

Alþingi
Erindi nr. P 135/2695
komudagur 14.5.2008



Nefndasvið Alþingis
Samgöngunefnd
b/t Elínar Valdísar Þorsteinsdóttur
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. apríl 2008.

Fni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 (522. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp þar sem iagðar eru til breytingar á eftirlitsúrræði PFS og fyrirkomulagi endurskoðunar ákvarðana PFS.

Við frumvarp þetta gerir Viðskiptaráð margvíslegar athugasemdir. Fyrir það fyrsta er kveðið á um í 1. gr. frumvarpsins skyldu einstaklinga og lögaðila til að afhenda PFS hvers konar upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg. Að mati Viðskiptaráð er ofangreind skylda of víðtæk og telur ráðið að hún muni leiða til þess að aðilar verði skyldaðir til að leggja fram óþarfa magn þýðingarlausra upplýsinga. Næði frumvarpið fram að ganga er sú mótbára aðila að upplýsingar hafi ekki þýðingu við meðferð málsins algerlega afnumin.

Að mati Viðskiptaráðs þarf að einskorða framangreinda upplýsingaskyldu við þær upplýsingar og þau gögn sem tengjast málsatvikum beint og að PFS verði að hafa rökstuddan grun um að brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna. Með því móti væri spornað gegn framlagningu þýðingarlausra gagna og þar af leiðandi ýtt undir skilvirkni í starfsemi PFS. Að mati Viðskiptaráðs ætti framangreint einnig að gilda um þá aðila sem stunda starfsemi sem falla undir lög um fjarskipti.

Viðskiptaráð leggur til að 1. gr. frumvarpsins verði breytt á þann veg að PFS geti kallað eftir öllum upplýsingum og gögnum er tengjast málsatvikum beint hafi PFS rökstuddan grun um að brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna.

Ákvæði 2. gr. frumvarpsins felur í sér alvarlegar brotalamir og telur Viðskiptaráð að ákvæðið megi í heild sinni missa sín. Í fyrsta lagi leggur frumvarpið til að fellt verði brott úr 1. mgr. 13. gr. að nefndarmenn úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála verði tilnefndir af Hæstarétti. Þess í stað mun samgönguráðherra einn skipa nefndarmenn þessa. Í greinargerð eldri laga um PFS segir m.a. eftirfarandi um nefndina:

„Ástæða þess að ákvörðunum er ekki skotið til ráðuneytisins er að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar, en líkt og áður hefur komið fram mun samgönguráðherra fara með eignaraðild ríkisins að Pósti og síma hf. þykir það því ekki samræmast hæfisreglum stjórnsluréttar að samgönguráðherra úrskurði um ágreining sem getur varðað Póst og síma hf., auk þess sem sérstaklega er mælt fyrir um sjálfstæði úrskurðar- og eftirlitsaðila.“

„Með úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála er tryggt að úrlausn ágreiningsmála á þessu sviði fái hlutlausu og skjóta málsmeðferð í samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins hér að lútandi.“

Að mati Viðskiptaráðs er breyting þessi óheillaspor enda erfitt að sjá fram á að úrskurðarnefndin geti viðhaldið sjálfstæði sínu verði frumvarp þetta að lögum. Óþarfi er að fjölyrða um mikilvægi úrskurðarnefnda af þessu tagi. Þær eru ekki einungis mikilvægt úrræði fyrir markaðsaðila heldur veita þær lægra settum stjórnvöldum afar nauðsynlegt aðhald. Það er því fyrir öllu að sjálfstæði úrskurðarnefndarinnar verði viðhaldið með því að Hæstiréttur tilnefni nefndarmenn hennar.

Í greinargerð frumvarpsins er breyting þessi rökstudd þannig að henni er ætlað að skjóta styrkari stoðum undir þá meginreglu að ráðherrar fari í reynd með æðstu yfirstjórn stjórnarsýslunnar. Þar segir enn fremur að núverandi skipan mála feli í sér undantekningu frá almennum stjórnarskipunarreglum. Af riti því sem greinargerðin vísar í „Úrskurðarnefndir í stjórnarsýslunni“ verður ekki dregin sú ályktun að skipan ráðherra án tilnefningar sé meginregla í íslenskri stjórnarskipan, en þar kemur fram að af 58 skoðuðum nefndum skipi ráðherra án tilnefningar aðeins í 21 nefnd. Þessi rök greinargerðarinnar teljast því varla haldbær.

