Í mörgum slíkum tilvikum er lögheimili aðila þá tímabundið skráð t.d. á heimilisfang atvinnurekanda eða í aðstöðu á hans vegum og þá að lögum ætíð með samþykki hans. Þannig reynt að tryggja að póstsendingar berist viðkomandi.

Tilvera þess pósthafnagrunns sem Íslandspóstur heldur án samþykkis þeirra sem í hann eru skráðir og sem byggir á óstaðfestum upplýsingum sem aflað er af starfsmönnum Íslandspóstis, varð ein og sér til þess ekki var gerð tilraun til þess að koma allt að 3.210 póstsendingum kæranda til skila á óumdeild og óbreytt lögheimili viðtakanda og dró þannig úr gæðum þeirrar þjónustu sem fullt gjald var þó innheimt fyrir.

Að öðru leyti en hér greinir vísast til kærumálgagna.

Virðingarfyllst,
v/ Alþýðusambands Íslands,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
Lögfræðingur ASÍ.



Íslandspóstur hf.,
b.t. Hr. Ingimundur Sigurpálsson, forstjóri.
Stórhöfða 29
110 Reykjavík

Reykjavík 7.3 2016.

Þann 12.2 2016 voru póstmærktar hjá Íslandspósti 74.721 þúsund bréfsendingar til félagsmanna aðildarsamtaka ASÍ. Um var að ræða umslag hvar í var eitt A4 blað með upplýsingum um kjarasamning ASÍ og SA frá 21.1 2016 ásamt lykilorði vegna aðgangs að rafrænni atkvæðagreiðslu um nefndan kjarasamning. Dreifing hófst skv. fyrirmælum ASÍ, 15.2 2016 og skyldi atkvæðagreiðslu lokið 24.2 2016.

Fyrirtækið Advania annaðist um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og fyrirtækið Umslag hvað varðar prentun o.fl. Kjörskrár aðildarsamtaka ASÍ var komið til Advania í formi kennitöluskrár. Prentun heimilisfangs byggðist á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá.

Strax þann 15.2 2016 voru afhentar á skrifstofu ASÍ um það vil 1.500.- „óskilasendingar“ og daginn eftir álíka magn. Daga á eftir búrast síðan endursendingar en í minna mæli. Þann 17.2 var haft samband við þjónustustjóra Íslandspósts, Ástu Dröfn og borin fram kvörtun. Í framhaldi samtals var sendur tölvupóstur til Íslandspósts hvar sagði:

„Vísað er til samtals fyrr í dag vegna póstsendinga fyrir Alþýðusamband Íslands. Mótmælt er harðlega því verklagi Íslandspósts að skila ekki pósti skv. áritun á lögheimili viðtakanda. Um 3000 bref af liðlega 75000 sem póstburðargjöld hafa verið greidd af hafa nú verið afhent á skrifstofu ASÍ án þess að þau hafi verið borin út. Skv. upplýsingum þínum er endursending byggð á upplýsingum starfsmanna Íslandspóst um að tilteknir einstaklingar hafi ekki aðsetur þar sem lögheimili þeirra er skráð. Hin endursendu umslög eru flest merkt með bleikum miða, sum eru með engum miða auk þess í þessum endursendingabunkum frá Íslandspósti eru sendingar sem sendar hafa verið frá Stólpa og Ríkisskattstjóra eins og umslög þeirra bera skýrt með sér. Hér með er þessu verklagi og framkvæmd mótmælt og þess krafist að Íslandspóstur sæki þessar endursendingar hingað á skrifstofu ASÍ og komi þeim til skila á lögheimili viðtakanda, en það er það heimilisfang sem á þau er ritað. Bréf þessi varða framkvæmd allsherjaratkvæðagreiðslu meðal félagsmanna ASÍ. Sú atkvæðagreiðsla stendur næstu daga og því brýnt að brugðist sé hratt og vel við. Áskilinn er réttur til þess að halda Íslandspósti til ábyrgðar.“

Þann 18.2 2016 barst svar frá Íslandspósti þar sem mótmælt var sbr. meðfylgjandi sbr. og meðfylgjandi frekari samskipti. Jafnframt sótti Íslandspóstur ofangreindar endursendingar á bréfum Stólpa o.fl. og sendingar á Egilsstaði þann 20.2 2016 sem endursendar höfðu verið en báru engar skýringar með sér. Rétt er að taka fram að í dag fannst enn ein óskilasending sem

Alþýðusamband Íslands

Guðrúnartúni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is



ekki tilheyrir ASÍ og sem skýrt er merkt Afs. og tilteknum sendanda. Í samræmi við póstlög fylgir sendingin með bréfi þessu.

Mótmæli ASÍ vegna framkvæmdar Íslandspóst byggja á því, að skv. skýru ákvæði 4.mgr. 31.gr. laga nr. 19 frá 2002 um pósthjónustu skal póstsendingu dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfastassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Póstrekendum er skv. þessu ákvæði einungis heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfastassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Tæmandi talningu er síðan að finna í 32.gr. sömu laga um hvenær ekki telst hægt að koma póstsendingum til skila en það þá vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands. Tilvísanir Íslandspóst til innanhússreglna eða annarra reglna og reglugerða sem ekki eru í samræmi við framangreindar meginreglur og sem Íslandspóstur byggir á í andsvörum sínum er mótmælt en um 3000 endursendingar byggja á mati starfsmanna Íslandspósts án þess að tilraun hafi verið gerð til útburðar.

Áritun fyrrgreindra sendinga byggir á þjóðskrá sem haldin er skv. lögum um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54 frá 1962. Þar eru skráð lögheimili manna en um skráningu þeirra gilda lög nr. 21 frá 1990. Þar segir í 2.mgr. 10.gr. „*Tilkynning um að lögheimili sé að heimili annars manns verður ekki tekin til greina ef hann mótmælir því að lögheimilið sé talið hjá honum.*“ Í 1.mgr. sömu greinar segir síðan að ákvæði laga nr. 73 frá 1952 gildi um tilkynningar aðsetursskipta gildi um breytingar á skráningu lögheimila. 9.gr. þeirra laga geymir ítarlegar reglur í þessu efni en þar segir m.a.:“ *... Hver húsráðandi er skyldur til að tilkynna aðsetursskipti einstaklinga, sem taka sér aðsetur í húsnæði á hans vegum eða hverfa úr því, eftir sömu reglum og þeir sjálfir eru tilkynningarskyldir. Sama skylda hvílir á forstöðumönnum hæla, sjúkrahúsa, skóla, gistihúsa, fangelsa og annarra slíkra stofnana. Enn fremur ber hverjum húseiganda að fullnægja tilkynningarskyldu fyrir einstaklinga í húsnæði hans en hann er ekki ábyrgur fyrir því, að tilkynningarskyldu sé fullnægt fyrir framleigutaka í húsi hans.*“

Samkvæmt þessum lagafyrirmælum eru löglíkur taldar á því, að aðsetur manns og búseta sé skv. skráðu lögheimili og rétt í skilningi laga. Jafnframt er hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili. Engar lagaheimildir eru til þess að safna saman og halda aðrar skrár um aðsetur manna.

Íslandspósti ber skylda til þess að taka við og dreifa pósti í samræmi við lög og áritun sendanda. Fyrirtækið hefur engar heimildir að lögum til þess neita að afhenda póstsendingar á skráð og óumdeild lögheimili manna hér á landi ef frá eru taldar tæmandi reglur 32.gr. laga nr. 19 frá 2002 um pósthjónustu. Fjarri lagi getur fyrirtækið byggt slíka neitun á upplýsingum einstakra bréfbera, húsráðenda sem vanrækja tilkynningarskyldu sína eða öðrum þeim ástæðum sem fyrirtækið hefur borið fyrir sig í samskiptum við ASÍ.

Í einu af svari fyrirtækisins segir jafnframt að „*Allar heimilisfangabreytingar [séu] skráðar í Póstfangagrunn Póstsins*“. Þessi skrá virðist vera einkaskrá fyrirtækisins sem seldur er

Alþýðusamband Íslands

Guðrúnartúni 1 • Reykjavík

Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601

asi@asi.is • www.asi.is



aðgangur að og haldin án tilskilinna leyfa skv. lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77 frá 2000.

Atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA er lokið og lauk án þess að rúmlega 3000 félagsmönnum gæfist tækifæri til þess að nýta sér atkvæðisrétt sinn. Hér með eru fyrri mótmæli við þjónustuneitun Íslandspósts ítrekuð.

Gerð er krafa til þess að endurgreiddur verði sendingarkostnaður ASÍ vegna þeirra fyrstu 3120 póstsendinga sem bárust ASÍ fyrstu tvo daga atkvæðagreiðslunnar og sem aldrei var gerð tilraun til þess að bera út. Með vísan til 45. gr. laga um pósthjónustu er þess krafist að fyrirtækið viðurkenni bótaskyldu vegna þjónustuneitunar sinnar og að teknar verði upp viðræður um fjárhæð bóta. ASÍ mun í náninni framtíð þurfa að láta framkvæma viðlíka allsherjar atkvæðagreiðslur og þá sem nú hefur verið framkvæmd. Brýnt er að fyrir liggi skýrar samskiptareglur við Íslandspóst í því efni.

Óskað er heiðraðs svars fyrirtækisins inna 10 daga frá dagsetningu þessa bréfs.

Virðingarfyllst,
f.h. Alþýðusambands Íslands,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Alþýðusamband Íslands

Guðrúnartúni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 8/2016

Kæra Alþýðusambands Íslands á ákvörðun PFS nr. 18/2016
frá 17. nóvember 2016.

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 23. nóvember 2016, hefur Alþýðusamband Íslands (kærandi/ASÍ) kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), nr. 18/2016, frá 17. nóvember 2016, um framkvæmd útburðar Íslandspósts ohf. (ÍSP) á póstsendingum vegna atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Kærandi krefst þess að fá endurgreiddan kostnað vegna þeirra 3.210 póstsendinga sem ÍSP hafi ekki gert tilraun til að bera út og einnig skaðabóta vegna tjóns kæranda af því að bréfin hafi ekki verið borin út. Þá krefst kærandi þess einnig að ÍSP verði gert óheimilt að starfrækja póstfangagrunn sinn eða opni fyrir aðgang að honum.

PFS og ÍSP krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest. ÍSP hafnar bótaskyldu og endurgreiðslu til kæranda.

II. Helstu málsatvik

Samhengisins vegna verður að greina í stuttu máli frá forsögu málsins. Aðdraganda málsins má rekja til þess að kærandi afhenti ÍSP, hinn 12. febrúar 2016, samtals 74.721 póstsendingar sem ætlað var til dreifingar til félagsmanna aðildarsamtaka kæranda. Efni póstsendinganna var lykilorð, sem félagsmenn þurftu að nota við rafræna atkvæðagreiðslu í tengslum við þá nýgerða kjarasamninga. Heimilisföng félagsmanna voru prentuð samkvæmt lögheimilisskráningu þeirra og var byggt á upplýsingum úr Þjóðskrá Íslands. Eftir að dreifing hófst endursendi ÍSP til kæranda 3.210 póstsendingar með þeim skýringum að um væri að ræða svokallaðar óskilasendingar. Endursend bréf voru merkt með ástæðum endursendingar og notaðist ÍSP við upplýsingar úr póstfangagrunni sínum við dreifingu bréfanna. Aðila greindi á um hvort ÍSP hefði verið heimilt að endursenda þessar sendingar í stað þess að dreifa þeim samkvæmt áritun á bréfunum sem byggðu á skráðu lögheimili viðtakenda.

Mál þetta snýst um kvörtun kæranda til PFS yfir synjun ÍSP á útburði pósts á skráð lögheimili viðtakanda á grundvelli skráningar í póstfangagrunn Íslandspósts. Kærandi gerði kröfu um að kostnaður vegna þeirra 3.210 póstsendinga sem ekki voru bornar út

yrði endurgreiddur og greiddar væru skaðabætur. Kærandi krafðist þess einnig að ÍSP yrði bannað að halda pósthagagrunn eða gert skylt að opna hann og nota við póstdreifingu.

Það var niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að framkvæmd ÍSP við útburð atkvæðakjörseðla kæranda hefði verið í samræmi við 4. mgr. 31. gr., sbr. 1. mgr. 32. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002. Auk þess var það niðurstaða ákvörðunarinnar að verða ekki við kröfu kæranda um að banna eða opna aðgang að pósthagagrunni ÍSP. Þá var kröfu kæranda um endurgreiðslu og/eða skaðabætur samkvæmt lögum um pósthjónustu, nr. 19/2002, einnig hafnað.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Kærandi krefst þess einnig að fá endurgreiddan kostnað vegna þeirra 3.210 póstsendinga sem ÍSP hafi ekki gert tilraun til að bera út og einnig skaðabóta vegna tjóns af því að bréfin hafi ekki verið borin út. Þá krefst kærandi þess einnig að ÍSP verði gert óheimilt að starfrækja pósthagagrunn sinn eða opni fyrir aðgang að honum.

Kærandi vekur athygli úrskurðarnefndar á framsetningu ákvörðunarorða PFS í hinni kærðu ákvörðun. Kærandi bendir á að hann sé notandi í skilningi laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 og samkvæmt 5. mgr. 13. gr. laganna sé ekki heimilt að gera notendum fjarskipta- og pósthjónustu að greiða gjald vegna málskots til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Kærandi telur að framsetning PFS um að tilgreina sérstaklega að kæranda kunni að vera gert að greiða málskostnað vegna málsins og málskotsgjald vegna kæru að fjárhæð kr. 150.000 í málskotsgjald sé verið að fæla notendur frá því að kæra ákvarðanir stofnunarinnar sem þeim samkvæmt lögnum er heimilt að gera án þess að greiða málskotsgjald eða málskostnað.

Kærandi bendir á að í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS fallist á það sjónarmið kæranda að löglíkur séu fyrir því að einstaklingur teljist til heimilis á skráðu lögheimili. Kærandi telur að um grundvallarsjónarmið sé að ræða og vísar til 1. og 2. mgr. 1. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990. Þá vísar kærandi einnig til 1. mgr. 10. gr. laganna um að tilkynningar aðsetursskipta skuli fara eftir 2. mgr. 9. gr. laga um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952, en með vísan til lagaákvæðisins sé hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili.

Kærandi vísar þá til þess er fram kemur í hinni kærðu ákvörðun, um að það sé þekkt staðreynd að lögheimilisskráning sé ekki endilega besta heimildin um raunverulegan íverustað einstaklinga, sbr. t.d. sá fjöldi póstsendinga sem alls ekki hafi náðst að koma til skila miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir í málinu. Kærandi telur að framangreindar forsendur eigi hvorki stoð í lögum eða gögnum málsins og feli í sér innihaldslausar og

órökstuddar fullyrðingar. Kærandi telur að ÍSP hafi þegar við móttöku bréfanna ákveðið að reyna ekki á útburð á allt að 3.210 þeirra. Kærandi telur slíkt hafa verið gert með upplýsingum úr sérstökum og lokuðum gagnagrunni sem ÍSP reki án heimildar en selji aðgang að. Kærandi telur að í þeim grunni sé safn óstaðfestra upplýsinga um að heimili skráðra viðtakenda sé ekki á skráðu lögheimili þeirra. Kærandi telur rökstuðning PFS, í hinni kærðu ákvörðun rangan, er varðar það að pósthagagrunnurinn sé rekinn í þeim tilgangi að auka gæði þjónustu ÍSP.

Þá bendir kærandi á rétt sendanda póstsendingar til þess að póstur sé borinn á opinber og skráð heimili viðtakanda. Einnig bendir kærandi á rétt hins almenna borgara til þess að póstur sé borinn á það heimilisfang sem hann sjálfur hefur tilkynnt sem lögheimili sitt og húsráðandi hefur veitt samþykki sitt fyrir, með tilkynningu til þar til bærra yfirvalda. Kærandi telur það einnig rétt hins almenna borgara að póstur sé borinn á það heimilisfang sem hann sjálfur hefur tilkynnt sem lögheimili sitt og það sé einungis hans að óska eftir öðru við pósthjónustuaðila.

Þá bendir kærandi á að það kunni að vera að lögheimili manns sé ekki íverustaður hans um lengri eða skemmri tíma og orsakir þess kunni að vera ýmsar. Slíkt geti t.d. átt við um námsmenn með óvísan íverustað fjarri heimili en einnig um launafólk, innlent sem erlent, sem vegna vinnu sinnar dvelji langdvölum fjarri mannabyggðum eða á hafi úti. Telur kærandi að í mörgum slíkum tilvikum sé lögheimili aðila þá skráð tímabundið t.d. á heimilisfangi atvinnurekanda eða í aðstöðu á hans vegum og þá með samþykki hans. Þannig reyni fólk að tryggja að póstsendingar berist sér.

Kærandi telur pósthagagrunn ÍSP vera án samþykkis þeirra sem í hann eru skráðir og byggja á óstaðfestum upplýsingum sem aflað sé af starfsmönnum ÍSP. Kærandi telur að pósthagagrunnur ÍSP hafi orði til þess að ekki var gerð tilraun til þess að koma allt að 3.210 póstsendingum kæranda til skila á óumdeild og óbreytt lögheimili viðtakenda. Kærandi telur að með þessu hafi ÍSP dregið úr gæðum þjónustu sinnar við kæranda en innheimt fullt gjald fyrir.

2.

Úrskurðarnefnd móttók greinargerð PFS vegna málsins hinn 10. janúar 2017. PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

PFS mótmælir því sem fram kemur í kærðu er varðar ástæður þess að getið er um kærumálgjald í ákvörðunarorðum stofnunarinnar. PFS tekur fram að það sé venjubundin framkvæmd innan íslenskrar stjórnslu að vekja athygli á mögulegum gjöldum í tengslum við kærur á stjórnslumáli, sbr. og 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993. PFS bendir á að ÍSP sé aðili að stjórnslumálinu og hefði sem slíkur þurft að greiða umrætt kærumálgjald sem fyrirtæki með rekstrarleyfi á sviði pósthjónustu. Tilgangur þess að vakin hafi verið athygli á þessu sé því á engan hátt sá að fæla aðila máls eða notendur frá því að kæra ákvarðanir PFS, enda komi það skýrt fram í 5. mgr. 13. gr.

laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, sem vísað var til í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar, að notendur greiði ekki málskotsgjald. Þá tekur PFS einnig fram að ef úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála telji umfjöllun um kærúmgjald í ákvörðunarorðum stofnunarinnar eiga að vera skýrari, þá muni PFS að sjálfsögðu taka slíkt til skoðunar. Hins vegar telur PFS að slíkt skuli gert utan þessa tiltekna stjórnslumáls.

PFS telur engan ágreining um að ákveðnar löglíkur séu fyrir því að einstaklingur sé til heimilis þar sem hann hefur skráð lögheimili og að meginreglan sé sú að borið sé út á skráð lögheimili. PFS bendir á að í langflestum tilvikum beri ÍSP út bréf í samræmi við það sem fram kemur á umslagi. Þá telur PFS mega fullyrða að ekki eigi sér stað nein athugun á því fyrirfram hvort að viðkomandi búi raunverulega á því heimilisfangi sem skráð er á bréfið, t.d. með því að bera saman við lögheimilisskráningu viðkomandi, enda væri slíkt ógjörningur. Hins vegar bendir PFS á að ÍSP kunni að hafa fengið upplýsingar um að viðkomandi búi ekki lengur á viðkomandi heimili, t.d. í gegnum kvartanir, í gegnum þjónustuver eða flutningstilkynningar viðkomandi aðila. Í slíkum tilvikum telji kærandi að bréfið skuli afhent án tillits til þess hvort viðkomandi búi raunverulega á viðkomandi heimilisfangi. PFS telji á hinn bóginn að ÍSP skuli tryggja eftir bestu getu að póstsending komist til skila til hins raunverulega viðtakanda.

PFS bendir á að í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, sbr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, nr. 364/2003, sé talið upp hvernig póstsendingu sé réttilega komið til skila. Það sé gert með því að afhenda þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfastassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Framangreindu til fyllingar vísar PFS til 1. mgr. 32. gr. laga um pósthjónustu en þar sé fjallað um óskilasendingar. Af framangreindu megi vera ljóst að lög um pósthjónustu, nr. 19/2002, einskorði afhendingu póstsendinga ekki við eina tiltekna „aðferð“. PFS bendir á að áherslan sé á að póstsendingin komist til skila til þess aðila sem sannanlega á að fá hana, sbr. orðalagið allar eðlilegar ráðstafanir til að koma póstsendingum til skila til skráðra viðtakanda.

PFS telur að framangreind ákvæði styðji ekki sjónarmið kæranda um að við útburð póstsendinga skuli einskorða afhendingu við skráð lögheimili. Jafnvel þótt fyrir liggi upplýsingar um að viðkomandi sé ekki lengur til heimilis á viðkomandi heimilisfangi. Þá telur PFS jafnframt að því megi halda fram að pósthjónustan í landinu myndi versna ef sjónarmið kæranda yrðu ofan á í málinu. Þá yrði ÍSP væntanlega skylt að afhenda póstsendingar samkvæmt áritun, t.d. án tillits til hugsanlegrar vitneskju um flutning viðkomandi. PFS bendir á að erfitt sé að sjá hvernig það geti þjónað hagsmunum kæranda t.d. þegar um atkvæðagreiðslur er að ræða, að póstur sé borinn út í hús þar sem fyrir liggur vitneskja um að viðkomandi aðili sé ekki lengur búsettur þar. Þá telur PFS upp dæmi um það hvernig slík vitneskja komist til vitundar ÍSP. Það sé m.a. þegar viðkomandi heimilisfang er eyðibýli, heimilisfang er óþekkt, ábúendur vilji ekki fá bréfin til sín eða

óþekkt er hvar viðkomandi býr, viðkomandi er fluttur eða farinn eða áframsending pósts er útrunnin.

PFS bendir á að gagnagrunni ÍSP sé m.a. ætlað að halda utan um framangreindar upplýsingar sem og aðrar sem tengjast því hvar landsmenn búi raunverulega og tilvist hans sé til þess fallin að auka gæði þjónustu ÍSP með því að auka líkur á að almennar póstsendingar komist til skila til þeirra sem hana eigi að fá. Þá bendir PFS á að ÍSP reki sérstaka óskilabréfageild, sbr. 32. gr. laga um póstpjónustu, í tengslum við skyldu þeirra til að koma póstsendingum til skila til rétts viðtakanda.

Þá tekur PFS fram að ef sjónarmið kæranda verði ofan á þá telur PFS að það muni leiða til afturfarar í þjónustu ÍSP, enda myndi skylda til afhendingar þá einskorðast við hið skráða lögheimili. Í þeim tilvikum yrði ÍSP að reiða sig á það heimilisfang sem sendandi hefur skráð á bréfið í stað þess að koma bréfum til skila til rétts viðtakanda líkt og gert sé í dag. PFS bendir á að áherslan á að koma bréfum til skila til rétts viðtakanda hafi m.a. leitt til þess að ÍSP og öll fyrirtæki í sambærilegri stöðu í Evrópu hafi komið sér upp póstfangagrunni, enda hafi það sýnt sig að lögheimilisskráning sé ekki 100% áreiðanleg þegar kemur að því að halda utan um hvar fólk býr raunverulega.

Að lokum áréttar PFS afstöðu sína er fram kemur í hinni kærðu ákvörðun, um að gagnagrunnur með póstofföng feli í sér vinnslu persónuupplýsinga sem samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, sé undir eftirliti Persónuverndar og eigi því ekki undir PFS.

PFS vísar til 4. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, varðandi skilgreiningu á því hvenær hin eiginlega póstmeðferð hefjist. PFS telur að samkvæmt ákvæðinu hefjist póstmeðferð þegar við móttöku póstsendingar og um leið falli greiðsluskylda á sendanda. PFS telur lögin ekki gera ráð fyrir því að sendendur geti fengið endurgreitt jafnvel þótt póstsendingin komist ekki til skila til þess viðtakanda sem skráður sé á bréfið. Í tilviki kæranda verði því ekki greint á milli þessara þátta þegar metið sé hvort endurgreiðsla hafi stofnast.

PFS tekur fram að þar sem framkvæmd ÍSP á útburði bréfa kæranda hafi verið í samræmi við þau lög og reglur sem gilda um endursendingu póstsendinga eigi kærandi ekki rétt til skaðabóta.

3.

ÍSP var gefinn kostur á að senda til úrskurðarnefndar athugasemdir við kærana. Kom fram í athugasemdum ÍSP, dags. 18. janúar 2017, að afstaða ÍSP væri sú að meðhöndlun umræddra póstsendinga hefði í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, settum með heimild í 1. mgr. 31. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, svo og önnur ákvæði laganna og reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu, nr. 364/2003.

Þá bendir ÍSP á að PFS hafi ekki gert athugasemdir við fyrirkomulagið í framkvæmd. ÍSP vísar til þess að PFS hafi staðfest það, í ákvörðun nr. 1/2012, að bréfarifur og bréfabassar viðtakenda samrýmist ekki ákvæðum byggingarreglugerðar þegar viðtakendur póstsendinga merkja ekki heimili sitt með fullu nafni heimilismanna. Í slíkum tilvikum sé ÍSP því heimilt að endursenda póstsendingar til sendanda, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um póstpjónustu. Þá vísar ÍSP einnig til 32. gr. laganna um endursendingu óskilasendinga til sendanda vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða viðtakandi flust búferlum til annars lands.

ÍSP kveður umrædd bréf hafa verið endursend kæranda þar sem viðtakandi var í þeim tilvikum ýmist ekki merktur á póstkassa á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfs sagði til um eða fyrir lá, svo sem á grundvelli tilkynningar frá viðtakanda sjálfum eða núverandi íbúum, að viðtakandi væri ekki lengur búsettur á því heimilisfangi, slíkt sé í samræmi við 14. og 18. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu og fyrrgreind ákvæði laga um póstpjónustu.

ÍSP metur af lögum um póstpjónustu, lögskýringargögnum með þeim og reglugerðarákvæðum settum á grundvelli þeirra, að krafa sé ekki gerð til póstrekaða að afhenda póstsendingu á skráð lögheimili viðtakanda samkvæmt Þjóðskrá Íslands, þegar póstrekaði hefur upplýsingar um að viðtakandi sé sannanlega ekki búsettur á skráðu lögheimili sínu eða viðkomandi ekki merktur á bréfarifu eða bréfabassa. Þvert á móti telur ÍSP ljóst með vísan til framangreindra laga- og reglugerðarákvæða að markmiðið sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur réttis viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segi til um, þegar ljóst sé að réttur viðtakandi fyrirfinnist ekki þar. ÍSP telur ákvæði laga um póstpjónustu og reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu, ganga framur ákvæðum laga um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, sem kærandi vísar til máli sínu til stuðnings. Þá telur ÍSP að póstrekaða beri að endursenda póstsendingar til sendanda með útskýringum, líkt og gert var í tilviki kæranda, þrátt fyrir að viðtakandi sé með skráð lögheimili þar, ef viðtakandi er sannanlega ekki búsettur á þeim stað sem utanáskrift sendingar segir til um eða viðkomandi er ekki merktur á bréfarifu eða bréfabassa.

Þá bendir ÍSP á varðandi athugasemdir kæranda um póstfangagrunn ÍSP að hann hafi verið rekinn með vitneskju Persónuverndar og stofnunin hafi ekki gert athugasemdir við rekstur hans.

Með vísan til framangreinds þá telur ÍSP að umræddar endursendingar póstsendinga til kæranda hafi verið í samræmi við lög og reglur og hafnar því að ÍSP beri að endurgreiða kæranda sendingarkostnað vegna umræddra bréfa og hafnar skaðabótaábyrgð ÍSP á meintu tjóni kæranda vegna bréfanna.

IV. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um hvort ákvörðun PFS nr. 18/2016, um framkvæmd útburðar ÍSP á póstsendingum vegna atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA, hafi verið í samræmi við 4. mgr. 31. gr. sbr. 1. mgr. 32. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002.

Kærandi bendir á að framsetning ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar sé til þess fallin að fæla notendur frá því að kæra ákvarðanir PFS. Þar komi fram að kæranda kunni að vera gert að greiða málskostnað vegna kæru og að greiða þurfi kr. 150.000 í málskotsgjald. Kærandi vísar til 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, um að kærandi teljist notandi í skilningi ákvæðisins og þurfi því ekki að greiða málskostnað né málskotsgjald.

Kærandi byggir málatilbúnað sinn um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar á því grundvallarsjónarmiði að löglíkur séu fyrir því að einstaklingur teljist til heimilis á skráðu lögheimili og vísar því til stuðnings til 1. og 2. mgr. 1. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990. Kærandi byggir einnig á því að tilkynningar um aðsetursskipti þeirra sem hafa skráð lögheimili sitt í húsnæði skuli tilkynnt formlega af húseiganda eða umráðamönnum húsnæðis. Þá hafnar kærandi því að lögheimilisskráning sé ekki endilega besta heimildin um raunverulegan íverustað einstaklinga.

Kærandi byggir einnig á því að ÍSP hafi þegar við móttöku bréfanna ákveðið að reyna ekki á útburð á allt að 3.210 þeirra. Kærandi telur að ÍSP hafi notað upplýsingar úr póstfangagrunni sínum sem hafi að geyma safn óstaðfesta upplýsinga um að heimili skráðra viðtakenda sé ekki á skráðu lögheimili þeirra og ÍSP hafi þá ekki reynt útburð á bréfum á slík heimili. Kærandi byggir á því að það sé réttur sendanda póstsendinga að póstur sé borinn út á opinber og skráð heimili viðtakenda og auk þess réttur hins almenna borgara að póstur til hans sé borinn út á það heimilisfang sem hann sjálfur hefur tilkynnt sem lögheimili sitt.

Kærandi telur að póstfangagrunnur ÍSP sé rekinn án samþykkis þeirra sem í hann eru skráðir og byggir á óstaðfestum upplýsingum sem aflað sé af starfsmönnum ÍSP. Kærandi telur upplýsingar úr póstfangagrunni hafa orðið til þess að ekki var gerð tilraun til að koma 3.210 póstsendingum til viðtakenda.

PFS mótmælir þeim skilningi kæranda að upplýsingar um kærumálgjald sé til þess að fæla notendur frá því að kæra ákvarðanir stofnunarinnar. PFS bendir á að það sé í samræmi við venjubundna framkvæmd í íslenskri stjórnslu að vekja athygli á mögulegum gjöldum í tengslum við kærur í stjórnslumáli, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993. PFS bendir einnig á að ÍSP er aðili að stjórnslumálinu og hefði sem slíkur þurft að greiða umrætt kærumálgjald sem fyrirtæki með rekstrarleyfi á sviði póstpjónustu ef ÍSP hefði ákveðið að kæra ákvörðunina.

PFS tekur undir rök kæranda um að löglíkur séu fyrir því að einstaklingur sé til heimilis þar sem hann hefur skráð lögheimili og að meginstefnu til sé póstur borinn út til hans á skráð lögheimili. Hins vegar kunni svo að vera að ÍSP hafi borist upplýsingar um að viðkomandi búi ekki lengur á skráðu lögheimili og í slíkum tilvikum telur PFS að ÍSP skuli eftir bestu getu tryggja að póstsending komist til skila til hins raunverulega viðtakanda en ekki afhenda hana á lögheimili án tillits til þess hvort viðkomandi búi raunverulega þar.

Þá vísar PFS til 4. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, sbr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu og byggir á því að lögin einskorði afhendingu póstsendinga ekki við eina tiltekna „aðferð“ og áherslan sé á að póstsending komist til skila til rétts viðtakanda, sbr. 1. mgr. 32. gr. laga, nr. 19/2002. PFS telur framangreint ekki styðja þau sjónarmið kæranda að við útburð póstsendinga skuli einskorða afhendingu við skráð lögheimili. PFS taldi það ekki þjóna hagsmunum kæranda að póstur sé borinn út í hús þar sem fyrir liggi vitneskja um að viðtakandi sé ekki lengur búsettur þar.

PFS byggir á 4. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, um það hvenær eiginleg póstmeðferð hefst. PFS telur með vísan til ákvæðisins að póstmeðferð hafi hafist við móttöku póstsendingar og þá um leið hafi greiðsluskylda fallið á kæranda. Þá geri lögin ekki ráð fyrir því að sendendur geti fengið endurgreitt jafnvel þótt póstsending komist ekki til skila. Með vísan til þessa og niðurstöðu PFS, um að framkvæmd ÍSP hafi verið í samræmi við lög og reglur sem gildi um endursendingu póstsendinga, eigi kærandi ekki rétt á endurgreiðslu né skaðabótum í málinu.

PFS telur að póstfangagrunnur ÍSP sé undir eftirliti Persónuverndar þar sem um er að ræða vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000. Kvörtun kæranda þar að lútandi eigi því ekki undir valdsvið PFS.

ÍSP byggir á því að meðhöndlun póstsendinga kæranda hafi í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, settum með heimild í 1. mgr. 31. gr. laga um póstpjónustu svo og önnur ákvæði laganna og reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu, nr. 364/2003.

Þá byggir ÍSP einnig á því að PFS hafi ekki gert athugasemdir við framkvæmdina að því er varðar notkun upplýsinga úr póstfangagrunni við útburð póstsendinga. ÍSP byggir á því að PFS hafi staðfest það, í ákvörðun nr. 1/2012, að bréfarifur og bréfabassar viðtakanda samrýmist ekki ákvæðum byggingarreglugerðar þegar þeir merkja ekki heimili sitt með fullu nafni heimilismanna. ÍSP sé í slíkum tilvikum heimilt að endursenda póstsendingar til sendanda, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um póstpjónustu. ÍSP byggir einnig á 32. gr. laganna er varða endursendingu óskilasendinga til sendanda vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða viðtakanda sem flust hefur búferlum.

ÍSP bendir á að bréf kæranda hafi verið endursend til hans þar sem viðtakandi hafi ýmist ekki verið merktur á póstkassa á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfs sagði til um eða fyrir lá, svo sem á grundvelli tilkynningar frá viðtakanda sjálfum eða núverandi íbúum, að viðtakandi væri ekki lengur búsettur á því heimilisfangi, sbr. 14. og 18. gr. reglugerðar, nr. 364/2003 og fyrrgreind lagaákvæði.

ÍSP telur að markmið laga og reglna um póstpjónustu sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur rétts viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segi til um, þegar upplýsingar liggi fyrir um að viðtakanda sé ekki að finna þar. ÍSP vísar til laga um póstpjónustu og reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu og byggir á því að þau gangi framur ákvæðum laga um lögheimili, nr. 21/1990, lögum um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962 og lögum um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952. ÍSP hafnar því að þeim beri að endurgreiða kæranda sendingarkostnað vegna umræddra bréfa, auk þess að hafna skaðabótaábyrgð vegna meints tjóns kæranda.

Varðandi rekstur póstfangagrunns byggir ÍSP á því að grunnurinn sé rekinn með vitneskju Persónuverndar sem hafi ekki gert athugasemdir við rekstur hans.

2.

Hin kærða ákvörðun kveður á um framkvæmd ÍSP við útburð atkvæðakjörseðla kæranda og kröfu kæranda um endurgreiðslu og skaðabætur í tengslum við útburð bréfanna er hafnað. Þar að auki felur hin kærða ákvörðun í sér afstöðu PFS til kvörtunar kæranda er varðar lögmati póstfangagrunns ÍSP. Verður að líta til þeirra laga sem gilda um framkvæmd útburðar póstsendinga og vinnslu persónuupplýsinga.

2.1. Kæruleiðbeiningar

Að því er varðar kæruleiðbeiningar sem er að finna í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar, þá kemur fram í 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, að í þeim tilvikum sem ákvörðun er birt skriflega án þess að henni fylgi rökstuðningur, skuli stjórnvald veita leiðbeiningar um kærueimild, sé hún fyrir hendi, kærufresti og kærugjöld, svo og hvert beina skuli kærue þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega. Í 7. gr. sömu laga er kveðið á um leiðbeiningaskyldu stjórnvalda og segir að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.

Í 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, segir að taka skuli gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja og póstrekinda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skuli taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Tapist mál í grundvallaratriðum skuli sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað. Nefndin kveði á um fjárhæð og skiptingu gjalds í úrskurðarorðum

sínum. Ekki sé heimilt að gera notendum fjarskipta- og pósthjónustu eða Póst- og fjarskiptastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu.

2.2. Afhending bréfasendinga

Að því er varðar útburð ÍSP á bréfum kæranda þá kemur fram í 1. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, að pósthrekendum sé heimilt að setja í skilmála ákvæði um frágang póstsendinga sem þeir taka á móti.

Í 1.1.11. gr. viðskiptaskilmála ÍSP, segir að ef viðtakandi finnst ekki samkvæmt utanáskrift bréfsins og tilraunir til að finna nýtt aðsetur viðtakanda reynast árangurslausar sé bréfið endursent til sendanda nema ef greitt hefur verið fyrir áframsendingu á nýtt pósthfang.

Þá kemur fram í 4. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu, að pósthsendingu skuli dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfastassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Pósthrekendum sé heimilt að endursenda pósthsendingar ef bréfarifur og bréfastassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar.

Samkvæmt 4. mgr. 6.13.1. gr. byggingarreglugerðar, nr. 112/2012, skal Mannvirkjastofnun gefa út leiðbeiningar um framkvæmd ákvæðisins um bréfastassa. Í leiðbeiningum Mannvirkjastofnunar frá 31. maí 2013 segir að við hverja bréfarifu og/eða á hverjum kassa skuli vera tilgreint með stóru og skýru lettri fullt nafn húsráðanda og annarra sem hjá honum búa. Eigendur (íbúar) fjöleignarhúsa skuli sjá um, að kassarnir séu rétt merktir á hverjum tíma og beri þeim einnig að útvega íbúaskrá fyrir viðkomandi hús.

Samkvæmt heimild í 4. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, hefur ráðherra sett reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, nr. 364/2003. Samkvæmt 14. gr. reglugerðarinnar skal pósthsendingu dreift til eða afhent þeim sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Í 4. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar segir að almennar bréfastótsendingar teljist réttilega afhentar, þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans, starfsmanni í móttöku, ef viðtakandi er fyrirtæki, látið þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfastassa, ef viðtakandi er þar merktur.

Í 1. mgr. 32. gr. laga um pósthjónustu kemur fram að pósthrekendur skuli gera allar eðlilegar ráðstafanir til að koma pósthsendingum til skráðra viðtakenda. Pósthsendingum sem ekki takist að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands skuli pósthrekandi endursenda til sendanda.

Þá skal litið til þess að í ákvörðun PFS nr. 1/2012, var það niðurstaða stofnunarinnar að endursendingar ÍSP á póstsendingum í þeim tilvikum sem merkingar á bréfarifum og bréfabösum eru ekki í samræmi við kröfur byggingarreglugerðar sé heimil, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, sbr. og 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 133/2002 um breytingu á byggingarreglugerð nr. 441/1998, með síðari breytingum (nú 4. mgr. 6.13.1. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012, sbr. leiðbeiningar Mannvirkjastofnunar við byggingarreglugerð, nr. 112/2012 frá 31. maí 2013).

2.3. Um endurgreiðslu og skaðabætur

Í 2. mgr. 37. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, segir að PFS skuli sjá til þess að reglur skv. 1. mgr. (um meðferð kvartana frá notendum) gefi kost á skjótri og sanngjarnri lausn deilumála með endurgreiðslum og/eða skaðabótum þegar þær eiga rétt á sér.

Samkvæmt 39. gr. laga um pósthjónustu er póstrekingum ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir almennar sendingar sem glatast, hvort sem þær glatast að öllu eða einhverju leyti.

2.4. Póstfangagrunnur ÍSP

Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, gilda um sérhverja vinnslu persónuupplýsinga og gilda löggin einnig um handvirka vinnslu persónuupplýsinga sem eru eða eiga eftir að verða hluti af skrá, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna annast Persónuvernd eftirlit með framkvæmd þeirra.

3.

3.1. Kæruleiðbeiningar

Í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar segir orðrétt:

„Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.“

Með vísan til 7. gr. og 20. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, er það skylda PFS að leiðbeina aðila máls um kærheimild, þegar hún er fyrir hendi, kærufresti og kærugjöld, svo og hvert beina skuli kæru.

Framsetning og orðalag kæruleiðbeininga hinnar kærðu ákvörðunar er að mati úrskurðarnefndarinnar með þeim hætti að skilja má þær sem svo, að þeim sem hyggjast kæra ákvörðunina til úrskurðarnefndarinnar verði ótvírætt gert að greiða sérstakt málskotsgjald, að fjárhæð kr. 150.000. Þá er þess ekki getið í leiðbeiningunum að í vissum tilvikum greiðist málskostnaður vegna kæru úr ríkissjóði, óháð því hvernig málinu lyktar hjá úrskurðarnefndinni. Telur úrskurðarnefnd að PFS beri að gæta að því að

kæruleiðbeiningar séu til samræmis við þau lög og reglur sem um kæru gilda hverju sinni, þannig að ekki verði um villst að í því tilvikum sem kærandi er notandi fjarskiptaþjónustu í skilningi fjarskiptalaga, beri ekki að greiða sérstakt málskostsgjald til nefndarinnar, auk þess sem málskostnaður vegna kærumála greiðist úr ríkissjóði. Beinir úrskurðarnefndin því til PFS að gæta að því framvegis að leiðbeiningar séu skýrar og taki mið af réttarstöðu þeirra málsaðila sem kunna að kæra ákvörðunina.

3.2. Afhending bréfasendinga

Kærandi óskaði eftir því við ÍSP að 74.721 bréfasending yrði borin út sem almennar bréfasendingar til viðtakenda þeirra og hafði kærandi skráð lögheimili viðtakenda sem ákvörðunarstað hverrar sendingar. Kærandi póstlagði þannig ekki sendingarnar sem ábyrgðarpóst og var því ekki um rekjanleg bréf að ræða. Óskaði kærandi því ekki eftir þjónustu ÍSP sem felur í sér að tryggt sé að viðtakandi móttaki bréfasendinguna, heldur fór útburður bréfanna fram með þeim hætti sem kveðið er á um dreifingu almennra bréfasendinga í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, nr. 364/2003, og þeim viðskiptaskilmálum sem ÍSP hefur sett um dreifingu slíkra sendinga. Tekið skal fram að skv. 39. gr. laga um pósthjónustu, er póstrekkendum ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir almennar sendingar sem glatast, hvort sem þær glatast að öllu eða einhverju leyti.

Líkt og rakið er að framan skal póstsendingu dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfabakka eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002. Sama kemur fram í 1. mgr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, nr. 364/2003. Þá er til þess að líta að samkvæmt 4. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar telst almenn bréfaþóstsending réttilega afhent, þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans, starfsmanni í móttöku, ef viðtakandi er fyrirtæki, látið þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfabakka, ef viðtakandi er þar merktur.

Póstrekandi hefur skyldu til þess samkvæmt lögum að gera allar eðlilegar ráðstafanir til að koma póstsendingum til skráðra viðtakenda, sbr. 1. mgr. 32. gr. laga um pósthjónustu. Lögum samkvæmt ber póstrekkanda jafnframt að endursenda sendingar til sendanda þeirra í vissum tilvikum. Nánar tiltekið ber póstrekkanda að endursenda póstsendingar sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilsfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands, sbr. 1. mgr. 32. gr. laga um pósthjónustu. Þá er póstrekkanda jafnframt heimilt að endursenda sendingar ef bréfarifur og bréfabakkar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Vísast einnig til 1.1.11. gr. viðskiptaskilmála ÍSP sem settir eru með heimild í 1. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, í þessu sambandi. Er það þannig hluti af þjónustu þeirri sem ÍSP veitir að endursenda til sendanda bréfasendingar í framangreindum tilvikum. Með þeim hætti fær sendandi annars vegar upplýsingar um að viðkomandi sending hefur ekki komist til skila til viðtakanda og hins vegar fær hann tækifæri til þess að senda

bréfasendinguna að nýju á annað heimilisfang. Þá er litið til þess að PFS hefur staðfest með ákvörðun sinni nr. 1/2012, að póstrekanða er heimilt að endursenda póstsendingar í þeim tilvikum sem merkingar á bréfarífum og bréfabaksum eru ekki í samræmi við kröfur byggingarreglugerðar.

Útburður ÍSP fór fram með þeim hætti að bréfasendingum kæranda var dreift á þann ákvörðunarstað sem skráður var á hvert bréf og bréfið afhent á þeim stað, ef viðkomandi var þar merktur á bréfarífum á hurð viðtakanda eða í bréfabakassa. Af gögnum málsins og málatilbúnaði aðila, má ráða að í vissum tilvikum hafi ÍSP haft upplýsingar um að viðtakandi væri ekki búsettur á viðkomandi ákvörðunarstað og var bréfasending af þeirri ástæðu ekki afhent á því heimilisfangi.

Virðist af málatilbúnaði kæranda sem hann telji að ÍSP hafi borið skylda til þess að afhenda bréfasendingarnar á viðkomandi ákvörðunarstað sem skráður var á hvert bréf, án tillits til þess hvort réttur viðtakandi væri merktur á viðkomandi heimilisfang og án tillits til þess hvort fyrir lægi að skráður viðtakandi hefði ekki búsetu á því heimilisfangi.

Með vísan til framangreinds telur úrskurðarnefnd að ekki liggi annað fyrir í málinu en að ÍSP hafi með fullnægjandi hætti gert tilraun til þess að bera út bréfasendingar kæranda með þeim hætti sem kveðið er á um í lögum, þó vissulega sé ljóst að um var að ræða tiltölulega hátt hlutfall endursendinga. Hátt hlutfall endursendinga leiðir hins vegar ekki eitt og sér til þess að ÍSP verði talinn hafa vanrækt skyldur sínar gagnvart kæranda. Í því sambandi skal tekið fram að hefði ÍSP afhent bréfasendingar kæranda á því heimilisfangi sem ritað er á sendinguna, þrátt fyrir að ÍSP hefði vitneskju um að viðtakandi hefði þar ekki búsetu, dvalarstað eða hefði óskað eftir því að fá póst sendan á það heimilisfang, væri sú framkvæmd í andstöðu við 1. mgr. 32. gr. laga um pósthjónustu, þar sem póstrekanða ber að gera allar eðlilegar ráðstafanir til þess að koma póstsendingu til skráðra viðtakanda. Þá liggur fyrir að ÍSP er heimilt að endursenda bréfasendingar í því tilviki sem fullt nafn viðtakanda er ekki að finna á því heimilisfangi sem bréfasending segir til um, sbr. 2. másl. 4. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu og leiðbeiningar Mannvirkjastofnunar, settum skv. 4. mgr. 6.13.1 gr. byggingarreglugerðar, nr. 112/2012. Einnig er litið til þess að póstsending telst ekki réttilega afhent viðtakanda, ef hún er látin í gegnum bréfarífum á hurð viðtakanda eða í bréfabakassa, ef viðtakandi er þar ekki merktur, sbr. 4. mgr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, nr. 364/2003.

Í framangreindu sambandi telur úrskurðarnefnd rétt að taka fram að það er á ábyrgð hvers og eins að skráning lögheimilis sé á þeim stað sem viðkomandi er búsettur, enda hefur lögheimilisskráning ýmis réttaráhrif lögum samkvæmt. Þá er það jafnframt á ábyrgð hvers og eins að gæta að því að merkja nafn sitt á þeim stað sem hann býr á skýran og skilmerkilegan hátt, sbr. 4. mgr. 6.13.1. gr. byggingarreglugerðar, nr. 112/2012. Að mati úrskurðarnefndar verður ÍSP því ekki um það kennt ef lögheimilisskráning er ekki til samræmis við búsetu fólks eða um vanrækslu fólks um að merkja bréfarífur eða bréfabakassa með fullnægjandi hætti.

Samkvæmt öllu framangreindu telur úrskurðarnefndin ljóst að ÍSP fór eftir þeim lögum og reglugerðum sem um dreifingu almennra bréfasendinga gilda, við dreifingu á bréfasendingum kæranda.

3.3. Um póstfangagrunn

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, annast Persónuvernd eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála úrskurðar því ekki um hvort ÍSP starfræki póstfangagrunn í samræmi við lög, nr. 77/2000, þar sem það heyrir ekki undir lögbundið hlutverk nefndarinnar.

3.4. Skaðabætur og krafa um endurgreiðslu

Kærandi hefur haft uppi kröfu um endurgreiðslu póstburðargjalda vegna þeirra bréfa sem voru endursend, sbr. 37. gr. laga um póstpjónustu. Að mati úrskurðarnefndar er ljóst að endursending bréfa leiðir ekki ein og sér til réttar til endurgreiðslu póstburðargjalda, enda er endursending í raun hluti af þeirri þjónustu sem ÍSP veitir. Líkt og rakið hefur verið að framan hefur ÍSP heimild og er jafnframt skylt í vissum tilvikum að endursenda bréf til sendanda. Í því felst ákveðið hagræði fyrir sendanda bréfanna, sem þannig fær upplýsingar um að bréfið hefur ekki verið mótttekið af viðtakanda þess, auk þess sem hann hefur tækifæri til þess að afla frekari upplýsinga um heimilisfang viðtakanda og getur eftir atvikum sent bréfið að nýju. Í ljósi framangreinds og niðurstöðu úrskurðarnefndar um útburð bréfasendinga kæranda af hálfu ÍSP, telur úrskurðarnefndin ekki tilefni til þess að fallast á kröfu kæranda um endurgreiðslu póstburðargjalda.

Kærandi gerir einnig kröfu um greiðslu skaðabóta úr hendi ÍSP vegna útburðar á bréfasendingum sínum. Í því sambandi er áréttað að kærandi valdi að senda bréfasendingar sínar með almennum pósti, en ekki var notast við ábyrgðarpóst. Þá er tekið fram að samkvæmt 39. gr. laga um póstpjónustu ber póstrekanda ekki að greiða skaðabætur fyrir almennar sendingar sem glatast, hvort sem það er að öllu leyti eða einhverju leyti. Að því er varðar skaðabótakröfu kæranda, telur úrskurðarnefndin að í ljósi framangreinds og niðurstöðu nefndarinnar um útburð bréfasendinga kæranda, ekki vera tilefni til þess að fallast á slíka kröfu.

Með vísan til framangreinds er ákvörðun PFS um að hafna kröfu kæranda um endurgreiðslu og / eða skaðabætur samkvæmt lögum um póstpjónustu, nr. 19/2002, staðfest.

4.

Í ljósi alls framangreinds er hin kærða ákvörðun staðfest.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

V. Úrskurðarorð

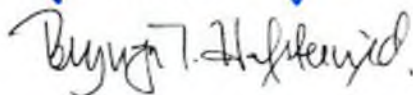
Ákvörðun PFS nr. 18/2016, frá 17. nóvember 2016, um framkvæmd útburðar Íslandspósts ohf. á póstsendingum vegna atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA, er staðfest.

Málkostnaður að fjárhæð 1.595.000 kr. greiðist úr ríkissjóði.

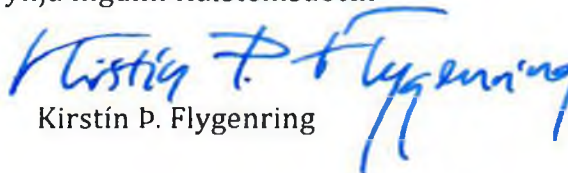
Reykjavík, 30. mars 2017



Þórður Bogason formaður



Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir



Kirstín Þ. Flygenring



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 18/2016

Framkvæmd útburðar Íslandspósts ohf. á póstsendingum vegna atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA

I.

Erindið

Með bréfi, dags. 22. apríl 2016, barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) kvörtun frá Alþýðusambandi Íslands (hér eftir ASÍ) á hendur Íslandspósti (hér eftir ÍSP). Kvörtunin kom í framhaldi af bréfaskriftum sem átt höfðu sér stað á milli lögmanns ASÍ og ÍSP vegna framkvæmdar ÍSP á útburði póstsendinga til félagsmanna ASÍ vegna kosninga sem farið höfðu fram á vegum þeirra um kjarasamning sem ASÍ hafði skrifað undir fyrir hönd félagsmanna sinna við Samtök Atvinnulífsins (hér eftir SA). En tilgangur með kosningunum var að spyrja félagsmenn ASÍ um hvort þeir samþykktu nýgerðan nýgerða kjarasamninga.

Að mati ASÍ hafði framkvæmd útburðarins ekki verið í samræmi við þau lög og þær reglugerðir sem gilda um starfsemi ÍSP.

Í erindi ASÍ til PFS er krafa samtakanna orðuð með eftirfarandi hætti:

„Að kostnaður vegna 3210 póstsendinga sem ekki var gerð tilraun til þess að bera út verði endurgreiddur og skaðabætur greiddar. Að ÍSP verði bannað að halda póstfangagrunn sinn eða gert skylt að opna hann og nota við póstdreifingu.“

Með kvörtun ASI fylgdu með bréfaskipti og tölvupóstar sem gengið höfðu á milli ASI og ÍSP um framkvæmd þeirrar póstdreifingar ÍSP sem ágreiningur er um í málinu

Kvörtun ásamt gögnum málsins var send ÍSP með bréfi dags. 3. maí 2016. Í bréfinu sagði m.a:

„Póst- og fjarskiptastofnun hefur móttækið kvörtun frá Alþýðusambandi Íslands, dags. 22. apríl 2016, þar sem kvartað er yfir synjun á útburði pósts á skráð lögheimili á grundvelli ólögætrar skráningar í lokaðan pósthagrunn Íslandspósts.

[...]

Krafa ASÍ er að kostnaður vegna 3210 póstsendinga sem ekki hafi verið gerð tilraun til þess að bera út verði endurgreiddur og skaðabætur greiddar. Að Íslandspósti verði bannað að halda pósthagrunn sinn eða gert skylt að opna hann og nota við póstdreifingu“

Með bréfi, dags. 17. maí 2016 barst PFS svar ÍSP, í því segir eftirfarandi:

„Íslandspóstur ohf („Íslandspóstur“) hefur fengið til umsagnar kvörtun frá Alþýðusambandi Íslands þar sem kvartað er yfir því sem sagt er vera „synjun“ á útburði pósts á skráð lögheimili á grundvelli ólögætrar skráningar í lokaðan pósthagrunn Íslandspósts.

Alþýðusamband Íslands hafði áður kvartað beint til Íslandspósts. Í svarbréfi Íslandspósts, dags. 8. apríl 2016, til Alþýðusambands Íslands kemur fram afstaða félagsins ásamt skýringum og athugasemdum. Íslandspóstur hefur engu við það bréf að bæta og vísar hér með til þess sem svar við kvörtun Alþýðusambands Íslands.“

Með tölvupósti, dags. 30. maí 2016 var bréf ÍSP sent ASÍ til upplýsingar og jafnframt óskað eftir upplýsingum um hvort ASÍ teldi þörf á að koma að einhverjum frekari sjónarmiðum í málinu. Svar barst þann sama dag að svo væri ekki.

Verður nú gerð grein fyrir þeim gögnum sem vísað er til hér að ofan eftir því sem ástæða er til.

II. Forsaga

1.

Bréf ASÍ til ÍSP, dags. 7. mars 2016

ASÍ lýsir aðdraganda málsins með eftirfarandi hætti í bréfi samtakanna til ÍSP, dags. 7. mars. 2016.

Þann 12.2. 2016 voru pósthagðar hjá Íslandspósti 74.721 bréfsendingar til félagsmanna aðildarsamtaka ASÍ. Um var að ræða umslag hvar í var eitt A4 blað með upplýsingum um kjarasamning ASI og SA frá 21.1. 2016 ásamt lykilorði vegna aðgang að rafrænni atkvæðagreiðslu um nefndan kjarasamning. Dreifing hófst skv. fyrirmælum ASÍ, 15.2 2016 og skyldi atkvæðagreiðslu lokið 24.2.2016.

Fyrirtækið Advania annaðist um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og fyrirtækið Umslag hvað varðar prentun o.fl. Kjörskrár aðildarsamtaka ASÍ var komið til Advania í formi kennitöluskrár. Prentun heimilisfangs byggðist á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá.

Strax þann 15.2.2016 voru afhentar á skrifstofu ASÍ um það bil 1.500.- „óskilasendingar“ og daginn eftir álíka magn. Dagana á eftir bárust síðan endursendingar en í minna mæli. Þann 17.2. var haft samband við þjónustustjóra Íslandspóst, og borin fram kvörtun. Í framhaldinu var sendur eftirfarandi tölvupóstur til Íslandspóst:

„Vísað er til samtals fyrr í dag vegna póstsendinga fyrir Alþýðusamband Íslands. Mótmælt er harðlega því verklagi Íslandspóst að skila ekki pósti skv. áritun á lögheimili viðtakanda. Um 3000 bréf af liðlega 75000 sem póstburðargjöld hafa verið greidd af hafa nú verið afhent á skrifstofu ASÍ án þess að þau hafi verið borin út. Skv. upplýsingum þínum er endursending byggð á upplýsingum starfsmanna Íslandspóst um að tilteknir einstaklingar hafi ekki aðsetur þar sem lögheimili þeirra er skráð. Hin endursendu umslög eru flest merkt með bleikum miða, sum eru með engum miða auk þess í þessum endursendingarbunkum frá Íslandspósti eru sendingar sem sendar hafa verið frá Stólpa og Ríkisskattstjóra eins og umslög þeirra bera skýrt með sér. Hér með er þessu verklagi og framkvæmd mótmælt og þess krafist að Íslandspóstur sæki þessar endursendingar hingað á skrifstofu ASI og komi þeim til skila á lögheimili viðtakanda, en það er það heimilisfang sem á þau er ritað. Bréf þessi varða framkvæmd allsherjaratkvæðagreiðslu meðal félagsmanna ASÍ. Sú atkvæðagreiðsla stendur næstu daga og því brýnt að brugðist sé hratt og vel við. Áskilinn er réttur til þess að halda Íslandspósti til ábyrgðar.“

Þann 18.2. 2016 hafi síðan borist svar frá ÍSP þar sem skilningi ASI sé mótmælt (tölvupóstur) Jafnframt hafi ÍSP sótt endursendingar á bréfum Stólpa o.fl. og sendingar á Egilsstaði þann 20.2. 2016 sem endursendar höfðu verið en báru engar skýringar með sér.

Mótmæli ASÍ við verklagi ÍSP byggði félagið á eftirfarandi lagaákvæðum:

Mótmæli ASÍ vegna framkvæmdar Íslandspóst byggja á því, að skv. skýru ákvæði 4. mgr. 31. gr. laga nr. 19 frá 2002 um pósthjónustu skal póstsendingu dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfaþak eða pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Póstrekendum er skv. þessu ákvæði einungis heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfaþakassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Tæmandi talningu er síðan að finna í 32. gr. sömu laga um hvenær ekki telst hægt að koma póstsendingum til skila en það þá vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars land. Tilvísanir Íslandspóst til innanhúsreglna eða annarra reglna sem ekki eru í samræmi við framangreindar meginreglur og sem Íslandspóstur byggir á í andsvörum sínum er mótmælt en um 3000 endursendingar byggja á mati starfsmanna Íslandspóst án þess að tilraun hafi verið gerð til útburðar.

Áritun fyrrgreindra sendinga byggir á þjóðskrá sem haldin er skv. lögum um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54 frá 1962. Þar eru skráð lögheimili manna er um skráningu þeirra gildir lög nr. 21 frá 1990. Þar segir í 2. mgr. 10. gr. „Tilkynning um að lögheimili sé að heimili annars verður ekki tekin til greina ef hann mótmælir því að lögheimilið sé talið hjá honum.“ Í 1. mgr. sömu greinar segir síðan að ákvæði laga nr. 73 frá 1952 gildi um tilkynningar aðsetursskipta gildi um breytingar á skráningu lögheimila. 9. gr. þeirra laga geymir ítarlegar reglur í þessu efni en þar segir m.a.: „...Hver húsráðandi er skyldur til að tilkynna aðsetursskipti einstaklinga, sem taka sér aðsetur í húsnæði á hans vegum eða hverfa úr því, eftir sömu reglum og þeir sjálfir

eru tilkynningarskyldir. Sama skylda hvílir á forstöðumönnum hæla, sjúkrahúsa, skóla gistihúsa, fangelsa og annarra slíkra stofnana. Enn fremur ber hverjum húseiganda að fullnægja tilkynningarskyldu fyrir einstaklinga í húsnæði hans en hann er ekki ábyrgur fyrir því, að tilkynningarskyldu sé fullnægt fyrir framleigutaka í húsi hans. „

Samkvæmt þessum lagafyrirmælum eru löglíkur taldar á því, að aðsetur manna og búseta sé skv. skráðu lögheimili og rétt í skilningi laga. Jafnframt er hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili. Engar lagaheimildir eru til þess að safna saman og halda aðrar skrár um aðsetur mann.

Íslandspósti ber skylda til þess að taka við og dreifa pósti í samræmi við lög og áritun sendanda. Fyrirtækið hefur engar heimildir að lögum til þess að neita að afhenda póstsendingar á skráð og óumdeild lögheimili manna hér á landi ef frá eru taldar tæmandi reglur 32. gr. laga nr. 19 frá 2002 um póstpjónustu. Fjarri lagi getur fyrirtækið byggt slíka neitun á upplýsingum einstakra bréfbæra, húsráðenda sem vanrækja tilkynningarskyldu sína eða öðrum þeim ástæðum sem fyrirtækið hefur borið fyrir sig í samskiptum við ASÍ.

Í einu af svari fyrirtækisins segir jafnframt að „*Allar heimilisfangabreytingar [séu] skráðar í Póstfangagrunn Póstsins*“. Þessi skrá virðist vera einkaskrá fyrirtækisins sem seldur er aðgangur að og haldin án tilskilinna leyfa skv. lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000.

Atkvæðagreiðsla um kjarasamning ASÍ og SA er lokið og lauk án þess að rúmlega 3000 félagsmönnum gæfist tækifæri til þess að nýta sér atkvæðisrétt sinn. Hér eru fyrri mótmæli við þjónustuneitun ítrekuð.

Gerð er krafa til þess að endurgreiddur verði sendingarkostnaður ASÍ vegna þeirra fyrstu 3120 póstsendinga sem bárust ASI fyrstu tvo daga atkvæðagreiðslunnar og sem aldrei var gerð tilraun til þess að bera út. Með vísan til 45. gr. laga um póstpjónustu er þess krafist að fyrirtækið viðurkenni bótaskyldu vegna þjónustuneitunar sinnar og að teknar verði upp viðræður um fjárhæð bóta. ASÍ mun í náinni framtíð þurfa að láta framkvæma viðlíka allsherjar atkvæðagreiðslur og þá sem nú hefur verið framkvæmd. Brýnt er að fyrir liggja skýrar samskiptareglur við Íslandspóst í því efni.

Með kvörtun ASÍ fylgdu einnig afrit af samskiptum félagsins við forstöðumann þjónustumála, frá 17. febrúar til 19. febrúar 2016.

2.

Bréf Íslandspósts, dags. 8. apríl 2016

ÍSP svaraði kvörtun ASI, með bréfi dags. 8. apríl 2016. Málsvikum lýsir fyrirtækið með eftirfarandi hætti:

„.....Í erindinu er rakin sú afstaða ASÍ að ÍSP hafi borið að afhenda umræddar sendingar, sem endursendar voru ASI í febrúar sl., á skráð lögheimili viðtakenda, óháð því hvort viðkomandi væri þar búsettur í reynd. Í erindinu er þess krafist að ÍSP endurgreiði kostnað ASI vegna

póstsendinganna og viðurkenni bótaskyldu með vísan til 45. gr. laga nr. 19/2002, um póstþjónustu.“

Síðan segir ÍSP:

„Líkt og rakið hefur verið í fyrri samskiptum ÍSP og ASÍ vegna málsins er það afstaða ÍSP að meðhöndlun umræddra póstsendinga hafi í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, svo og lög nr. 19/2002 um póstþjónustu og reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu með síðari breytingum. Þá hefur Póst- og fjarskiptastofnun ekki gert athugasemdir við fyrirkomulagið í framkvæmd.

Hvað varðar lagagrundvöll fyrir þeim útburði sem framkvæmdur var og þeirri afstöðu sem fyrirtækið hélt fram í samskiptum sínum við ASÍ, segir eftirfarandi:

„Í 4. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002 kemur fram að póstsendingu skuli dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfastassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem að utanáskrift segir að öðru leyti til um. Póstrekendum er heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfastassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Póst- og fjarskiptastofnun hefur staðfest það í ákvörðun nr. 1/2012, að bréfarifur og bréfastassar viðtakanda samræmast ekki ákvæði byggingarreglugerðar þegar viðtakendur póstsending merkja ekki heimili sitt með fullu nafni heimilismanna. Í þeim tilvikum er ÍSP því heimilt að endursenda póstsendingar til sendanda, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002.“

Í 32. gr. laga nr. 19/2002 er fjallað um óskilasendingar. Þar kemur fram að óskilasendingum sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands skal póstrekkandi endursenda til sendanda.

Í 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu nr. 364/2003, sem sett er með heimild í 6 og 35. gr. laga nr. 19/2002, er fjallað um afhendingu póstsendingar. Þar segir meðal annars að póstsendingu skuli dreift eða hún afhent þeim sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskriftin segir að öðru leyti til um. Sérstaklega er fjallað um afhendingu á almennum bréfastasendingum í ákvæðinu og segir meðal annars að slíkar bréfastasendingar teljist réttilega afhentar þegar bréfsberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans eða starfsmanni í móttöku ef viðkomandi er fyrirtæki. Teljist slíkar sendingar réttilega afhentar ef bréfsberi hefur sett þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfastassa, ef viðtakandi er þar merktur.

Í 18. gr. reglugerðarinnar er einnig að finna ákvæði um óskilasendingar. Þar kemur fram að póstsendingu telst ekki hafa verið skilað: a) Þegar viðtakandi skorast undan að taka við henni; b) þegar viðtakandi er fluttur eða finnst ekki; c) þegar sending hefur ekki verið sótt innan reglulegs geymslutíma þrátt fyrir að tilkynning hafi verið send út um komu hennar. Á sendingar sem ekki verður komið til skila skal að jafnaði rita ástæðuna fyrir því. Í því skyni má nota sérstaka miða eða stimpla.

Líkt og rakið hefur verið í fyrri samskiptum ÍSP við ASÍ vegna málsins voru umrædd bréf endursend ASÍ þar sem viðtakandi var í þeim tilvikum ýmist ekki merktur á póstkassa á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfs sagði til um eða fyrir lá, svo sem á grundvelli tilkynningar

frá viðtakanda sjálfum eða núverandi íbúum á heimilisfangi samkvæmt utanáskrift bréfs, að viðtakandi var ekki lengur búsettur á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfsins sagði til um.

Að mati ÍSP verður sú krafa ekki ráðin af lögum nr. 19/2002, lögskýringargögnum með lögnum né reglugerðarákvæðum settum á grundvelli heimildar í lögnum að póstrekkandi beri að afhenda póstsendingu á skráð lögheimili viðtakanda samkvæmt þjóðskrá, þegar póstrekkandi hefur upplýsingar um að viðtakandi sé sannanlega ekki búsettur á skráðu lögheimili sínu eð viðkomandi ekki merktur á bréfarífu eða bréfastassa. Þvert á móti telur ÍSP ljóst af framangreindum ákvæðum laga nr. 19/2002 og reglugerðarákvæðum settra á grundvelli laganna, að markmið þeirra sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur rétts viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segir til um, þegar ljóst er að réttur viðtakandi fyrirfinnst þar ekki. Að mati ÍSP ganga ákvæði laga nr. 19/2002, sbr. einnig til hliðsjónar ákvæði reglugerðar nr. 364/2003, sem sett voru á grundvelli laganna, frammar tilvísuðum ákvæðum sem rakin eru í erindi ASÍ. Liggi þannig fyrir að viðtakandi er sannanlega ekki búsettur á þeim stað sem utanáskrift sendingar segir til um eða að viðkomandi er ekki merktur á bréfarífu eða bréfastassa þá ber póstrekkandi, að mati ÍSP, með vísan til framangreindra ákvæða, að endursenda umræddar póstsendingar til sendanda með útskýringum, líkt og gert var í tilviki ASÍ, þrátt fyrir að viðtakandi kunnir enn að vera skráður með lögheimili sitt þar samkvæmt þjóðskrá.

Um póstfangagrunn tók félagið eftirfarandi fram:

„Að því er varðar athugasemdir í erindi ASÍ um Póstfangagrunn ÍSP þá er rétt að geta þess að grunnurinn hefur verið rekin með vitneskju Persónuverndar og hefur stofnunin ekki gert athugasemdir við rekstur hans.“

Með vísan til framangreinds er það mat ÍSP að umrædd endursending póstsendinga ASÍ hafi samrýmt lögum og reglum. Er því þannig hafnað að ÍSP beri að endurgreiða ASÍ sendingarkostnað vegna umræddra bréfa eða að ÍSP beri nokkra skaðabótaábyrgð á meintu tjóni ASÍ vegna bréfanna.

III.

Niðurstaða

1.

Málavextir

Málavextir eru í stuttu máli þeir, að ASÍ afhenti ÍSP til dreifingar tæplega 75.000 póstsendingar sem ætlað var til dreifingar til félagsmanna aðildarsamtaka ASÍ. Efni póstsendinganna var lykilorð, sem félagsmenn þurftu að nota við rafræna atkvæðagreiðslu í tengslum við nýgerða kjarasamninga. Prentun heimilisfangs byggði á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá og telur ASÍ að Íslandspósti hafi verið skylt að dreifa þessum tilteknu póstsendingum samkvæmt áritun á bréfunum sem byggðu á skráðu lögheimili viðtakanda.

Eftir að dreifing hófst endursendi ÍSP ASÍ rúmlega 3000 póstsendingar með þeim skýringum að um væri að ræða svokallaðar óskilasendingar. Aðilum greinir á hvort ÍSP hafi verið heimilt að endursenda þessar sendingar. Verður nú gert grein fyrir þeim sjónarmiðum aðila sem máli skipta við úrlausn málsins sem og afstöðu stofnunarinnar til þeirra.

2.

Lögheimilisskráning o.fl.

2.1.

Sjónarmið ASÍ

ASÍ heldur því fram að ÍSP sé skylt að bera út póstsendingar í samræmi við áritun á bréfinu sjálfu, sem byggir á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga um lögheimili nr. 21/1990, er lögheimili manns sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu og samkvæmt 2. mgr. telst maður hafa fasta búsetu þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómstundum sínum, hefur heimilismuni sína og svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða eða annarra hliðstæðra atvika.

Þá vísar ASÍ einnig til 10. gr. laganna, þar sem fram kemur að ákvæði laga um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952, skulu gilda um breytingar á lögheimili samkvæmt lögnum eftir því sem við á, en í 2. mgr. 9. gr. laganna komi eftirfarandi fram: „...*Hver húsráðandi er skyldur til að tilkynna aðsetursskipti einstaklinga, sem taka sér aðsetur í húsnæði á hans vegum eða hverfa úr því, eftir sömu reglum og þeir sjálfir eru tilkynningarskyldir. Sama skylda hvílir á forstöðumönnum hæla, sjúkrahúsa, skóla gistihúsa, fangelsa og annarra slíkra stofnana. Enn fremur ber hverjum húseiganda að fullnægja tilkynningarskyldu fyrir einstaklinga í húsnæði hans en hann er ekki ábyrgur fyrir því, að tilkynningarskyldu sé fullnægt fyrir framleigutaka í húsi hans.* „

Telur ASÍ að samkvæmt þessum lagafyrirmælum séu löglíkur taldar á því, að aðsetur manna og búseta sé skv. skráðu lögheimili og rétt í skilningi laga. Jafnframt er hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili. Jafnframt bendir ASÍ á að engar lagaheimildir eru til þess að safna saman og halda aðrar skrár um aðsetur mann.

2.2.

Sjónarmið ÍSP

ÍSP aftur á móti vísar til að meðhöndlun umræddra póstsendinga hafi í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, svo og lög nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu með síðari breytingum. Bendir ÍSP sérstaklega á 1. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002 þar sem kemur fram að póstsendingu skuli dreift til að afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðkomandi eða þangað sem að utanáskrift segir að öðru leyti til um.

Í 32. gr. laga nr. 19/2002 er fjallað um óskilasendingar, þar kemur fram að óskilasendingum sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands skuli póstrekaði endursenda til sendanda.

Í 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, sem sett er með heimild í 6 og 35. gr. laga nr. 19/2002, er fjallað um afhendingu póstsendingar. Þar segir meðal annars að póstsendingu skuli dreift eða hún afhent þeim sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskriftin segir að öðru leyti til um. Sérstaklega er fjallað um afhendingu á almennum bréfasendingum í ákvæðinu og segir meðal annars að slíkar bréfapóstsendingar teljist réttilega afhentar þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans eða starfsmanni í móttöku ef viðkomandi er fyrirtæki. Teljist slíkar sendingar réttilega afhentar ef bréfberi hefur sett þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfabakka, ef viðtakandi er þar merktur.

Í 18. gr. reglugerðarinnar er einnig að finna ákvæði um óskilasendingar. Þar kemur fram að póstsendingu telst ekki hafa verið skilað: a) Þegar viðtakandi skorast undan að taka við henni; b) þegar viðtakandi er fluttur eða finnst ekki; c) þegar sending hefur ekki verið sótt innan reglulegs geymslutíma þrátt fyrir að tilkynning hafi verið send út um komu hennar. Á sendingar sem ekki verður komið til skila skal að jafnaði rita ástæðuna fyrir því. Í því skyni má nota sérstaka miða eða stimpla.

ÍSP dregur síðan eftirfarandi ályktanir af lögum um pósthjónustu sem og reglugerð um alþjónustu:

„Að mati ÍSP verður sú krafa ekki ráðin af lögum nr. 19/2002, lögskýringargögnum með lögnum né reglugerðarákvæðum settum á grundvelli heimildar í lögnum að póstrekkandi beri að afhenda póstsendingu á skráð lögheimili viðtakanda samkvæmt þjóðskrá, þegar póstrekkandi hefur upplýsingar um að viðtakandi sé sannanlega ekki búsettur á skráðu lögheimili sínu eða viðkomandi ekki merktur á bréfarifu eða bréfabakka. Þvert á móti telur ÍSP ljóst af framangreindum ákvæðum laga nr. 19/2002 og reglugerðarákvæðum settra á grundvelli laganna, að markmið þeirra sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur rétts viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segir til um, þegar ljóst er að réttur viðtakandi fyrirfinnst þar ekki. Að mati ÍSP ganga ákvæði laga nr. 19/2002, sbr. einnig til hliðsjónar ákvæði reglugerðar nr. 364/2003, sem sett voru á grundvelli laganna, frammar tilvísuðum ákvæðum sem rakin eru í erindi ASÍ. Liggi þannig fyrir að viðtakandi er sannanlega ekki búsettur á þeim stað sem utanáskrift sendingar segir til um eða að viðkomandi er ekki merktur á bréfarifu eða bréfabakka þá ber póstrekkandi, að mati ÍSP, með vísan til framangreindra ákvæða, að endursenda umræddar póstsendingar til sendanda með útskýringum, líkt og gert var í tilviki ASÍ, þrátt fyrir að viðtakandi kunnir enn að vera skráður með lögheimili sitt þar samkvæmt þjóðskrá.“

2.3.

Afstaða PFS

Markmið póstútburðar er að koma póstsendingum til skila til einstaklinga, hvort sem er til heimilis eða vinnu. Þannig er það ekki sjálfstætt markmið að póstsending sé afhent á tiltekinn áfangastað samkvæmt utanáskrift. Utanáskrift er leið til þess að ná því markmiði að póstsending berist til rétts viðtakanda.

PFS getur á hinn bóginn tekið undir það sjónarmið ASÍ að ákveðnar löglíkur séu fyrir því að einstaklingur sé til heimilis þar sem hann hefur skráð lögheimili og að sem meginreglu eigi að bera út póstsendingar miðað við skráð lögheimili, enda löglíkur fyrir því að viðkomandi sé til heimilis þar sem hann er með skráð lögheimil. Hins vegar hefur ÍSP ekkert forræði á þeirri

skráningu og/eða nauðsynlegum breytingum á skráningunni, þegar viðkomandi einstaklingur flytur. Skiptir þá engu máli hvort um varanlegan flutning er að ræða eða tímabundinn, eins og oft er í tilvikum námsmanna. Skyldan til að tilkynna um aðsetursskipti hvílir þannig yfirleitt á viðkomandi einstaklingi. Jafnframt er það þekkt staðreynd að lögheimilisskráning er ekki endilega besta heimildin um raunverulegan íverustað einstaklinga, sbr. t.d. sá fjöldi póstsendinga sem ekki náðist að koma til skila miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir í málinu, alls 3.210 póstsendingar af liðlega 75.000 póstsendingum.

Enda er það svo að í lögum um pósthjónustu, sem og reglugerð um alþjónustu, er hvergi minnst á lögheimilisskráningu viðtakanda, né hún gerð að skilyrði fyrir rétttri afhendingu póstsendinga. Þvert á móti er talið upp í 1. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002, sbr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, hvernig standa skal að rétttri afhendingu. Áhersla laganna er þar einkum á, að finna skal réttan viðtakanda póstsendingarinnar. Engin þörf hefði verið á að telja upp þessar mismunandi leiðir að því er varðar rétta afhendingu póstsendingu ef sú regla hefði átt til að gilda án undantekninga, þ.e. að rétt afhending póstsendinga myndi einungis vera til staðar ef afhent væri á skráð lögheimili, eins og ASÍ krefst, jafnvel þó að póstrekkandi væri kunnugt um að viðkomandi byggi þar ekki lengur. Að mati PFS myndi það ekki þjóna hagsmunum sendanda né viðtakanda ef útburðarreglur væru það strangar að einungis mæti afhenda á skráð lögheimili/samkvæmt utanáskrift, og að póstrekkandi væri ekki heimilt að taka tillit til utanaðkomandi vitneskju, sem benti til þess að viðkomandi væri fluttur annað.

Ofangreindum reglum til fyllingar eru síðan ákvæði laganna og reglugerðar um alþjónustu um hvernig fara eigi með óskilasendingar. Samkvæmt 32. gr. laganna skal póstrekkandi endursenda til sendanda þær óskilasendingar sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands. Hliðstæðar reglur koma fram í 18. gr. reglugerðar um alþjónustu en þar eru talin upp eftirfarandi tilvik *a) Þegar viðtakandi skorast undan að taka við henni; b) þegar viðtakandi er fluttur eða finnst ekki; c) þegar sending hefur ekki verið sótt innan reglulegs geymslutíma þrátt fyrir að tilkynning hafi verið send út um komu hennar.*

Þessu skylt eru reglur um áframsendingar bréfa, þar sem einstaklingar geta keypt sér þá viðbótahjónustu að senda bréf áfram, t.d. bréf sem stílað er á skráð lögheimili, á annan afhendingarstað en utanáskrift segir til um. En þessar reglur hafa einnig það að markmiði að auka líkur á að póstsendingar komist til skila til hins raunverulega viðtakanda.

Með vísun til alls ofangreinds verður að telja að sú framkvæmd sem ÍSP viðhafði við útburð á þeim póstsendingum sem um er deilt í málinu hafi verið í samræmi við lög um pósthjónustu nr. 19/2002 og reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003.

3.

Um póstfangagrunn og fl.

3.1.

Sjónarmið ASÍ og ÍSP

Einn af kröfum ASÍ er að ÍSP verði gert óheimilt að starfrækja póstfangagrunn sinn. Í svari ÍSP vegna þessa kom fram að póstfangagrunnurinn hafi verið rekinn með vitneskju Persónuverndar og að stofnunin hafi ekki gert athugasemdir við rekstur hans.

3.2.

Afstaða PFS

Póstfangagrunnur ÍSP er notaður til að halda skrá um hvar viðskiptavinir/viðtakendur póstsendinga eru staðsettir. Tilgangur póstfangagrunns er einkum að auðvelda útburð póstsendinga og þá um leið auka líkur á að póstsendingar komist til viðtakanda hverju sinni og minnka um leið líkur á því að póstsendingar séu bornar út á heimilisföng þar sem vitað er að viðkomandi er fluttur, enda almennt litið á grunninn, sem mikilvægt tæki til að auka gæði þjónustunnar. Póstfangagrunnur ÍSP er þannig í beinum tengslum við kjarnastarfsemi félagsins.

Samkvæmt gögnum málsins byggði ÍSP upplýsingar um að viðkomandi væri fluttur, ýmist á upplýsingum frá bréfberum, skráningum í póstfangagrunn þar sem viðkomandi tilkynnti flutning og greiddi fyrir áframsendingu eða frá núverandi íbúum á þeim heimilisföngum sem um ræðir þar sem upplýst var að viðkomandi væri fluttur, sbr. t.d. tölvupóstur, dags. 19. febrúar 2016 frá ÍSP til ASÍ sem fylgdi með erindi ASÍ.

Þá má einnig benda á að póstfangagrunnur til að halda utan um raunverulegan dvalarstað einstaklinga með það að markmiði að auka líkur á að póstsendingum verði komið til skila til réttis viðtakanda. Að slíkir póstfangagrunnar eru til staðar hjá öllum fyrirtækjum, sem eru í sambærilegri stöðu og ÍSP. Í tilskipun EB nr. 6/2008, um pósthjónustu, sem ekki hefur verið innleidd inn í íslenskan rétt kemur fram að taka þurfi afstöðu til þess hvort væntanlegum samkeppnisaðilum verði veittu aðgangur að þeim og með hvaða skilyrðum, sjá nánar grein 11a í tilskipun ESB nr. 2008/6/EC.

Á sama hátt verður að líta svo á að starfræksla póstfangagrunns ÍSP sé nauðsynleg tæki til að auka gæði þjónustu fyrirtækisins og skilvirkni með því að minnka líkur á að bréf séu ekki afhent á heimilisföng þar sem sannarlega liggja fyrir upplýsingar um að viðkomandi einstaklingar eru fluttir.

Með vísun til alls ofangreinds verður að telja að póstfangagrunnur sé nauðsynlegt tæki til að útburður póstsendinga geti gengið greiðlega fyrir sig og starfræksla hans sé í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

4.

Krafa um bann eða opnun póstfangagrunnsins

4.1.

Sjónarmið ÍSP og ASÍ

Ein af kröfum ASÍ er að ÍSP opni fyrir aðgang að póstfangagrunni fyrirtækisins. Í svari ÍSP er ekki að finna afstöðu fyrirtækisins til þessarar kröfu.

4.2.

Afstaða PFS

Gagnagrunnshald um pósthöfundur felur í sér vinnslu persónuupplýsinga skv. lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þannig lýtur meðferð umræddra upplýsinga, hvort heldur sem um er að ræða vistun, miðlun eða birtingu þeirra ákvæðum fyrrnefndra laga. Það er hlutverk Persónuverndar að annast framkvæmd þeirra. Það er því ekki á valdi PFS að banna notkun grunnsins eða mæla fyrir um opin aðgang að honum. Er því óhjákvæmilegt annað en að vísa kröfu kvartanda frá hvað þetta varðar.

PFS telur þó rétt að benda á að í tilskipun ESB nr. 2008/6/EC, sem ekki hefur verið innleidd í íslensk lög, eins og áður hefur komið fram, er að finna heimild fyrir eftirlitsstjórnvalið að kveða á um aðgang að pósthagrunni.

Þá er á heimasíðu ÍSP notendum hins gefinn aðgangur að Pósthagrunninum, undir heitinu „Póstlistinn minn“¹, þar kemur eftirfarandi fram:

„Dinn eigin heimilisfangalisti, þér að kostnaðarlausu. Þú getur átt marga lista, einn fyrir jólakort og annan fyrir boðskort; Þú getur leitað í pósthagrunni eftir nafni....“

Hvort að þessi aðgangur, eins og honum er lýst á heimasíðu ÍSP sé nægjanlegur eða hentugur þegar kemur að prentun og pökkun póstsendinga í eins miklu magni og hér er um að ræða er PFS ekki kunnugt um. Stofnuninni telur hins vegar eðlilegt, m.a. í ljósi kröfu ASÍ um skýrar samskiptareglur við ÍSP, að ASÍ og ÍSP fari yfir hvort hægt sé að finna einhvern sameiginlega lausn, í ljósi þeirra hagsmuna sem hér um ræðir.

5.

Krafa um endurgreiðslu og skaðabætur

5.1.

Sjónarmið ASÍ og ÍSP

Í málinu fer ASÍ fram á að kostnaður vegna 3210 póstsendinga sem ekki hafi verið gerð tilraun til þess að bera út verði endurgreiddur og skaðabætur greiddar. ÍSP telur á hinn bóginn að umræddar endursendingar hafi samrýmst lögum og reglum. Hafnar ÍSP að fyrirtækinu beri að endurgreiða ASÍ sendingarkostnað vegna umræddra bréfa eða að ÍSP beri nokkra skaðabótaábyrgð á meintu tjóni ASÍ vegna bréfanna.

5.2.

Afstaða PFS

Póstþjónusta er skilgreint í 4. gr. laganna, þar segir: „*Þjónusta sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á póstsendingum gegn greiðslu.*“

Samkvæmt þessari skilgreiningu hefst hin eiginlega pósthagrun þegar við móttöku póstsendingar og um leið fellur greiðsluskylda á sendandann. Lögin gera því ekki ráð fyrir að sendendur geti fengið endurgreiðslu jafnvel þó að póstsendingin komist ekki til skila til þess viðtakanda sem skráður er á bréfið. Með öðrum orðum ekki verður, eins og hér stendur á, greint á milli þessara þátta þegar metið er hvort endurgreiðsluskylda hafa stofnast.

Af ofangreindu leiðir að ASÍ á ekki rétt á endurgreiðslu vegna þeirra póstsendinga sem ekki komust til skila.

Samkvæmt 38. gr. laga um pósthjónustu er pósthagrunn ekki gert skylt að greiða skaðabætur þó póstsendingum seinki. Tekur þetta ákvæði til allra póstsendinga óháð tegund. Hvað varðar svokallaðar almennar sendingar þá er ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir sendingar sem glatast, hvort sem það er að öllu eða einhverju leyti, sbr. 39. gr. laganna. Þær póstsendingar sem ASÍ pósthagrunni og hér er fjallað um teljast til almennra sendinga og falla þar með undir þetta

¹ <http://www.postur.is/leit?q=p%C3%B3stfangagrunnur>

ákvæði laga um pósthjónustu. Samkvæmt 43. gr. er ekki gert ráð fyrir því að óbeint tjón verði bætt.

Þá verður ekki talið að atvik séu með þeim hætti að þau geti fallið undir 45. gr. laga um pósthjónustu, eins og krafist er af hálfu ASÍ, en samkvæmt ákvæðinu getur PFS mælt fyrir um að póstrekanði greiði skaðabætur þrátt fyrir ábyrgðartakmarkanir laganna.

Eins og fram kemur hér að ofan er það niðurstaða PFS að meðferð ÍSP á þeim 3210 póstsendingum sem komu frá ASÍ og þá um leið endursending þeirra til ASÍ hafi verið í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu, um afhendingu póstsendinga sem og þær reglur sem gilda um endursendingu póstsendinga. Af því leiðir að hvorki er þörf á að taka afstöðu til kröfu ASÍ um endurgreiðslu né skaðabætur.

Með vísun til ofangreinds verður ekki talið að ASÍ eigi rétt á endurgreiðslu á kostnaði vegna kostnaðar við greiðslu burðagjalds, á grundvelli laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Ákvörðunarorð

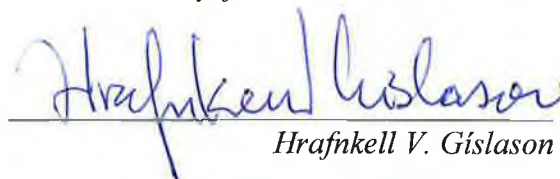
Kröfu Alþýðusamband Íslands um að banna eða opna aðgang að pósthfangagrunninum er vísað frá.

Framkvæmd Íslandspósts ohf. við útburð atkvæðakjörseðla Alþýðusambands Íslands var í samræmi við 4. mgr. 31. gr. sbr. 1. mgr. 32 gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Kröfu um endurgreiðslu og/eða skaðabætur samkvæmt lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 er hafnað.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmál.

Reykjavík, 17. nóvember 2016


Hrafnkell V. Gíslason


Friðrik Pétursson