



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 17/2018

Rétthafabreyting á símanúmeri

I.

Erindið

Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) barst kvörtun, dags. 29. maí 2018, frá [...]¹ (hér eftir kvartandi) vegna meintrar ólögmeðrar rétthafabreytingar Nova hf. (hér eftir Nova) á símanúmerinu [...]². Kvörtunin var skráð í málaskrá þann 30. maí 2018 og málið tekið til efnismeðferðar þann 1. júní 2018 (*mál nr. 2018050077*).

II.

Málsmeðferð

2.1 Kvörtun til PFS, dags. 29. maí 2018

Í kvörtun kemur fram að rétthafabreyting hafi verið gerð á símanúmeri sem að ólöggráða dóttir kvartanda hafi haft til afnota en hún hafi verið gerð að nýjum rétthafa án þess að samþykki kvartanda lægi fyrir. Nova hafi þá ekki viljað staðfesta eða gangast við þessari breytingu en krafa kvartanda laut að því að fyrirtækið færi að lögum.

2.2 Bréf PFS til Nova, dags. 1. júní 2018

Með bréfi, dags. 1. júní 2018, sendi PFS Nova ofangreinda kvörtun og bauð félaginu að tjá sig um og koma með athugasemdir við hana. PFS ítrekaði síðan erindið þann 15. júní 2018 og framlengdi svarfrest Nova til að bregðast við erindi stofnunarinnar.

2.3 Svar Nova við bréfi PFS, dags. 5. júlí 2018

Með tölvupósti, dags. 5. júlí 2018, barst PFS svar frá Nova en þar kom fram að félagið væri ekki sammála kvartanda um að staðið hefði verið að ólöglegri rétthafabreytingu á númerinu. Jafnframt sagði í athugasemdum Nova að samkvæmt athugun í þjónustukerfi félagsins þá hafði verið óskað eftir notandabreytingu símanúmersins þann 6. janúar árið 2017 með símtali úr

¹ Fellt brott vegna trúnaðar.

² Fellt brott vegna trúnaðar.

símanúmerinu. Þjónustuver Nova hafi síðan sent staðfestingu á breytingunni á tvö netföng kvartanda, annars vegar [...]³ og hins vegar [...].⁴

Félagið taldi ekki staðið ólöglega að notendabreytingu á umræddu símanúmeri. Orðið var við beiðni þegar óskað var eftir breytingu með símtali úr símanúmerinu og það tilkynnt þeim sem hafði verið skráður fyrir númerinu. Númerið var aftur fært til fyrra horfs eftir beiðni og útskýringar kvartanda, þann 27. september árið 2017. Að lokum baðst Nova velvirðingar á því ef að atvikið hefði orðið til óþæginda fyrir málsaðila en það var ekki ætlun félagsins að svo yrði.

2.4 Athugasemdir kvartanda við svar Nova, dags. 6. júlí 2018.

Með bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar þann 5. júlí 2018 var kvartanda gefinn kostur á því að tjá sig um svör Nova. Athugasemdir kvartanda sem að stofnuninni bárust degi síðar vörðuðu einna helst fyrirkomulagið sem viðhaft var við breytinguna en sumar athugasemdir vörðuðu atriði er hefðu ekki þýðingu við úrlausn þessa máls né niðurstöðu þess og verða þær því ekki tífundaðar hér.

Fram kom í erindi kvartandi að hann teldi athæfið ganga gegn fjarskiptalögum þar sem að rafrænt eða skriflegt samþykki þitt hafi ekki legið fyrir, sbr. 10 gr. reglna um númera- og þjónustuflytning í almennum í fjarskiptanetum nr. 617/2010, er varðar rétthafabreytingu. Kvartandi hefði verið rétthafi að símanúmerinu allt frá árinu 2008, greitt af því alla þá tíð og verið skráður fyrir því í símaskrá. Það hefði verið eina númerið sem að hann var rétthafi að og aftók hann með öllu að hafa óskað eftir rétthafabreytingu. Það væri ekki samkvæmt lögum og reglum að slíkt væri gert að með símtali úr símanúmerinu sjálfu. Slíkt teldist ekki rafrænt eða skriflegt samþykki rétthafa og þar af leiddi að Nova hefði brotið lög með breytingunni.

Hvað varðaði tilkynningar sem að Nova hefði sent á tölvupóstföng þá kannaðist kvartandi ekki við tölvupóstfangið [...]⁵ en hið seinna [...]⁶ hafði kvartandi ekki notað í tæp níu ár. Kvartandi tók fram að hann notaði tölvupóst lítið sem ekkert.

Í athugasemdum kvartanda kemur fram að honum varð ekki ljóst af rétthafabreytingunni fyrr en í september árið 2017. Þegar kvartandi var síðan gerður aftur að rétthafa að símanúmerinu hafi sami háttur verið á og áður, hringt var úr númerinu og óskað eftir rétthafabreytingu en slíkt taldi kvartandi geta varla verið löglegt.

Kvartandi krafðist þess að fjarskiptafyrirtækið framvísaði gögnum úr kerfum sínum þ.á.m. sönnun fyrir því að hann hafi hringt úr umræddu símanúmer þann 6. janúar 2017 og óskað eftir rétthafabreytingu, sem og gögnum um fjarskiptaumferð á því tímabili sem hann var ekki rétthafi númersins.

2.5 Bréf Nova til PFS, dags. 13. ágúst 2018.

Með tölvubrési þann 9. júlí 2018 veitti PFS Nova færi á því að tjá sig um athugasemdir kvartanda. Þann 13. ágúst 2018 bárust PFS sjónarmið félagsins. Í svörum Nova var það áréttað að aldrei var um að ræða breytingu á rétthafa umrædds farsímanúmers heldur breytingu á skráðum notanda. Í skilmálum félagsins komi það fram að heimilt sé að gera notendabreytingu

³ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁴ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁵ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

á farsímanúmeri en tilkynningar um slíkar breytingar væru sendar á fyrri notanda sem og nýjan notanda.

Þá benti félagið á að samkvæmt fjarskiptalögum skulu gögn um fjarskipti ekki geymd lengur en í 6 mánuði. Þar af leiddi að ekki væru fyrir hendi lengur gögn um fjarskipti kvartanda eða tengdra aðila á árinu 2017.

Að lokum ítrekaði Nova sjónarmið félagsins um að það kappkostaði við að veita góða þjónustu og að haga verkferlum sínum í samræmi við lög og reglugerðir. Félaginu þætti það leitt ef misskilningur hefði orðið til þess að kvartandi teldi þjónustu Nova við sig hefði verið ábótavant og þaðst félagið afsökunar á því ef að upplýsingagjöf til kvartanda var ekki með sem bestum hætti.

2.6 Bréf PFS til kvartanda, dags. 23. ágúst 2018.

Með bréfi þann 23. ágúst 2018 kom PFS svörum Nova á framfæri við kvartanda og frumáliti stofnunarinnar til málsins. Stofnunin greindi þar frá því að það væri áskrifandi eða réttthafi, þegar um símanúmer væri að ræða, sem fer með fyrirsvor um réttindi og skyldur sem tengjast þjónustunni og númerinu. Umráðaréttur og slíkt fyrirsvor yrði ekki tekið af áskrifanda eða réttthafa númers eða flutt yfir á annan aðila, nema að fengnu sannanlegu samþykki hans, sbr. 10. gr. reglna nr. 617/2010 um númera- og þjónustuflytning í almennum fjarskiptanetum.

Stofnunin benti kvartanda á það að vera skráður notandi jafngilti ekki því að vera réttthafi og að slíkur greinarmunur væri gerður í 2. gr. reglna nr. 617/2010, um númera og þjónustuflytning í almennum fjarskiptanetum. Því til stuðnings vísaði PFS til þess að það væri algengt fyrirkomulag að fyrirtæki væri réttthafi að símanúmeri en notkunarréttur þess væri í höndum starfsmanns fyrirtækisins. Þennan greinarmun mætti einnig lesa úr 1. málslíð 10. gr. reglnanna, þar sem segir að fjarskiptafyrirtæki er ekki heimilt að skrá annan notanda sem réttthafa númers nema rafrænt eða skriflegt samþykki þess réttthafa sem afsalar sér númerinu liggi fyrir.

Stofnunin vísaði þá í svör Nova, dags. 5. júlí og 13. ágúst 2018, um að breytingu á skráðum notanda farsímaþjónustu hafi verið að ræða en ekki breytingu réttthafa. Af þeim sökum fengi stofnunin ekki séð að brotið hefði verið gegn fjarskiptalögum eða afleiddum heimildum, enda þau réttindi og ábyrgð sem fylgdu símanúmerinu, s.s. ósk um upplýsingar, númeraflutning eða lokun á númeri, eingöngu heimil að beiðni kvartanda sem réttthafa þess.

Hvað varðaði kröfu kvartanda um framvísun gagna þá benti stofnunin á þá lögboðnu skyldu fjarskiptafyrirtækja að geyma lágmarksskráningu gagna um fjarskiptaumferð notenda í sex mánuði í þágu rannsókna sakamála og almannaöryggis. Að þeim tíma liðnum ber fjarskiptafyrirtækjum að eyða umferðargögnum ef ekki er þörf fyrir þau lengur til reikningsgerðar, sbr. 3. mgr. 42. gr. fjarskiptalaga. Jafnvel þó að ekki væri búið að eyða gögnunum þá væri Nova óheimilt að afhenda umbeðnar upplýsingar öðrum en lögreglu eða ákærvaldi í samræmi við ákvæði 3. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga. Af þeim sökum væri PFS ekki unnt að verða við kröfu kvartanda um að Nova yrði gert að afhenda umbeðin gögn.

Að lokum greindi PFS frá því að ofangreindum atriðum virtum þá væri það fyrirætlun stofnunarinnar að loka málinu í málaskrá sinni ef að ekki bærust ekki andmæli frá kvartanda.

2.7 Athugasemdir kvartanda, dags. 9. september 2018.

Með tölvubréfi þann 9. sept. 2018 bárust stofnuninni athugasemdir frá kvartanda. Flestar beindust að PFS og vörðuðu vinnubrögð Nova, málsmeðferð og túlkun lagaákvæði en að mati

PFS höfðu þessi sjónarmið ekki þýðingu við úrlausn málsins og var því ekki talin þörf á að bera þau undir Nova.

2.8 Bréf PFS til kvartanda, dags. 12. september 2018.

Með bréfi PFS, dags. 12. september, var kvartanda tilkynnt um það að með tilliti til fyrri samskipta við málsaðila og forsendna að öðru leyti teldi PFS það ólíklegt að aðilar næðu sáttum um úrlausn ágreiningsins. Stofnunin hygðist því taka ágreininginn til meðferðar til úrlausnar með ákvörðun. Þá taldi stofnunin rétt að bregðast við nokkrum af þeim athugasemdum kvartanda, dags. 9. sept. 2018, sem beint var að PFS og vörðuðu svarfresti, málsmeðferð, hugtakaskilgreiningar og rétt kvartanda til aðgangs að gögnum með vísan til upplýsingalaga nr. 140/2012.

Að lokum var kvartanda boðið að tjá sig um þessi sjónarmið PFS og fyrirhugaða ákvörðun stofnunarinnar. Svarfrestur var veittur til 26. september 2018. Að þeim tíma liðnum mætti kvartandi vænta þess að stofnunin tæki ákvörðun í málinu. Engar athugasemdir bárust.

III. Lagaumhverfi

3.1 Almenn

Póst- og fjarskiptastofnun starfar á grundvelli laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun og laga nr. 81/2003, um fjarskipti. Lög nr. 69/2003 fela Póst- og fjarskiptastofnun almennt stjórnábyrgð og þá sér í lagi eftirlit með framkvæmd fjarskiptalaga. Er hlutverk PFS m.a. fólgið í því að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti á Íslandi, auk þess að efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Í fjarskiptalögum er jafnframt gert ráð fyrir að stofnunin gæti hagsmuna almennings m.a. með því að vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að ákveðinni lágmarks fjarskiptáþjónustu, vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs og að ákveðnu marki stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og póstrekendur. Reynist fjarskiptafyrirtæki hafa brotið gegn fjarskiptalögum, hefur PFS heimild til að knýja á um að fjarskiptafyrirtæki geri úrbætur.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur m.a. verið falið að greiða úr ágreiningi milli fjarskiptafyrirtækja annars vegar og fjarskiptafyrirtækja og neytenda hins vegar en stofnuninni er samkvæmt lögum skylt að gæta hagsmuna neytenda í pósthjónustu og fjarskiptum. Kveðið er á um að hún eigi að stuðla að neytendavernd og tryggja hag neytenda í þjónustu póst og fjarskiptafyrirtækja. Samkvæmt 10. gr. laga nr. 69/2003, skal stofnunin láta kvörtun neytanda til sín taka ef fjarskiptafyrirtæki brýtur gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um fjarskipti eða gegn skilyrðum sem mælt er fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi.

3.2 Reglur nr. 617/2010, um númera og þjónustuflytning í almennum fjarskiptanetum.

Kveðið er á um réttindi símnotenda til númeraflutnings í 30. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2002/22/EB um alþjónustu og réttindi notenda að því er varðar rafræn fjarskiptanet og -þjónustu (alþjónustutilskipunin). Hefur þessi réttur notenda verið innleiddur í íslensk lög með 52. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Þar segir í 3. mgr. að Póst- og fjarskiptastofnun geti sett nánari reglur um númeraflutning og tímasetningar í því sambandi og sker úr ágreiningi um framkvæmd hans. Hafa slíkar reglur verið settar með stoð í fyrrgreindri 3. mgr. 52. gr. og 2. mgr. 37. gr. fjarskiptalaga, sbr. reglur nr. 617/2010 um númera- og þjónustuflytning í almennum fjarskiptanetum.

Í 2. gr. reglnanna er notandi er skilgreindur sem einstaklingur eða lögaðili sem notar eða sækir um að nota almenna fjarskiptaþjónustu og réttihafi er skilgreindur sem sá einstaklingur eða lögaðili sem fengið hefur úthlutað númeri frá fjarskiptafyrirtæki á sitt nafn eða er handhafi óskráðs frelsisnúmers og fer með réttindi og skyldur vegna notkunar þess númers. Almennu eru gerðar strangar kröfur við yfirfærslu á réttindum sem tilheyra einstaklingum og mikilvægt að formfesta ríki og að ótvírætt samþykki þess, sem hyggst afsala sér réttindum, liggi fyrir áður en yfirfærsla á réttindum á sér stað. Sú hugsun sem býr að baki þessari meginreglu er að auðvelda og tryggja sönnunarfærslu ef upp rís ágreiningur um skipan þessara réttinda.

Fyrirnefnd meginregla liggur til grundvallar 10. gr. reglna nr. 617/2010 en samkvæmt henni er fjarskiptafyrirtækjum aðeins heimilt að hefja ferli við númera- og þjónustuf lutning þegar skriflegt eða rafrænt samþykki rétthafa símanúmers liggur fyrir sbr. 1. mgr. hennar. Má hið rafræna samþykki hvort heldur vera með tölvupósti eða SMS skilaboðum úr símanúmeri þess rétthafa sem óskar flutnings. Er ákvæðið orðrétt svohljóðandi:

„Fjarskiptafyrirtæki er ekki heimilt að skrá annan notanda sem rétthafa númers nema rafrænt eða skriflegt samþykki þess rétthafa sem afsalar sér númerinu liggi fyrir.

Fjarskiptafyrirtæki skal senda staðfestingu á móttöku rafræns samþykkis frá rétthafa sem afsalar sér númeri, en á pappírformi skal samþykki vera undirritað á sérstöku eyðublaði í tvíriti. Skal fjarskiptafyrirtækið halda einu eintaki eyðublaðsins eftir til varðveislu en senda hitt eintakið til hins nýja rétthafa eða sérstaka skriflega staðfestingu á rétthafabreytingunni, hafi samþykkið verið gefið með rafrænum hætti. Fjarskiptafyrirtæki skal varðveita rafrænt eða skriflegt samþykki um rétthafabreytingu í a.m.k. 2 ár frá móttöku þess eða undirritun. Að þeim tíma liðnum ber notandi númers sönnunarbyrðina um að hann sé rétthafi þess, rísi upp ágreiningur um það.“

Skilgreiningu hugtaksins réttihafi er ekki að finna í fjarskiptalögum. Í ljósi mismunandi framkvæmdar fjarskiptafyrirtækja um samningsgerð og samningssambands um fjarskiptaþjónustu, t.d. hvort með samningi sé hægt að gera annan aðila að greiðanda þjónustunnar, taldi Póst- og fjarskiptastofnun nauðsynlegt að afmarka nánar efnisinntak hugtaksins áskrifandi með því að setja fram skilgreiningu á hugtakinu réttihafi, sem notað væri um meðferð númeraréttinda, t.d. vegna þjónustuf lutnings eða breytinga á yfirráðum þeirra. Tilgangur skilgreiningarinnar var þannig að taka af allan vafa um hver beri ábyrgð á númeri, bæði réttindum og skyldum sem um þau gilda. Samhliða þessu voru sett skýr efnisákvæði sem taka til samþykkis þjónustuf lutnings, rétthafabreytingar og beitingu synjunar þjónustuf lutnings sem vanefndarúræðis, en öll ákvæðin byggja á formlegri aðkomu rétthafa að allri umsýslu þess númers sem hann er skráður fyrir.

IV.

Forsendur og niðurstaða

Það er ljóst að aðilum málsins ber ekki saman um hvort hafi verið að ræða rétthafa- eða notandabreytingu á símanúmeri kvartanda á árinu 2017. Eins og að framan er rakið þá verður umráðaréttur og þetta fyrirvar ekki tekið af áskrifanda eða rétthafa númers eða flutt yfir á annan aðila, nema að fengnu sannanlegu samþykki hans, sbr. 10. gr. reglna nr. 617/2010 um númera- og þjónustuf lutning í almennum fjarskiptanetum. Einnig var vikið að því að skráður notandi jafngildir ekki því að vera skráður réttihafi. Þennan greinarmun má t.d. lesa úr 1. málslíð

10. gr. reglnanna; „Fjarskiptafyrirtæki er ekki heimilt að skrá annan notanda [undirstrikun PFS] sem réttthafa númera nema rafrænt eða skriflegt samþykki þess réttthafa sem afsalar sér númerinu liggi fyrir.“

Í málinu hefur ekki verið gerður um það ágreiningur um að hver sé réttthafi símanúmersins, þ.e.a.s. að kvartandi fari réttilega með fyrirsvar um réttindi og skyldur sem tengjast farsímaþjónustunni og númerinu. Þegar stofnuninni berst kvörtunin 29. maí 2018, þá er töluvert langt um liðið frá hinni meintu réttthafabreytingu en rúmlega átta mánuðum áður hafði Nova fært skráningu til fyrra horfs, að beiðni kvartanda þann 27. september árið 2017. Að mati stofnunarinnar lýtur því krafa kvartanda að Nova gangist við meintri réttthafabreytingu og afhendi kvartanda gögn um fjarskiptaumferð úr umræddu númeri.

Í svörum Nova við kvörtunina er sérstaklega tekið fram að ekki hafi verið um að ræða breytingu á réttthafa heldur notanda þjónustunnar, og vísar félagið því til stuðnings í viðskiptaskilmála sína, og að samkvæmt verklagi félagsins hafi tilkynning þess efnis verið send á tilgreind tölvupóstfang kvartanda sem væru skráð í kerfum félagsins. Samkvæmt kvartanda þá barst honum ekki sú tilkynning þar sem að hann noti ekki lengur það tölvupóstfang.

PFS hefur rannsakað mál þetta og aflað upplýsinga um málsatvik eftir því sem kostur er. Telur stofnunin að þegar tekið er mið af þeim gögnum og sjónarmiðum sem fram hafa komið í málinu að Nova hafi ekki brotið gegn ákvæðum fjarskiptalaga eða afleiddum reglum varðandi meinta réttthafabreytingu, enda ekkert komið fram er gefur tilefni til að ætla annað en að um hafi verið að ræða breytingu á skráðum notanda númerum. Til dæmis er það ekki vefengt af kvartanda að Nova hafi sent tölvupóst á netfangið [...] ⁷ og tilkynnt um breytingu á skráðum notanda númerum, þó svo að kvartandi hafi hætt að nota netfangið og þannig ekki mótttekið upplýsingarnar. Nova getur ekki borið hallann af því að kvartandi hafi hætt notkun netfangsins (tengiupplýsingar) sem hann veitti félaginu. Það er því niðurstaða stofnunarinnar að leggja verði til grundvallar að Nova hafi framkvæmt breytingu á skráningu notanda að því númeri sem kvartandi er skráður réttthafi að. Slíkt brýtur ekki í bága við 10. gr. reglna nr. 617/2010 um númera- og þjónustuflutning.

Hvað varðar kröfu kvartanda um framvísun gagna um notkun fjarskiptaumferðar þá hvílir á félaginu lögboðin skylda að geyma lágmarksskráningu gagna um fjarskiptaumferð notanda í sex mánuði í þágu rannsókna sakamála og almannaöryggis. Fjarskiptafyrirtækjum ber að eyða umferðargögnum að þessum tíma liðnum ef ekki er þörf fyrir þau lengur til reikningsgerðar, sbr. 3. mgr. 42. gr. fjarskiptalaga. Ef ekki væri búið að eyða umbeðnum gögnum þá er félaginu samt óheimilt að afhenda slík fjarskiptagögn öðrum en lögreglu eða ákærvaldi í samræmi við ákvæði 3. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga. Að því virtu er PFS ómögulegt að verða við kröfu kvartanda um að Nova verði gert að afhenda umbeðin fjarskiptagögn og verður því hafna henni.

Ákvörðunarorð

Breyting Nova á skráðum notanda á farsímanúmerinu [...] ⁸ í byrjun árs 2017 braut ekki gegn rétti réttthafa samkvæmt 10. gr. nr. 617/2010 um númera- og þjónustuflutning.

Kröfu um að Nova verði gert að afhenda gögn um fjarskiptaumferð símanúmersins á tímabilinu 6. janúar 2017 - 27. september 2017 er hafnað.

⁷ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 24. október 2018

Hrafnkell V. Gíslason

Arnar Stefánsson