

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003
(Lagt fyrir Alþingi á xxx löggjafarþingi 2008.)

1. gr.

Á eftir 1. málsli. 1. mgr. 5. gr. bætist nýr málsliður 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. málsli. 1. mgr. falla brott.
- b. Í stað orðsins „fjögur“ í 5. málsli. 1. mgr. kemur orðið „tvö“.
- c. Í stað orðsins „átta“ í 2. mgr. kemur orðið „tölf“.
- d. 3. 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.

- e. 4. mgr. orðast svo:

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 kærur til málsmeðferðar.

- f. 5. mgr. orðast svo:

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, starfsaðstoðu, 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.

- g. Ný málsgrein bætist við greinina sem verður 6. mgr. og orðast hún svo:

Þóknun úrskurðarnefndar vegna málskots notenda fjarskipta- og pósthjónustu og málsmeðferðar fyrir nefndinni skal ákveðin af ráðherra og greiðist úr ríkissjóði. Úrskurðarnefnd getur að fengnu samþykki samgönguráðherra, ráðið nefndinni starfslið, að kalla sérfróða menn sér til aðstoðar eða að fela sjálfstætt starfandi aðila að sjá um skrifstofuhald fyrir nefndina.

- h. Ný málsgrein bætist við greinina sem verður 7. mgr. og orðast hún svo:

Um starfshætti nefndarinnar, starfsstöð, málsmeðferð, birtingu og aðfararhæfi, frestun réttaráhrifa, útgáfu, málskotsgjöld og kostnað lögaðila 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 kæruneftndar samkvæmt ákvæði þessu sem falla eftir gildistöku laga þessara.

Athugasemdir við laga frumvarp 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 eftirlitsúræði Póst- og fjarskiptastofnunar. Ákvæði 5. gr. laganna eiga það sameiginlegt að fjalla aðeins um eftirlit stofnunarinnar með fjarskiptafyrirtækjum og póstrekkendum. Það er hinsvegar svo að lög um fjarskipti og lög um póstpjónustu hafa að geyma fjölmörg ákvæði sem beinast að öðrum en fjarskiptafyrirtækjum og póstrekkendum. Póst- og fjarskiptastofnun hefur skort eftirlitsúræði 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 póstrekkendum, 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 póstpjónustu.

Í frumvarpinu eru einnig lagðar til að umtalsverðar breytingar á fyrirkomulagi endurskoðunar ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar. Ákvæði 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun er 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 kæránlegar til úrskurðarneftndar um fjarskipta- og póstmál. Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar sem kærðar voru til úrskurðarneftndar á árum áður voru mikið mun minni og einfaldari í sniðum. Því þykir nú eðlilegt að ákvarðanir sem stofnunin tekur í dag geti gengið beint til dómstóla til endurskoðunar án viðkomu hjá úrskurðarneftnd. Jafnframt hefur kostnaður vegna starfa nefndarinnar aukist verulega og því er nú lagt til að tekið verði upp málskotsgjald vegna kæru lögaðila til nefndarinnar sem standi undir rekstri mála fyrir henni. Um leið er lagt til að skipan nefndarinnar verða breytt sem taki mið af breyttu umhverfi. Þá er lagt til að Póst- og fjarskiptastofnun geti skotið niðurstöðum úrskurðarneftndarinnar til dómstóla

Helstu breytingar sem lagt er til að gerðar verði á 13. gr. eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi að lagt er til að málsaðili geti valið hvort hann beri ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar undir sérstaka úrskurðarneftnd eða beint undir dómstóla. Samkvæmt núgildandi lögum þarf málsaðili að tæma kæruleið innan stjórnisýslunnar áður en til höfðunar dómsmáls getur komið. Í öðru lagi er lagt til að Póst- og fjarskiptastofnun geti skotið úrskurðum úrskurðarneftndar til dómstóla, en sú heimild er ekki fyrir hendi í gildandi lögum. Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á skipun úrskurðarneftndar 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 málshöfðunarfrestum. Lagt er til að hámarks málsmeðferðartími fyrir úrskurðarneftnd verði lengdur úr átta vikum í tólf vikur og að málshöfðunarfrestur 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 póstrekingum. Það er hinsvegar svo að lög um fjarskipti og lög um pósthjónustu hafa að geyma fjölmörg ákvæði sem beinast að öðrum en fjarskiptafyrirtækjum og póstrekingum. 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 póstrekingum, 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 póstrekingur 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 fjarskiptahjónustu.
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 skirteinum þar að lúandi.
11. Ákvæði 69. gr. fjarskiptalaga er varðar heimild fjarskiptafyrirtækja til aðgangs að landi í eigu annarra.
12. Ákvæði 71. gr. fjarskiptalaga um vernd fjarskiptavirkja gagnvart ágangi landeigenda, verktaka og sjófaranda.
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 kveðið á um að í úrskurðarnefnd sitji áfram þrjú menn sem skipaðir verða af samgönguráðherra og jafnmargir til vara. Skipunarvaldið verður því áfram hjá samgönguráðherra en fallið er frá því fyrirkomulagi að nefndarmenn verði skipaðir eftir tilnefningu Hæstaréttar, eins og nú er. 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 stjórnsýslunnar og beri ábyrgð á

stjórnarframkvæmdum öllum í samræmi við 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar komið er á fót sjálfstæðum stjórnarsýslunefndum (úrskurðarnefndum) sviptir lögjafinn ráðherra almennum stjórnunar- og eftirlitsheimildum yfir hlutaðeigandi nefnd. Þetta verður enn augljósara m.t.t. ábyrgðar ráðherra þegar utanaðkomandi aðili tilnefnir þá nefndarmenn sem ráðherra ber að skipa og ennfremur þegar skipunartími er tiltölulega langur. Því er þessi skipan mála undantekning frá almennum stjórnskipunarreglum. (Sjá um þetta greinar um sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir eftir Pál Hreinsson, Kristján Andra Stefánsson og Sigurð Tómas Magnússon í 4. tbl. Úlfljóts 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 ofangreindra 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 tilhöggun á skipan nefndarmanna í úrskurðarnefnd eiga ekki allskostar við lengur varðandi þau ágreiningsmál sem varða fjarskiptamálin, 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 minniháttar og tengst kvörtunum notenda póstpjónustu gagnvart Íslandspósti hf.

Tilgangur ofangreindra 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 milljónir vegna árána 2006 og 2007. Rekstur úrskurðarnefnda er almennt kostnaðarsöm aðferð fyrir ríkissjóð til að leysa úr ágreiningi á milli aðila. Í svari fjármálaráðherra vegna fyrirspurnar þingmanna á árinu 2004 um kostnað við rekstur nefnda fyrir árið 2003 kom í ljós að á því ári kostuðu nefndirnar ríkissjóð 336 m.kr. Til samanburðar hefur verið nefnt að kostnaður vegna Hæstaréttar hafi verið 103 m.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 aukið kostnaðarlegt aðhald að ráðherra skipi nefndarmenn beint án tilnefningar utanaðkomandi aðila og að skipunartíminn sé tiltölulega stuttur. Í riti sínu „Úrskurðarnefndir í stjórnarsýslunni“, sem Forsætisráðuneytið gaf út árið 2005 skoðaði Friðgeir Björnsson 58 úrskurðarnefndir. Af þessum 58 úrskurðarnefndum voru 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 í e-lið greinarinnar og grein verður gerð fyrir hér að neðan 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 álagið 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 íðulega eftir skriflegri greinargerð frá Póst- og fjarskiptastofnun vegna viðkomandi kæru, ásamt því sem ofast er um munnlegan málflutning að ræða. Málafljöldi hefur stórukist síðustu ár og ekki er óalgengt 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 d-lið greinarinnar er kveðið á um að aðili máls geti skotið úrskurði úrskurðarnefndar til dómstóla. Málshöfðunarfræstur er þó stytur úr sex mánuðum í þrjá. Telja verður mikilvægt að mál sem varða ágreining um ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar komi sem fyrst til kasta dómstóla og er því rétt að kveða á um styttri málshöfðunarfræst 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. Málshöfðunarfræstur þessi er hliðstæður þeim þriggja mánaða fræsti 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 í d-lið greinarinnar 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 stjórnisýsluréttar 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) hnekk, 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 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 e-lið greinarinnar 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 málshöfðunarfræstur einnig þrjú mánuðir og vísast til röksemda um mikilvægi skjótra úrlausna ágreiningsmála er risa kunna í tengslum við þennan málaflokk í umfjöllun um d-lið hér að ofan. Þá er tekið fram að málskot til dómstóla hindri að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kærnu til málsmeðferðar, en óeðlilegt verður að teljast að sama mál sé til meðferðar fyrir dómstólum og innan stjórnisýslunnar.

Eins og að ofan 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 stjórnýslunnar 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 myndi 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 stjórnýsludómstóla. 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 einu 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 samkeppnisyfirlvalda. 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 stjórnýslunni sem forsætisráðuneytið gaf út árið 2005 kemur fram að heppilegt kunnir að vera í ákveðnum tilvikum að stærri stjórnýsludeilur séu reknar 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 þó 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 f-lið greinarinnar er kveðið á um að málskotsgjöld og fjármögnun starfsemi hinnar nýju úrskurðarnefndar. Þar er kveðið á um heimild nefndarinnar til að taka gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja og póstrekkenda vegna málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skuli miðast við kostnað vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstöðu og gagnaöflun. Gert er ráð fyrir að úrskurðarnefndin kveði á um fjárhæð gjalds í úrskurði sínum og að hann liggi fyrir og verði greiddur gegn afhendingu úrskurðar. Séu fleiri fjarskiptafyrirtæki eða póstrekkandi 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 pósthjónustu eða Póst- og fjarskiptastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu. Þá eru gjöld samkvæmt greininni aðfararhæf.

Í g-lið er kveðið á um að þóknun úrskurðarnefndar vegna málskots notenda fjarskipta- og pósthjónustu 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 h-lið greinarinnar er kveðið á um að samgönguráðherra skuli setja reglugerð um starfshætti úrskurðarnefndar, starfsstöð, málsmeðferð, birtingu og aðfararhæfi, frestun réttaráhrifa, útgáfu, málskotsgjöld og kostnað lögáðila o.fl. Greinin þarfnast ekki nánari skýringa.

Um 3. gr. og bráðabirgðaákvæði

Gert er ráð fyrir að löginn 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 óútkljáð mál til meðferðar. Nefndin skal ljúka meðferð hugsanlegra mála sem berast nefndinni með ofangreindum hætti innan þeirra tímamarka 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 visast til umfjöllunar um d-lið 1. gr. hér að framan.