Í annan stað er breyttu fyrirkomulagi ætlað að lækka kostnað vegna starfa úrskurðarnefndarinnar og sýna eigi þannig ráðdeild í meðferð ríkisfjármuna. Reynslan hefur hins vegar sýnt að þegar framkvæmdavaldshafar og opinberar stofnanir hafa umtalsvert ráðrúm til athafna án aðhalds þriðja aðila þá leiði það síður en svo til lægri kostnaðar, þvert á móti. Vænt kostnaðarlegt aðhald nefndarmanna af því að ráðherra skipi án tilnefningar er ekki rökstutt með vísan til gagna eða fordæma og fellur rökstuðningur þessi því um sjálfan sig. Vegna framangreinds verður heldur ekki séð að styttri skipunartími nefndarmanna eigi við rök að styðjast. Að mati Viðskiptaráðs er afar mikilvægt, á sérhæfðum sviðum eins og fjarskiptamálum, að skipunartími nefndarmanna sé ekki of knappur. Lengri skipunartími og aukin sérhæfing stuðla að auknu réttaröryggi, samræmi í niðurstöðum og síðast en ekki síst minni kostnaði. En hið síðarnefnda fellur vel að markmiði frumvarpsins, þ.e. að sýna ráðdeild í meðferð ríkisfjármála.

Viðskiptaráð leggur til að a. og b. liðið 2. gr. frumvarpsins verði felldir brott úr frumvarpinu.

Hvað d. lið 2. gr. frumvarpsins varðar þá telur Viðskiptaráð ekki rétt að stytta málshöfðunarfrest vegna málskots til dómstóla. Fyrir það fyrsta skýtur það skökku við að lagt sé til að málsmeðferðartími úrskurðarnefndarinnar sé lengdur með vísan til þess að um flókin og stór mál sé að ræða, en á sama tíma sé málskostsfrestur aðila þessara flóknu og stóru mála skertur verulega. Í annan stað þá er almenn vísan til sambærilega málskotsfresta innan ríkja ESB afar þunn. Í mörgum samanburðuarlöndum okkar, t.a.m. Svíþjóði og Finnlandi, þá er meginreglan sú að réttaráhrif stjórnvaldsákvörðunar frestast á meðan mál er til meðferðar hjá stjórnarsýsludómstólum. Slíkri frestun er ekki til að dreifa hérlendis. Hér er einnig rétt að benda á að málskotsfrestur vegna úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sem ráðherra skipar að undangenginni tilnefningu Hæstaréttar, er sex mánuðir.

Viðskiptaráð leggur til að málskotsfresturinn verði óbreyttur.

Í d. lið 2. gr. frumvarpsins er einnig að finna heimild til handa PFS að skjóta úrskurðum úrskurðarnefndarinnar til dómstóla. Breyting þessi gengur þvert á þá meginreglu stjórnarsýsluréttar, sem staðfest hefur verið af Hæstarétti, að úrlausn æðra stjórnvalds um skýringu á lögum sé bindandi fyrir lægra sett stjórnvöld. Í dómi Hæstaréttar nr. 297/1998 taldi Hæstiréttur að samkeppnisyfirlönd sem lægra sett stjórnvald hefðu ekki lögvarða hagsmuni af því að fá úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála fellda úr gildi með dómi. Samkvæmt framangreindu hefur PFS ekki lögvarða hagsmuni af því að fá úrskurðum úrskurðarnefndar hnekkt með dómi. Heimild sú sem lögð er til færri ekki aðeins gegn meginreglum stjórnarsýsluréttar heldur myndi hún draga verulega úr

áhrifum úrskurðarnefndarinnar og gera málsmeðferðina lengri og kostnaðarsamari, með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á skilvirkni og réttaröryggi.

Viðskiptaráð leggur til að málskotsréttur PFS verði felldur brott úr frumvarpinu.

Í 3. mgr. d. liðar 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um málskotsgjald og aðra fjármögnun starfsemi úrskurðarnefndarinnar. Við ákvæði þetta gerir Viðskiptaráð nokkrar athugasemdir. Í fyrsta lagi verður ekki séð að gjaldtaka af þessu tagi eigi sér fordæmi innan stjórnarsýslunnar. Í öðru lagi greiða fjarskiptafyrirtæki nú þegar umtalsverða fjármuni til reksturs eftirlitsaðila á sviði fjarskipta án þess að eiga kost á því að hafa áhrif á ráðstöfun þeirra fjármuna. Að mati Viðskiptaráðs er í sjálfu sér ekkert óeðlilegt að eftirlitsskyldir aðilar standi straum af rekstri viðkomandi eftirlitsstofnanna. Sé það fyrirkomulag við líði er hins vegar afar mikilvægt að eftirlitsskyldir aðilar geti haft áhrif á ráðstöfun þessara fjármuna. Slíkt viðgengst t.a.m. hjá FME, en þar eiga eftirlitsskyldir aðilar aðild að samráðsnefnd sem veitir stofnuninni kostnaðarlegt aðhald. Það er enn fremur afar mikilvægt að gjaldtaka hins opinbera endurspegli raunkostnað við rekstur eftirlitsstofnanna. Lögbundin veltutengd gjöld sem byggja á litlum sem engum rekstrarlegum útreikningum eru síður en svo til þess fallinn að hvetja viðkomandi stofnun til aðhalds og tryggja því ekki hagkvæma ráðstöfun fjármagns.

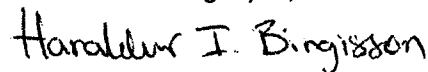
Í fjórða lagi telur Viðskiptaráð ákvæðið brjóta gegn jafnræðisreglu íslensks réttar þar sem málskotsgjaldið fer eftir veltu. Eðlilegra væri að kveða á um eitt málskotsgjald sem ákveðið yrði í reglugerð. Í fimmta lagi er úrskurðarnefndinni beinlínis óheimilt að fella kostnað á PFS. Þannig munu gagnaðilar PFS í málum fyrir úrskurðarnefndinni ávallt bera umræddan kostnað jafnvel þótt ákvörðunum PFS sé hnekt. Ákvæði af þessu tagi er síður en svo til þess fallið að tryggja vandaða málsmeðferð hjá PFS, né er það í anda sanngnirnis og meðalhófs. Í sjötta lagi er gert ráð fyrir að málskotsgjaldið taki m.a. mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, en í e. lið 2. gr. er kveðið á um að þóknun úrskurðarnefndar skuli greiddast úr ríkissjóði. Vegna e. liðarins er rétt að breyta ákvæði d. liðar þannig að málskotsgjaldið skuli ekki taka mið af þóknun nefndarmanna. Í sjöunda lagi fær úrskurðarnefndin ótakmarkaðar heimildir til að ráða til sín sérfræðiaðstoð, allt á kostnað fjarskiptafyrirtækja.

Ef það er ekki vilji löggjafans til að fella brott umrætt málskotsgjald leggur Viðskiptaráð til að sett verði eitt almennt málskotsgjald sem skuli endurspeglja raunkostnað vegna rekstur úrskurðarnefndarinnar. Það er enn fremur lagt til að heimildir nefndarinnar til að ráða til sín sérfræðiaðstoð verði takmarkaðar. Að lokum telur Viðskiptaráð rétt að sett verði á laggirnar samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila sem hefði það hlutverk að veita PFS og úrskurðarnefndinni kostnaðaraðhald.

Að endingu vill Viðskiptaráð brýna fyrir ráðherra að hafa víðtækt samráð við hagsmunaaðila við setningu þeirrar reglugerðar sem kveðið er á um í 3. mgr. e. liðar 2. gr. frumvarpsins.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs