



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 18/2016

Framkvæmd útburðar Íslandspósts ohf. á póstsendingum vegna atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA

I.

Erindið

Með bréfi, dags. 22. apríl 2016, barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) kvörtun frá Alþýðusambandi Íslands (hér eftir ASÍ) á hendur Íslandspósti (hér eftir ÍSP). Kvörtunin kom í framhaldi af bréfaskriftum sem átt höfðu sér stað á milli lögmanns ASÍ og ÍSP vegna framkvæmdar ÍSP á útburði póstsendinga til félagsmanna ASÍ vegna kosninga sem farið höfðu fram á vegum þeirra um kjarasamning sem ASÍ hafði skrifað undir fyrir hönd félagsmanna sinna við Samtök Atvinnulífsins (hér eftir SA). En tilgangur með kosningunum var að spyrja félagsmenn ASÍ um hvort þeir samþykktu nýgerðan nýgerða kjarasamninga.

Að mati ASÍ hafði framkvæmd útburðarins ekki verið í samræmi við þau lög og þær reglugerðir sem gilda um starfsemi ÍSP.

Í erindi ASÍ til PFS er krafa samtakanna orðuð með eftirfarandi hætti:

„Að kostnaður vegna 3210 póstsendinga sem ekki var gerð tilraun til þess að bera út verði endurgreiddur og skaðabætur greiddar. Að ÍSP verði bannað að halda pósthöfundum sinn eða gert skylt að opna hann og nota við póstdreifingu.“

Með kvörtun ASI fylgdu með bréfaskipti og tölvupóstar sem gengið höfðu á milli ASI og ÍSP um framkvæmd þeirrar pósthöfundar ÍSP sem ágreiningur er um í málinu

Kvörtun ásamt gögnum málsins var send ÍSP með bréfi dags. 3. maí 2016. Í bréfinu sagði m.a:

„Póst- og fjarskiptastofnun hefur mótttekið kvörtun frá Alþýðusambandi Íslands, dags. 22. apríl 2016, þar sem kvartað er yfir synjun á útburði pósts á skráð lögheimili á grundvelli ólögmatrar skráningar í lokaðan póstfangagrunn Íslandspósts.

[...]

Krafa ASÍ er að kostnaður vegna 3210 póstsendinga sem ekki hafi verið gerð tilraun til þess að bera út verði endurgreiddur og skaðabætur greiddar. Að Íslandspósti verði bannað að halda póstfangagrunn sinn eða gert skylt að opna hann og nota við póstdreifingu“

Með bréfi, dags. 17. maí 2016 barst PFS svar ÍSP, í því segir eftirfarandi:

„Íslandspóstur ohf. („Íslandspóstur“) hefur fengið til umsagnar kvörtun frá Alþýðusambandi Íslands þar sem kvartað er yfir því sem sagt er vera „synjun“ á útburði pósts á skráð lögheimili á grundvelli ólögmatrar skráningar í lokaðan póstfangagrunn Íslandspósts.

Alþýðusamband Íslands hafði áður kvartað beint til Íslandspósts. Í svarbréfi Íslandspósts, dags. 8. apríl 2016, til Alþýðusambands Íslands kemur fram afstaða félagsins ásamt skýringum og athugasemdum. Íslandspóstur hefur engu við það bréf að bæta og vísar hér með til þess sem svar við kvörtun Alþýðusambands Íslands. “

Með tölvupósti, dags. 30. maí 2016 var bréf ÍSP sent ASÍ til upplýsingar og jafnframt óskað eftir upplýsingum um hvort ASÍ teldi þörf á að koma að einhverjum frekari sjónarmiðum í málinu. Svar barst þann sama dag að svo væri ekki.

Verður nú gerð grein fyrir þeim gögnum sem vísað er til hér að ofan eftir því sem ástæða er til.

II. Forsaga

1.

Bréf ASÍ til ÍSP, dags. 7. mars 2016

ASÍ lýsir aðdraganda málsins með eftirfarandi hætti í bréfi samtakanna til ÍSP, dags. 7. mars. 2016.

Þann 12.2. 2016 voru póstmærktar hjá Íslandspósti 74.721 bréfsendingar til félagsmanna aðildarsamtaka ASÍ. Um var að ræða umslag hvar í var eitt A4 blað með upplýsingum um kjarasamning ASI og SA frá 21.1. 2016 ásamt lykilorði vegna aðgang að rafrænni atkvæðagreiðslu um nefndan kjarasamning. Dreifing hófst skv. fyrirmælum ASÍ, 15.2 2016 og skyldi atkvæðagreiðslu lokið 24.2.2016.

Fyrirtækið Advania annaðist um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og fyrirtækið Umslag hvað varðar prentun o.fl. Kjörskrár aðildarsamtaka ASÍ var komið til Advania í formi kennitöluskrár. Prentun heimilisfangs byggðist á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá.

