



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 8/2020

Verklag við miðlun upplýsinga um áskrifendur

I.

Erindið

(1) Með bréfi 1819 – Nýjum valkosti ehf. (hér eftir 1819), móttakið þann 26. nóvember 2019, barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) kvörtun vegna flutnings á símanúmeraskrá til 1819 (mál nr. 2019110060). Í kvörtuninni kom m.a. fram að við númeraflutning milli fjarskiptafélaganna, Símans hf. (hér eftir Síminn), Sýnar hf. (hér eftir Sýn) og Nova hf. (hér eftir Nova) berist 1819 skipanir um að eyða út upplýsingum um númer í gagnagrunni félagsins án þess að viðskiptavinur hafi óskað sérstaklega eftir slíku við móttakandi fjarskiptafélag.

(2) Fram kom m.a. í kvörtuninni að 1819 hefði ítrekað reynt að vinna að lausn með fjarskiptafélögunum svo að samræmdist verklagsreglum PFS um skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur sem úthlutað hefur verið númerum í fastlínu- og farsímakerfum (hér eftir verklagsreglur um skráningu og miðlun upplýsinga).

II.

Málsmeðferð og sjónarmið aðila

(3) Með bréfi PFS, dags. 13. desember 2019, var fjarskiptafyrirtækjunum Sýn, Nova, Símanum, ásamt Hringdu ehf. (hér eftir Hringdu) send kvörtun 1819 ásamt erindi PFS.

(4) Í erindi PFS var vakin athygli á verklagsreglum stofnunarinnar um skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur sem úthlutað hefur verið númerum í fastlínu- og farsímakerfum. PFS óskaði eftir því við fjarskiptafélögin að:

- A. Þau tjáðu sig um hvort og þá að hvaða marki verklagsreglur um skráningu og miðlun upplýsinga þarfnæðist breytinga, og þá sérstaklega í ljósi þess að Hið íslenska númerafélag (hér eftir HÍN) væri ekki lengur sameiginlegur vinnsluaðili símaskrárupplýsinga.
- B. Fá aðgerðaráætlun frá fjarskiptafélögunum þar sem fram kæmi hvort einhverjir annmarkar væru á ferlinu og hvernig brugðist yrði við slíkum annmörkum.

C. Þá var fjarskiptafélögunum boðið að koma á framfæri athugasemdum við kvörtun 1819.

(5) Fjarskiptafélögunum var veittur frestur til að svara erindi PFS til 7. janúar 2020. Að beiðni Sýnar og Símans var frestur til að svara erindi stofnunarinnar framlengdur.

2.1. Bréf Nova til PFS, dags. 7. janúar 2020

(6) Með bréfi, dags. 7. janúar 2020, bárust stofnuninni svör og athugasemdir Nova. Um verklagsreglur PFS sagði Nova að sú lausn sem notuð var hjá HÍN fól í sér að nýskráning á númeri í HÍN-símaskrá var gerð af því fjarskiptafyrirtæki sem seldi/úthlutaði númeri í upphafi, að því gefnu að viðskiptavinur hefði óskað þess.

(7) Við númeraflutning tók móttakandi fjarskiptafyrirtæki yfir ábyrgð á færslunni og þeim upplýsingum sem þar voru og var það gert með einni aðgerð sem breytti ábyrgðaraðila á því númeri sem flutt var. Með þessum hætti þurfti ekki að gera breytingar á símaskrárupplýsingum vegna númeraflutnings, enda allar upplýsingar þá þegar til í símaskrá HÍN og einungis ábyrgðaraðili upplýsinganna sem tók breytingum, ekki upplýsingarnar sem slíkar.

(8) Eftir að miðlæg HÍN-símaskrá var lögð niður hefði móttakandi fjarskiptafyrirtæki ekki lengur upplýsingar um hver færslan í símaskrá væri og þyrfti því að framkvæma slíka skráningu að nýju. Í því samhengi lagði Nova til að bætt yrði við grein í verklagsreglur PFS sem gerði þá kröfu til fráfarandi fjarskiptafyrirtækis að afhenda símaskrárupplýsingar til móttakandi fjarskiptafyrirtækis við númeraflutning.

(9) Án þeirrar þjónustu væri ekki hægt að tryggja að hægt væri að uppfylla kröfur um óbreyttar upplýsingar við númeraflutning, sbr. 3. gr. verklagsreglna um skráningu og miðlun upplýsinga. Nova teldi að það væri ekki auðsótt að fá aðgengi að slíkri þjónustu nema með því að PFS setti slíkt fram sem kröfu í verklagsreglum.

(10) Tæknilega væri því öllum fjarskiptafyrirtækjum skylt að útfæra vefþjónustu sem skilaði símaskrárupplýsingum fyrir tiltekið númer. Notkun þeirrar þjónustu ætti að einskorðast við það þegar númer væru flutt milli félaga. Þar sem verklagsreglurnar væru leiðbeinandi þyrfti að tryggja að fjarskiptafélög gætu ekki komist undan slíkri útfærslu.

(11) Hvað varðaði aðgerðaráætlun vegna annmarka sagði félagið að það hefði búið til stöðu sem það kallaði „Transfer“ og sendi til upplýsingaveitna þegar númer færi frá Nova til annars fjarskiptafélags. Með þessum hætti væri félagið að tilgreina að ábyrgð færslu væri ekki lengur hjá Nova og félagið gerði ráð fyrir að annað fjarskiptafélag tæki yfir ábyrgð innan skamms tíma, hefði slíkt ekki þegar verið gert. Slíkt væri þá gert með nýrri skráningu á númeri til upplýsingaveitu.

(12) Með þessum hætti væri Nova að hjálpa upplýsingaveitum og gæfi þeim færi á að „fresta“ því að eyða út færslu sem að Nova bæri ekki lengur ábyrgð á, enda ættu veiturnar þá oftast von á nýskráningu frá móttakandi fjarskiptafélagi ef viðskiptavinur hefði óskað þess.

(13) Fram kom í máli Nova að framsetning í sölukerfi hefði valdið því að sjálfgefið var að skrá viðskiptavini ekki í símaskrá við nýskráningu og númeraflutning. Það hefði líklega ollið því að fleiri óskir um afskráningu hefðu borist en ella. Það hefði verið lagfært svo að nú væri ekki sjálfgefið hvort skrá ætti upplýsingar viðskiptavinar í símaskrá eður ei. Þar með væri vonandi tryggt að farið væri að óskum viðskiptavina.

(14) Við númeraflutning gat slíkt hið sama átt við þ.e. að sjálfgefin gildi í skráningu voru að afskráningar voru fleiri en óskir um skráningu. Var brugðist við því með því að gera engar breytingar á færslum til upplýsingaveitna þegar númer voru flutt til Nova. Lokið var við lagfæringar sem komu í veg fyrir slíkt í nóvember 2019. Galli við úrbætur Nova vegna númeraflutnings væri sá að Nova símaskrárgrunnur kynni að missa af breytingum sem gerðar voru hjá fráfaraðri fyrirtæki. Yrði gerð sú krafa á fjarskiptafyrirtækin um að miðla símaskrárupplýsingum sín í milli við númeraflutning þá yrði hægt að gera varanlegar úrbætur á þessari virkni. Ef ekki yrði hægt að stóla á slíkar þjónustur væri hugsanlega hægt að ná samningum við upplýsingaveitur um að miðla færslum þegar númer væru flutt, en gallinn við það væri sá að þá kæmu frumgögn ekki frá eiginlegum ábyrgðaraðila (fráfaraðri fjarskiptafyrirtæki).

(15) Að lokum nefndi Nova að svo virtist sem að almenningi væri óljóst hvert skyldi leita til að breyta upplýsingum í „símaskrá“ sem væru opinberar a.m.k. hjá tveimur aðilum. Þá hefði oft komið upp í samtali að breyta sjálfum lögunum. Væri það enn ætlun löggjafans í nýjum fjarskiptalögum að krefja fjarskiptafélög um ábyrgð opinberra símaskrárupplýsinga, væri það óskandi að aðili eins og Þjóðskrá yrði þá miðlægur staður fyrir miðlun símaskrárupplýsinga til hlutaðeigandi aðila.

2.2. Bréf Sýnar til PFS, dags. 23. janúar 2020.

(16) Með bréfi, dags. 23. janúar 2020, barst PFS svar Sýnar við erindi stofnunarinnar. Fyrst véc félagið að því að samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga skyldu áskrifendur í fjarskiptabjónustu eiga rétt á að vera skráðir í opinberum númera- og vistfangaskrá og skoða upplýsingar sem skráðar væru um þá. Áskrifendur ættu kröfu á að vera óskráðir í gagnagrunni símaskrár og væri óheimilt að krefja þá um gjald fyrir það.

(17) Að mati félagsins væri vandinn sá að ekki væri lengur til einn samræmdur gagnagrunnur símaskrár. Þá væri hugtakið opinberar númera- og vistfangaskrár óskýrt og óvíst hvað félli þar undir. Að mati Vodafone væri nærtækast að ætla Þjóðskrá Íslands þar hlutverk.

(18) Sýn benti þá á að upphaflega hefði símaskráin eingöngu verið rekin af Landssíma Íslands og síðar þegar samkeppni var komið á milli upplýsingaveitna hefði HÍN séð um að halda úti gagnagrunni símaskrár. HÍN hefði nú hætt því. Löggjöfin hefði hins vegar ekki breyst til samræmis. Vísaði Sýn til þess að enn væri ákvæði í lögunum um að fjarskiptafyrirtæki eigi að verða við kröfu áskrifanda um að gefið sé til kynna í skrá að upplýsingar um hann mætti ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar eða að heimilisfangi væri sleppt að einhverju eða öllu leyti, sbr. niðurlag 1. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga. Vandamálið væri að fjarskiptafyrirtæki ræku ekki upplýsingaveitur og því örökrétt að þau héldu úti skrá af þessu tagi.

(19) Þá segði í 4. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga að PFS gæti skyldað öll fjarskiptafyrirtæki sem úthlutuðu áskrifendum símanúmerum til að verða við beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar sem aðilar kæmu sér saman um, þ.m.t. tölvutæku formi, og með skilmálum sem væru sanngjarnir og byggðir á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu. Óheimilt væri að nota upplýsingarnar í öðrum tilgangi en að gefa út símaskrár eða fyrir upplýsingabjónustu um símanúmer.

(20) Eftir að HÍN hefði hætt að halda úti gagnagrunni símaskrár hefðu aðilar ekki komið sér saman um form þeirra upplýsinga sem látið er þar í té. Þar með væri lagaákvæðið merkingarlaust. PFS hefði auk þess ekki lagt skyldur á herðar fjarskiptafyrirtækjanna hvað þetta varðaði heldur gefið út leiðbeinandi verklagsreglur. Þær verklagsreglur byggðu á þeirri

forsendu að til væri einn gagnagrunnur fyrir símaskrárupplýsingar, sem nú hefði verið aflagður. Þar með væru brostnar forsendur fyrir reglunum.

(21) Þá vísaði Sýn til minnisblaðs sem að félagið hefði sent PFS í ljósi þess að HÍN hefði hætt að halda úti gagnagrunni símaskrárupplýsinga. Í minnisblaðinu var stöðunni lýst varðandi símanúmer og vistfangaskrá og verklag þjónustufyrirtækja. Sú lýsing ætti enn við um stöðuna í dag. Þar kæmu einnig fram tillögur að breytingum að verklagsreglum PFS.

(22) Í minnisblaðinu kæmi einnig fram það mat fjarskiptafyrirtækisins að það væri tímaskekkja að fjarskiptafélög væru þjónustuborð fyrir upplýsingaveitur. Símanúmer væru eitt af mörgum auðkennum sem einstaklingar hefðu í dag. Núverandi verklag væri að viðskiptavinir veldu að vera í öllum upplýsingaveitum eða engri, þ.e. allt eða ekkert. Slíkt samræmdist ekki því sjónarmiði að einstaklingar ættu að geta haft yfirlit yfir alla aðila sem geyma um þá upplýsingar.

(23) Sýn lagði til að skráning og umsjón númera og vistfangaskrár yrði að öllu leyti færð til Þjóðskrár (skra.is) sem í framhaldinu yrði miðlægur þjónustuaðili fyrir skráningar á upplýsingum fyrir upplýsingaveitur. Í framhaldinu yrðu engar skyldur á herðum fjarskiptafyrirtækja að safna, skrá og/eða deila upplýsingum um viðskiptavinir hvort sem um væri að ræða símanúmer, heimilisföng, eða annað. Það yrði þar með fullkomlega á valdi einstaklingsins að stjórna og hafa umsjón með eigin persónuupplýsingum og hvar þær væru geymdar.

(24) Þá benti Sýn á að í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu væri til meðferðar frumvarp til breytingar á fjarskiptalögum. Sýn hefði sent inn umsögn og þar segði m.a. um ákvæði frumvarpsins sem að mestu væri samhljóða 45. gr. gildandi laga. Í umsögn Sýnar kæmi fram það álit félagsins að ákvæðið væri barn síns tíma og að í ljósi samkeppni á sviði upplýsingaveitna væri það óþarft. Teldu stjórnvöld yfirhöfuð þörf á að haldið væri úti samræmdum númeraupplýsingum bæri að fela það aðilum á borð við Þjóðskrá eða Hagstofuna, en ekki einkaaðilum á markaði.

(25) Þar segði einnig að fjarskiptafyrirtæki ættu ekki að þurfa að sjá um skráningu viðskiptavinar í símaskrá né umsýslu annarra eiginda, svo sem bannmerkingu eða þvíumlíkt. Slíkt ættu eigendur, farsíma eða fastlínunúmera að meðhöndla í samráði við þau fyrirtæki sem veita slíka þjónustu. Fjarskiptafyrirtæki ættu ekki heldur að vera skyldug til þess að veita upplýsingar um símanúmer endanotenda, þau fyrirtæki sem að stæðu í slíkum rekstri ættu að verða sér úti um þær upplýsingar frá endanotendum. Enda væri slíkt fyrirkomulag í anda persónuverndar og upplýsts samþykkis endanotanda um hvar hans upplýsingar eru birtar.

(26) Að lokum sagði í bréfi Sýnar að verklag væri þannig að í hvert skipti sem símanúmer væri flutt á milli fjarskiptafélaga þá eyddi fráfarandi símafélag númer úr grunni. Móttakandi símafélag veldi hvort að númer væri skráð í vistfangaskrá eða ekki. Það væri því í höndum sölumanns móttakandi félags að velja í sölukerfi hvort númer væri skráð eður ei. Með því væri mikil ábyrgð sett í hendur sölumanna fjarskiptafélaga þar sem margir vilja ekki vera skráðir í símaskrárgrunn. Sýn hefði ítrekað fengið kvartanir frá einstaklingum sem voru skráðir í vistfangaskrá óumbeðið vegna mannlegra mistaka í pöntunarferli. Því væri áhætta að fyrir einstakling sem að vildi ekki vera í símaskrá að fara á milli símafélaga.

(27) Að mati Sýnar blasti það við að skynsamlegast væri að áskrifandinn annaðist sjálfur þær skráningar sem hann vildi hafa um sig og gera það milliliðalaust á vefsíðum upplýsingaveitna. Ef þörf væri talin á samræmdri skrá gæti Þjóðskrá Íslands haft þar hlutverk.

2.3. Bréf Símans til PFS, dags. 11. febrúar 2020.

(28) Stofnuninni barst svar Símans með bréfi, dags. 11. febrúar 2020. Þar sagði Síminn að í kjölfar þess að HÍN hefði hætt að vera sameiginlegur vinnsluaðili gagna fyrir upplýsingaveitur hefði fjarskiptafélagið sett ákveðið ferli af stað. Félagið hefði hannað vefskil fyrir gagnagrunn sem innihélt símanúmer sem óskað væri eftir að væru skráð hjá upplýsingaveitum. Þær upplýsingar sem þar kæmu fram væru í samræmi við 45. gr. fjarskiptalaga og leiðbeinandi verklagsreglur sem settar voru af hjá PFS.

(29) Upplýsingaveitur hefðu aðgang að tveimur töflum hjá Símanum, annars vegar aðaltöflu sem að inniheldur upplýsingar um þau númer og fylgigögn sem eiga að sjást hjá upplýsingaveitum og hins vegar hliðartöflu sem heldur utan um breytingar gerðar í aðaltöflunni. Þegar viðskiptavinur Símans ákvæði að loka númeri eða fjarlægja gögn úr grunninum væri þeim eytt úr aðaltöflu og upplýsingar þess efnis væru færðar í hliðartöfluna. Sama ferli ætti sér stað þegar númer væru flutt frá Símanum til annarra fjarskiptafyrirtækja.

(30) Upplýsingaveitur gætu því séð tvær meldingar í umræddum töflum, „*update*“ (sem þýðir að viðeigandi upplýsingar eru aðgengilegar og viðkomandi vill vera skráður í símaskrá) og „*removed*“ (sem þýðir að símanúmeri viðskiptavinar hefur verið lokað, hann óskað þess að upplýsingar verði ekki aðgengilegar fyrir upplýsingaveitur eða að númeraflutningur hefur átt sér stað. Það væri svo á ábyrgð upplýsingaveitna að uppfæra gögn sín með hliðsjón af þeim breytingum sem ættu sér stað með því að staðfesta við önnur fjarskiptafyrirtæki hvort ákveðin númer hefðu færst á milli félaga.

(31) Síminn tók einnig fram að félagið hefði verið í miklu sambandi við 1819 í tengslum við að félagið héldi því fram að fjarskiptafélögin væru að breyta upplýsingum án ósk áskrifanda. Í því sambandi sagði Síminn að við nýskráningu aðila í símaþjónustu þá væri sjálfkrafa hakað við, að viðkomandi vildi vera í símaskrá. Framlínustarfsmenn breyttu þeirri skráningu ekki, án þess að viðskiptavinur óskaði þess. Síminn hefði tekið þetta verkferli til skoðunar í kjölfar athugasemda 1819 og hefði ekki fundið dæmi þess að verið væri að fara gegn 3. gr. verklagsreglnanna.

(32) Að mati Símans fælist umrætt vandamál í verklagi 1819 á meðhöndlun þeirra gagna sem að félagið sækir í vefskil Símans. Vakti Síminn athygli á því að eina upplýsingaveitan sem hefði kvartað undan framangreindri tilhögun væri 1819 og af þeim sökum teldi Síminn að vandamálið fælist í úrvinnslu þeirra á gögnunum.

(33) Síminn hafnaði því að vera brjóta gegn ákvæðum 3. gr. verklagsreglna og að fjarskiptafélagið hefði ekki fundið nein dæmi þess að verið væri að eyða út símanúmerum við númeraflutning. Vakti félagið athygli á því að um væri að ræða leiðbeinandi verklagsreglur sem ættu sér ekki lagastoð og þar af leiðandi væri ekki unnt að brjóta gegn reglunum. Fjarskiptafyrirtækjunum væri í reynd falið að ákveða hvernig framkvæmdinni væri háttað, þótt leiðbeinandi verklagsreglum væri ætlað að samræma verkferla, í þeim tilgangi að einfalda skil. Þrátt fyrir að ekkert væri fullkomið þá teldi Síminn að með starfsemi HÍN hefði verið búið að útfæra bestu mögulegu lausnina fyrir skráningu og miðlun símaskrárupplýsinga. Í því ferli þurftu upplýsingaveitur einungis að vera í samskiptum við einn aðila sem tryggði þeim réttar og áreiðanlegar upplýsingar. Afstaða 1819 til þess fyrirkomulags leiddi til þess að starfseminni

lauk og nú þyrfti upplýsingaveitan að vera í samskipum við fjölda fjarskiptafyrirtækja í stað HÍN sem að væri mun óskilvirkara. 1819 hefði sjálf skapað þær aðstæður sem nú væru uppi og óeðlilegt að kvarta ítrekað undan fjarskiptafélögunum í stað þess að bæta og aðlaga verklag að þeim breytingum sem ættu sér stað við brotthvarf HÍN.

(34) Síminn taldi að með sameiginlegum vinnsluaðila upplýsinga væri hægt að ná fram eins skilvirku ferli og hægt væri. Það ferli sem væri nú til staðar væri í samræmi við umræddar verklagsreglur og ákvæði fjarskiptalaga en hins vegar mætti fallast á að hægt væri að bæta það. 1819 hefði komið með þá tillögu að upplýsingaveitum yrði kleift að sjá þrjár meldingar í vefskilum Símans, þ.e. „update“, „removed“ og „transfer“. Með því væri ferlið vissulega einfaldara en með þessum hætti myndu upplýsingaveiturnar vita hvaða númer þyrfti að athuga með hjá móttakandi fjarskiptafélagi. Þá sagði í svari Símans að vinna væri hafin við að innleiða þetta ferli og vonaðist Síminn til þess að sú lausn yrði tilbúin á næstu vikum.

(35) Að lokum tók Síminn fram að ekkert í ferli Símans fæli í sér brot á 45. gr. fjarskiptalaga né þeim verklagsreglum sem settar væru um skráningu og miðlun upplýsinga. Síminn taldi ástæðu þess að númeragrunnur 1819 færi minnkandi fælist í því að fyrirtækið staðfesti ekki við önnur fjarskiptafyrirtæki hvort númeraflutningur hefði átt sér stað þegar „removed“ melding kæmi fram í vefskilum Símans. Það bæri einnig að nefna að það væri ekki í hag Símans að númeragrunnur upplýsingaveitna smækkaði, enda væri slíkur grunnur mikilvægur fyrir markaðssetningarstörf fjarskiptafélaga. Síminn áréttaði að breyting á ferli væri þegar hafin sem að myndi einfalda úrvinnslu upplýsingaveitna á þeim gögnum sem sótt væru í vefskilin. Það breytti því ekki að 1819 þyrfti að sinna sínum eigin verklagsskyldum og staðfesta hvort áskrifandi hefði óskað eftir breytingum á grunnupplýsingum við númeraflutning hjá móttakandi fjarskiptafélagi.

(36) Síminn tók að lokum fram að félagið hefði lagt áherslu á að núverandi lagaumgjörð um afhendingu símaskrárupplýsinga og starfsemi upplýsingaveitna væri að miklu leyti ábótavant. Að mati Símans væri einfaldara ef rekstur miðlægs gagnagrunns vegna símanúmera væri einfaldlega færður til Þjóðskrár þar sem sama ferli væri komið að við miðlun og afhendingu símaskrárupplýsinga og gert væri við skráningu og notkun lögheimilisupplýsinga. Síminn beindi því til PFS að beita sér fyrir því að koma málum með þeim hætti að símaskrár upplýsingar verði varðveittar með sama hætti og lögheimilisskráningar og það yrði alfarið á ábyrgð notenda að skrá upplýsingar rétt. Síminn mat það svo að samlegð væri með verkefnum Þjóðskrár varðandi skráningar lögheimila og símaskrárupplýsinga og eðlilegt væri að færa verkefnið þangað og þar með væri einnig einfaldara fyrir upplýsingveitur að kaupa aðgang að slíkum grunni.

2.4. Athugasemdir 1819 til PFS, dags. 20. mars 2020

(37) PFS bauð 1819 að tjá sig um umsagnir fjarskiptafélaganna og koma á framfæri sjónarmiðum félagsins. Með bréfi dags. 20. mars 2020 barst bréf frá Lagahvol slf. sem hafði verið falið að gæta hagsmuna 1819 í tengslum við kvörtunina.

(38) Í bréfi 1819 var vísað til þess að þjónusta 1819 byggji m.a. á 45. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003, sem mælir fyrir um rétt áskrifenda til að vera skráðir í opinbera númera- og vistfangaskrá og skoða þær upplýsingar sem skráðar eru um þá. Þá segði í 3. mgr. 45. gr. að PFS skuli tryggja að öllum notendum sé opin a.m.k. ein símaskrá sem hefur upplýsingar um öll símanúmer. Einnig skyldi PFS tryggja að a.m.k. ein símaupplýsingaþjónusta væri opin öllum notendum með upplýsingum um öll símanúmer. Í ákvæðinu segði ennfremur að PFS gæti í þessu skyni lagt viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

PFS hefði með verklagsreglum um skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur sem úthlutað hefði verið númerum í fastlínu- og farsímakerfum, mælt fyrir um hvaða verklag skuli viðhaft hjá fjarskiptafyrirtækjunum þegar áskrifandi flytur númer- og þjónustu til nýs fjarskiptafyrirtækis. Þannig ættu grunnupplýsingar að haldast óbreyttar í númera- og vistfangaskrá nema áskrifandi óskaði sérstaklega eftir öðru við móttakandi fjarskiptafyrirtæki. 1819 hefði hagað starfsemi sinni í samræmi við það.

(39) Fram kom í máli 1819 að aldrei hefði tekist að samræma framkvæmd við miðlun upplýsinga frá fjarskiptafyrirtækjunum til HÍN og áfram til 1819. Það hefði leitt til þess að gagnagrunnur HÍN hefði ávallt verið óáreiðanlegur og óskir um úrbætur hefðu engu skilað. Því sagði 1819 upp samningi félagsins við HÍN. 1819 taldi að það hlyti að vera vænlegra til árangurs (þ.e. að fá rétt gögn) að semja beint við hvert og eitt fjarskiptafyrirtæki.

(40) 1819 samdi við þrjú fjarskiptafyrirtæki, sem úthluta áskrifendum sínum símanúmer, um að afhenda upplýsingar í gagnagrunn 1819. Var í kjölfarið hafist handa við að klára tengingar á milli 1819 og hvers fjarskiptafyrirtækis.

(41) Í kvörtun 1819 kom fram að seinlega hefði gengið að klára þessar tengingar á milli fyrirtækjanna og að ósamræmi væri í því hvernig fjarskiptafyrirtækin afhentu gögnin. Þannig væri það mat 1819 að töluvert magn af númerum vantaði. Í reynd teldi 1819 að fjarskiptafyrirtækin væru ekki að fylgja því verklagi sem skilmerkilega kæmi fram í 3. mgr. 3. gr. verklagsreglnanna og mælti fyrir um að grunnupplýsingar um áskrifendur skyldu haldast óbreyttar í númera- og vistfangaskrá við flutning númera- og þjónustu, nema áskrifandi óskaði sérstaklega eftir því við móttakandi fjarskiptafyrirtæki.

(42) Að mati 1819 sýndu samskipti félagsins við fjarskiptafyrirtækin, í einhverjum tilvikum, að tengingar við upplýsingaveitur kæmust ekki á verkefnalista hjá fjarskiptafyrirtækjum. Yrði ekki annað ráðið en að sum fjarskiptafyrirtækin teldu sér óskýlt að fara eftir verklagsreglum PFS og þar með verklaginu sem þar væri lýst. Var það mat 1819 að það yrði ekki annað ráðið en að sum fjarskiptafyrirtæki teldu sér óskýlt að fara eftir verklagsreglum PFS og þar með fylgja því verklagi sem þar er lýst.

(43) Afleiðingin væri sú að ósamræmi væri í upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjunum og í sumum tilvikum væri fráfarandi fjarskiptafyrirtæki að eyða upplýsingum úr gagnagrunni við númera- og þjónustuflutning, þvert gegn ákvæði verklagsreglnanna. Þannig væri gagnagrunnur 1819 uppfullur af röngum upplýsingum ef ekki væri fyrir sértækar aðgerðir félagsins. Þá taldi félagið að háttsemi fjarskiptafyrirtækjanna kynni að fela í sér sjálfstæð brot fjarskiptafyrirtækjanna á 45. gr. fjarskiptalaga og lögum um persónuvernd gagnvart sínum viðskiptavinum, þ.e. rétti viðskiptavina þeirra til að vera skráður í símaskrá.

(44) Að mati 1819 væri hluti vandamálsins að verklagsreglurnar væru leiðbeinandi, með vísan til svara fjarskiptafyrirtækjanna, sem leiddi annars vegar til þess að fjarskiptafyrirtækin teldu sér ekki skyld að fylgja þeim eftir og hins vegar að PFS teldi sig ekki hafa skýra heimild til að beita þau fyrirtæki, sem ekki fylgja verklagsreglunum, viðeigandi viðurlögum.

(45) Þessi staða hefði einnig bein áhrif á forgangsöröðun innan fjarskiptafyrirtækjanna og væri það upplifun starfsfólks 1819 að miðlun gagna til upplýsingaveitna, eins og 1819, væri ekki sett á lista yfir verkefni sem þyrfti að klára. Þá væri enginn hvati til að bregðast við ábendingum eða gera nauðsynlegar breytingar á grundvelli verklagsreglnanna, enda væru engin viðurlög til

staðar ef ekki væri brugðist við. Þá virtust skilaboð yfirstjórnar fjarskiptafyrirtækjanna afar misvísandi til annars starfsfólks, s.s. viðskiptastjóra.

(46) 1819 krafðist þess að PFS nýtti sér lagaheimild 4. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga og breytti leiðbeinandi verklagsreglum í skuldbindandi reglur og mælti fyrir um skyldu fjarskiptafyrirtækjanna til að fylgja verklagsreglunum að viðlögðum viðurlögum. Væri ófært að 1819, sem upplýsingaveita, fylgdi verklagsreglunum og þ.m.t. að grunnupplýsingar ættu að haldast óbreyttar við flutning númera- og þjónustu en sum fjarskiptafyrirtæki gerðu það ekki og teldu sér það ekki skylt. 1819 taldi útséð að aðilar gætu sjálfir komið sér saman um á hvaða formi upplýsingarnar yrðu afhentar, sbr. 45. gr. fjarskiptalaga.

2.5. Bréf Hringdu til PFS, dags. 16. apríl 2020.

(47) Með bréfi, dags. 2. apríl 2020, ítrekaði PFS erindi sitt við Hringdu og bauð félaginu að tjá sig um og taka afstöðu til kvörtunar og athugasemda 1819. Með bréfi, dags. 16. apríl 2020, bárust PFS athugasemdir Hringdu.

(48) Í bréfi Hringdu sagði að félagið hefði skoðað marga möguleika hvað varðaði miðlun á símaskrárupplýsingum til upplýsingaveitna. Hringdu þyrfti að leggjast í vinnu til að setja upp vefþjónustu gagnvart upplýsingaveitum þar sem félagið hefði tekið í gagnið ný innri kerfi. Kostnaðurinn við það þyrfti að endurspeglast í mánaðargjöldum upplýsingaveitna til Hringdu. Ef að marka mætti fyrri tilraun félagsins myndi slíkt ekki borga sig fyrir hvorugan aðilann. Þrátt fyrir að upplýsingaveitur myndu vilja leggja út í slíkan kostnað við þróun á vefþjónustu og greiða mánaðarlega fyrir slíka þjónustu myndi Hringdu aðeins veita þriðja aðila slíkar persónuupplýsingar tilneyddir.

(49) Örar tæknibreytingar síðustu ára hefðu leitt af sér að mun auðveldara væri að komast í samskipti við einstaklinga með öðrum leiðum en símleiðis. Þessar tækninýjungar hefðu einnig gert það að verkum að símanúmer og heimilisföng væru orðin mun persónulegri en t.d. netföng og samfélagsmiðlar. Þar með hefði mikilvægi símaskrár og upplýsingaveitna minnkað til muna sem sæist einna helst í því að útgáfa símaskrárinnar var hætt árið 2016. Upplýsingaveitur hafa einnig breyst í eðli sínu, frá því að vera uppspretta nauðsynlegra upplýsinga í að vera auglýsingavettvangur og netverslanir.

(50) Einstaklingar og fyrirtæki gætu auðveldlega skráð sínar upplýsingar sjálf á vefsíðum upplýsingaveitna. Þannig gætu þau tekið ákvörðun um hvaða upplýsingar væri komið á framfæri og með hvaða hætti. Aðkoma fjarskiptafyrirtækja í miðlun á þessum upplýsingum gæti því jafnt verið skráningaraðilum skaðleg sem og til hagsbóta. Hringdu taldi það því óskiljanlegt að þurfa lögum samkvæmt að veita einkaaðilum aðgang að persónuupplýsingum sem viðskiptavinir treysta félaginu fyrir en skv. sömu lögum, bæri félagið ábyrgð á í tilfelli misnotkunar. Jafnvel þótt að misnotkunin ætti sér stað hjá upplýsingaveitunni. Að því virtu taldi Hringdu að ekki væri lengur ástæða til að leggja þá kvöð á fjarskiptafyrirtækin um að miðla upplýsingum til upplýsingaveitna.

2.6. Síðara bréf Símans til PFS, dags. 24. apríl 2020.

(51) Með bréfi, dags. 2. apríl 2020, bauð PFS Símanum að tjá sig um og taka afstöðu til athugasemda 1819. Með bréfi, dags. 24. apríl 2020, bárust PFS athugasemdir Símans.

(52) Síminn leit svo á að þar sem að umsögn 1819 fjallaði almennt um öll fjarskiptafélögin væri ótækt að fjalla sérstaklega um þau sjónarmið félagsins að háttsemi fjarskiptafélaga færi á skjön við 45. gr. fjarskiptalaga. Það bæri hins vegar að árétta að Síminn hefur með engum hætti

breytt grunnupplýsingum um áskrifendur án þess að slík ósk kæmi beint frá viðskiptavininum sjálfum og að sama skapi hefði Síminn ekki brotið gegn ákvæðum laganna með öðrum hætti, en um það hafi verið fjallað í fyrra svarbréfi Símans.

(53) Í umsögn 1819 væri hins vegar lögð megin áhersla á, og þess í raun krafist að PFS breytti þeim leiðbeinandi verklagsreglum sem væru gildandi í skuldbindandi reglur. Hvað Símann varðaði lægi fyrir að Síminn hefði þegar lokið við þá útfærslu sem 1819 hefði óskað eftir og umrædd „transfer“ skipun væri nú tiltæk í þeim grunni sem 1819 hefur aðgang að hjá Símanum. Af umsögninni að dæma virtist hins vegar sem önnur fjarskiptafélög hefðu ekki orðið við ósk 1819 um breytt verklag en Síminn myndi ekki tjá sig um það að öðru leyti.

(54) Síminn taldi þó mikilvægt að benda á nokkur atriði í tengslum við kröfu 1819 í málinu. Í fyrsta lagi bæri að líta til þess að í 4. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga kæmi eftirfarandi fram:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur skyldað öll fjarskiptafyrirtæki sem úthluta áskrifendum símanúmerum til að verða við beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar **í formi sem aðilar koma sér saman um, þ.m.t. tölvutæku formi, og með skilmálum sem eru sanngjarnir og byggðir á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu.** Óheimilt er að nota upplýsingarnar í öðrum tilgangi en að gefa út símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.“ [leturbr. Símans]

(55) Að mati Símans vísaði orðalag ákvæðisins skýrlega til þess að það væri samningsatriði milli aðila hvernig upplýsingunum væri miðlað á milli. Í 5. mgr. 45. gr. laganna væri svo vísað til þess að PFS gæti sett reglur að öðru leyti um skráningu notenda sem hefði verið úthlutað númerum. Síminn teldi því augljóst að PFS skorti lagastoð til þess að setja skuldbindandi reglur sem kvæðu á um hvernig miðlun símaskrárupplýsinga færi fram.

(56) Þó þótti Símanum einnig vert að benda á að sú þjónusta sem Síminn, sem og önnur fjarskiptafélög veita til 1819 og annarra upplýsingaveitna kostaði bæði tíma og peninga. Þetta tiltekna mál, sem og samskipti Símans við 1819 að undanförunu hefðu gefið vísbendingar um að 1819 teldi að þessi þjónusta ætti einfaldlega að vera hálf endurgjaldslaus og að ákvörðun um afhendingu gagna fyrir slíka þjónustu ætti alfarið að vera á forræði 1819. Þetta kæmi skýrt fram í umsögn 1819 en þar sagði meðal annars:

„Félagið telur því mikilvægast að verklagsreglurnar verði uppfærðar sem allra fyrst í samræmi við til[l]ögu 1819.“

(57) Síminn benti því aftur á að PFS gæti ekki einhliða ákveðið útfærslu á afhendingu gagna með breytingu á verklagsreglum sem sneru eingöngu að hagsmunum 1819, verklagið þyrfti ávallt að byggjast á samkomulagi milli beggja aðila og vera í samræmi við það verð sem greitt væri fyrir þjónustuna. Hvorki 1819 eða aðrar upplýsingaveitur gætu stjórnað því hvernig verkefnum væri forgangsraðað innan Símans.

(58) Í því samhengi þótti Símanum vert að nefna að með hinum sameiginlega gagnagrunni HÍN hefði verið búið að koma á verkferli sem fól í sér bestu og hagkvæmustu lausnina í tengslum við skráningu og miðlun skráningarupplýsinga. Þær aðstæður sem væru nú uppi væru í raun sjálfskapaðar af 1819 og fyrirtækið þyrfti að semja um útfærslu við hvert og eitt fjarskiptafyrirtæki.

(59) Staðreynd málsins væri sú að 1819 fengi gögnin afhent frá Símanum og það lægi fyrir samningur. Þá varpaði Síminn fram þeirri spurningu hvort að 1819 vildi að Síminn legði í vinnu sem væri ekki í reynd skylda, þar sem gögnin eru sannarlega afhent með tölvutæku formi, með þeim hætti að hægt væri að veita upplýsingaþjónustu. Að mati Símans væri kjarni málsins sá að ef upplýsingaþjónusta vildi láta fjarskiptafyrirtæki vinna aukna vinnu, þá væri greitt fyrir þá vinnu, ef að upplýsingaveituþjónustan vildi ekki greiða fyrir þjónustuna, þá gæti hún mögulega sinnt slíkri vinnu sjálf með viðeigandi upplýsingakerfum.

(60) Þrátt fyrir þessa afstöðu hafði Síminn skilning fyrir því að hagkvæmara væri fyrir 1819 og aðrar upplýsingaveitur að samhæfðu verklagi væri fylgt í tengslum við miðlun símaskrárupplýsinga. Það væri hins vegar ekki endilega hagkvæmasta lausnin, heldur þyrfti hver og eitt fjarskiptafyrirtæki að ákveða eigin lausn.

(61) Að mati Símans hefði neytendahegðun á fjarskiptamarkaði tekið verulegum breytingum á síðustu árum og viðskiptalegar forsendur fyrir hefðbundnum upplýsingaveitum hefðu mögulega runnið sitt skeið. Í öllu falli væri hægt að nálgast upplýsingar um símanúmer fyrirtækja án endurgjalds og yrði að taka mið af þeirri staðreynd. Sú þjónusta sem Síminn væri að veita kostaði einfaldlega tíma og peninga. Að því sögðu vildi Síminn árétta þá hugmynd að miðlægur gagnagrunnur símaskrárupplýsinga yrði færður til Þjóðskrár með tilheyrandi hagræði fyrir alla aðila og þau gögn lúti sömu lögmálum og upplýsingar um lögheimili. Mögulega væri samlegðaráhrif við slíka framkvæmd. Að lokum vildi Síminn undirstrika að krafa 1819 um að PFS útfærði skuldbindandi verklagsreglur skorti einfaldlega lagastoð.

2.7. Síðara bréf Nova til PFS, dags. 18. maí 2020.

(62) Með bréfi, dags. 2. apríl 2020, bauð PFS Nova að tjá sig um og taka afstöðu til athugasemda 1819. Erindi PFS var síðan ítrekað með bréfi, dags. 27. apríl 2020. Svarbréf Nova barst stofnuninni, dags. 18. maí 2020.

(63) Í svari Nova kom fram að félagið hefði verið í samskiptum við 1819 vegna málsins. Að mati Nova voru ekki útistandandi mál er varðaði miðlun upplýsinga milli Nova og 1819. Um nokkurn tíma hefði ekki verið starfandi tæknimaður hjá 1819 eða eftir að tæknistjóri þeirra lét af störfum. Sú staða væri ekki góð þar sem í einhverjum tilvikum væri ekki nægileg tæknileg þekking fyrir hendi til þess að greina og staðfesta þá virkni sem væri til staðar. Það væri von Nova að 1819 bætti úr þeirri stöðu sem allra fyrst.

(64) Nova benti á að áður en samstarf varð milli fjarskiptafélaganna um að nýta HÍN sem vinnsluaðila hafi þegar verið samstarf milli Nova og 1819. Nova hefði miðlað upplýsingum um viðskiptavinum sína til 1819 áður en HÍN samstarfið hófst.

(65) Nova tók ekki undir fullyrðingu 1819 um að HÍN grunnur hafi verið óáreiðanlegur sem væri að rekja til þess að aldrei hafi tekist að samræma framkvæmd við miðlun upplýsinga fjarskiptafélaganna til HÍN og áfram til 1819. Að mati Nova gekk miðlun upplýsinga til HÍN vel og allar upplýsingar um Nova viðskiptavinum í þeim grunni frá upphafi, að undanskildum vandamálum í upphafi, tengd bannmerkingum og leyninúmerum, en það hafi verið leyst innan nokkurra mánaða.

(66) Þá taldi Nova einhvers misskilnings gæta um virkni þeirrar lausnar, þ.e. HÍN, en hún hafi einmitt séð um að samræmi væri um það hvernig upplýsingaveitur fengju til sín gögn sem og að upplýsingar héldust óbreyttar um viðskiptavinum þegar þeir færðu númer sín milli fjarskiptafyrirtækja. Var því miðlun upplýsinga einfölduð til muna með þessum hætti og þeim

upplýsingum sem Nova miðlaði í þennan grunn voru þær sömu og félagið bjó sjálft yfir um viðskiptavinum sína sem vildu vera skráðir í símaskrá. Þá hafi í nokkur skipti verið framkvæmdar samkeyrslur milli Nova og HÍN til að tryggja réttar upplýsingar á báðum stöðum. Þá benti Nova á að félagið hefði farið í úrbætur í kjölfar könnunar PFS á verklagi. Sú könnun hafði leitt í ljós að viðskiptavinir væru ekki alltaf spurðir hvort þeir vildu að upplýsingar um númer þeirra væru skráð.

(67) Þá var það jafnframt mat Nova að aukin kostnaður vegna fákeppni á markaði upplýsingaveitna hefði haft mikil áhrif á ákvörðun 1819 að segja upp samstarfi við HÍN. Um tíma voru það nokkrar upplýsingaveitur sem deildu með sér kostnaði við veitta þjónustu frá HÍN, en þeim fækkaði og voru á endanum aðeins tvær. Kostnaður þjónustunnar var kostnaðargreindur af KPMG fyrir HÍN og það módel sem var fært í samning miðaði við að kostnaður myndi alltaf deilast jafnt með upplýsingaveitum. Af hálfu Nova var tap á þjónustunni allan tímann og er enn.

(68) Þá benti Nova á að ekkert stopp hafi verið á þjónustunni sem Nova veitti til 1819 þrátt fyrir uppsögn HÍN þjónustu. Allan tímann hafi upplýsingum verið miðlað til 1819, þrátt fyrir að samningar hafi ekki að fullu verið útfærðir fyrr en eftir á um þá þjónustu.

(69) Þá hafi verið ágætt samstarf við tæknimann 1819, líkt og fram kom í fyrra bréfi félagsins, um þá framkvæmd og voru í raun engar tæknilegar breytingar gerðar á samskiptum frá því sem fyrr hafði verið fyrir utan þá nýjung að Nova útfærði stöðuna „transfer“ í þeim tilgangi að upplýsa 1819 um að númer væri farið annað og upplýsingar um númer því ekki lengur á ábyrgð Nova. Upp hafi komið vandamál milli Nova og 1819, en það tengdist númerum sem fluttu til Nova en þá voru í sumum tilvikum send boð um að eyða út færslum í grunni 1819. Samtal var milli tæknimanna um þau vandamál, og samstaða var um hvernig hægt væri að komast hjá þeim vanda þar til lagfæring náðist. Eftir lagfæringar voru gerðar samkeyrslur til að tryggja réttleika gagna milli félagana. Nova mat það svo að umrætt vandamál hafði mjög lítil áhrif á gæði og rekstur til upplýsingaveitna.

(70) Að lokum kom fram að Nova mæti það svo að unnið hafi verið að úrbótum með viðunandi hætti og í samstarfi þegar þörf var á. Félaginu væri vel kunnugt um skyldur sínar gagnvart fjarskiptalögum er lutu að miðlun upplýsinga vegna símaskrár og færi eftir viðkomandi verklagsreglum sem PFS hefði gefið út. Nova vísaði því að öllu leyti á bug að hafa með einhverri háttsemi gerst brotlegt við fjarskiptalög- og / eða lög um persónuvernd. Þá gerði Nova engar athugasemdir við þá kröfu 1819 að PFS útfæri verklagsreglur sem væru ekki aðeins leiðbeinandi, en að mati félagsins væri það þegar að vinna eftir þeim verklagsreglum.

2.8. Athugasemdir Sýnar til PFS, dags. 15. maí 2020.

(71) Þann 2. apríl var Sýn boðið að tjá sig um og taka afstöðu til athugasemda 1819. Stofnunin ítrekaði síðan erindi sitt þann 27. apríl 2020. Með tölvupósti þann 16. apríl 2020, bárust PFS athugasemdir félagsins.

(72) Sýn vísaði að mestu leyti til fyrri umsagnar sinnar, dags. 23. jan. 2020. Hvað varðaði kröfu 1819 um að PFS setti bindandi verklagsreglur benti Sýn á að stofnunin hefði einungis lagaheimild til að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að tryggja að í landinu væri minnst ein símaupplýsingaþjónusta, sbr. 3. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga.

(73) Þá benti Sýn að PFS gæti skyldað öll fjarskiptafyrirtæki sem úthlutuðu áskrifendum símanúmerum til að verða við beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar í formi sem

aðilar koma sér saman um, sbr. 4. mgr. 45. gr. sömu laga. Aðilar hefðu ekki komið sér saman um form upplýsinganna eftir að 1819 kaus að segja upp samningi við HÍN. Sú ákvörðun að segja upp þeim samningi á sínum tíma væri alfarið á ábyrgð 1819. Varð þetta til þess að hlutverki HÍN í miðlun símaskrárgagna var fellt niður.

2.9. Bréf PFS til 1819, Nova, Símans, Hringdu og Sýnar, dags. 18. júní 2020.

(74) Með bréfi, dags. 18. júní 2020, boðaði PFS málsaðilum að ákvörðun yrði tekin í málinu. Í hinni fyrirhuguðu ákvörðun voru rakin bréfaskipti stofnunarinnar við málsaðila og helstu sjónarmið þeirra. Þá kom fram í niðurstöðukafla að PFS hygðist mæla fyrir um að viðkomandi fjarskiptafyrirtæki skyldu við númeraflutning fráfarandi viðskiptavina notast við sérstaka flutningsstöðu í vefskilaþjónustu sinni, þ.e. svokallaða „transfer“ stöðu. PFS taldi að með því fyrirkomulagi yrði upplýsingaveitum gert viðvart að upplýsingar um tiltekið númer væri ekki lengur á ábyrgð fráfarandi fjarskiptafyrirtækis og vænta mætti nýskráningar frá móttakandi fjarskiptafyrirtæki. Jafnframt sagði í bréfinu að með hliðsjón af þeirri niðurstöðu hygðist PFS breyta ákvæði í III. kafla verklagsreglnanna um skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur.

(75) Í ljósi athugasemda fjarskiptafélaganna um að nærtækt væri að skráning og umsjón númera og vistfangaskrár yrði að færð til Þjóðskrár Íslands benti PFS á að ekkert væri því til fyrirstöðu að fjarskiptafélögin úthýstu þeirri vinnu til Þjóðskrár, sbr. IV. kafla verklagsreglna um skráningu og miðlun upplýsinga. Stofnunin tók þó fram að fjarskiptafyrirtækin myndu samt áfram bera ábyrgð á vinnslu persónuupplýsinga sem fælist í gerð númera- og vistfangaskráa og miðlun þeirra.

(76) Fjarskiptafyrirtækjunum sem hlut áttu að máli var veittur frestur til 2. júlí 2020 til að gera hugsanlega athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun stofnunarinnar.

(77) Með tölvupóstum dagana 23. júní, 1. júlí og 2. júlí bárust þau svör frá Símanum, 1819 (kvartandi) og Sýn að félögin gerðu engar athugasemdir við þessi áform PFS. Engar athugasemdir bárust frá Nova eða Hringdu.

III.

Lagaumhverfi

3.1. Almennt um hlutverk PFS og gildissvið laga

(78) PFS starfar á grundvelli laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun og laga nr. 81/2003, um fjarskipti. Lög nr. 69/2003 fela PFS almennt stjórnsýsluhlutverk á sviði fjarskipta 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.

(79) Í 9. gr. laganna er fjallað um lausnir deilumála fjarskiptafyrirtækja en þar segir í 1. mgr. að komi upp deilur milli fyrirtækja sem reka almenn fjarskiptanet eða veita almenna fjarskiptaþjónustu eða um skyldur sem leiðir af lögum um fjarskipti getur deiluaðili beint málinu til PFS. Stofnunin skal leita sátta með aðilum. Náist ekki samkomulag skal skorið úr ágreiningi með ákvörðun eins fljótt og við verður komið og eigi síðar en innan fjögurra mánaða nema sérstaklega standi á.

(80) Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. laga um fjarskipti telst aðgangur að símaskrá með öllum símanúmerum og upplýsingaþjónusta um öll símanúmer til svokallaðrar alþjónustu, en samkvæmt orðskýringu í 6. tölulið 3. gr. laganna er með því hugtaki átt við afmarkaða þætti

fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.

(81) Í 45. gr. laga nr. 81/2003, um fjarskipti, er fjallað um skrár yfir áskrifendur. Lagagreinin byggir á 12. gr. tilskipunar 2002/58/EB og 5. gr. 2002/22/EB og eru ákvæði hennar svohljóðandi:

„Áskrifendur í fjarskiptaþjónustu skulu eiga rétt á að vera skráðir í opinberum númera- og vistfangaskrár og skoða upplýsingar sem skráðar eru um þá. Áskrifendur eiga kröfu á að vera óskráðir í gagnagrunni símaskrár og er óheimilt að krefja þá um gjald fyrir það.

Áður en persónulegar upplýsingar um áskrifendur eru skráðar í prentuðum eða rafrænum skrár yfir áskrifendur skulu þeir eiga aðgang að upplýsingunum. Persónuupplýsingar sem skráðar eru í prentuðum og rafrænum skrár og í upplýsingaþjónustu um símanúmer skulu takmarkast við þær upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á áskrifanda nema áskrifandinn hafi veitt ótvíræða heimild til annars. Fjarskiptafyrirtæki ber að verða við kröfu áskrifanda um að gefið sé til kynna í skrá að upplýsingar skráðar um hann megi ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar eða að heimilisfangi sé sleppt að einhverju eða öllu leyti.

Póst- og fjarskiptastofnun skal tryggja að öllum notendum sé opin a.m.k. ein símaskrá sem hefur upplýsingar um öll símanúmer. Einnig skal Póst- og fjarskiptastofnun tryggja að a.m.k. ein símaupplýsingaþjónusta sé opin öllum notendum með upplýsingum um öll símanúmer með fyrirvara um ákvæði 1. mgr. Póst- og fjarskiptastofnun getur í þessu skyni lagt viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

Póst- og fjarskiptastofnun getur skyldað öll fjarskiptafyrirtæki sem úthluta áskrifendum símanúmerum til að verða við beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar í formi sem aðilar koma sér saman um, þ.m.t. tölvutæku formi, og með skilmálum sem eru sanngjarnir og byggðir á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu. Óheimilt er að nota upplýsingarnar í öðrum tilgangi en að gefa út símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.

Póst- og fjarskiptastofnun setur að öðru leyti reglur um skráningu notenda sem úthlutað hefur verið númerum í fastlínu- og farsímakerfum. Að því er varðar farsímakort, sem ekki eru skráð á nafn, er stofnuninni heimilt að setja reglur um skráningu þeirra í samstarfi við Neyðarlínu, lögreglu og farsímafyrirtæki í því skyni að stuðla að auknu öryggi við notkun farsíma.“

3.2. Verklagsreglur um skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur sem úthlutað hefur verið númerum í fastlínu- og farsímakerfum.

(82) Þann 28. janúar 2016 voru birtar nýjar verklagsreglur um skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur sem úthlutað hefur verið númerum í fastlínu- og farsímakerfum. PFS vann að endurskoðun á verklagsreglunum með hliðsjón af því hvernig slík skráning og miðlun gekk fyrir sig frá því nýtt fyrirkomulag um miðlun símaskrárupplýsinga tók gildi þann 1. júlí 2014. Við endurskoðun ákvæðanna var haft samráð við hagsmunaaðila um þær breytingar sem gerðar

voru. Markmið með reglunum var að tryggja skilvirkni og jafna samkeppnisstöðu aðila og voru reglurnar unnar í samráði við hagsmunaaðila.¹

(83) Í 1. gr. verklagsreglnanna er fjallað um markmið þeirra og gildissvið en þar segir eftirfarandi:

„Verklagsreglur þessar eru leiðbeinandi verklagsreglur Póst- og fjarskiptastofnunar sem hafa það að markmiði að mæla fyrir um skilvirka og hagkvæma miðlun grunnupplýsinga frá fjarskiptafélögum, sem úthlutað hafa númerum í fastlínu- og farsímakerfum, um áskrifendur þeirra, til aðila sem hyggjast gefa út símaskrár eða starfrækja upplýsingaþjónustu um símanúmer, sbr. 5. mgr. 45. gr. laga, nr. 81/2003, um fjarskipti.

Þá er það tilgangur verklagsreglna þessara að samræma tæknilega framkvæmd við miðlun grunnupplýsinganna og ná verklagsreglurnar til fjarskiptafyrirtækja sem úthluta símanúmerum í fastlínu- og farsímakerfum og aðila sem gefa út símaskrár eða starfrækja upplýsingaþjónustur um símanúmer.“

(84) Í 3. gr. reglnanna er fjallað um gerð númera- og vistfangaskráa en þar segir eftirfarandi:

„Fjarskiptafyrirtæki sem úthluta áskrifendum símanúmerum skulu vera ábyrg fyrir gerð númera- og vistfangaskráa, þeim upplýsingum sem þær hafa að geyma og miðlun þeirra, sbr. 45. gr. fjarskiptalaga. Útvistun á grundvelli vinnslusamnings, sbr. IV. kafla, um gerð númera- og vistfangaskráa undanskilur ekki fjarskiptafyrirtækið ábyrgð þess skv. 45. gr. fjarskiptalaga með neinum hætti.

Númera- og vistfangaskrá skal hafa að geyma grunnupplýsingar um áskrifendur fjarskiptafyrirtækisins sem kjósa að láta slíkar upplýsingar um sig birtast í gagnagrunni símaskrár.

Grunnupplýsingar um áskrifendur í númera- og vistfangaskráum skulu ekki taka breytingum við númera- og þjónustuflutning nema áskrifandi óski sérstaklega eftir því við móttakandi fjarskiptafyrirtæki. Skulu grunnupplýsingar því haldast óbreyttar hjá móttakandi fjarskiptafyrirtæki sem þá verður ábyrgt fyrir réttleika og miðlun þeirra.

Tilkynni áskrifandi, sem skráður er í gagnagrunn símaskrár sbr. 5. gr. reglna þessara, fjarskiptafyrirtæki um breytingar á skráðum grunnupplýsingum í númera og vistfangaskrá, ber fjarskiptafyrirtæki að breyta skráningunni til samræmis, þannig að hún innihaldi réttar grunnupplýsingar á hverjum tíma.“

(85) Þá er tiltekið í 10. gr. reglnanna að skráarsnið númera- og vistfangaskráa skuli vera samræmt. Skrár skal vera miðlað á samræmdu XML skráarsniði sem býður upp á einfaldar samkeyrslur við helstu upplýsinga- og gagnagrunnskerfi, nema aðilar komi sér saman um annað form. Það form verður þó að samræmast ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga og má ekki innihalda aðrar grunnupplýsingar en þær sem skilgreindar eru í 2. gr. reglna þessara. Þá má

¹ PFS (4. jún., 2014). Nýtt fyrirkomulag á miðlun símaskrárupplýsinga. Sótt af: <https://www.pfs.is/um-pfs/frettir/frett/2014/06/04/Nytt-fyrirkomulag-a-midlun-simaskrarupplysinga/>

formið ekki ógna heildstæði gagngrunnns t.d. með tilliti til réttleika upplýsinga og rauntíma uppfærslu þeirra.

(86) Í 11. gr. er fjallað um hvernig þessar upplýsingar skuli afhentar en þar segir að fjarskiptafyrirtæki skal koma upp aðgangsstýrðri vefþjónustu þar sem aðilar sem skulu fá afhentar upplýsingar úr númera- og vistfangaskrá geta sótt upplýsingarnar í samræmi við reglur þessar. Fjarskiptafyrirtækin skulu notast við dulkóðun svo upplýsingarnar verði ólæsilegar fyrir aðra en þá sem heimild hafa til viðtöku þeirra og gefa út símaskrá eða starfrækja upplýsingaþjónustu um símanúmer. Aðilar sem fá afhentar upplýsingar úr númera- og vistfangaskrá skulu sækja upplýsingarnar í gegnum vefþjónustu fjarskiptafyrirtækisins eða vinnsluaðila þess, sbr. IV. kafla.

(87) Í 17. gr. verklagsreglnanna segir að rísi ágreiningur um gerð númera- og vistfangaskráa, svo sem þær grunnupplýsingar sem í þeim er að finna eða breytingar á þeim, afhendingartíma, miðlun þeirra, verð fyrir þær eða riftun samninga geta deiluaðilar beint málinu til Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. 9. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun.

IV.

Forsendur og niðurstaða

(88) Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga skal PFS tryggja að notendur hafi aðgang að a.m.k. einni símaskrá með öllum símanúmerum. Þá er einnig tiltekið í 1. mgr. 45. gr. laganna að áskrifendur í fjarskiptaþjónustu eiga rétt á að vera skráðir í opinberum númera- og vistfangaskrá og skoða upplýsingar sem skráðar eru um þá. Þeir eiga einnig að eiga þess kost að vera óskráðir í gagnagrunni símaskrár.

(89) Í 4. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga er kveðið á um heimild PFS til að skylda öll fjarskiptafyrirtæki sem úthluta áskrifendum símanúmerum til að verða við beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar. Þessar upplýsingar þurfa að vera í formi sem aðilar koma sér saman um, þ.m.t. tölvutæku formi, og með skilmálum sem eru sanngjarnir og byggðir á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu. Þá kemur fram í niðurlagi ákvæðisins að óheimilt er að nota slíkar upplýsingar í öðrum tilgangi en að gefa út símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer. Þá segir í fyrsta málslíð 5. mgr. 45. gr. að PFS setur að öðru leyti reglur um skráningu notenda sem úthlutað hefur verið númerum í fastlínu- og farsímakerfum.

(90) Í 3. mgr. 3. gr. verklagsreglna um miðlun og skráningu upplýsinga um áskrifendur segir að grunnupplýsingar um áskrifendur í númera- og vistfangaskrá skulu ekki taka breytingum við númera- og þjónustuf lutning nema áskrifandi óski sérstaklega eftir því við móttakandi fjarskiptafyrirtæki. Skulu grunnupplýsingar því haldast óbreyttar hjá móttakandi fjarskiptafyrirtæki sem þá verður ábyrgt fyrir réttleika og miðlun þeirra.

(91) Það er ljóst af þeim upplýsingum sem fjarskiptafyrirtækin hafa látið stofnuninni í té að aðilum ber ekki saman m.a. um tæknilega framkvæmd við miðlun upplýsinga sem þeim er skylt að miðla, sbr. það sem er áður rakið. Að mati PFS má rekja vandann að hluta til þess að enginn sameiginlegur vinnsluaðili er lengur til staðar og á það hefur verið bent að eftir að HÍN hætti að sinna þessari vinnslu hefur móttakandi fjarskiptafyrirtæki ekki lengur upplýsingar um hver færslan í símaskrá hafi verið.

(92) Fram hefur komið í svörum fjarskiptafélaganna að nokkur þeirra hafi þegar innleitt þá lausn í sínar vefskilaþjónustur að sýna þrjár stöður í stað tveggja, þ.e. stöðurnar „update“, „removed“ og „transfer“. Með stöðunni „transfer“ væri fráfandi fjarskiptafélag að tilgreina

að ábyrgð færslunnar væri ekki lengur hjá sér og gerði það ráð fyrir því að annað fjarskiptafélag myndi taka yfir ábyrgð fljótlega, hefði það ekki þegar verið gert. Með þessu móti væri verið að gefa upplýsingaveitunum færi á að „fresta“ því að eyða út færslu sem að fráfarandi fjarskiptafélag bæri ekki lengur ábyrgð á, enda mættu veiturnar vænta nýskráningar frá móttakandi fjarskiptafélagi, að því gefnu að áskrifandi óskaði þess.

(93) Í ljósi framangreinds og í þeim tilgangi að samræma tæknilega framkvæmd við miðlun grunnupplýsinga, og tryggja betur réttleika símaskrárupplýsinga og uppfærslu þeirra, mælir PFS fyrir um að fjarskiptafyrirtæki skuli við númeraflutning fráfarandi viðskiptavina notast við sérstaka flutningsstöðu í vefskilaþjónustu sinni, þ.e.a.s. áður nefnda „transfer“ stöðu. Með því móti er upplýsingaveitu gert viðvart að upplýsingar um tiltekið númer sé ekki lengur á ábyrgð fráfarandi fjarskiptafyrirtækis og vænta megi nýskráningar frá móttakandi fyrirtæki. Verður ákvæði í III. kafla verklagsreglnanna um miðlun upplýsinga breytt með hliðsjón af þessu.

Ákvörðunarorð

1. Fjarskiptafyrirtæki sem miðla grunnupplýsingum um áskrifendur skulu notast við sérstaka flutningsstöðu í vefþjónustu sinni sem er ætlað að gera þeim aðila, sem gefur út símaskrá eða starfrækir upplýsingaþjónustu, viðvart um að grunnupplýsingar um tiltekið númer sé ekki lengur á ábyrgð fráfarandi fjarskiptafyrirtækis.
2. Póst- og fjarskiptastofnun mun breyta ákvæði í III. kafla verklagsreglna um skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur sem úthlutað hefur verið númerum í fastlínu- og farsímakerfum til samræmis við þessa ákvörðun.
3. 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. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Reykjavík, 6. júlí 2020.

Björn Geirsson, f.h. forstjóra

Arnar Stefánsson