



Alþingi
Nefndasvið
101 Reykjavík

nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík, 5. júní 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál.

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (samtökin) telja nauðsynlegt að endurskoða mikilvæg ákvæði frumvarpsins og leggja til að samþykkt þess verði frestað og frumvarpið endurskoðað. Frumvarpinu er ætlað að öðlast gildi um næstu áramót en betur fer á því að það verði lagfært áður en það verður samþykkt enda hafa Evrópugerðirnar sem ætlunin er að innleiða ekki enn verið teknar inn í EES-samninginn að því er fram kemur í greinargerð.

Samtökin skiluðu þann 10. janúar sl. umsögn um drög að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda en einungis var að litlu leyti komið til móts við athugasemdir samtakanna. Þar á meðal var krafa samtakanna um að fram færi mat á áhrifum frumvarpsins á fyrirtæki - bæði fjarskiptafyrirtæki og þau sem flokkast sem neytendur eða notendur. Ekkert slíkt mat hefur farið fram.

Innleiðing Evrópugerða

Ekki er um hefðbundna innleiðingu Evrópugerða að ræða þar sem þær eru enn til skoðunar hjá EES-EFTA-ríkjunum. Hvorki liggja því fyrir inntak skuldbindinga Íslands til innleiðingar gerðanna né skuldbindandi tímamörk gildistökkunnar. Í greinargerð með frumvarpinu er einnig vísað til tillögu að reglugerð (um persónuvernd í fjarskiptum) sem er undirbúningi á vegum ESB og ekki er ljóst hvort eða að hve miklu leyti ætlunin er að innleiða ákvæði þeirra tillagna með frumvarpinu en samtökin telja óeðlilegt að vísa til hugsanlegrar lagasetningar á vegum ESB sem grunn að íslenskum lagaákvæðum.

Samtökin benda á að í sumum ákvæðum eru lagðar frekari kvaðir á fjarskiptafyrirtæki en í Evrópugerðunum sjálfum. Nauðsynlegt er að gerð verði grein fyrir því í frumvarpinu og greinargerð, bæði hvar vikið er frá gerðunum sjálfum og hvaða markmiðum ætlunin er að ná.

Að þessu sögðu eru samtökin sammála því að regluverk fjarskipta hér á landi sé í samræmi við það sem gildir í nágrennalöndunum og að samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja verði tryggð með því að ákvæði laganna verði ekki meira íþyngjandi en nauðsyn krefur.

Stjórnvaldssektir

Í frumvarpinu er í 102. gr. lagt til að brot gegn öllum ákvæðum frumvarpsins sem tengjast skyldum og kvöðum fyrirtækja verði stjórnvaldssektum allt að 4% af heildarveltu fyrirtækis og leggja má sektir á einstaklinga frá 10 þúsund krónum til 10 milljóna króna. Brot gegn 55 af 99 fyrstu greinum frumvarpsins varða stjórnvaldssektum.

Samtökin telja þessi ákvæði um stjórnvaldssektir engan veginn samræmast viðmiðum sem almennt gilda um refsikennd viðurlög sem eftirlitsstofnunum er heimilt að beita.

Beiting stjórnvaldssekta er íþyngjandi ákvörðun af hálfu stjórnvalds. Samkvæmt meðalhófsreglu stjórnsýslulaga skal stjórnvald aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti og er í ákvæðinu sérstaklega tekið fram að það skuli gæta þess að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Refsikennd viðurlög, eins og stjórnvaldssektir og aðrar íþyngjandi ákvarðanir, eru því neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur.

Samtökin eru almennt fylgjandi því að reglur stjórnsýslunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflokka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að inngrípum stjórnvalda. Fyrirtæki sem sæta eftirliti að hálfu stjórnvalds þurfa að vita til hvers af þeim er ætlast, reglur þurfa að vera eins skýrar og unnt er og greinargóðar leiðbeiningar til staðar um hvernig eigi að uppfylla kröfur sem gerðar hverju sinni. Að sama skapi þurfa fyrirtæki að geta treyst því að gripið sé fyrst til vægari úrræða og að vægari leiðir sem standa stjórnvaldi til boða til að hvetja fyrirtæki til bættrar hegðunar séu tæmdar áður en gripið er til sektarákvörðunar.

Samtökin telja að reglur sem settar eru um framkvæmd og beitingu stjórnvaldssekta þurfi að uppfylla almennan tilgang með eftirlitsreglum. Eiga reglurnar að hafa eðlileg varnaðaráhrif og hvetja til að farið sé að settum reglum og brugðist við kröfum um úrbætur, ellegar hafi það neikvæðar afleiðingar fyrir fyrirtækið. Hins vegar eiga íþyngjandi ákvarðanir stjórnvalda aldrei að ganga lengra en brýn nauðsyn er til að ná fram lögmætu markmiði. Því er nauðsynlegt að sektarákvörðun eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og frestur til úrbóta, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun. Komi til þess að aðrar leiðir dugi ekki og leggja þurfi á sekt þá verður ákvörðun um fjárhæð sektar að vera í eðlilegu samhengi við alvarleika brots og afleiðingar sem það kann að hafa, m.a. með tilliti til samstarfsvilja fyrirtækja, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra þátta. Mikilvægt er að regluverk sé samið þannig að tryggt sé að stjórnvöldum sé veitt aðhald í stjórnvaldsaðgerðum sínum, til að mynda að það sé ekki sami einstaklingurinn sem komi að setningu kvaða á fyrirtæki, framkvæmd eftirlits og eftirfylgni athugasemda og meti síðast hvort tilefni sé til beitingu stjórnsýsluviðurlaga. Koma þessi sjónarmið m.a. skýrt fram í skýrslu nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra til að fjalla um viðurlög við efnahagsbrotum og kom út á árinu 2006¹ en þar var að finna almenna umfjöllun um grundvallaratriði varðandi verkefni eftirlitsaðila og heimildir þeirra til að leggja á stjórnsýsluviðurlög.

Í skýrslunni segir m.a.:

„Stjórnvaldssektir verða ekki lagðar á aðila nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Telur nefndin ástæðu til að eftirfarandi sjónarmið séu m.a. höfð í huga við útfærslu á lagaheimildum sem heimila álagningu stjórnvaldssekta. Í fyrsta lagi verður að koma skýrt fram í lagaákvæði hvaða athafnir eða athafnaleysi geti leitt til stjórnvaldssekta. Í öðru lagi verður að koma skýrlega fram hvort einvörðungu sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á eftirlitsskyldan aðila, sem oftast er fyrirtæki, eða hvort einnig sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á þann starfsmann fyrirtækisins sem framdi lögbrotið. Telur nefndin að til undantekninga eigi að heyra að lagðar séu stjórnvaldssektir á starfsmenn fyrirtækja.“

Enn fremur segir:

„Í lagaákvæði, sem heimilar álagningu stjórnvaldssekta, verður að koma skýrlega fram hvaða athafnir eða athafnaleysi geta leitt til þeirra. Í því sambandi leggur nefndin áherslu á að óæskilegt er að öll brot á ákveðnum lögum geti varðað stjórnvaldssektum, heldur beri að tilgreina nákvæmlega þær lagagreinar sem brot á geta varðað stjórnvaldssektum.“

¹ <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf>



Og síðar:

„Að mati nefndarinnar ætti almennt að vera hægt að halda uppi viðhlítandi réttaröryggi við meðferð slíkra mála með eftirfarandi úrræðum: (1) Að þess sé gætt, þar sem því verður við komið, að sami starfsmaður rannsaki almennt ekki mál og taki ákvörðun um hvort lagðar skuli á stjórnvaldssektir. (2) Að vandað sé til rannsókna og allrar meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. (3) Þá er það mikilvægt réttaröryggisúrræði að geta kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða borið hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í slíkum málum.“

Þegar horft er til frumvarps til laga um fjarskipti þá uppfylla ákvæðin engan veginn þau viðmið sem fjallað er um hér að ofan.

Í fyrsta lagi eru öll ákvæði sem tengjast skyldum fyrirtækja felld undir ákvæði um stjórnvaldssektir bæði einstakar greinar í heild og eins heilu kaflarnir í frumvarpinu.

Í öðru lagi verður að taka mið af því að það er eftirlitsaðillinn, Póst- og fjarskiptastofnun, sem mótar og leggur kvaðir á fyrirtækin. Það er því sami aðillinn sem mótar kröfur samkvæmt fyrirhuguðum lögum, rannsakar meint brot á því að þessar kvaðir séu uppfylltar og er einnig ætlað að leggja sektir á fyrirtæki og einstaklinga í kjölfarið.

Í þriðja lagi eru mörg ákvæði sem ætlað er að falla undir stjórnvaldssektir matskennd og óljós. Kröfurnar sem fyrirtækjum er ætlað að uppfylla verða í kjölfarið matskenndar og óljósar. Grundvallarkrafa um skýrleika refsheimilda er ekki uppfyllt.

Það er mat samtakanna að frumvarpið geti ekki orðið að lögum með óbreyttum ákvæðum um stjórnvaldssektir. Samtökin leggja til samþykkt frumvarpsins verði frestað þar til þessum ákvæðum verður breytt eða að öðrum kosti verði ákvæði um stjórnvaldssektir felldar brott áður en frumvarpið verður samþykkt.

Um málskotsrétt eftirlitsstofnunar til dómstóla

Í i. lið 2. í 109. gr. frumvarpsins þar sem lagðar eru til breytingar á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 er lagt til að stofnuninni verði ekki lengur skylt að afla heimildar ráðherra áður en ákvæðið er að bera niðurstöðu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála undir dómstóla.

Samtökin leggja gegn þessari tillögu enda er með henni endanlega kippt grundvelli undan úrskurðarnefndinni. Fyrirtækin geta ekki lengur treyst því að fá úrlausn mála sinna á stjórnsýslustigi heldur verða að leita beint til dómstóla sem að jafnaði er dýrara úrræði og tímafrekara.

Samtökin leggja þess í stað til að heimild Póst- og fjarskiptastofnunar til að bera niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar undir dómstóla verði endanlega felld úr lögnum og að 2. ml. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 falli brott.

Í greinargerð með frumvarpinu er sagt að ákvæðið í núverandi mynd þyki ekki samræmast 1. mgr. 8. gr. tilskipunar 2018/1972. Það er því rétt að skoða umrædda grein en hún hljóðar svo:

1. *Without prejudice to Article 10, national regulatory authorities shall act independently and objectively, including in the development of internal procedures and the organisation of staff, shall operate in a transparent and accountable manner in accordance with Union law, and shall not seek or take instructions from any other body in relation to the exercise of the tasks assigned to them under national law implementing Union law. This shall not prevent supervision in accordance with national constitutional law. Only appeal bodies set up in accordance with Article 31 shall have the power to suspend or overturn decisions of the national regulatory authorities.*



Það er augljóst af lestri greinarinnar að Evrópulöggjöfin gerir enga kröfu um að eftirlitsaðilinn eigi rétt á að skjóta niðurstöðu úrskurðarnefndar til dómstóla. Þvert á móti er beinlínis tekið fram að óháðar úrskurðarnefndir hafi vald til að fresta eða breyta ákvörðunum eftirlitsstjórnvaldsins.

Gjaldtaka við endurnýjun tíðniheimilda

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því nýmæli að innheimta sérstakt gjald (skatt) við endurúthlutun tíðniheimilda, sbr. ákvæði IV til bráðabirgða. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu mun gjaldið skila 756 millj. kr. í ríkissjóð. Stærstur hluti gjaldsins verður greiddur af þremur fyrirtækjum. Rökstuðningur fyrir gjaldtökunni er m.a. sá að endurúthlutaðar tíðnir verði nýttar fyrir 5G-þjónustu og því fylgi auknir nýtingarmöguleikar og verðmætasköpun í fjarskiptum. Samtökin leggjast eindregið gegn þessum áformum.

Fyrirhuguð uppbygging fjarskiptafyrirtækja á innviðum vegna 5G þjónustu er gríðarlega kostnaðarsöm. Á meðan rekstrarkostnaður vegna þess hækkar þá lækka tekjustofnar fjarskiptafyrirtækja, m.a. í forni svokallaðra reikigjalda. Nú þegar hafa fjarskiptafyrirtækin greitt fyrir umræddar tíðniheimildir, bæði í útboðum á heimildunum sem og árgjald vegna notkunar þeirra.

Aukin gjaldheimta sem lögð er til í frumvarpinu mun koma illa niður á samkeppnishæfni íslenskra fjarskiptafyrirtækja. Mikil samkeppni er á fjarskiptamarkaði og hefur hún leitt til betri þjónustu og lægra verðs til neytenda. Skattheimtan mun fyrirsjáanlega draga úr getu og möguleikum fyrirtækjanna til að fjárfesta í nýrri og betri tækni og að bæta þjónustu við neytendur, á kjörum sem nú gilda. Samtökin leggja því til að hætt verði við gjaldtökuna og bráðabirgðaákvæði IV. í frumvarpinu verði felld út.

Sameining stofnana

Umfang eftirlitsstofnana hefur vaxið gríðarlega á síðustu árum en útgjöld þeirra hafa aukist um 7 ma.kr. frá árinu 2010. Samtökin leggja áherslu á að hagræða í opinberum rekstri og að leitast verði við að draga úr útgjöldum eftirlitsstofnana. Því til viðbótar telja samtökin nauðsynlegt að auka skilvirkni í eftirliti og draga úr hættu á tvöföldu eftirliti.

Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um eftirlit með samkeppni á fjarskiptamarkaði. Rakin er þróun fjarskiptamarkaðar, frá ríkiseinokun til frjálsrar samkeppni, sem og eðli eftirlits Póst- og fjarskiptastofnunar með fjarskiptamarkaðnum. Ennfremur er tæpt á skörun verkefna Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins. Af umfjöllun í greinargerðinni má leiða að verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar lúta að svokölluðu ex-ante-eftirliti, sem horfir fram á við og byggist á markaðsgreiningum og álagningu kvaða, og eftirlit Samkeppniseftirlitsins sé ex-post-eftirlit, sem horfir tilbaka og tekur á einstökum brotum sem byggjast aðallega á kvörtunum um tiltekin brot á samkeppnislögum. Það er hins vegar ljóst að Samkeppniseftirlitið framkvæmir jafnframt markaðsgreiningar á einstökum mörkuðum sem byggjast ekki á ex-post eftirliti heldur á frumkvæði Samkeppniseftirlitsins, með vísan til heimildar í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 55/2005.

Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins ver stofnunin 2/3 hluta tíma sem til ráðstöfunar er til eftirlits með fjórum mörkuðum, þ.e. fjármálaþjónustu, dagvörumarkaði, fjarskiptum og samgöngu- og ferðamálaum. Samkeppniseftirlitið hefur framkvæmt markaðsgreiningar á þremur af þessum fjórum mörkuðum, þ.e. á sviði fjármálaþjónustu, nýleg greining á markaði fyrir fjárhagskerfi og greining á olíumarkaðnum sem tengist dagvöru og samgöngum. Það blasir við að Samkeppniseftirlitið telji sig jafnframt hafa heimild til að framkvæma markaðsgreiningu á fjarskiptamarkaði, líkt og Póst- og fjarskiptastofnun. Er því hér um að ræða dæmi um skörun á verkefnum Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins.



Þessu til viðbótar má nefna að mikil vinna hefur lögð í að meta möguleika á sameiningu Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins. Samkvæmt fýsileikagreiningu Capacent á sameiningu m.a. umræddra stofnana frá árinu 2015 er töliverður ávinningur, þar á meðal fjárhagslegur og faglegur, fölginn í sameiningu þeirra.

Í ljósi ofanritaðs leggja samtökin til að umræddar stofnanir verði sameinaðar.

Virðingarfyllt,

Halldór Benjamín Þorbergsson,
frankvæmdastjóri SA

Sigurður Hannesson,
frankvæmdastjóri SI