Strax þann 15.2.2016 voru afhentar á skrifstofu ASÍ um það bil 1.500.- „óskilasendingar“ og daginn eftir álíka magn. Dagana á eftir bárust síðan endursendingar en í minna mæli. Þann 17.2. var haft samband við þjónustustjóra Íslandspósts, og borin fram kvörtun. Í framhaldinu var sendur eftirfarandi tölvupóstur til Íslandspósts:

„Vísað er til samtals fyrir í dag vegna póstsendinga fyrir Alþýðusamband Íslands. Mótmælt er harðlega því verklagi Íslandspósts að skila ekki pósti skv. áritun á lögheimili viðtakanda. Um 3000 bréf af liðlega 75000 sem póstburðargjöld hafa verið greidd af hafa nú verið afhent á skrifstofu ASÍ án þess að þau hafi verið borin út. Skv. upplýsingum þínum er endursending byggð á upplýsingum starfsmanna Íslandspósts um að tilteknir einstaklingar hafi ekki aðsetur þar sem lögheimili þeirra er skráð. Hin endursendu umslög eru flest merkt með bleikum miða, sum eru með engum miða auk þess í þessum endursendingarbunkum frá Íslandspósti eru sendingar sem sendar hafa verið frá Stólpa og Ríkisskattstjóra eins og umslög þeirra bera skýrt með sér. Hér með er þessu verklagi og framkvæmd mótmælt og þess krafist að Íslandspóstur sæki þessar endursendingar hingað á skrifstofu ASI og komi þeim til skila á lögheimili viðtakanda, en það er það heimilisfang sem á þau er ritað. Bréf þessi varða framkvæmd allsherjaratkvæðagreiðslu meðal félagsmanna ASÍ. Sú atkvæðagreiðsla stendur næstu daga og því brýnt að brugðist sé hratt og vel við. Áskilinn er réttur til þess að halda Íslandspósti til ábyrgðar.“

Þann 18.2. 2016 hafi síðan borist svar frá ÍSP þar sem skilningi ASI sé mótmælt (tölvupóstur) Jafnframt hafi ÍSP sótt endursendingar á bréfum Stólpa o.fl. og sendingar á Egilsstaði þann 20.2. 2016 sem endursendar höfðu verið en báru engar skýringar með sér.

Mótmæli ASÍ við verklagi ÍSP byggði félagið á eftirfarandi lagaákvæðum:

Mótmæli ASÍ vegna framkvæmdar Íslandspósts byggja á því, að skv. skýru ákvæði 4. mgr. 31. gr. laga nr. 19 frá 2002 um pósthjónustu skal póstsendingu dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfabakka eða pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Póstrekingum er skv. þessu ákvæði einungis heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfabakkar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Tæmandi talningu er síðan að finna í 32. gr. sömu laga um hvenær ekki telst hægt að koma póstsendingum til skila en það þá vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars land. Tilvísanir Íslandspósts til innanhúsreglna eða annarra reglna sem ekki eru í samræmi við framangreindar meginreglur og sem Íslandspóstur byggir á í andsvörum sínum er mótmælt en um 3000 endursendingar byggja á mati starfsmanna Íslandspósts án þess að tilraun hafi verið gerð til útburðar.

Áritun fyrrgreindra sendinga byggir á þjóðskrá sem haldin er skv. lögum um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54 frá 1962. Þar eru skráð lögheimili manna er um skráningu þeirra gildir lög nr. 21 frá 1990. Þar segir í 2. mgr. 10. gr. „Tilkynning um að lögheimili sé að heimili annars verður ekki tekin til greina ef hann mótmælir því að lögheimilið sé talið hjá honum.“ Í 1. mgr. sömu greinar segir síðan að ákvæði laga nr. 73 frá 1952 gildi um tilkynningar aðsetursskipta gildi um breytingar á skráningu lögheimila. 9. gr. þeirra laga geymir ítarlegar reglur í þessu efni en þar segir m.a.: „...Hver húsráðandi er skyldur til að tilkynna aðsetursskipti einstaklinga, sem taka sér aðsetur í húsnæði á hans vegum eða hverfa úr því, eftir sömu reglum og þeir sjálfir

eru tilkynningarskyldir. Sama skylda hvílir á forstöðumönnum hæla, sjúkrahúsa, skóla gistihúsa, fangelsa og annarra slíkra stofnana. Enn fremur ber hverjum húseiganda að fullnægja tilkynningarskyldu fyrir einstaklinga í húsnæði hans en hann er ekki ábyrgur fyrir því, að tilkynningarskyldu sé fullnægt fyrir framleigutaka í húsi hans. „

Samkvæmt þessum lagafyrirmælum eru löglíkur taldar á því, að aðsetur manna og búseta sé skv. skráðu lögheimili og rétt í skilningi laga. Jafnframt er hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili. Engar lagaheimildir eru til þess að safna saman og halda aðrar skrár um aðsetur mann.

Íslandspósti ber skylda til þess að taka við og dreifa pósti í samræmi við lög og áritun sendanda. Fyrirtækið hefur engar heimildir að lögum til þess að neita að afhenda póstsendingar á skráð og óumdeild lögheimili manna hér á landi ef frá eru taldar tæmandi reglur 32. gr. laga nr. 19 frá 2002 um pósthjónustu. Fjarri lagi getur fyrirtækið byggt slíka neitun á upplýsingum einstakra bréfbæra, húsráðenda sem vanrækja tilkynningarskyldu sína eða öðrum þeim ástæðum sem fyrirtækið hefur borið fyrir sig í samskiptum við ASÍ.

Í einu af svari fyrirtækisins segir jafnframt að „*Allar heimilisfangabreytingar [séu] skráðar í Póstfangagrunn Póstsins*“. Þessi skrá virðist vera einkaskrá fyrirtækisins sem seldur er aðgangur að og haldin án tilskilinna leyfa skv. lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000.

Atkvæðagreiðsla um kjarasamning ASÍ og SA er lokið og lauk án þess að rúmlega 3000 félagsmönnum gæfist tækifæri til þess að nýta sér atkvæðisrétt sinn. Hér eru fyrri mótmæli við þjónustuneitun ítrekuð.

Gerð er krafa til þess að endurgreiddur verði sendingarkostnaður ASÍ vegna þeirra fyrstu 3120 póstsendinga sem bárust ASI fyrstu tvo daga atkvæðagreiðslunnar og sem aldrei var gerð tilraun til þess að bera út. Með vísan til 45. gr. laga um pósthjónustu er þess krafist að fyrirtækið viðurkenni bótaskyldu vegna þjónustuneitunar sinnar og að teknar verði upp viðræður um fjárhæð bóta. ASÍ mun í náninni framtíð þurfa að láta framkvæma viðlíka allsherjar atkvæðagreiðslur og þá sem nú hefur verið framkvæmd. Brýnt er að fyrir liggi skýrar samskiptareglur við Íslandspóst í því efni.

Með kvörtun ASÍ fylgdu einnig afrit af samskiptum félagsins við forstöðumann þjónustumála, frá 17. febrúar til 19. febrúar 2016.

2.

Bréf Íslandspósts, dags. 8. apríl 2016

ÍSP svaraði kvörtun ASI, með bréfi dags. 8. apríl 2016. Málsvikum lýsir fyrirtækið með eftirfarandi hætti:

„.....Í erindinu er rakin sú afstaða ASÍ að ÍSP hafi borið að afhenda umræddar sendingar, sem endursendar voru ASI í febrúar sl., á skráð lögheimili viðtakenda, óháð því hvort viðkomandi væri þar búsettur í reynd. Í erindinu er þess krafist að ÍSP endurgreiði kostnað ASI vegna

póstsendinganna og viðurkenni bótaskyldu með vísan til 45. gr. laga nr. 19/2002, um póstþjónustu.“

Síðan segir ÍSP:

„Líkt og rakið hefur verið í fyrri samskiptum ÍSP og ASÍ vegna málsins er það afstaða ÍSP að meðhöndlun umræddra póstsendinga hafi í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, svo og lög nr. 19/2002 um póstþjónustu og reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu með síðari breytingum. Þá hefur Póst- og fjarskiptastofnun ekki gert athugasemdir við fyrirkomulagið í framkvæmd.

Hvað varðar lagagrundvöll fyrir þeim útburði sem framkvæmdur var og þeirri afstöðu sem fyrirtækið hélt fram í samskiptum sínum við ASÍ, segir eftirfarandi:

„Í 4. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002 kemur fram að póstsendingu skuli dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfastassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem að utanáskrift segir að öðru leyti til um. Póstrekendum er heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfastassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Póst- og fjarskiptastofnun hefur staðfest það í ákvörðun nr. 1/2012, að bréfarifur og bréfastassar viðtakanda samræmast ekki ákvæði byggingarreglugerðar þegar viðtakendur póstsending merkja ekki heimili sitt með fullu nafni heimilismanna. Í þeim tilvikum er ÍSP því heimilt að endursenda póstsendingar til sendanda, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002.“

Í 32. gr. laga nr. 19/2002 er fjallað um óskilasendingar. Þar kemur fram að óskilasendingum sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands skal póstrekkandi endursenda til sendanda.

Í 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu nr. 364/2003, sem sett er með heimild í 6 og 35. gr. laga nr. 19/2002, er fjallað um afhendingu póstsendingar. Þar segir meðal annars að póstsendingu skuli dreift eða hún afhent þeim sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskriftin segir að öðru leyti til um. Sérstaklega er fjallað um afhendingu á almennum bréfastasendingum í ákvæðinu og segir meðal annars að slíkar bréfastasendingar teljist réttilega afhentar þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans eða starfsmanni í móttöku ef viðkomandi er fyrirtæki. Teljist slíkar sendingar réttilega afhentar ef bréfberi hefur sett þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfastassa, ef viðtakandi er þar merktur.

Í 18. gr. reglugerðarinnar er einnig að finna ákvæði um óskilasendingar. Þar kemur fram að póstsendingu telst ekki hafa verið skilað: a) Þegar viðtakandi skorast undan að taka við henni; b) þegar viðtakandi er fluttur eða finnst ekki; c) þegar sending hefur ekki verið sótt innan reglulegs geymslutíma þrátt fyrir að tilkynning hafi verið send út um komu hennar. Á sendingar sem ekki verður komið til skila skal að jafnaði rita ástæðuna fyrir því. Í því skyni má nota sérstaka miða eða stimpla.

Líkt og rakið hefur verið í fyrri samskiptum ÍSP við ASÍ vegna málsins voru umrædd bréf endursend ASÍ þar sem viðtakandi var í þeim tilvikum ýmist ekki merktur á póstkassa á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfs sagði til um eða fyrir lá, svo sem á grundvelli tilkynningar

frá viðtakanda sjálfum eða núverandi íbúum á heimilisfangi samkvæmt utanáskrift bréfs, að viðtakandi var ekki lengur búsettur á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfsins sagði til um.

Að mati ÍSP verður sú krafa ekki ráðin af lögum nr. 19/2002, lögskýringargögnum með lögnum né reglugerðarákvæðum settum á grundvelli heimildar í lögnum að póstrekkandi beri að afhenda póstsendingu á skráð lögheimili viðtakanda samkvæmt þjóðskrá, þegar póstrekkandi hefur upplýsingar um að viðtakandi sé sannanlega ekki búsettur á skráðu lögheimili sínu eð viðkomandi ekki merktur á bréfarífu eða bréfabakassa. Þvert á móti telur ÍSP ljóst af framangreindum ákvæðum laga nr. 19/2002 og reglugerðarákvæðum settra á grundvelli laganna, að markmið þeirra sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur réttis viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segir til um, þegar ljóst er að réttur viðtakandi fyrirfinnst þar ekki. Að mati ÍSP ganga ákvæði laga nr. 19/2002, sbr. einnig til hliðsjónar ákvæði reglugerðar nr. 364/2003, sem sett voru á grundvelli laganna, framár tilvísuðum ákvæðum sem rakin eru í erindi ASÍ. Liggi þannig fyrir að viðtakandi er sannarlega ekki búsettur á þeim stað sem utanáskrift sendingar segir til um eða að viðkomandi er ekki merktur á bréfarífu eða bréfabakassa þá ber póstrekkandi, að mati ÍSP, með vísan til framangreindra ákvæða, að endursenda umræddar póstsendingar til sendanda með útskýringum, líkt og gert var í tilviki ASÍ, þrátt fyrir að viðtakandi kunnir enn að vera skráður með lögheimili sitt þar samkvæmt þjóðskrá.

Um pósthfangagrunn tók félagið eftirfarandi fram:

„Að því er varðar athugasemdir í erindi ASÍ um Pósthfangagrunn ÍSP þá er rétt að geta þess að grunnurinn hefur verið rekin með vitneskju Persónuverndar og hefur stofnunin ekki gert athugasemdir við rekstur hans.“

Með vísan til framangreinds er það mat ÍSP að umrædd endursending póstsendinga ASÍ hafi samrýmst lögum og reglum. Er því þannig hafnað að ÍSP beri að endurgreiða ASÍ sendingarkostnað vegna umræddra bréfa eða að ÍSP beri nokkra skaðabótaábyrgð á meintu tjóni ASÍ vegna bréfanna.

III. Niðurstaða

1.

Málavextir

Málavextir eru í stuttu máli þeir, að ASÍ afhenti ÍSP til dreifingar tæplega 75.000 póstsendingar sem ætlað var til dreifingar til félagsmanna aðildarsamtaka ASÍ. Efni póstsendinga var lykilorð, sem félagsmenn þurftu að nota við rafræna atkvæðagreiðslu í tengslum við nýgerða kjarasamninga. Prentun heimilisfangs byggði á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá og telur ASÍ að Íslandspósti hafi verið skylt að dreifa þessum tilteknu póstsendingum samkvæmt áritun á bréfunum sem byggðu á skráðu lögheimili viðtakanda.

Eftir að dreifing hófst endursendi ÍSP ASÍ rúmlega 3000 póstsendingar með þeim skýringum að um væri að ræða svokallaðar óskilasendingar. Aðilum greinir á hvort ÍSP hafi verið heimilt að endursenda þessar sendingar. Verður nú gert grein fyrir þeim sjónarmiðum aðila sem máli skipta við úrlausn málsins sem og afstöðu stofnunarinnar til þeirra.

2.

Lögheimilisskráning o.fl.

2.1.

Sjónarmið ASÍ

ASÍ heldur því fram að ÍSP sé skylt að bera út póstsendingar í samræmi við áritun á bréfinu sjálfu, sem byggir á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga um lögheimili nr. 21/1990, er lögheimili manns sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu og samkvæmt 2. mgr. telst maður hafa fasta búsetu þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómsundum sínum, hefur heimilismuni sína og svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða eða annarra hliðstæðra atvika.

Þá vísar ASÍ einnig til 10. gr. laganna, þar sem fram kemur að ákvæði laga um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952, skulu gilda um breytingar á lögheimili samkvæmt lögnum eftir því sem við á, en í 2. mgr. 9. gr. laganna komi eftirfarandi fram: „...*Hver húsráðandi er skyldur til að tilkynna aðsetursskipti einstaklinga, sem taka sér aðsetur í húsnæði á hans vegum eða hverfa úr því, eftir sömu reglum og þeir sjálfir eru tilkynningarskyldir. Sama skylda hvílir á forstöðumönnum hæla, sjúkrahúsa, skóla gistihúsa, fangelsa og annarra slíkra stofnana. Enn fremur ber hverjum húseiganda að fullnægja tilkynningarskyldu fyrir einstaklinga í húsnæði hans en hann er ekki ábyrgur fyrir því, að tilkynningarskyldu sé fullnægt fyrir framleigutaka í húsi hans.* „

Telur ASÍ að samkvæmt þessum lagafyrirmælum séu löglíkur taldar á því, að aðsetur manna og búseta sé skv. skráðu lögheimili og rétt í skilningi laga. Jafnframt er hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili. Jafnframt bendir ASÍ á að engar lagaheimildir eru til þess að safna saman og halda aðrar skrár um aðsetur mann.

2.2.

Sjónarmið ÍSP

ÍSP aftur á móti vísar til að meðhöndlun umræddra póstsendinga hafi í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, svo og lög nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu með síðari breytingum. Bendir ÍSP sérstaklega á 1. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002 þar sem kemur fram að póstsendingu skuli dreift til að afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfastu eða pósthólf viðkomandi eða þangað sem að utanáskrift segir að öðru leyti til um.

Í 32. gr. laga nr. 19/2002 er fjallað um óskilasendingar, þar kemur fram að óskilasendingum sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands skuli póstreikandi endursenda til sendanda.

Í 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, sem sett er með heimild í 6 og 35. gr. laga nr. 19/2002, er fjallað um afhendingu póstsendingar. Þar segir meðal annars að póstsendingu skuli dreift eða hún afhent þeim sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskriftin segir að öðru leyti til um. Sérstaklega er fjallað um afhendingu á almennum bréfasendingum í ákvæðinu og segir meðal annars að slíkar bréfasendingar teljist réttilega afhentar þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans eða starfsmanni í móttöku ef viðkomandi er fyrirtæki. Teljist slíkar sendingar réttilega afhentar ef bréfberi hefur sett þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfabakka, ef viðtakandi er þar merktur.

Í 18. gr. reglugerðarinnar er einnig að finna ákvæði um óskilasendingar. Þar kemur fram að póstsendingu telst ekki hafa verið skilað: a) Þegar viðtakandi skorast undan að taka við henni; b) þegar viðtakandi er fluttur eða finnst ekki; c) þegar sending hefur ekki verið sótt innan reglulegs geymslutíma þrátt fyrir að tilkynning hafi verið send út um komu hennar. Á sendingar sem ekki verður komið til skila skal að jafnaði rita ástæðuna fyrir því. Í því skyni má nota sérstaka miða eða stimpla.

ÍSP dregur síðan eftirfarandi ályktanir af lögum um pósthjónustu sem og reglugerð um alþjónustu:

„Að mati ÍSP verður sú krafa ekki ráðin af lögum nr. 19/2002, lögskýringargögnum með lögnum né reglugerðarákvæðum settum á grundvelli heimildar í lögnum að póstrekkandi beri að afhenda póstsendingu á skráð lögheimili viðtakanda samkvæmt þjóðskrá, þegar póstrekkandi hefur upplýsingar um að viðtakandi sé sannanlega ekki búsettur á skráðu lögheimili sínu eða viðkomandi ekki merktur á bréfarifu eða bréfabakka. Þvert á móti telur ÍSP ljóst af framangreindum ákvæðum laga nr. 19/2002 og reglugerðarákvæðum settra á grundvelli laganna, að markmið þeirra sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur réttis viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segir til um, þegar ljóst er að réttur viðtakandi fyrirfinnst þar ekki. Að mati ÍSP ganga ákvæði laga nr. 19/2002, sbr. einnig til hliðsjónar ákvæði reglugerðar nr. 364/2003, sem sett voru á grundvelli laganna, frammar tilvísuðum ákvæðum sem rakin eru í erindi ASÍ. Liggi þannig fyrir að viðtakandi er sannarlega ekki búsettur á þeim stað sem utanáskrift sendingar segir til um eða að viðkomandi er ekki merktur á bréfarifu eða bréfabakka þá ber póstrekkandi, að mati ÍSP, með vísan til framangreindra ákvæða, að endursenda umræddar póstsendingar til sendanda með útskýringum, líkt og gert var í tilviki ASÍ, þrátt fyrir að viðtakandi kunnir enn að vera skráður með lögheimili sitt þar samkvæmt þjóðskrá.“

2.3.

Afstaða PFS

Markmið póstuþburðar er að koma póstsendingum til skila til einstaklinga, hvort sem er til heimilis eða vinnu. Þannig er það ekki sjálfstætt markmið að póstsending sé afhent á tiltekinn áfangastað samkvæmt utanáskrift. Utanáskrift er leið til þess að ná því markmiði að póstsending berist til réttis viðtakanda.

PFS getur á hinn bóginn tekið undir það sjónarmið ASÍ að ákveðnar löglíkur séu fyrir því að einstaklingur sé til heimilis þar sem hann hefur skráð lögheimili og að sem meginreglu eigi að bera út póstsendingar miðað við skráð lögheimili, enda löglíkur fyrir því að viðkomandi sé til heimilis þar sem hann er með skráð lögheimil. Hins vegar hefur ÍSP ekkert forræði á þeirri

skráningu og/eða nauðsynlegum breytingum á skráningunni, þegar viðkomandi einstaklingur flytur. Skiptir þá engu máli hvort um varanlegan flutning er að ræða eða tímabundinn, eins og oft er í tilvikum námsmanna. Skyldan til að tilkynna um aðsetursskipti hvílir þannig yfirleitt á viðkomandi einstaklingi. Jafnframt er það þekkt staðreynd að lögheimilisskráning er ekki endilega besta heimildin um raunverulegan íverustað einstaklinga, sbr. t.d. sá fjöldi póstsendinga sem ekki náðist að koma til skila miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir í málinu, alls 3.210 póstsendingar af liðlega 75.000 póstsendingum.

Enda er það svo að í lögum um póstpjónustu, sem og reglugerð um alþjónustu, er hvergi minnst á lögheimilisskráningu viðtakanda, né hún gerð að skilyrði fyrir rétttri afhendingu póstsendinga. Þvert á móti er talið upp í 1. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002, sbr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, hvernig standa skal að rétttri afhendingu. Áhersla laganna er þar einkum á, að finna skal réttan viðtakanda póstsendingarinnar. Engin þörf hefði verið á að telja upp þessar mismunandi leiðir að því er varðar rétta afhendingu póstsendingu ef sú regla hefði átt til að gilda án undantekninga, þ.e. að rétt afhending póstsendinga myndi einungis vera til staðar ef afhent væri á skráð lögheimili, eins og ASÍ krefst, jafnvel þó að póstrekkandi væri kunnugt um að viðkomandi byggi þar ekki lengur. Að mati PFS myndi það ekki þjóna hagsmunum sendanda né viðtakanda ef útburðarreglur væru það strangar að einungis mæti afhenda á skráð lögheimili/samkvæmt utanáskrift, og að póstrekkandi væri ekki heimilt að taka tillit til utanaðkomandi vitneskju, sem benti til þess að viðkomandi væri fluttur annað.

Ofangreindum reglum til fyllingar eru síðan ákvæði laganna og reglugerðar um alþjónustu um hvernig fara eigi með óskilasendingar. Samkvæmt 32. gr. laganna skal póstrekkandi endursenda til sendanda þær óskilasendingar sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands. Hliðstæðar reglur koma fram í 18. gr. reglugerðar um alþjónustu en þar eru talin upp eftirfarandi tilvik *a) Þegar viðtakandi skorast undan að taka við henni; b) þegar viðtakandi er fluttur eða finnst ekki; c) þegar sending hefur ekki verið sótt innan reglulegs geymslutíma þrátt fyrir að tilkynning hafi verið send út um komu hennar.*

Þessu skylt eru reglur um áframsendingar bréfa, þar sem einstaklingar geta keypt sér þá viðbótþjónustu að senda bréf áfram, t.d. bréf sem stílað er á skráð lögheimili, á annan afhendingarstað en utanáskrift segir til um. En þessar reglur hafa einnig það að markmiði að auka líkur á að póstsendingar komist til skila til hins raunverulega viðtakanda.

Með vísun til alls ofangreinds verður að telja að sú framkvæmd sem ÍSP viðhafði við útburð á þeim póstsendingum sem um er deilt í málinu hafi verið í samræmi við lög um póstpjónustu nr. 19/2002 og reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu nr. 364/2003.

3.

Um póstfangagrunn og fl.

3.1.

Sjónarmið ASÍ og ÍSP

Einn af kröfum ASÍ er að ÍSP verði gert óheimilt að starfrækja póstfangagrunn sinn. Í svari ÍSP vegna þessa kom fram að póstfangagrunnurinn hafi verið rekinn með vitneskju Persónuverndar og að stofnunin hafi ekki gert athugasemdir við rekstur hans.

3.2.

Afstaða PFS

Póstfangagrunnur ÍSP er notaður til að halda skrá um hvar viðskiptavinir/viðtakendur póstsendinga eru staðsettir. Tilgangur póstfangagrunns er einkum að auðvelda útburð póstsendinga og þá um leið auka líkur á að póstsendingar komist til viðtakanda hverju sinni og minnka um leið líkur á því að póstsendingar séu bornar út á heimilisföng þar sem vitað er að viðkomandi er fluttur, enda almennt litið á grunninn, sem mikilvægt tæki til að auka gæði þjónustunnar. Póstfangagrunnur ÍSP er þannig í beinum tengslum við kjarnastarfsemi félagsins.

Samkvæmt gögnum málsins byggði ÍSP upplýsingar um að viðkomandi væri fluttur, ýmist á upplýsingum frá bréfberum, skráningum í póstfangagrunn þar sem viðkomandi tilkynnti flutning og greiddi fyrir áframsendingu eða frá núverandi íbúum á þeim heimilisföngum sem um ræðir þar sem upplýst var að viðkomandi væri fluttur, sbr. t.d. tölvupóstur, dags. 19. febrúar 2016 frá ÍSP til ASÍ sem fylgdi með erindi ASÍ.

Þá má einnig benda á að póstfangagrunnur til að halda utan um raunverulegan dvalarstað einstaklinga með það að markmiði að auka líkur á að póstsendingum verði komið til skila til rétts viðtakanda. Að slíkir póstfangagrunnar eru til staðar hjá öllum fyrirtækjum, sem eru í sambærilegri stöðu og ÍSP. Í tilskipun EB nr. 6/2008, um pósthjónustu, sem ekki hefur verið innleidd inn í íslenskan rétt kemur fram að taka þurfi afstöðu til þess hvort væntanlegum samkeppnisaðilum verði veittu aðgangur að þeim og með hvaða skilyrðum, sjá nánar grein 11a í tilskipun ESB nr. 2008/6/EC.

Á sama hátt verður að líta svo á að starfræksla póstfangagrunns ÍSP sé nauðsynleg tæki til að auka gæði þjónustu fyrirtækisins og skilvirkni með því að minnka líkur á að bréf séu ekki afhent á heimilisföng þar sem sannarlega liggja fyrir upplýsingar um að viðkomandi einstaklingar eru fluttir.

Með vísun til alls ofangreinds verður að telja að póstfangagrunnur sé nauðsynlegt tæki til að útburður póstsendinga geti gengið greiðlega fyrir sig og starfræksla hans sé í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

4.

Krafa um bann eða opnun póstfangagrunnsins

4.1.

Sjónarmið ÍSP og ASÍ

Ein af kröfum ASÍ er að ÍSP opni fyrir aðgang að póstfangagrunni fyrirtækisins. Í svari ÍSP er ekki að finna afstöðu fyrirtækisins til þessarar kröfu.

4.2.

Afstaða PFS

Gagnagrunnshald um pósthöfund felur í sér vinnslu persónuupplýsinga skv. lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þannig lýtur meðferð umræddra upplýsinga, hvort heldur sem um er að ræða vistun, miðlun eða birtingu þeirra ákvæðum fyrrnefndra laga. Það er hlutverk Persónuverndar að annast framkvæmd þeirra. Það er því ekki á valdi PFS að banna notkun grunnins eða mæla fyrir um opin aðgang að honum. Er því óhjákvæmilegt annað en að vísa kröfu kvartanda frá hvað þetta varðar.

PFS telur þó rétt að benda á að í tilskipun ESB nr. 2008/6/EC, sem ekki hefur verið innleidd í íslensk lög, eins og áður hefur komið fram, er að finna heimild fyrir eftirlitsstjórnvalið að kveða á um aðgang að pósthagrunni.

Þá er á heimasíðu ÍSP notendum hins gefinn aðgangur að Pósthagrunninum, undir heitinu „Póstlistinn minn“¹, þar kemur eftirfarandi fram:

„Þinn eigin heimilisfangalisti, þér að kostnaðarlausu. Þú getur átt marga lista, einn fyrir jólakort og annan fyrir boðskort; Þú getur leitað í pósthagrunni eftir nafni....“

Hvort að þessi aðgangur, eins og honum er lýst á heimasíðu ÍSP sé nægjanlegur eða hentugur þegar kemur að prentun og þökkun póstsendinga í eins miklu magni og hér er um að ræða er PFS ekki kunnugt um. Stofnuninni telur hins vegar eðlilegt, m.a. í ljósi kröfu ASÍ um skýrar samskiptareglur við ÍSP, að ASÍ og ÍSP fari yfir hvort hægt sé að finna einhvern sameiginlega lausn, í ljósi þeirra hagsmuna sem hér um ræðir.

5.

Krafa um endurgreiðslu og skaðabætur

5.1.

Sjónarmið ASÍ og ÍSP

Í málinu fer ASÍ fram á að kostnaður vegna 3210 póstsendinga sem ekki hafi verið gerð tilraun til þess að bera út verði endurgreiddur og skaðabætur greiddar. ÍSP telur á hinn bóginn að umræddar endursendingar hafi samrýmt lögum og reglum. Hafnar ÍSP að fyrirtækinu beri að endurgreiða ASÍ sendingarkostnað vegna umræddra bréfa eða að ÍSP beri nokkra skaðabótaábyrgð á meintu tjóni ASÍ vegna bréfanna.

5.2.

Afstaða PFS

Póstþjónusta er skilgreint í 4. gr. laganna, þar segir. „Þjónusta sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á póstsendingum gegn greiðslu.“

Samkvæmt þessari skilgreiningu hefst hin eiginlega pósthæðferð þegar við móttöku póstsendingar og um leið fellur greiðsluskylda á sendandann. Lögin gera því ekki ráð fyrir að sendendur geti fengið endurgreiðslu jafnvel þó að póstsendingin komist ekki til skila til þess viðtakanda sem skráður er á bréfið. Með öðrum orðum ekki verður, eins og hér stendur á, greint á milli þessara þátta þegar metið er hvort endurgreiðsluskylda hafa stofnast.

Af ofangreindu leiðir að ASÍ á ekki rétt á endurgreiðslu vegna þeirra póstsendinga sem ekki komust til skila.

Samkvæmt 38. gr. laga um pósthjónustu er pósthagrunnum ekki gert skylt að greiða skaðabætur þó póstsendingum seinki. Tekur þetta ákvæði til allra póstsendinga óháð tegund. Hvað varðar svokallaðar almennar sendingar þá er ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir sendingar sem glatast, hvort sem það er að öllu eða einhverju leyti, sbr. 39. gr. laganna. Þær póstsendingar sem ASÍ pósthagrunni og hér er fjallað um teljast til almennra sendinga og falla þar með undir þetta

¹ <http://www.postur.is/leit?q=p%C3%B3stfangagrunnur>

ákvæði laga um pósthjónustu. Samkvæmt 43. gr. er ekki gert ráð fyrir því að óbeint tjón verði bætt.

Þá verður ekki talið að atvik séu með þeim hætti að þau geti fallið undir 45. gr. laga um pósthjónustu, eins og krafist er af hálfu ASÍ, en samkvæmt ákvæðinu getur PFS mælt fyrir um að póstrekkandi greiði skaðabætur þrátt fyrir ábyrgðartakmarkanir laganna.

Eins og fram kemur hér að ofan er það niðurstaða PFS að meðferð ÍSP á þeim 3210 póstsendingum sem komu frá ASÍ og þá um leið endursending þeirra til ASÍ hafi verið í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu, um afhendingu póstsendinga sem og þær reglur sem gilda um endursendingu póstsendinga. Af því leiðir að hvorki er þörf á að taka afstöðu til kröfu ASÍ um endurgreiðslu né skaðabætur.

Með vísun til ofangreinds verður ekki talið að ASÍ eigi rétt á endurgreiðslu á kostnaði vegna kostnaðar við greiðslu burðagjalds, á grundvelli laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Ákvörðunarorð

Kröfu Alþýðusambands Íslands um að banna eða opna aðgang að pósthjónunum er vísað frá.

Framkvæmd Íslandspóstshf. við útburð atkvæðakjörseðla Alþýðusambands Íslands var í samræmi við 4. mgr. 31. gr. sbr. 1. mgr. 32 gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Kröfu um endurgreiðslu og/eða skaðabætur samkvæmt lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 er hafnað.

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 póstmál.

Reykjavík, 17. nóvember 2016

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson