

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 3/2018

Kæra á ákvörðun PFS frá 13. febrúar 2018 um niðurfellingu máls vegna kvörtunar vegna skemmdra sendinga í flokkunarvél Íslandspóst.

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 21. júní 2018, hefur [...]¹, (kærandi), kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), dags. 13. febrúar 2018, um niðurfellingu máls vegna kvörtunar vegna skemmdra sendinga í flokkunarvél Íslandspóst.

Ekki er fyrirbyggjandi formleg ákvörðun PFS vegna málsins, en í tölvuskeyti PFS, dags. 13. febrúar 2018 til kæranda kemur fram að stofnunin myndi loka máli kæranda í málaskrá stofnunarinnar, þar sem ekki væri tilefni til frekari aðgerða. Var málinu þar með lokið hjá PFS og tekin bindandi stjórnvaldsákvörðun, sem kærandi hefur nú kært til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

Aðilar málsins við málsmeðferð PFS voru kærandi og Íslandspóstur. Aðilar að kærumáli þessu eru kærandi og PFS.

Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og kröfur hans verði teknar til greina.

PFS gerir þá kröfu að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málsatvik

Upphaf máls þessa má rekja til þess að kærandi kvartaði til PFS hinn 12. október 2017 yfir þjónustu Íslandspóst. Í kvörtun kom fram að kvartað væri yfir því að ekki væru greiddar bætur sökum þess að tvívegis hefði flokkunarvél Íslandspóst eyðilagt sendingar kæranda, sendingar hafi opnast og persónuupplýsingar verið aðgengilegar. Þá segir í kvörtun að kærandi telji að Íslandspóstur megi ekki skýla sér bakvið að almennar sendingar séu ekki tryggðar því vélin eða starfsmenn Íslandspóst megi ekki eyðileggja sendingar. Meðfylgjandi kvörtun sendi kærandi myndir af umslagi og innihaldi bréfs sem skemmst hafði í meðförum Íslandspóst. Í kvörtun kemur fram að það sé krafa kæranda að Íslandspóstur lagi eða stilli betur umrædda flokkunarvél, þjálfði betur starfsfólk og þjóði bætur í því tilviki sem póstur skemmist í meðförum Íslandspóst eða að umrædd vél yrði tekin úr notkun.

Hinn 13. febrúar 2018, móttók kærandi svar frá PFS vegna kvörtunar sinnar, en þá hafði hann í nokkur skipti ítrekað kvörtunina. Í tölvuskeyti PFS, dags. 13. febrúar 2018, kom

¹ Fellt út vegna trúnaðar.

fram að stofnunin tæki undir það með kæranda að ekki væri eðlilegt að sendingar eyðilegðust í meðförum póstsins. Alltaf mætti þó gera ráð fyrir að óhöpp gætu orðið. Þá var vísað til 39. gr. laga um meðferð pósthjónustu, nr. 19/2002, þar sem segir að póstrekingum sé ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir almennar sendingar, hvort sem þær glattist að öllu eða einhverju leyti. Kom fram í tölvuskeytinu að með ákvæðinu hefði löggjafinn kveðið á um ábyrgðarleysi póstrekinga í þeim tilvikum sem almenn sending tynist og/eða skemmist við pósthjónustu. Önnur regla gildi hins vegar um skráðar sendingar og böggla, sbr. 40. gr. sömu laga. Með vísan til framangreinds og með hliðsjón af þeim upplýsingum sem fram komu í kvörtuninni tók PFS ákvörðun um að loka málinu í málaskrá sinni, þar sem ekki væri tilefni til frekari aðgerða af hálfu stofnunarinnar.

Kærandi svaraði framangreindu tölvuskeyti PFS sama dag og tók fram að hann hefði krafist þess að menn hættu að nota þá vél sem eyðilegði póstin, en því hefði ekki verið svarað af hálfu stofnunarinnar. Þá taldi kvartandi einnig að því hefði ekki verið svarað hvers vegna svona gerðist, enda hlyti Íslandspóstur að þurfa að læra af málinu. Benti kærandi á að ekki hefði komið fram hvort um bilun á vélinni hefði verið að ræða eða mannleg mistök. Kom einnig fram að kærandi teldi að PFS hefði átt að taka málið til alvarlegrar rannsóknar. Upplýsti kærandi um að hann myndi fara með málið lengra.

