

Nefndasvið Alþingis
Vt. Elín Valdís Þorsteinsdóttir nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 135/2685
komudagur 14.5.2008
5/2
Reykjavík, 14. maí 2008

Efni: frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007 – 2008. Þingskjal nr. 823 – 522. mál.

Samgöngunefnd Alþingis hefur lagt fyrir til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003. Það er 2. gr. frumvarpsins, sem ætlað er að breyta 13. gr. núgildandi laga, sem hér með er veitt umsögn um. Skipti hf. er móðurfélag fjarskiptafyrirtækjanna Simans hf. og Mílu ehf. og veitir umsögn fyrir hönd dótturfélaga sinna.

I. Breyting á skipun og skipunartíma úrskurðarnefndar um fjarskipta- og póstmál.

Í 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á skipun og skipunartíma úrskurðarnefndar um fjarskipta- og póstmál. Samkvæmt frumvarpinu verða nefndarmenn nú ekki skipaðir eftir tilnefningu Hæstaréttar. Skipunartími verður tvö ár í stað fjögurra.

Skipti fagnar því að sjálfstæð úrskurðarnefnd verði áfram við lýði til að endurskoða ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar. Reynslan hefur sýnt að úrskurðarnefndin er mikilvægt úrræði fyrir aðila á markaði. Það er ekki síst nauðsynlegt að hafa slíka úrskurðarnefnd á stjórnarsýslustigi eftir því sem ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar verða fleiri og varða flóknari álitæfni en áður t.d. vegna markaðsgreininga á fjarskiptamarkaði. Það er grundvallaratriði að Póst- og fjarskiptastofnun fái nauðsynlegt aðhald vegna slíkra ákvarðana. Úrskurðarnefnd á stjórnarsýslustigi er mikilvægur liður í slíku aðhaldi. Það varðar hagsmuni fjarskiptafyrirtækja og þar með almannahagsmuni miklu að niðurstöður eftirlitsaðila séu byggðar á lögumætum og sanngjörnum grunni.

Skipti telur að til þess að formlegrar hlutlægni verði gætt skuli stjórnarmenn áfram skipaðir eftir tilnefningu Hæstaréttar. Ef ekki er fallist á það beri að minnsta kosti að skipa formann nefndarinnar eftir tilnefningu Hæstaréttar. Bent skal á að í áfrýjunarnefnd samkeppnismála eru allir nefndarmenn skipaðir af Hæstarétti, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 44/2005.

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að skipunartími nefndarinnar verði stytur úr fjórum árum í tvö ár. Bent skal á að í ljósi þeirrar sérhæfingar sem nauðsynlegt er að verði hjá úrskurðarnefnd á þessu sviði er mikilvægt að skipunartíminn sé að minnsta kosti fjögur ár eins og í núgildandi lögum. Lengri skipunartími og þar með aukin sérhæfing stuðlar að auknu réttaröryggi, skilvirkni, samræmi í niðurstöðum og minni kostnaði.

Í fyrsta lagi er lagt til að ákvæði um skipun og skipunartími nefndarmanna verði óbreytt frá því sem nú er.

Ef ekki er fallist á óbreytt ákvæði um skipan nefndarmanna er lagt til að ákvæðið verði orðað svo (sjá leturbreytingu umsagnaraðila):

„Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar sæta kærni til sérstakrar nefndar, úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Skal kærnan berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Í úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála sitja þrjú menn sem skipaðir eru af samgönguráðherra og jafnmargir til vara, og skal formaður skipaður eftir tilnefningu Hæstaréttar. Formaður og varaformaður skulu fullnægja hæfisskilyrðum hæstaréttardómara. Skipunartími nefndarinnar er fjögur ár. Nefndinni er heimilt að kveðja til sérfræðinga.”

II. Breyting á málshöfðunarfresti.

Málshöfðunarfrestur vegna málskots úrskurða úrskurðarnefndarinnar hefur skv. drögunum verið stytur úr sex mánuðum í þrjú mánuði. Almennt er frestur til að skjóta stjórnvaldsákvörðunum til dómstóla sex mánuðir. Í drögunum er vísað til þess m.a. að í hinum ýmsu Evrópulöndum sé málshöfðunarfrestur styttri í stjórnslumálum. Á það skal bent að málsmeðferðarreglur eru með ýmsum hætti í þessum löndum og stjórnslumál heyrja gjarnan undir sérstaka stjórnsludómstóla. Sem dæmi má nefna að í Svíþjóð, Finnlandi og Þýskalandi er meginreglan sú að réttaráhrif stjórnvaldsákvörðunar frestast meðan mál er til meðferðar hjá dómstólum en slíkt á ekki við hér. Við samanburð á málsmeðferð milli landa verður að taka tillit til þessa mismunar. Það ber einnig að athuga í þessum löndum bera málsmeðferðarreglur dómstóla um stjórnslumál hinu sérstaka eðli stjórnslumála vitni. Til dæmis á reglan um málsforræði ekki við, dómari ber víðtækari rannsóknar- og leiðbeiningarskyldu og reglur um öflun gagna eru ekki jafn strangar og samkvæmt almennu einkamálaréttarfari. Það ber því að varast að draga of víðtækar ályktanir af því einu að málum erlendis sé skotið beint til dómstóla eða að málskotsfrestir séu styttri. Það má einnig benda á til samanburðar að samkvæmt 41. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er málskotsfrestur aðila máls sex mánuðir en hér má ætla að um sambærilega hagsmuni af því að fá skjóta niðurstöðu sé að ræða.

Lagt er til að fallið verði frá að stytta málskotsfrestinn um þrjú mánuði og sex mánaða frestur núgildandi laga haldist óbreyttur.

III. Málskotsgjöld og kostnaðarskipting.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að tekin verði upp málskotsgjöld. Almennt eru ekki gerðar athugasemdir við að hófleg málskotsgjöld verði tekin upp. Hins vegar er að mati Skipta brotið gegn jafnræðisreglu með því að mæla svo fyrir um að málskotsgjöld fari eftir veltu fyrirtækja og skuli ná yfir allan kostnað sem verður af nefndarstörfum. Eðlilegra er að kveða á um eitt tiltekið gjald sem ákveðið verði í reglugerð. Virðist fyrirkomulagið eins og hér er gert ráð fyrir ekki í samræmi við neitt sem tíðkast um málskotsgjöld. Sem dæmi má nefna að þegar kært er til yfirkattarnefndar er eitt ákveðið málskotsgjald óháð þeim aðila sem kærir. Á það má einnig benda að nefndin fær samkvæmt frumvarpinu víðtækar heimildir til að ráða sér sérfræðiaðstoð og það er óviðunandi að fjarskiptafyrirtækin eigi að bera hitann og þungann af þeim kostnaði ekki síst í ljósi þess að þau hafa lítil sem engin áhrif á það hversu mikill sá kostnaður verður. Einnig er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að málskostnaður skiptist milli aðila eftir niðurstöðu málsins. Hins vegar er ekki heimilt að gera Póst- og fjarskiptastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu. Þetta hefur það í för með sér að þrátt fyrir að ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar sé hnekkt þá ber aðila

að greiða ailan kostnað vegna málsins og situr því uppi með kostnaðinn hvernig svo sem málið fer. Slík niðurstaða getur hvorki talist sanngjörn né leiða til vandaðri máismeðferðar hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Auk þess mun kostnaður vegna nefndarstarfanna ekki minnka heldur eingöngu lenda á fjarskiptafyrirtækjunum. Í drögunum er ekki bent á fordæmi fyrir slíkum gjöldum hvorki hérlendis né erlendis.

Samkvæmt skuldbindingum íslenska ríkisins vegna samnings um hið evrópska efnahagssvæði ber ríkinu að tryggja að úrræði sé í landslögum svo að fjarskiptafyrirtæki geti skotið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar til æðra setts úrskurðaraðila. Hvort sem sá aðili heitir úrskurðarnefnd eða dómstóll þá er óumflýjanlegt vegna sérstöðu þessara mála að kostnaður verði vegna þessa úrræðis. Það er algjörlega óásættanlegt að þeim kostnaði verði alfarið velt yfir á þann aðila sem neytir lögbundins réttar síns.

Lagt er til að eingöngu verði mælt fyrir um að aðilar skuli greiða eitt tiltekið hóflegt málskotsgjald sem sé sambærilegt því sem tíðkast fyrir öðrum stjórnarsýslunefndum.

IV. Málskotsréttur Póst- og fjarskiptastofnunar.

Í 2. gr. frumvarpsins er jafnframt það nýmæli að Póst- og fjarskiptastofnun geti borið úrskurð nefndarinnar undir dómstóla.

Ef lögfest verður málskot til dómstóla mun Póst- og fjarskiptastofnun fá aukin völd frá því sem nú er. Skipti hf. hefur með vísan til upplýsingalaga óskað eftir aðgangi að úttekt PWC á starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar, sem unnin var fyrir samgönguráðuneytið. Sá aðgangur hefur enn ekki verið veittur. Samkvæmt fréttum fjölmiðla munu hafa komið alvarlegar ábendingar og ósk um skýringar Póst- og fjarskiptastofnunar á ýmsum atriðum. Skipti vill því með fullri virðingu beina þeirri ábendingu til samgöngunefndar að nefndin kynni sér innihald framangreindrar skýrslu áður en hún afgreiði lög sem auka völd Póst- og fjarskiptastofnunar.

Samkvæmt dómi Hæstaréttar í máli nr. 297/1998 er meginregla stjórnarsýsluréttar sú að úrlausn æðra stjórnvalds um skýringu á lögum er bindandi fyrir lægra sett stjórnvald og myndi hið síðarnefnda ekki geta skotið henni til enn æðra stjórnvalds, *jafnvel þótt slíkri lagaheimild væri til að dreifa*. Í þeirri aðstöðu ber lægra settu stjórnvaldi að hlíta niðurstöðu æðra stjórnvalds, sem endurskoðað hefur ákvörðun hins lægra setta stjórnvalds á grundvelli kæru frá aðila, sem á lögvarinna hagsmuna að gæta. Ennfremur segir í dómnum að hið lægra setta stjórnvald geti því aðeins hlutast til um að fá úrskurðinum hnekkt að fyrir hendi sé ótvíræð lagaheimild til að skjóta deiluefninu til dómstóla. Verður dómur Hæstaréttar ekki skilinn öðruvísi en svo að lægra settu stjórnvaldi beri að hlíta niðurstöðu hins æðra setta stjórnvalds. Þessu nýmæli í frumvarpinu er ætlað að skjóta lagastoð undir almennan málskotsrétt Póst- og fjarskiptastofnunar. Hér er eindregið mælt gegn því að Póst- og fjarskiptastofnun fái slíkan almennan málskotsrétt. Það gengur enda gegn þeirri meginreglu stjórnarsýsluréttarins, sem staðfest var í tilvitnuðum dómi, að lægra settu stjórnvaldi beri að hlíta úrskurði æðra setts stjórnvalds um skýringu á lögum. Almenn heimild til þess að skjóta úrskurði úrskurðarnefndar til dómstóla stenst því að mati Skipta ekki lög.

Í athugasemdum með frumvarpinu er málskotsrétturinn rökstuddur með því að jafnræði með aðilum (þ.e. þeim sem ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beinist að annars vegar og Póst- og fjarskiptastofnun hins vegar) verði tryggt með því að báðir geti skotið ákvörðun úrskurðarnefndarinnar til dómstóla og að

hagsmunir Póst- og fjarskiptastofnunar séu miklir af því að fá ákvörðun sína staðfesta fyrir dómstólum.

Í þeim tveimur fordæmum sem gefin eru fyrir því að stjórnvald hafi málskotsrétt er í báðum tilvikum um mun afmarkaðri deiluefni að ræða heldur en þegar um er að ræða málskot vegna fjarskiptamála. Um er að ræða undantekningu frá meginreglu stjórnslulaga um málskot lægra setts stjórnvalds og er það skýrt tekið fram í greinargerð með umræddum lögum að slíkt málskot sé eingöngu nýtt í undantekningartilvikum þegar sérstakar aðstæður réttlæti slíkt málskot.

Í stað þess að benda á örfá slík undantekningartilvik sem finna má í lögum er mun nær að hafa til hliðsjónar ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem sæta endurskoðun áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Það hefur ekki verið talin nauðsyn á að veita Samkeppniseftirlitinu heimild til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla. Það hefði þó verið tækifæri til slíks þegar ný samkeppnislög voru sett árið 2005. Það er einnig ótækt að aðili máls þurfi að sæta því að Póst- og fjarskiptastofnun geti dregið endanlega niðurstöðu máls á langinn með málskoti til dómstóla.

Einnig skal á það bent að úrskurðarnefnd á stjórnslustigi er einmitt ætlað að stuðla að jafnræði aðila með því að aðili stjórnslumáls getur krafist endurskoðunar á ákvörðunum hins lægra setta stjórnvalds en fram að því hefur málsmeðferðin verið á forræði stofnunarinnar. Eins og bent er á í athugasemdum við málskostnað hér á undan er það samkvæmt skuldbindingum íslenska ríkisins vegna samnings um hið evrópska efnahagssvæði að tryggja ber að úrræði sé í landslögum svo að fjarskiptafyrirtæki geti skotið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar til æðra setts úrskurðaraðila. Það verður heldur ekki séð nein ástæða til að rétta hlut Póst- og fjarskiptastofnunar fremur en annarra sambærilegra stjórnvalda. Ekki verður séð að hagsmunirnir séu meiri eða brýnni þegar um er að ræða ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar en þegar um er að ræða ákvarðanir er varða almenn samkeppnismál.

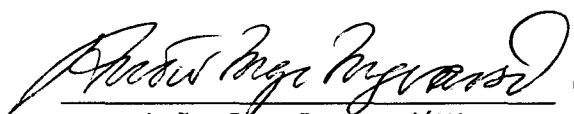
Lagt er til að ákvæði um málskotsrétt Póst- og fjarskiptastofnunar verði felld úr frumvarpinu.

Verði ekki fallist á að fella niður ákvæði um málskotsrétt Póst- og fjarskiptastofnunar er lagt til að ákvæðið verði orðað svo: Póst- og fjarskiptastofnun getur *í sérstökum undantekningartilvikum, ef sýnt er fram á að sérstakir almannahagsmunir krefjist*, borið úrskurð nefndarinnar undir dómstóla.

V. Samráð.

Skipti hf. lýsa sig reiðubúin til að skýra afstöðu félagsins til frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjarskipti, 522 mál, á fundi hjá samgöngunefnd verði þess óskað.

Virðingarfyllst,
Fh. Skipta hf.



Auður Inga Ingvarsdóttir
Forstöðumaður á lögfræðisviði Skipta hf.