



Alþingi - nefndasvið
B.t. ritara samgöngunefndar
Alþingi
150 Reykjavík

Embætti talsmanns neytenda
Forbrugertalsmanden
The Consumer Spokesman

tn@tn.is www.tn.is

Höfðaborg
Borgartúni 21, 2. hæð
IS-105 Reykjavík
Sími 510 1100, fax 510 1101

Reykjavík, 16.02.2007
Tilv. 2005/0037 - 2.0
GT

Efni: Umsögn talsmanns neytenda um 436. mál, frv. til laga breytingu á lögum nr. 81/2003 um fjarskipti; öryggi í fjarskiptum og aukin neytendavernd (133. löggj.þ.)

Vísað er til bréfs yðar, dags. 7. febrúar sl., um ofangreint þingmál. Ég hef áður gefið umsögn, dags. 17. nóvember sl., um drög að frumvarpi til laga um fjarskipti. Fylgir hún hjálgöð í afriti og vil ég áréttta hana í heild enda verður ekki séð að tekið hafi verið tillit til athugasemda minna þar.

Um leið og ég fagna því að með 5. gr. frumvarpsins sé stefnt að því að tryggja neytendum – án endurgjalds – svonefnt hástig sundurliðunar reikninga vil ég sérstaklega áréttta ábendingu um hættu á sniðgöngu. Til þess að fyrirbyggja að fjarskiptafyrirtækin sniðgangi framvegis ákvæði sem á að tryggja gjaldfrjálsa sundurliðun símtala o.þ.h. var lagt til að hámark eða takmörk yrðu sett við útsendingarkostnaði reikninga.

Orðrétt segir um þetta í tilvísaðri umsögn um drög að frumvarpi þessu:

„Um 5. gr. frv.dr.

Þá vil ég lýsa ánægju með þá tillögu sem felst í 5. gr. frv.dr. sem felur það í sér samkvæmt athugasemdum í greinargerð með ákvæðinu, sbr. og munnlegar skýringar ráðuneytisins, að komið er að fullu til móts við sjónarmið um að íslensk lög eigi að tryggja svonefnt hástig sundurliðunar eins og tilskipun nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda er talin áskilja samkvæmt dómi Evrópudómstólsins í máli 411/02 sem vitnað er til í athugasemd með 5. gr. frv.dr. Í þessu felst að fjarskiptafyrirtæki er skylt að láta í té lista með sundurliðun allra símtala og annarra þjónustuliða án endurgjalds. Ég legg þó til að þessi tilgangur ákvæðisins verði skýrður frekar í frumvarpstextanum og athugasemdum með 5. gr. í greinargerð svo ekki verði undan vikist að veita neytendum þessa þjónustu án endurgjalds.

Við svipuðum ábendingum, er varða skort á löggiltum mælingum til grundvallar síma- og þjónustureikningum fjarskiptafyrirtækja, hefur einnig verið brugðist af hálfu embættis

talsmaður neytenda

- stendur vörð um hagsmunum og réttindi neytenda
- stuðlar að aukinni neytendavernd
- gefur út rökstuddar álitserðir
- gerir tillögur um úrbætur
- kynnir reglur um neytendamál
- leiðbeinir um meðferð ágreiningsmála
- bregst við brotum gegn réttindum og hagsmunum neytenda
- er óháður fyrirmælum frá öðrum

talsmanns neytenda með umsógn um þingmál nr. 620 á 132. löggjafarþingi sem leiddi til þess að fjarskiptafyrirtækjum er skylt að viðhafa formlega og viðurkennda mælingu á sekúndum eða flutningsmagni sem til grundvallar reikningum liggur. Legg ég því til að einnig verði skýrt getið um það í frumvarpstexta eða a.m.k. athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð að skylda til sundurliðunar taki ekki einungis til símtala heldur einnig annars konar þjónustu, svo sem gagnaflutninga.

Í því skyni að fyrirbyggja sniðgöngu tel ég hins vegar rétt að kveðið sé á um hver megi vera kostnaður við útsendingu framangreindra upplýsinga til þeirra sem ekki vilja eða geta þegið þær með rafrænum hætti. Að öðrum kosti er hætt á að hið breytta lagaákvæði verði sniðgengið með því að leggja óréttmæta álagningu í formi svonefndra seðilgjalda eða útskriftargjalda á þá neytendur sem óska þess af einhverjum ástæðum að fá þessar upplýsingar sendar í bréfpósti. Nefni ég þetta þar sem mér er kunnugt um að deilt hafi verið um þetta í málum hjá Póst- og fjarskiptastofnun og Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Eins og kunnugt er byggðist niðurstaða þeirra mála á því að í athugasemdum í frumvarpi til fjarskiptalaga var greint á milli gjalds „fyrir reikningagerðina sem slíka“ annars vegar og *kostnaðar* „við útsendingu reikninga“ hins vegar. Þar sem örðugt er fyrir neytendur – eins og fjölmörg dæmi sanna – að standa á rétti sínum gagnvart óheimilli *gjald* töku þegar sérstaklega er tekið fram að heimilt sé að innheimta *kostnað* við útsendingu reikninga tel ég afar brýnt að annað hvort verði sett í frumvarpið tiltekin fjárhæð sem hámark slíks kostnaðar eða tilgreint í frumvarpinu með tæmandi hætti hvaða „kostnaður“ komi til greina í því efni. Tel ég að sífellt hækkanði gjald fyrir þennan lið hjá símafyrirtækjunum og einfaldleiki í framkvæmd og stjórnsýslu réttlæti fremur fyrri kostinn. Bent skal á að eini augljósi kostnaðurinn við *útsendingu* reikninga er kostnaður við burðargjald og e.t.v. kostnaður við umslag enda er ekki rætt um það í tilvitnuðum lögskýringargögnum að heimildin nái til reikningsgerðar eða útprentunar – aðeins útsendingar. Að öðrum kosti er að mínu mati ólíklegt að fenginni reynslu að réttarbætur, sem ætlunin er að innleiða í íslenskan rétt á grundvelli Evrópureglna, nái tilgangi sínum þrátt fyrir fyrirhugaðar breytingar samkvæmt frumvarpsdrögum.


Embætti talsmanns neytenda hafa borist óformlegar ábendingar um það atriði sem hér stendur til að lagfæra að einhverju marki. Er embættinu kunnugt um að þar til bærum íslenskum stjórnvöldum hafi borist formleg erindi sem að þessu líta og mun eitt þeirra nú til umfjöllunar hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Vegna þeirrar málsmeðferðar og þeirra frumvarpsdraga sem hér eru til umfjöllunar geri ég ráð fyrir að við afmörkun máls er varðar seðilgjöld og sambærileg gjöld gagnvart neytendum taki ég *ekki* – að svo stöddu – til sérstakrar skoðunar töku útskriftargjalda sem virðast fara í bága við svo breytt fjarskiptalög enda hafa neytendur að gerðum þessum lagabreytingum og eftir atvikum að fenginni niðurstöðu ESA í tilgreindu máli skýrar reglur og góð úrræði til þess að gæta réttar síns. Gangi frumvarpið eftir mun þannig síður ástæða til aðgerða af hálfu talsmanns neytenda.“

Vil ég því áréttta tillögu um að tekið verði fram í lögum (með breytingartillögu) eða lögskýringargögnum (í nefndarálit) að sundurliðun taki ekki einungis til símtala heldur einnig til annars konar þjónustu, svo sem gagnaflutninga.

Þá verður að áréttta tillögu um að í frumvarpið sjálft verði (með breytingartillögu) sett einhver mörk við kostnaði fyrir *útsendingu* reikninga. Að öðrum kosti verður að gefnu margítrekuðu tilefni að telja hættu á að brotið verði gegn hagsmunum og réttindum neytenda og ekki náð markmiði löggjafans samkvæmt tilvitnuðum niðurlagsorðum í athugasemdum í greinargerð með 5. gr. frumvarpsins (áhersla GT):

„Túlkun á ákvæði tilskipunarinnar hefur verið umdeild en í dómi Evrópudómstólsins í máli 411/02 komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að sundurliðun eftir þjónustu (type of charge) sé ekki nægjanleg til þess að neytandinn geti sannprófað og stjórnað notkun sinni. Því er lögð til breyting á ákvæðinu til samræmis við niðurstöðu dómsins. Þannig *munu neytendur eiga rétt á að fá sundurliðaðan lista allra símtala svo að þeir geti sannprófað* hvort símareikningur þeirra sé í samræmi við raunverulega notkun.“

Virðingarfyllt,
talsmaður neytenda,



Ósli Tryggvason.

Samgönguráðuneyti
Jón Eðvald Malmquist
Hafnarhúsinu Tryggvagötu
150 Reykjavík

Embætti talsmanns neytenda
Forbrugertalsmanden
The Consumer Spokesman

tn@tn.is www.tn.is

Höfðaborg
Borgartúni 21, 2. hæð
IS-105 Reykjavík
Sími 510 1100, fax 510 1101

Reykjavík, 17.11.2006
Tilv. 2006/0019 - 2.1 g
GT

Efni: Umsögn talsmanns neytenda um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 81/2003 um fjarskipti

Inngangur

Vísað er til bréfs yðar, dags. 3. nóvember sl., um ofangreint mál og til samtala við fulltrúa ráðuneytisins 14. nóvember sl., þar sem óskað var skýringa á tilteknum atriðum og veittur viðbótarfrestur, og 16. nóvember sl. þar sem óskað var frekari skýringa.

Óskað er eftir því að getið verði um það í endanlegri gerð frumvarpsins að embætti talsmanns neytenda hafi gefið umsögn um frumvarpsdrögin.

Almennt um frumvarpsdrögin

Meðal hlutverka embættis talsmanns neytenda er skv. 6. gr. laga nr. 62/2005 að standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda, stuðla að aukinni neytendavernd og setja fram úrbótatillögur um reglur „er varða neytendur sérstaklega“. Með hliðsjón af því takmarka ég umsögn mína við hagsmuni og réttindi neytenda. Fagna ég enn þeirri opnu stjórnsýslu sem í þessu felst af hálfu samgönguráðuneytisins.

Ég hef áður gefið umsögn, dags. 12. maí sl., um drög að skýrslu frá mars 2006 um net- og upplýsingaöryggi sem liggur til grundvallar frumvarpsdrögum (frv.dr.) þessum. Vil ég fagna þeirri áherslu sem frumvarpið leggur á aukið fjarskiptaöryggi almennings og áréttta ábendingu mína í þeirri umsögn um að virkja Ríkisútvarpið í fræðsluþætti málsins í því skyni að fjarskiptaöryggi verði raunverulegt.

talsmaður neytenda

- stendur vörð um hagsmuni og réttindi neytenda
- stuðlar að aukinni neytendavernd
- gefur út rökstuddar álitserðir
- gerir tillögur um úrbætur
- kynnir reglur um neytendamál
- leiðbeinir um meðferð ágreiningsmál
- bregst við brotum gegn réttindum og hagsmunum neytenda
- er óháður fyrirætlum frá öðrum

Um 4. gr. frv.dr.

Tel ég ástæðu til þess að taka undir tillögu sem felst í 4. gr. frv.dr. þess efnis að setja takmörk við lengd binditíma áskrifenda. Tel ég raunar að til greina komi gagnvart þeim áskrifendum, sem teljast neytendur, að hafa hámarksbinditíma skemmri enda er markaðs- og tækniþróun á þessu sviði hröð og langur binditími til þess fallinn að takmarka bæði þróun og draga úr samkeppni.

Um 5. gr. frv.dr.

Þá vil ég lýsa ánægju með þá tillögu sem felst í 5. gr. frv.dr. sem felur það í sér samkvæmt athugasemdum í greinargerð með ákvæðinu, sbr. og munnlegar skýringar ráðuneytisins, að komið er að fullu til móts við sjónarmið um að íslensk lög eigi að tryggja svonefnt hástig sundurliðunar eins og tilskipun nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda er talin áskilja samkvæmt dómi Evrópudómstólsins í máli 411/02 sem vitnað er til í athugasemd með 5. gr. frv.dr. Í þessu felst að fjarskiptafyrirtæki er skylt að láta í té lista með sundurliðun allra símtala og annarra þjónustuliða án endurgjalds. Ég legg þó til að þessi tilgangur ákvæðsins verði skýrður frekar í frumvarpstextanum og athugasemdum með 5. gr. í greinargerð svo ekki verði undan vikist að veita neytendum þessa þjónustu án endurgjalds.

Við svipuðum ábendingum, er varða skort á löggiltum mælingum til grundvallar síma- og þjónustureikningum fjarskiptafyrirtækja, hefur einnig verið brugðist af hálfu embættis talsmanns neytenda með umsögn um þingmál nr. 620 á 132. löggjafarþingi sem leiddi til þess að fjarskiptafyrirtækjum er skylt að viðhafa formlega og viðurkennda mælingu á sekúndum eða flutningsmagni sem til grundvallar reikningum liggur. Legg ég því til að einnig verði skýrt getið um það í frumvarpstexta eða a.m.k. athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð að skylda til sundurliðunar taki ekki einungis til símtala heldur einnig annars konar þjónustu, svo sem gagnaflutninga.

Í því skyni að fyrirbyggja sniðgöngu tel ég hins vegar rétt að kveðið sé á um hver megi vera kostnaður við útsendingu framangreindra upplýsinga til þeirra sem ekki vilja eða geta þegið þær með rafrænum hætti. Að öðrum kosti er hætta á að hið breytta lagaákvæði verði sniðgengið með því að leggja óréttmæta álagningu í formi svonefndra seðilgjalda eða útskriftargjalda á þá neytendur sem óska þess af einhverjum ástæðum að fá þessar upplýsingar sendar í bréfpósti. Nefni ég þetta þar sem mér er kunnugt um að deilt hafi verið um þetta í málum hjá Póst- og fjarskiptastofnun og Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Eins og kunnugt er byggðist niðurstaða þeirra mála á því að í athugasemdum í frumvarpi til fjarskiptalaga var greint á milli gjalds „fyrir reikningagerðina sem slíka“ annars vegar og *kostnaðar* „við útsendingu reikninga“ hins vegar. Þar sem örðugt er fyrir neytendur – eins og fjölmörg dæmi sanna – að standa á rétti sínum gagnvart óheimilli *gjald* töku þegar sérstaklega er tekið fram að heimilt sé að innheimta *kostnað* við útsendingu reikninga tel ég afar brýnt að annað hvort verði sett í frumvarpið tiltekin

fjárhæð sem hámark slíks kostnaðar eða tilgreint í frumvarpinu með tæmandi hætti hvaða „kostnaður“ komi til greina í því efni. Tel ég að sífellt hækkandi gjald fyrir þennan lið hjá símafyrirtækjunum og einfaldleiki í framkvæmd og stjórnsýslu réttlæti fremur fyrri kostinn. Bent skal á að eini augljósi kostnaðurinn við *útsendingu* reikninga er kostnaður við burðargjald og e.t.v. kostnaður við umslag enda er ekki rætt um það í tilvitnuðum lögskýringargögnum að heimildin nái til reikningsgerðar eða útprentunar – aðeins útsendingar. Að öðrum kosti er að mínu mati ólíklegt að fenginni reynslu að réttarætur, sem ætlunin er að innleiða í íslenskan rétt á grundvelli Evrópureglna, nái tilgangi sínum þrátt fyrir fyrirhugaðar breytingar samkvæmt frumvarpsdrögum.

Embætti talsmanns neytenda hafa borist óformlegar ábendingar um það atriði sem hér stendur til að lagfæra að einhverju marki. Er embættinu kunnugt um að þar til bærum íslenskum stjórnvöldum hafi borist formleg erindi sem að þessu lúta og mun eitt þeirra nú til umfjöllunar hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Vegna þeirrar málsmeðferðar og þeirra frumvarpsdraga sem hér eru til umfjöllunar geri ég ráð fyrir að við afmörkun máls er varðar seðilgjöld og sambærileg gjöld gagnvart neytendum taki ég *ekki* – að svo stöddu – til sérstakrar skoðunar töku útskriftargjalda sem virðast fara í bága við svo breytt fjarskiptalög enda hafa neytendur að gerðum þessum lagabreytingum og eftir atvikum að fenginni niðurstöðu ESA í tilgreindu máli skýrar reglur og góð úrræði til þess að gæta réttar síns. Gangi frumvarpið eftir mun þannig síður ástæða til aðgerða af hálfu talsmanns neytenda.

Um 8. gr. frv.dr.

Til viðbótar við það sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir tel ég æskilegt að einfalda reglur um markpóst, ruslpóst og aðra markaðssetningu og áréttá þannig að greitt verði úr réttaróvissu sem rakin er í drögum að skýrslu um öryggi fjarskipta frá mars sl., svo og að einfalt verði að leita réttar síns í þessu efni. Áréttá ég það sem fram kemur í umsögn minni um skýrsludrögin að slíkar reglur verði láréttar – þvert á markaði og tækni – og að almenna reglan verði samþykkisregla („opt-in“).

Varðandi a-lið tel ég skýrara að í stað „þ.m.t.“ komi „svo og“.

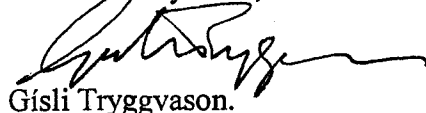
Um 9. gr. frv.dr.

Eins og lagt var til í umsögn minni, dags. 12. maí sl., um drög að skýrslu um öryggi fjarskipta frá mars sl. og rætt hefur verið við fulltrúa ráðuneytisins tel ég að gefnum tilefnum, sem rakin hafa verið, nauðsynlegt að frumvarpstextinn hnykki á eftirfarandi grundvallaratriði um áhættu- og ábyrgðarskiptingu milli neytenda annars vegar og banka hins vegar sem lætur í té heimabankabjónustu.

Í skýrsludrögunum frá mars sl. segir á bls. 21: „Ábyrgð og öryggi þeirra [samskipta- eða fjarskiptanetum fyrir þjónustu á borð við bankaþjónustu] hvílir á viðkomandi rekstraraðilum sem eru eftir atvikum fyrirtæki, stofnanir eða stjórnvöld, sjá töflu.“ Í töflu á bls. 22 segir svo um fjármálastarfsemi að það hvíli m.a. á bankastofnunum að innleiða kröfur til netkerfa. Eins og nánar er lýst í tilvísari umsögn minni tel ég ekki nægilega langt gengið með hugmyndum á bls. 17 í kafla 3.3.1 í skýrsludrögunum um að láta í té upplýsingar og krækjur. Tel ég ljóst að hvorki verði að lögum né í raun gerðar meiri kröfur til neytenda í heimabankaviðskiptum en að þeir fari eftir einföldum, skýrum og aðgengilegum fyrirmælum eða skilyrðum banka miðað við aðstæður í hverju viðskiptasambandi og að skilyrði notkunar þjónustu verði að neytandi fari að nýjustu kröfum í því efni. Í umsögn minni um skýrsludrögin var sett fram hugmynd að texta í þessu efni. Að öðrum kosti er hætta á að þrátt fyrir mikið viðskiptahagræði banka af heimabankaþjónustu eigi neytendur á hættu að bankar geri þá ábyrga fyrir stuldi í gegnum heimabanka sem þeir hafa ekki haft raunhæfa möguleika á að verjast. Þá er ljóst af fregnum undanfarið að bankar eru sífellt að vinna að því að auka öryggi og virðast því vilja standa undir ábyrgð á kerfisörygginu í raun. Á sama tíma hefur verið látið að því liggja opinberlega af hálfu framkvæmdarstjóra Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja og í skilmálum ýmissa banka að ábyrgð á kerfinu hvíli ekki á bankanum heldur fremur á neytandanum. Tel ég nauðsynlegt að frumvarpstextinn endurspegli þá réttarstöðu að kerfisábyrgðin hvíli á bönkunum þannig að þeir hafi hvata til þess að viðhalda á hverjum tíma besta mögulega kerfisöryggi miðað við þá áhættu sem þeir telja ásættanlega, sbr. viðskiptahagræði af heimabankaþjónustu.

Ég tek fram að með þessu er að mínu mati ekki vegið að þeirri eðlilegu forsendu að sérلöggjöf á sviði fjarskipta eigi ekki að fjalla um inntakið eða þá vöru sem flutt er með fjarskiptum heldur fyrst og fremst að taka á öryggi notkunar nets og tenginga. Á sama tíma er ljóst – eins og nýleg dæmi sanna – að bæði er áhættan á aðgengi óviðkomandi aðila hvað mest í heimabönkum, sérfræðipækking almennings ekki mikil og hagsmunirnir í húfi mjög miklir. Á hinn bóginn er afar mikilvægt að þjóðfélagslegum ávinningi og hagsmunum beggja aðila – neytenda og banka – af sífellt útbreiddari notkun heimabanka verði ekki stefnt í hættu og traust á upplýsingasamfélaginu bíði ekki hnekki. Álitamál er hvar í frumvarpinu ákvæði um kerfisábyrgð banka á heima en ég tel æskilegt að réttarstaðan sé áréttuð að þessu leyti í frumvarpstexta eða greinargerð með frumvarpinu í endanlegri gerð.

Virðingarfyllst,
talsmaður neytenda,



Gísli Tryggvason.