PFS svaraði tölvuskeyti kæranda hinn 14. febrúar 2018. Þar kom fram að kvörtun kæranda og fyrra svar PFS til kæranda hefði verið sent til Íslandspósts til upplýsingar, m.a. til þess að fyrirtækið gæti í starfsemi sinni tekið mið af ábendingunum sem komu fram í kvörtuninni. Þá var ítrekað að stofnunin teldi ekki eðlilegt að sendingar eyðilegðust í meðförum póstsins. Hins vegar hefði stofnunin ekki fengið neinar kvartanir vegna þessa á undanförunum árum og í því ljósi væri ekki sérstök ástæða til að fara út í sérstaka rannsókn á því hvort um mannleg mistök hefði verið að ræða og/eða bilun í vélinni. Ef um ítrekuð tilfelli væri að ræða hefði að sjálfsgöðu verið ástæða til þess að taka öðruvísi á málinu. Þá kom fram að þessi afstaða tæki einnig mið af því að lög um pósthjónustu gerðu ekki ráð fyrir að greiddar væru bætur í tilfellum sem þessum. Þannig mætti halda því fram að löggjöfin gerði ráð fyrir að það gætu komið upp að almennar sendingar (óskráðar sendingar) skemmdust í meðförum póstsins, eins og raunin hafi verið í tilfelli kæranda, enda hlaupi fjöldi þeirra á tugum milljóna.

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum leitaði kærandi í kjölfar framangreindrar niðurstöðu PFS til Persónuverndar vegna málsins. Kæranda barst bréf frá Persónuvernd, dags. 14. júní 2018 þar sem fram kom að málið heyrði ekki undir stofnunina. Í bréfinu er kærandi jafnframt upplýstur um að unnt sé að kæra ákvarðanir PFS til úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála. Hinn 21. júní 2018 móttók úrskurðarnefndin kæru vegna málsins.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi gerir í kærðu sinni til úrskurðarnefndar annars vegar athugasemdir við málsmeðferð PFS og hins vegar við það að fá ekki bætur sökum þess að tvívegis hafi flokkunarvél Íslandspóstis eyðilagt sendingu til sín.

Að því er varðar málsmeðferð PFS bendir kærandi á að stofnunin hafi ekki tekið kvörtun hans alvarlega, þó svo að brotið hafi verið gegn einkalífi hans. Trúnaðarupplýsingar um kæranda hafi legið á glámbekk. Þá tók kærandi fram að hann hefði ekki fengið svar frá stofnuninni um hvort bilun hefði verið í vélinni eða mannleg mistök átt sér stað. PFS hafi kosið að taka málið ekki til alvarlegrar rannsóknar. Málið hafi ekki verið unnið nema til hálf, en það hefði tekið stofnunina marga mánuði að svara honum.

Bendir kærandi á að tvö bréf til hans hefðu opnast. PFS hafi bent á að stofnunin hefði ekki fengið svona mál á borð til sín og vildi því ekki setja af stað rannsókn.

Tók kærandi einnig fram að erfitt hefði verið að leggja fram kvörtun til PFS og væri með naumindum að finna mætti eyðublað á vegnum þeirra. Þá hafi síðan ekki virkað í það sinn sem hann hugðist senda kvörtun til stofnunarinnar og því hafi hann gert það í gegnum tölvupóstfang stofnunarinnar. Bendir kærandi á að það kunnist að vera ástæða þess að stofnunin hefði fengið fáar ábendingar í þessa veru.

Kærandi gerir einnig athugasemdir við þjónustu Íslandspóstis. Nánar tiltekið yfir því að hann fái ekki bætur sökum þess að tvívegis hafi flokkunarvél Íslandspóstis eyðilagt sendingu til hans, hún opnast og persónuupplýsingar verið aðgengilegar. Að gæta persónuverndar sé mikilvægt í lögum, það er mat kæranda að þó svo að sending sé almenn, þá megi þetta ekki koma fyrir. Bendir kærandi á að í sumum tilvikum fái hann send gömul frímerki og umslög í almennum sendingum og slíkar sendingar séu óbætanlegar ef þær eyðileggist í vélinni.

Kærandi telur að Íslandspóstur geti ekki skýlt sér bakvið að almennar sendingar séu ekki tryggðar. Þetta hafi gerst tvívegis í tilviki kæranda og því hljóti þetta að vera algengt. Kærandi tekur fram að það sé hans krafa að Íslandspóstur lagi eða stilli betur vélina, þjálfar betur starfsfólk og bjóði bætur í slíku tilviki sem hér um ræðir, eða vélin verði tekin úr notkun.

2.

Úrskurðarnefnd fór þess á leit við PFS að skilað yrði umsögn vegna kærunnar og var frestur í því skyni veittur til 9. júlí 2018. Úrskurðarnefndinni barst ekki umsögn frá PFS innan frestsins en eftir samskipti við stofnunina var veittur frekari frestur til og með 27. ágúst 2018 og var greinargerð PFS móttækin þann dag.

Í greinargerð PFS kom fram að Íslandspóstur hafi tilkynnt kæranda með stöðluðum skýringum að bréf til hans hefði skaddast í meðförum fyrirstækisins og um ástæður þess.

Telur PFS því að ekki sé uppi neinn ágreiningur í málinu um að umrædd bréf skemmdust í meðförum Íslandspósts og að kæranda hafi verið tilkynnt um að það hefði gerst í flokkunarvél. Bendir PFS á að skýr ákvæði séu í lögum um pósthjónustu um að ekki sé skylt að greiða skaðabætur í málum sem þessum.

Stofnunin taldi ekki ástæðu til að fara í sérstaka rannsókn á málinu, þar sem stofnunin taldi það að fullu upplýst og því ekki ástæða til að kalla eftir frekari upplýsingum um málsatvik. Hafi kærandi jafnframt verið upplýstur um þá afstöðu stofnunarinnar.

PFS tekur einnig fram að kæranda hafi verið gerð grein fyrir þeim reglum sem giltu um skyldu Íslandspósts til þess að greiða skaðabætur, en það væri ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir sendingar sem skemmist, sbr. 39. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002.

Þá kemur fram í greinargerð PFS að starfsmenn Íslandspósts séu bundnir þagnarskyldu vegna alls þess sem þeir verða áskynja í starfi sínu hjá fyrirtækinu, sbr. 47. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002. Verði að ætla að sérstakt þagnarskylduákvæði starsfmannanna í pósthjónustu sé almennt tilkomið af ástæðum sem tengist kvörtun kæranda, þ.e.a.s. þegar persónuupplýsingar í póstsendingum verði óvart sýnilegar vegna óhappatílvika.

3.

Úrskurðarnefnd móttók viðbótarathugasemdir kæranda hinn 4. september 2018. Í athugasemdum kæranda kemur m.a. fram að PFS sé eftirlitsstofnun og ekki mætti gera lítið úr því að bréf til kæranda hefðu í tvígang eyðilagst í meðförum Íslandspósts.

Þá tók kærandi fram að PFS hefði átt að benda sér á að hann gæti kært málið til úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála.

Úrskurðarnefndin taldið að viðbótarathugasemdum kæranda mótteknum að málið teldist nægilega upplýst og gagnaöflun því lýst lokið.

IV. Niðurstöður

1.

Mál þetta má rekja til kvörtunar kæranda til PFS vegna þjónustu Íslandspósts. Nánar tiltekið leitaði kærandi til PFS vegna þess að tvö bréf til hans höfðu skemmt í meðförum Íslandspósts og taldi kærandi sig m.a. eiga rétt á skaðabótum vegna þess.

Kærandi telur málsmeðferð PFS háða annmörkum, nánar tiltekið að PFS hefði átt að rannsaka málið frekar. Þá gerir kærandi athugasemdir við niðurstöðu PFS um að ekki sé skylda til að greiða skaðabætur í því tilviki sem hér um ræðir.

PFS byggir á því annars vegar að ekki hafi verið tilefni til að taka mál þetta til efnismeðferðar. Þá byggir PFS á því að ekki hafi verið tilefni til frekari rannsóknar, þar sem óumdeilt var að umrædd bréf skemmdust í meðförum Íslandspósts, og þar hefði flokkunarvél verið um að kenna. Þá bendir PFS á að lög kveði skýrt á um að ekki beri að

greiða skaðabætur í því tilviki sem hér um ræðir, sbr. 39. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002.

2.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, sæta ákvarðanir PFS kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála tekur úrskurðarnefnd til úrskurðar, að kröfu þess sem á sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta, kæránlega ákvörðun PFS, hvort heldur sem kæra lýtur að málsmeðferð eða efni hinnar kærðu ákvörðunar.

Samkvæmt almennum reglum stjórnarsýsluréttar er með stjórnarsýslukæru átt við það réttarúrræði þegar aðili máls eða annar sá sem kærurétt á skýtur stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds. Æðra stjórnvald hefur þá heimild til þess að endurskoða ákvörðun lægra setts stjórnvalds, annað hvort með því að staðfesta hana, fella ákvörðun úr gildi eða taka nýja efnislega ákvörðun, hafi það valdheimild til þess.

Samkvæmt 5. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála skal beina kæru til úrskurðarnefndar innan fjögurra vikna frá því kæranda varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Gagnvart fjarskiptafyrirtækjum og póstrekkendum ber að miða upphaf kærufrests við þann dag sem ákvörðun er birt á heimasíðu Póst- og fjarskiptastofnunar. Kæru sem berst eftir lok fjögurra vikna kærufrestsins skal að öllu jöfnu vísa frá nefndinni, nema afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr eða veigamiklar ástæður mæla með því að kæran verði tekin til meðferðar. Kæra telst nógu snemma fram komin ef bréf, sem hefur hana að geyma, er komið til æðra stjórnvalds eða afhent pósti áður en fresturinn er liðinn.

Samkvæmt 2. tölulið 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, skal stjórnvald leiðbeina aðila máls um kærheimild, þegar hún er fyrir hendi, kærufresti og kærugjöld, svo og hvert beina skuli kæru.

Samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Mál telst nægilega rannsakað þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun. Þá er engin ástæða til þess að rannsaka mál frekar ef ófrávíkjanleg lagaskilyrði eru ekki uppfyllt, þannig að ljóst er að ekki er hægt að verða við erindi málsaðila.

Samkvæmt 39. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, er póstrekkendum ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir almennar sendingar sem glatast, hvort sem þær glatast að öllu eða einhverju leyti.

Samkvæmt 45. gr. laga um pósthjónustu getur PFS í sérstökum tilvikum mælt fyrir um að póstrekkandi skuli þrátt fyrir ábyrgðartakmarkanir greiða skaðabætur fyrir póstsendingar

ef tjónið stafar af ásetningi eða stórfelldu gáleysi póstrekkanda eða starfsmanna hans eða ef tjónið er slíkt og aðstæður allar þess eðlis að ákvæði þessa kafla þykja ekki eiga við.

3.

Meðferð kæru hjá úrskurðarnefnd

Samkvæmt 5. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009, skal beina kæru til úrskurðarnefndarinnar innan fjögurra vikna frá því að kæranda varð kunnugt um ákvörðun PFS. Þá segir að kæra sem berst að liðnum fjögurra vikna kærufrests skuli að öllu jöfnu vísa frá nefndinni, nema afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrr eða veigamiklar ástæður mæli með því að kæran verði tekin til meðferðar. Úrskurðarnefndin óskaði eftir afstöðu PFS til framkominnar kæru, m.a. afstöðu til þess að málið fengi efnismeðferð hjá úrskurðarnefndinni, í ljósi þess að kæra kunni að hafa borist eftir að hefðbundinn kærufrestur var liðinn.

Í greinargerð PFS lagðist stofnunin gegn því að málið yrði tekið til efnismeðferðar. Var vísað til þess að ekki væri uppi ágreiningur í málinu um að bréf kæranda hefðu skemmt í meðförum PFS, skýrt lagaákvæði kvæði á um að Íslandspóstur ætti ekki að greiða skaðabætur og ekki skipti máli hvort um hefði verið að ræða mannleg mistök eða óhappatilvik sem ollu því að bréf kæranda skemmdust hjá Íslandspósti. Þá kom fram í greinargerð PFS að stofnunin teldi ekki tilefni til að taka kærana til afgreiðslu hjá úrskurðarnefndinni, sökum þess að hún barst eftir að almennur kærufrestur var liðinn.

Með ákvörðun PFS í máli þessu fólst endanlega niðurstaða á lægra stjórnarsýslustigi og er hún því kæranaleg til úrskurðarnefndar, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Nánar tiltekið er ljóst að PFS tók ákvörðun um að loka máli kæranda og var kæranda tilkynnt um þá niðurstöðu stofnunarinnar með tölvuskeyti dags. 13. febrúar 2017. Þegar af þeirri ástæðu er um kæranalega ákvörðun að ræða.

Í máli þessu liggur fyrir að kæranda var ekki leiðbeint um að kæra mætti ákvarðanir PFS til úrskurðarnefndarinnar og telur nefndin af þeirri ástæðu að það sé það afsakanlegt að kæra hafi ekki borist innan hefðbundins kærufrests, sbr. 5. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Verður því lagt til grundvallar að heimilt sé að taka fyrirbyggjandi kæru til efnismeðferðar, þrátt fyrir að hún hafi borist eftir að hefðbundnum kærufresti lauk.

Efnisniðurstaða

Í gögnum málsins kemur fram að kærandi hafi kvartaði til PFS vegna þjónustu Íslandspósts, þar sem tvö bréf til hans höfðu eyðilagst í meðförum þeirra. Brást PFS við kvörtuninni með því að upplýsa Íslandspóst um kvörtunina og kæranda um að stofnunin teldi ekki eðlilegt að sendingar skemmdust, en óhöpp gætu þó orðið. Einnig var kærandi upplýstur um að ekki væri skylt að greiða skaðabætur í tilviki sem þessu, sbr. 39. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002.

PFS taldi að málið væri nægilega upplýst þar sem ljóst væri að ekki væri ágreiningur um að umrædd bréf kæranda hefðu skemmt í meðförum Íslandspóst. Taldi PFS að í ljósi þess að málið teldist fyllilega upplýst, væri ekki tilefni til frekari rannsóknar af hálfu stofnunarinnar.

Úrskurðarnefndin gerir ekki athugasemdir við mat PFS um að málið hafi talist upplýst þegar kæranda var tilkynnt um að stofnunin hygðist loka því, enda lá fyrir að ekki var ágreiningur um að umrædd bréf skemmdust í meðförum Íslandspóst. Þá verður ekki litið fram hjá því að í orðsendingu frá Íslandspósti til kæranda, sem fylgdi hinum skemmdu bréfum kom fram að Íslandspóstur harmaði að bréfin hefðu opnast og að flokkunarvél fyrirtækisins væri um að kenna. Var því ekki þörf á frekari rannsókn á atvikum þessa máls. Með vísan til framangreinds er það niðurstaða úrskurðarnefndar að málsmeðferð PFS við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið í samræmi við málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga, hvað þetta varðar.

Úrskurðarnefndin beinir því þó til PFS að gæta að því framvegis að upplýsa aðila máls um rétt sinn til þess að kæra stjórnvaldsákvörðanir stofnunarinnar til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. og 7. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Að því er varðar kröfu kæranda um skaðabætur vegna skemmda á bréfum sínum, telur úrskurðarnefndin að póstrekkanda hafi ekki verið skylt að greiða skaðabætur til kæranda í því tilviki sem hér um ræðir, sbr. 39. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/1991.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

V. Úrskurðarorð

Ákvörðun PFS frá 13. febrúar 2018 um að aðhafast ekki frekar vegna kvörtunar kæranda er staðfest.

Málskostnaður að fjárhæð 727.000 kr. greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 12. desember 2018

Þórður Bogason

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring