

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

#### 1. gr.

Við 1. mgr. 5. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Í tengslum við eftirlit og athuganir mála samkvæmt ákvæðum laga um fjarskipti og laga um pósthjónustu sem ekki snúa að fjarskiptafyrirtækjum eða póstrekendum er einstaklingum og lögaðilum skylt að láta Póst- og fjarskiptastofnun í té allar upplýsingar og gögn sem hún telur nauðsynleg.

#### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

- a. Orðin „allir eftir tilnefningu Hæstaréttar“ í 3. málsl. 1. mgr. falla brott.
- b. Í stað orðsins „fjögur“ í 5. málsl. 1. mgr. kemur: tvö.
- c. Í stað orðsins „átta“ í 2. mgr. kemur: tólf.
- d. 3.–5. mgr. orðast svo:

Nú vill aðili ekki una úrskurði nefndarinnar og getur hann þá borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar. Póst- og fjarskiptastofnun getur borið úrskurð nefndarinnar undir dómstóla. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurða nefndarinnar.

Aðili getur borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Taka skal gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skal miðast við kostnað vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoð og gagnaöflun. Úrskurðarnefndin skal kveða á um fjárhæð gjalds í úrskurði sínum. Séu fleiri en eitt fjarskiptafyrirtæki eða póstrekkandi aðili að máli skal úrskurðarnefnd skipta kostnaðinum á milli aðila með hliðsjón af niðurstöðu máls að teknu tilliti til heildarveltu viðkomandi fyrirtækja á fjarskipta- eða póstmarkaði. Ekki er heimilt að gera notendum fjarskipta- og pósthjónustu eða Póst- og fjarskiptastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæði þessu. Gjöld samkvæmt þessari grein eru aðfararhæf.

- e. Við greinina bætast tvær nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Þóknun úrskurðarnefndar vegna málskots notenda fjarskipta- og pósthjónustu og málsmeðferðar fyrir nefndinni skal ákveðin af ráðherra og greiðist úr ríkissjóði. Úr-

skurðarnefnd getur að fengnu samþykki samgönguráðherra ráðið nefndinni starfslið, kallað sérfróða menn sér til aðstoðar eða falið sjálfstætt starfandi aðila að sjá um skrifstofuhald fyrir nefndina.

Um starfshætti nefndarinnar, starfsstöð, málsmeðferð, birtingu og aðfararhæfi, frestun réttaráhrifa, útgáfu, málskotsgjöld og kostnað lögadila o.fl. skal mælt fyrir í reglugerð sem ráðherra setur.

### 3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### **Ákvæði til bráðabirgða.**

Samgönguráðherra skal skipa úrskurðarnefnd í samræmi við ákvæði 2. gr. laga þessara án ástæðulauss dráttar og eigi síðar en 1. júlí 2008.

Úrskurðarnefnd sem er að störfum fyrir gildistöku laga þessara skal ljúka meðferð þeirra kærumála sem borist hafa nefndinni fyrir gildistöku laganna, enda hafi málsmeðferð vegna þeirra hafist hjá nefndinni. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að bera undir dómstóla úrskurði kærunefndar samkvæmt ákvæði þessu sem falla eftir gildistöku laga þessara.

#### **Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.**

Í frumvarpi þessu eru í fyrsta lagi lagðar til breytingar á 1. mgr. 5. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, að því er varðar eftirlitsúrræði Póst- og fjarskiptastofnunar. Ákvæði 5. gr. laganna eiga það sameiginlegt að fjalla aðeins um eftirlit stofnunarinnar með fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum. Það er hins vegar svo að lög um fjarskipti og lög um pósthjónustu hafa að geyma fjölmörg ákvæði sem beinast að öðrum en fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum. Póst- og fjarskiptastofnun hefur skort eftirlitsúrræði gagnvart slíkum aðilum og er hér lagt til að bætt verði úr þeim skorti. Lagt er til að einstaklingum og lögaðilum, öðrum en fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum, sé skylt að láta Póst- og fjarskiptastofnun í té upplýsingar og gögn sem stofnunin metur nauðsynleg í tengslum við eftirlit og athuganir sem tengjast málum sem um er fjallað í ákvæðum laga um fjarskipti og pósthjónustu.

Í frumvarpinu eru einnig lagðar til umtalsverðar breytingar á fyrirkomulagi endurskoðunar ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar. Ákvæði 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, eru að stofni til frá árinu 1996 en ljóst er að aðstæður á fjarskiptamarkaði hafa breyst verulega síðan þá. Samkeppni hefur aukist töluvert og ríkissjóður hefur hætt öllum afskiptum af fjarskiptarekstri og selt Landssíma Íslands hf. Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar hafa á undanförunum árum orðið sífellt umfangsmeiri og flóknari og byggjast þær oft á ítarlegum hagfræði-, lögfræði- og tæknilegum greiningum á fjölmörgum undirmörkuðum fjarskiptamarkaðarins. Slíkar ákvarðanir geta verið í vinnslu mánuðum eða jafnvel árum saman og er samráð haft við markaðsaðila og Eftirlitsstofnun EFTA áður en endanleg ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar liggur fyrir. Þessar ákvarðanir eru kærnanlegar til úrskurðarnefndar um fjarskipta- og póstmál. Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar sem kærðar voru til úrskurðarnefndar á árum áður voru mun minni og einfaldari í sniðum. Því þykir nú eðlilegt að ákvarðanir sem stofnunin tekur geti gengið beint til dómstóla til endurskoðunar án viðkomu hjá úrskurðarnefnd. Jafnframt hefur kostnaður vegna starfa nefndarinnar aukist verulega og því er nú lagt til að tekið verði upp málskotsgjald vegna kæru lögadila til nefndarinnar sem standi undir rekstri mála fyrir henni. Um leið er lagt til að skipan

nefndarinnar verði breytt og hún taki mið af breyttu umhverfi. Þá er lagt til að Póst- og fjarskiptastofnun geti skotið niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar til dómstóla.

Helstu breytingar sem lagt er til að gerðar verði á 13. gr. eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi er lagt til að málsaðili geti valið hvort hann beri ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar undir sérstaka úrskurðarnefnd eða beint undir dómstóla. Samkvæmt núgildandi lögum þarf málsaðili að tæma kæruleið innan stjórnssýslunnar áður en til höfðunar dómsmáls getur komið. Í öðru lagi er lagt til að Póst- og fjarskiptastofnun geti skotið úrskurðum úrskurðarnefndar til dómstóla, en sú heimild er ekki fyrir hendi í gildandi lögum. Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á skipun úrskurðarnefndar þannig að skipunartímabil styttest úr fjórum árum í tvö ár og að samgönguráðherra skipi nefndarmenn án sérstakrar tilnefningar Hæstaréttar eins og verið hefur. Í fjórða lagi er gert ráð fyrir að tekið verði upp gjald vegna kæru lögaðila til nefndarinnar. Þá eru að lokum lagðar til breytingar á málsmeðferðartíma og málshöfðunarfræstum. Lagt er til að hámarks málsmeðferðartími fyrir úrskurðarnefnd verði lengdur úr átta vikum í tólf vikur og að málshöfðunarfræstur vegna höfðunar dómsmáls verði stytur úr sex mánuðum í þrjá.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í 5. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, er kveðið á um eftirlitsúrræði Póst- og fjarskiptastofnunar. Ákvæði greinarinnar eiga það sameiginlegt að fjalla aðeins um eftirlit stofnunarinnar með fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum. Það er hins vegar svo að lög um fjarskipti og lög um pósthjónustu hafa að geyma fjölmörg ákvæði sem beinast að öðrum en fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum. Póst- og fjarskiptastofnun hefur skort eftirlitsúrræði gagnvart slíkum aðilum og er hér lagt til að bætt verði úr þeim skorti. Lagt er til að einstaklingum og lögaðilum, öðrum en fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum, sé skylt að láta Póst- og fjarskiptastofnun í té upplýsingar og gögn sem stofnunin metur nauðsynleg í tengslum við eftirlit og athuganir sem tengjast málum sem um er fjallað í ákvæðum laga um fjarskipti og pósthjónustu.

Sem dæmi um ákvæði fjarskiptalaga og pósthjónustulaga sem leggja skyldur á aðra aðila en fjarskiptafyrirtæki eða póstrekendur má nefna eftirfarandi lagaákvæði:

1. Ákvæði 7. gr. fjarskiptalaga er kveður á um úthlutun tíðna til útvarpsstöðva og aðila sem starfrækja þráðlausan fjarskiptabúnað til eigin nota (t.d. farstöðvakerfi leigubílastöðva og björgunarsveita).
2. Ákvæði 46. gr. fjarskiptalaga um óumbeðin fjarskipti sem setja tiltekna skorður á aðila sem nota fjarskiptatæknina við beina markaðssetningu.
3. Ákvæði 5. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga varðandi þagnarskyldu þess sem fyrir tilviljun, mistök eða án sérstakrar heimildar tekur við fjarskiptamerkjum eða hlustar á símtöl er varða annan aðila.
4. Ákvæði 48. gr. fjarskiptalaga er kveður á um fyrirkomulag við hljóðritun símtala.
5. Ákvæði 60. gr. fjarskiptalaga er varðar fyrirkomulag innanhússfjarskiptalagna í húsnæði áskrifenda fjarskiptaþjónustu.
6. Ákvæði 62. gr. fjarskiptalaga er varðar leyfisveitingu Póst- og fjarskiptastofnunar varðandi þráðlausan sendibúnað.
7. Ákvæði 64. gr. varðandi úrræði Póst- og fjarskiptastofnunar gagnvart fjarskiptabúnaði sem truflar önnur fjarskipti eða raskar öryggi fjarskipta.

8. Ákvæði 65. gr. fjarskiptalaga er varðar markaðssetningu einstaklinga eða lögaðila á fjarskiptabúnaði og kröfu um CE-merkingu slíks búnaðar.
9. Ákvæði 66. gr. fjarskiptalaga er varðar markaðseftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar með söluaðilum fjarskiptabúnaðar.
10. Ákvæði 68. gr. fjarskiptalaga er varðar heimildir talstöðvavarða og radióáhugamanna til starfrækslu þráðlauss fjarskiptabúnaðar og útgáfu Póst- og fjarskiptastofnunar á skírteinum þar að lútandi.
11. Ákvæði 69. gr. fjarskiptalaga er varðar heimild fjarskipta-fyrirtækja til aðgangs að landi í eigu annarra.
12. Ákvæði 71. gr. fjarskiptalaga um vernd fjarskiptavirkja gagnvart ágangi landeigenda, verktaka og sjófarenda.
13. Ákvæði 25. gr. pósthjónustulaga um skyldu til að flytja póstsendingar.
14. Ákvæði 26. gr. pósthjónustulaga er varða öryggi í póstflutningum.
15. Ákvæði 33. gr. pósthjónustulaga er varða óheimilar póstsendingar.
16. Ákvæði 34. gr. fjarskiptalaga er varða umbúðir póstsendingar.

#### Um 2. gr.

Í a-lið greinarinnar er fallið er frá því fyrirkomulagi að nefndarmenn í úrskurðarnefnd séu skipaðir eftir tilnefningu Hæstaréttar, eins og nú er, en gert er ráð fyrir að áfram sitji í nefndinni þrír menn sem skipaðir verða af samgönguráðherra og jafnmargir til vara. Skipunarvaldið verður því áfram hjá samgönguráðherra. Í b-lið greinarinnar er síðan kveðið á um að skipunartími nefndarinnar verði stytur úr fjórum árum í tvö.

Tilgangur breytinga þessara eru í fyrsta lagi að skjóta styrkari stoðum undir þá meginreglu íslenskrar stjórnskipunar að ráðherrar, hver á sínu sviði, fari í reynd með æðstu yfirstjórn stjórnáráðs og beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum í samræmi við 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar komið er á fót sjálfstæðum stjórnáráðslunefndum (úrskurðarnefndum) sviptir löggjafinn ráðherra almennum stjórnunar- og eftirlitsheimildum yfir hlutaðeigandi nefnd. Þetta verður enn augljósara með tilliti til ábyrgðar ráðherra þegar utanaðkomandi aðili tilnefnir þá nefndarmenn sem ráðherra ber að skipa og enn fremur þegar skipunartími er tiltölulega langur. Því er þessi skipan mála undantekning frá almennum stjórnskipunarreglum. (Sjá um þetta greinar um sjálfstæðar stjórnáráðslunefndir eftir Pál Hreinsson, Kristján Andra Stefánsson og Sigurð Tómas Magnússon í 4. tbl. Útljóts 2000).

Mikilvægt er að hafa í huga tilurð þess fyrirkomulags sem gildir í dag að samgönguráðherra skipi nefndarmenn eftir tilnefningu Hæstaréttar. Úrskurðarnefndin var sett á laggirnar með lögum nr. 147/1996, um Póst- og fjarskiptastofnun, en með þeim lögum var kveðið á um að úrskurðarnefndin heyrði stjórnskipulega undir ráðuneytið en væri sjálfstæð og óháð ráðuneytinu í daglegum störfum sínum. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpi til fyrrgreindra laga að sérstök áhersla hafi verið lögð á sjálfstæði nefndarinnar gagnvart stjórnvöldum. Ný lög voru sett um stofnunina árið 1999, sbr. lög nr. 110/1999, um Póst- og fjarskiptastofnun. Úrskurðarnefndin starfar nú samkvæmt lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Þegar úrskurðarnefndin var fyrst skipuð árið 1996 var megintilgangurinn að tryggja sjálfstæði úrskurðaraðilans gagnvart stjórnvöldum en ríkið var þá stærsti eignaraðilinn að hlutabréfum í Landssímanum hf. Fyrirtækið hefur verið selt og þau sjónarmið og þær sérstöku aðstæður sem áður réttlættu þessa tilhögun á skipan nefndarmanna í úrskurðarnefnd eiga ekki alls kostar við lengur varðandi þau ágreiningsmál sem varða fjarskiptamál, en langflest mál sem komið hafa til kasta úrskurðarnefndar á síðustu árum varða fjarskiptamál.

Örfá mál er varða póstin hafa komið til kasta nefndarinnar á síðustu árum og hafa þau almennt verið minni háttar og tengst kvörtunum notenda pósthjónustu gagnvart Íslandspósti hf.

Tilgangur framangreindra breytinga er í öðru lagi að lækka þann kostnað sem fallið hefur til vegna starfa úrskurðarnefndarinnar og sýna þannig ráðdeild í meðferð ríkisfjármuna. Kostnaður við rekstur nefndarinnar er um 14 millj. kr. vegna árána 2006 og 2007. Rekstur úrskurðarnefnda er almennt kostnaðarsöm aðferð fyrir ríkissjóð til að leysa úr ágreiningi. Í svari fjármálaráðherra við fyrirspurn þingmanna á árinu 2004 um kostnað við rekstur nefnda árið 2003 kom í ljós að á því ári kostuðu nefndirnar ríkissjóð 336 millj. kr. Til samanburðar hefur verið nefnt að kostnaður vegna Hæstaréttar hafi verið 103 millj. kr. árið 2004. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að töluverður kostnaður falli áfram á samgönguráðuneytið vegna kærumála sem fara fyrir úrskurðarnefnd. Hins vegar er hugsanlegt að einhver mál fari beint til dómstóla og að kostnaður ráðuneytisins lækki vegna þess. Gert er ráð fyrir að fyrirkomulag þetta feli í sér nokkurn sparnað fyrir ríkissjóð í heild. Það ætti að skapa nefndarmönnum aukid kostnaðarlegt aðhald að ráðherra skipi nefndarmenn beint án tilnefningar utanaðkomandi aðila og að skipunartíminn sé tiltölulega stuttur. Í riti sínu „Úrskurðarnefndir í stjórnslunni“, sem forsætisráðuneytið gaf út árið 2005 skoðaði Friðgeir Björnsson 58 úrskurðarnefndir. Af þessum 58 úrskurðarnefndum eru aðeins 10 nefndir þar sem allir nefndarmenn eru skipaðir af ráðherra eftir tilnefningu utanaðkomandi aðila. Í 27 nefndum tilnefnir utanaðkomandi aðili hluta nefndarmanna. Ráðherra skipar alla nefndarmenn í 21 nefnd án tilnefningar utanaðkomandi aðila. Má þar m.a. nefnda nefndir eins og yfirskattanefnd, óbyggðanefnd, úrskurðarnefnd um upplýsingamál, úrskurðarnefnd raforkumála, áfrýjunarnefnd neytendamála, kærunefnd útboðsmála, úrskurðarnefnd siglingamála og málskotsnefnd LÍN. Samkvæmt þessu er það algengara en ekki að skipun í úrskurðarnefndir fari fram án tilnefningar. Oft er þó hluti nefndarmanna skipaður í kjölfar tilnefningar. Þá ætti sú breyting sem lögð er til á 4. mgr. 13. gr. laganna og grein verður gerð fyrir hér á eftir að draga úr kostnaði við úrskurðarnefnd sem þessa en sú breyting felst í að opna leið fyrir málsaðila að skjóta ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar beint til dómstóla og létta þannig álagi af úrskurðarnefnd.

Í c-lið greinarinnar er kveðið á um að úrskurðir nefndarinnar skuli að jafnaði liggja fyrir innan tólf vikna frá því að kæra berst henni, en ekki innan átta vikna eins og gert er ráð fyrir í gildandi lögum um Póst- og fjarskiptastofnun. Hér er því kveðið á um lengdan málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar en reynsla síðustu ára hefur sýnt að átta vikna málsmeðferðartími er ekki raunhæfur. Oft er um stór og flókin mál að ræða þar sem úrskurðarnefnd kallar iðulega eftir skriflegri greinargerð frá Póst- og fjarskiptastofnun vegna viðkomandi kæru, ásamt því sem ofast er um munnlegan málflutning að ræða. Málafjöldi hefur stóruaukist síðustu ár og ekki er óalgennt að úrskurðarnefnd hafi samtímis 2–3 mál til meðferðar. Þess ber að geta að nefndarmenn í úrskurðarnefndum af þessu tagi sinna þessum störfum langoftast sem hlutastarfi með annarri vinnu. Málsmeðferðartími hjá þeirri nefnd sem starfað hefur síðustu ár hefur í nokkrum málum farið vel fram yfir þær átta vikur sem kveðið er á um í núgildandi lögum og einnig vel fram yfir þær tólf vikur sem hér er lagt til að verði hámarks málsmeðferðartími. Mikilvægt er hins vegar að mál dragist ekki fyrir úrskurðarnefnd í meira en tólf vikur þar sem fjarskiptageirinn er því marki brenndur að hröð tækniþróun á sér stað og aðstæður geta verið mjög fljótar að breytast.

Í nýrri 3. mgr. 13. gr. er samkvæmt frumvarpinu kveðið á um að aðili máls geti skotið úrskurði úrskurðarnefndar til dómstóla. Málshöfðunarfrestur er þó stytur úr sex mánuðum í þrjá. Telja verður mikilvægt að mál sem varða ágreining um ákvarðanir Póst- og fjarskipta-

stofnunar komi sem fyrst til kasta dómstóla og er því rétt að kveða á um styttri málshöfðunarfrest þessara mála. Þetta er í samræmi við sjónarmið er fram koma í rammatilskipun ESB (2002/21/EB) og framkvæmdina hjá langflestum ríkjum ESB. Jafnframt verður að telja líklegt að í málum sem þessum verði óskað flýtimeðferðar í samræmi við 123. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála í héraði. Málshöfðunarfrestur þessi er hliðstæður þeim þriggja mánaða fresti sem kveðið er á um varðandi ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins í 18. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. 9. gr. laga nr. 67/2006 um breytingu á þeim lögum.

Þá er gert ráð fyrir því nýmæli að Póst- og fjarskiptastofnun geti borið úrskurð úrskurðarnefndar undir dómstóla. Mikilvægt er að stofnunin geti, eftir atvikum, varið fyrir dómstólum niðurstöðu ákvarðanna sinna sem úrskurðarnefnd hefur ógilt eða breytt. Slíkt leiðir óneitanlega til jafnræðis aðila máls og ætti að geta leitt til vandaðri úrlausna úrskurðarnefndar ef nefndarmenn eru meðvitaðir um að Póst- og fjarskiptastofnun geti einnig skotið úrskurðum nefndarinnar til dómstóla. Oft er um að ræða stór og mikilvæg mál sem jafnvel hafa verið til meðferðar hjá Póst- og fjarskiptastofnun í nokkur ár, eins og t.d. ákvarðanir sem teknar eru í kjölfar ítarlegra markaðsgreininga á fjölmörgum undirmörkuðum fjarskiptamarkaðarins. Mál þessi er oft stefnumótandi á markaði og er fyrst og fremst ætlað að stuðla að aukinni samkeppni í fjarskiptum, neytendum til hagsbóta. Því er ljóst að mikilvægt er að stofnunin geti borið úrskurði nefndarinnar undir dómstóla.

Samkvæmt meginreglu stjórnsluréttar er úrlausn æðra setts stjórnvalds um skýringu á lögum bindandi fyrir lægra sett stjórnvald. Getur hið lægra setta stjórnvald því aðeins hlutast til um að fá úrskurði æðra setts stjórnvalds (t.d. úrskurðarnefndar) hnekkt að til staðar sé ótvíræð lagaheimild fyrir það að skjóta deiluefninu til dómstóla. Sem dæmi um slík lagaákvæði má nefna 18. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, þar sem stjórnvald getur borið úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál undir dómstóla, og lög nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, eins og þeim var breytt með lögum nr. 140/2004, þar sem stjórn LÍN getur borið úrskurð málskotsnefndar undir dómstóla. Þess má geta að ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins voru fram til ársins 2006 kærnanlegar til sérstakrar úrskurðarnefndar. Með lögum nr. 67/2006 var lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, breytt á þann veg að úrskurðarnefndin var lögð niður og kveðið á um beina málskotsheimild til dómstóla. Rætt var um að veita Fjármálaeftirlitinu heimild til að skjóta úrskurðum úrskurðarnefndar til dómstóla en til þess kom ekki þar sem ákveðið var að leggja nefndina niður. Þó fékk Fjármálaeftirlitið í ákvæði til bráðabirgða með umræddum lögum heimild til að skjóta til dómstóla þeim úrskurðum úrskurðarnefndar sem féllu eftir gildistöku breytingarlaganna í málum sem nefndin hafði hafið meðferð á fyrir lagabreytinguna. Telja verður að eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar með fjarskiptamarkaði sé ekki síður mikilvægt en eftirlit Fjármálaeftirlitsins með fjármálamarkaði. Því er æskilegt að öll ágreiningsmál sem varða ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar geti komið til meðferðar dómstóla.

Í nýrri 4. mgr. 13. gr. er kveðið á um að aðili geti borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Hér verður málshöfðunarfrestur einnig þrír mánuðir og visast til röksemda um mikilvægi skjótra úrlausna ágreiningsmála er rísa kunna í tengslum við þennan málaflokk í umfjöllun um 3. mgr. greinarinnar hér að framan. Þá er tekið fram að málskot til dómstóla hindri að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar, en óeðlilegt verður að teljast að sama mál sé til meðferðar fyrir dómstólum og innan stjórnslunnar.

Eins og að framan greinir er lagt til að málsaðili geti valið hvort hann beri ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar undir sérstaka úrskurðarnefnd eða beint undir dómstóla. Samkvæmt núgildandi lögum þarf málsaðili að tæma kæruleið innan stjórnslunnar áður en til höfðunar dómsmáls getur komið. Þessi breyting eykur réttaröryggi borgaranna þar sem nú verður unnt að skjóta ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar beint til dómstóla kjósi aðili máls svo. Þessi breyting mundi ekki síst koma fjarskiptafyrirtækjum til góða þegar um stór og flókin mál er að ræða. Reynsla undanfarinna ára hefur sýnt að úrskurðarnefnd hefur ekki náð að úrskurða í slíkum málum innan þess frests sem nefndin hefur og hafa mál tekið allt upp í 9–10 mánuði í meðförum nefndarinnar. Kjósi málsaðili að bera slíka úrskurði undir dómstóla er ljóst að málsmeðferðartíminn er orðinn alltof langur varðandi mál sem eru almennt þess eðlis að þau þarfnast hraðrar málsmeðferðar.

Fyrirkomulag málskots í fjarskiptamálum er með ýmsum hætti í Evrópu. Í áttundu skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um fjarskiptamarkaðinn í Evrópu (e. Eight report from the Commission on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package) kom fram að í flestum aðildarríkjum ESB sé ákvörðunum eftirlitsaðilans skotið beint til dómstóla eða sérstakra stjórnsludómstóla. Í Danmörku verður ákvörðunum eftirlitsstofnunar hins vegar skotið til sérstakrar stjórnarnefndar um kvartanir vegna fjarskiptamála. Þá hefur Írland nýlega lagt niður úrskurðarnefnd um fjarskiptamál og Danmörk er því nú eina landið í ESB þar sem ákvörðunum eftirlitsstofnunar verður skotið til sérstakrar úrskurðarnefndar í fjarskiptamálum. Þá verður ákvörðunum breska eftirlitsaðilans (OFCOM) er varða beitingu samkeppnisreglna skotið til samkeppnisyfirvalda. Í Noregi verður ákvörðunum eftirlitsstofnunar skotið til fjarskiptaráðuneytisins. Það er því ljóst að sá háttur sem hafður hefur verið á endurskoðun ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar heyrir til algjörra undantekninga.

Í ritgerð Friðgeirs Björnssonar um úrskurðarnefndir í stjórnslunni sem forsætisráðuneytið gaf út árið 2005 kemur fram að heppilegt kunnir að vera í ákveðnum tilvikum að stærri stjórnsludeilur séu reknaðar fyrir dómstólum án þess að þær gangi fyrst til úrskurðarnefnda. Þegar litið er til hlutverks Póst- og fjarskiptastofnunar á fjarskipta- og póstmarkaði verður að telja eðlilegt að ágreiningsmál vegna mikilvægustu starfa þess geti komið til kasta dómstóla hratt og örugglega, án þess að málsaðili þurfi fyrst að leita til úrskurðarnefndar. Hér er því lagt til að aðili máls geti valið hvort hann kjósi dómstólaleiðina strax í upphafi eða fari með mál fyrir úrskurðarnefnd. Það er því ekki lagt til að sérstök úrskurðarnefnd verði lögð niður heldur mun ráðherra skipa nýja nefnd sem hefur mun styttri skipunartíma en samkvæmt gildandi reglum. Hinum almenna borgara verður áfram tryggð ódýr og fljótleg leið til að fá niðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar endurskoðaða fyrir úrskurðarnefnd, sbr. m.a. 34. gr. tilskipunar ESB nr. 2002/22/EB, um alþjónustu, sem kveður á um að aðildarríkin skuli tryggja að gagnsæ, einföld og ódýr málsmeðferð utan dómstóla sé fyrir hendi til að taka á óleystum deilumálum er varða neytendur. Fjarskiptafyrirtækjum og öðrum fyrirtækjum stendur þessi leið áfram opin. Þá er ekki gert ráð fyrir aðkomu Hæstaréttar varðandi skipun nefndarmanna. Styttri skipunartími og fullkomin ábyrgð samgönguráðherra á skipun nefndarinnar ætti að skapa úrskurðarnefndinni strangara kostnaðarlegt aðhald en nú er raunin. Hin nýja úrskurðarnefnd verður þó algjörlega óháð ráðherra við faglegar úrlausnir mála eins og áður.

Í nýrri 5. mgr. 13. gr. er í frumvarpinu kveðið á um málskotsgjöld og fjármögnun starfsemi hinnar nýju úrskurðarnefndar. Þar er kveðið á um heimild nefndarinnar til að taka gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda vegna málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skuli miðast við kostnað vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs málsins fyrir

nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoð og gagnaöflun. Gert er ráð fyrir að úrskurðarnefndin kveði á um fjárhæð gjalds í úrskurði sínum og að gjaldið verði greitt gegn afhendingu úrskurðar. Séu fleiri fjarskiptafyrirtæki eða póstrekanði aðili að máli er gert ráð fyrir að úrskurðarnefndin skipti kostnaðinum á milli þeirra aðila með hliðsjón af niðurstöðu máls að teknu tilliti til heildarveltu viðkomandi fyrirtækja á fjarskipta- eða póstmarkaði. Tekið er fram að ekki er heimilt að gera notendum fjarskipta- og póstpjónustu eða Póst- og fjarskiptastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu. Þá eru gjöld samkvæmt greininni aðfararhæf.

Í nýrri 6. mgr. 13. gr. er kveðið á um að þóknun úrskurðarnefndar vegna málskots notenda fjarskipta- og póstpjónustu og málsmeðferðar fyrir nefndinni skuli ákveðin af ráðherra en sá kostnaður greiðist úr ríkissjóði. Þá getur úrskurðarnefnd að fengnu samþykki samgönguráðherra, ráðið nefndinni starfslið, kallað sérfróða menn sér til aðstoðar eða að falið sjálfstætt starfandi aðila að sjá um skrifstofuhald fyrir nefndina.

Í 7. mgr. 13. gr. er samkvæmt frumvarpinu kveðið á um að samgönguráðherra skuli setja reglugerð um starfshætti úrskurðarnefndar, starfsstöð, málsmeðferð, birtingu og aðfararhæfi, frestun réttaráhrifa, útgáfu, málskotsgjöld og kostnað lögaðila o.fl. Greinin þarfnast ekki nánari skýringa.

Um 3. gr. og ákvæði til bráðabirgða.

Gert er ráð fyrir að löggin gangi þegar í gildi.

Í ákvæði til bráðabirgða er kveðið á um lagaskil varðandi aðstæður sem upp geta komið þegar ráðherra skipar nýja úrskurðarnefnd í samræmi við þær breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu. Fram kemur að samgönguráðherra skuli skipa úrskurðarnefnd án tafar og eigi síðar en 1. júlí 2008. Ef frumvarp þetta verður að lögum er ekki ólíklegt að úrskurðarnefnd sú sem starfar fyrir gildistöku laganna sé með útíkljád mál til meðferðar. Nefndin skal ljúka meðferð hugsanlegra mála sem berast henni með fyrrgreindum hætti innan þeirra tíamarka sem kveðið er á um í gildandi lögum. Sérstaklega er tekið fram að Póst- og fjarskiptastofnun sé heimilt að bera undir dómstóla þá úrskurði úrskurðarnefndar sem falla eftir gildistöku laga þessara. Varðandi rök fyrir málskotsheimild Póst- og fjarskiptastofnunar vísast til umfjöllunar hér að framan.

## **Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun.**

Í frumvarpinu eru lagðar til umtalsverðar breytingar varðandi endurskoðun á ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar. Þær helstu eru í fyrsta lagi að málsaðili geti valið hvort hann beri ákvörðun stofnunarinnar undir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála eða beint undir dómstóla, en samkvæmt núgildandi lögum þarf málsaðili að tæma kæruleið innan stjórnáhrifunnar áður en til höfðunar dómsmáls getur komið. Í öðru lagi að Póst- og fjarskiptastofnun geti skotið úrskurðum nefndarinnar til dómstóla, en slík heimild er ekki fyrir hendi í gildandi lögum. Því til viðbótar er lögð til stytting á fresti aðila til að skjóta úrskurðum nefndarinnar til dómstóla úr sex mánuðum í þrjá, lenging á hámarks málsmeðferðartíma hjá nefndinni úr



átta vikum í tólf, stytting á skipunartíma nefndarmanna úr fjórum árum í tvö og að ráðherra skipi í nefndina án sérstakrar tilnefningar Hæstaréttar. Þá er lagt til að taka skuli gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda til úrskurðarnefndar og skal gjaldið miðast við kostnað. Loks er lögð til breyting er varðar eftirlitsúrræði Póst- og fjarskiptastofnunar gagnvart öðrum en fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum.

Áhrif frumvarpsins á kostnað ríkissjóðs eru þau helst að þar sem gera má ráð fyrir að einhverjum kærumálum verði vísað beint til dómstóla fækki málum sem kærð verða til úrskurðarnefndar og þar með dragi úr kostnaði við rekstur nefndarinnar, en hann var 7,3 m.kr. árið 2006 og 6,3 m.kr. árið 2007. Þá skulu fjarskiptafyrirtæki og póstrekendur greiða gjald á móti kostnaði vegna málskots þessara aðila til úrskurðarnefndar. Á móti kemur að gera má ráð fyrir að einhver kostnaður muni falla til hjá Póst- og fjarskiptastofnun vegna málareksturs fyrir dómstólum. Að öllu virtu er ekki ástæða til að ætla að lögfesting frumvarpsins hafi teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.

