

Fjarskifti í Føroyum og ES – ein rættarpolitisk viðmerking

Søguligt afturlit

Í 1905 varð fyrsta telefonsambandið sett til í Føroyum. Og longu í 1906 var fyrsta uttanlands sambandi veruleiki, tá fyrsti telegrafkaðalin hjá Det Store Nordiske Telegrafsekskab kom á land í Føroyum. 19. november 1906 varð Telefonverk Føroya Løgtings (TFL) sett á stovn. Til 1997 hevði TFL vegna landið einkarrætt at avgreiða telefonsamrøður o.l. ella til at avgreiða fjarskifti, sum tað eitur nú á døgum. Í 1997 samtykti Løgtingið Fjarskiftislógina (FSL), sum gav øðrum veitarum móguleikan at kappast við TFL á føroyska fjarskiftismarknaðinum. Í 1998 varð TFL umskipað til eitt partafelag við landinum sum einasta eigara og seint í 2000 byrjaði fyrsti stórri kappingarneytin hjá almenna partafelagnum sítt virksemi. Síðani 2003 hevur kapping verið á øllum stórri økjum innan fjarskifti, t.v.s. fastnet, internet og fartelefoni.

Mynstrið var tað sama um tað mesta av Europa. Londini høvdu hvør sín fjarskiftisstovn við einkarrætti til alt fjarskifti innanlands og uttanlands. Í seinnu helvt av áttatiárunum byrjaðu tó broytingar at henda innan Europeiska Samveldið (ES), m.a. inspirerað av amerikansku doktrinini the Essential Facilities Doctrine. Í 1984 var British Telecom fyrsta fjarskiftisfyrirøkan, ið varð einskyld. Í 1984 varð ein „hvítbók“ skrivað, og í 1987 varð sonevnda „grøn bókin“ send út. Báðar staðfestu, at fjarskifti fór at hava ein týðandi leiklut í samfelagsligu og búskaparligu menningini og fyri kappingarføri hjá ES– limalondunum. Í 1990 samtykti ES fleiri direktiv, ið samlað vórðu rópt ONP (Open Network Provision)– pakkin. Við íblástri serliga úr USA var ætlanin við hesum og seinni direktivum at loyva kapping innan fjarskifti í øllum limalondunum gjøgnum *liberalisering* og *harmonisering* av lóggávuni við tí fyri eyga at bøta um kappingarføri hjá ES- londunum í síni heild og skapa móguleikar fyri betri og bíligari fjarskiftistænastum. Ein partur av hesi tilgongd var, at fjarskiftisfyrirøkurnar, ið tá høvdu einkarrætt til fjarskifti, skuldu loyva, at aðrir fjarskiftisveitarar fingtu atgongd til teirra kervi til kostprís og til rímiligar og ikki diskriminerandi treytir.

¹ Jens Wang er útbúgvin lögfrøðingur. Hann hevur m.a. starvast hjá Den Kristelige Fagbevægelse, DONG, Føroya Tele og síðan 1. januar 2005 hevur hann starvast sum advokatfulltrúi hjá Faroe Law.

Um sama mundi blivu tær flestu av teimum gomlu einkarrættarfjarskiftisfyrirøkunum í ES- londunum umskipaðar til partafeløg, so tær betri kundu rekast á handilsligum grundarlagi. Tær flestu av hesum fyrirøkunum eru seinnu árinis eisini blivnar lutvíst ella heilt einskildar. Hetta hevur m.a. ført við sær, at nationalu fjarskiftiskervini (koparkervið) í flestu ES-londunum eru komin meira og minni á privatari hendir. Einstøku londini hava við heimild í omanfyrenevndu EU-direktivum, tó við t.d. ásetingum í lóggávuni og konsessiónum, tryggjað sær, at eigarin av fjarskiftiskervinum hevur nærri ásettar veitingarskyldur og skal reka ymsar ókeypissertænastur o.l. Tað er ikki komið fyri í nøkrum ES- landið, at fjarskiftiskervið er tikið burtur úr gamla einkarrættarfelagnum í sambandi við umskipan til partafelag ella í sambandi við einskiljing.

Í Danmark varð fjarskiftisøkið liberaliserað í stigum. Tann 1. juli 1996 varð alt fjarskiftisøkið liberaliserað, og fræls kapping varð loyvd á øllum økjum.

Í 1998 varð ein „pakki“ við dagførdum direktivum framdur í ES-limalondunum. Høvuðsdenturin í hesum direktivum varð lagdur á at geva fjarskiftisefirlitunum (FSE) í limalondunum heimildir at regulera fyrrverandi einkarrættarfjarskiftisfyrirøkurnar í ES- limalondunum og teirra atferð út frá royndunum í tíðarskeiðnum 1990-98.

Teksturin til 4 nýggj direktiv og eina ráðsavgørð viðvíkjandi fjarskifti í ES² varð almannakunngjørd í Official Journal 24. apríl 2002. Pakkin verður alment nevndur „The 2003 Regulatory Package“. Pakkin inniheldur fylgjandi:

- The Framework Directive („Rammedirektivet“)
- The Authorisation Directive („Tilladelsesdirektivet“)
- The Access and Interconnection Directive („Adgangsdirektivet“)
- The Universal Services Directive („Forsyningspligtidirektivet“)
- + a decision on Radio Spectrum („Frekvenspolitikbeslutningen“)

Við teimum 4 nýggju direktivunum ætlar ES at lata upp innara marknaðin fyri so nógvum veitarum sum gjørligt. Høvuðshugsanin er, at jú fleiri fjarskiftisveitarar eru, jú størri er møguleikin fyri eini virknaðari kapping. Ein avleiðing av hesum er m.a., at tað sum útgangsstøði ikki longur verður neyðugt at søkja um konsessió, áðrenn nýggjir veitarar kunnu fara undir fjarskiftisvirksemi.

Tey 4 nýggju direktivini eru teknologineutral, sum tað verður nevnt. Tað merkir m.a., at *fjarskiftisveitarar* og *kringvarpsveitarar* nú verða stjórnaðir eftir somu reglum, sum nú hava fingið felags heiti: „Electronic Communications networks“. Tað er hervið hend ein samanrenning millum tele, KT og miðlar innan alt ES. Øll

²Tekstirnir eru alongdir á: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm#reg (desember 2004)

fjarskiptissending (fjarskiptistransmissión) og alt samskipti innan ES skal nú viðfarast eftir júst somu reglum, uttan mun til um talan er um tele, útvarp, sjónvarp, fylgisvein ella aðrar miðlar og uttan mun til, hvat slag av tøkniþróði, KT-plattformum ella undirstøðukervi verður nýtt. Tey 4 nýggju direktivini viðgera tó ikki innihaldið í teimum tænaðum, sum verða veittar umvegis Eletronic Communications Networks.

FSE hava við 2003 Regulatory Package fingið enn víðari heimildir, t.d. við *ex ante*³ hugtakinum, til at velja tey amboð, ið mett verða neyðug fyri at røkka ætlaðu fríðu kappingina – so leingi amboðini eru í tráð við yvirskipaðu felags málini. Høvuðshugsanin við *ex ante* er, at tá FSE hava eftirlit við størri fjarskiptisfyrirøkunum⁴ í limalondunum, noyðast FSE ikki at bíða eftir lógarbroti áðrenn teir handla. Tá ávísar treytir eru uppfyltar kunnu teir „handla áðrenn“ nakað lógarbrot er framt, um hetta tykist neyðugt fyri at steðga kappingarforðandi atferð á undirmarknaðum á fjarskiptismarknaðinum.

Sektorspesifikka reguleringin, har fjarskiptismarknaðurin verður reguleraður við serligari lóggávu, fer spakuliga at minka, men verður ikki heilt burtur fyrr enn kappingin veruliga er vorðin virkin innan alt fjarskiptisøkið. Roknast má við, at assymetriska lóggávan, har teir størstu og sterkastu fjarskiptisveitarnir á hvørjum marknaði fáa álagt serligar skyldir, fer at halda á fram í eina tíð enn. Tað er tó helst bert ein spurningur um tíð, til ES-nevndin letur fjarskiptisøkið til frælsu marknaðarkreftirnar og vanligu kappingarlóggávuna.

Rættarpolitiskar avbjóðingar í Føroyum

Eitt paradigmskipti er hent innan fjarskiptisøkið í ES frá statsligum, almennum veitarastovnum til tænaðufyrirøkur í kapping, ið arbeiða á privatarættarligum grundalagi. Tað er henda broyting frá eini skipan til aðra, sum seinastu umleið 20 árin hevur givið lögfrøðiligar og fyriskipanarligar avbjóðingar í ES. Føroyar hava verið gjøgnum sama paradigmskipti, men yvir eitt munandi styttri áramál. Hetta hevur eisini her á landi givið þórtunum á føroyska fjarskiptismarknaðinum nógvar lögfrøðiligar og fyriskipanarligar avbjóðingar.

Hesar avbjóðingar hava í vissan mun avdúkað ymsar veikleikar í føroyska rættarpolitikkinum í sambandi við frígiringina av fjarskiptisøkinum í Føroyum. Føroyar hava í stóran mun nýtt somu grundhugsanir sum ES í sambandi við hetta paradigmskipti. Karmarnir um paradigmskiptið í ES vóru fleiri gjøgnumarbeidd direktiv, sum blivu dagförd í fleiri umførum gjøgnum nýtiárin og seinast í 2003. Harumframt kom ein sera víðfevnd statslig lóggáva saman við nógvum og

³ *Ex ante* merkir “fra det tidligere tidspunkt” ella “act before”.

⁴ Hetta er bert galdandi fyri fjarskiptisfyrirøkur, sum hava ein lutfalsligan stóran part av nærri allðstum deilmarknaðum í einstøku ES-londunum og harvið hava fingið SMP (Significant Market Power)- status.

viðfevndum kunngerðum v.m. Sum dømi kann verða nevnt, at sambært heimasíðuni hjá danska IT- og Telestyrelsen⁵ vórðu 61 kunngerðir settar í gildi í Danmark í tíðarskeiðnum 2000-2003 á fjarskiftisøkinum, og nógvar hava beinleiðis við sjálva kappingina innan fjarskiftisøkið at gera.

Føroyska FSL er ein heimildar- ella rammulóg. Í FSL eru so vítt sæst 16 heimildir hjá landsstýrismanninum ella Fjarskiftiseftirlitinum at gera nærri reglur fyri fjarskiftisøkið. Orðingarnar, sum verða nýttar í FSL, eru hesar: „gera nærri reglur“, „seta í verk við kunngerð“, „leggja treytir á“ og „seta í verk við reglugerð“. Tað hevði verið ynskiligt, at føroyskir lógarsmiðir nýttu neyvari mál, tí ivi tykist vera um, hvør neyvari hugsan liggur aftanfyrir hesar heimildir. Merkir t.d. orðingin „gera nærri reglur“, at landsstýrið fær heimild at gera eina kunngerð? Um ikki, hvar hoyra hesar „reglur“ so heima í stigskipanini av lógarreglum („regelhierakiet“)?

Hesar heimildir hava landsstýrismaðurin í vinnumálum og Fjarskiftiseftirlitið nýtt 8 ferðir síðani FSL varð sett í verk í 1997. 6 reglugerðir og 2 kunngerðir eru gjørdar. Hesar snúgva seg um virksema hjá Fjarskiftiseftirlitinum, treytir fyri radióútbúna og radiotænastu, týðarnýtslu og gjøld fyri hesi og um kærunevnd í fjarskiftismálum. Tað eru sostatt ongar nærri reglur gjørdar, ið viðgera spurningar í standast av sjálvari kappingini á fjarskiftisøkinum, hóast tað í praksis er á júst hesum øki, tað hava verið flest mál og ósemjur. Tað er t.d. stórir tøvur á, at hugtøkini „kappingaravlagandi virksema“, „dominerandi marknaðarpartur“ og „krossstuðlan“ verða allýst nærri. Hugtøkini verða javnan nýtt í samskiftinum millum FSE og fjarskiftisveitarar, men als eingin føroysk allýsing finst av hugtøkunum, og kann tað tí verða trupult hjá pørtunum at fyrihalda seg til hesi hugtøk. Kærunevndin í fjarskiftismálum⁶, er higartil komin við 2 úrskurðum.

At gera heimildarlógir uttan at fylgja teimum upp við eitt nú kunngerðum er helst eyðkent fyri partar av almennu føroysku umsitingini.

Tá Løgtingið samtykkir lutfalsliga stuttar heimildarlógir við rættiliga fáum og grunnum viðmerkingum, og tá tað samstundis tøvra kunngerðir og rættarsíðvenja, verður tulkningargundarlagið hjá pørtunum á fjarskiftismarknaðinum lítið. Hetta hevur í praksis ført við sær, at ítøkiligi teksturin í FSL, og serliga endamálsorðingin í § 1, javnan verður nýttur sum grundarlag fyri avgerðum, ið snúgva seg um alskins tekniskar spurningar, ið lóggevarin neyvan hevur gjørt sær nakra hugsan um, tá lógin varð samtykt. Sum dømi kann verða nevnt, at fleiri ítøkiligar avgerðir seinastu árinum sum einastu grundgeving hava víst til endamálsorðingina í FSL § 1,

⁵ www.itst.dk (desember 2004)

⁶ Kærunevndin í fjarskiftismálum virkar eftir kunngerð nr. 108 frá 7. september 2000.

har tað í litra i) stendur, at „endamál lógarinnar er at fremja fortreytir fyri frælsari kapping á fjarskiftisøkinum.“

Við einum veikum tulkingargrundarlagi kann tað vera freistandi hjá pørtunum at kaga eftir útlenskum rætti, og kanska serliga ES-rættinum, fyri síðani tilvitað ella ótilvitað at nýta hendan sum ískoyti til tørvandi føroyska tulkingargrundarlagið, tá fløkt mál skulu loysast, og truplar avgerðir skulu takast. Sjálvt um okkurt brot í viðmerkingunum til FSL veikt nevnr ES rættin, merkir tað ikki, at allur ES-rætturin innan fjarskiftisøkið – til eina og hvørja tíð – er galdandi í Føroyum. Í Føroyum er tað Ll. nr. 79 frá 23. mai 1997 um fjarskifti við seinni broytingum í Ll. nr. 176 frá 21. desember 2002, sum er galdandi fyri fjarskiftisøkið. ES-rætturin og danskur rættur kunnu tí sum útgangsstøði als ikki nýtast sum ein partur av tulkingargrundarlagnum. Útlenski rætturin líkist í fleiri førum harumframt als ikki tí føroyska.

Hinvegin skerst tað ikki burtur, at Føroyar eru eitt lítið land, sum hvørki hava ráð ella orku til eina umsiting, sum kann gera slíkt umfatandi kanningar- og greiningararbeiði í samband við lógarsmið, at tað kann metast við okkara fyrimyndir í grannalondunum.

Spurningurin er tí eisini, hvussu vit føroyingar best skipa okkum lögfrøðiliga í einum støðugt meiri fløktum dagligdegi.

Fyri at taka tvey víðgongd sjónarmið hvør sínu megin, ber tað øðrumegin til at fara fram undir yvirskriftini, at við lóg verður landið bygt og tí seta munandi fleiri lögfrøðingar at smíða fleiri og betri føroyskar lógir, kunngerðir v.m.

Hinvegin ber tað eisini til, at vit føroyingar lögfrøðiliga hella okkum so nær upp at donskum rætti, at danska lögfrøðin kann fylla „holini“ í føroysku lögfrøðini, har hon ikki røkkir til. Sum dømi kann nevast brot úr almennu viðmerkingunum til føroysku lógina um alment innlit⁷, har tað m.a. verður nevt at „eisini kunnu danskar lögfrøðiligar bókmentir á økinum vera til stóra hjálp, tá tulkingar-spurningar koma fyri“. Ella sagt við øðrum orðum: Føroyska lógin um alment innlit liggur so nær upp at donsku „Offentlighedsloven“, at er føroyska tulkingargrundarlagið ikki nøktandi, so kunnu vit uttan stórvegis himpr nýta danskan rætt sum stuðlandi tulkingargrundarlag.

⁷ Jvb. lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991 og sat i kraft ved kongelig anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne, som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999.

Hetta er ikki bert ein politiskur spurningur, sum er tengdur at ríkisrættarligu støðu Føroya, men líka nógv ein politiskur spurningur um raðfesting av, hvussu tað almenna best nýtir lögfrøðiligu arbeidsorku sína. Avbjóðingin er, hvussu vit kunnu fáa føroyska lögfrøði við góðari góðsku, samstundis sum vit ásanna, at Føroyar eru eitt lítið land, ið ikki hevur móguleika at hava eina almenna umsiting, sum lögfrøðiliga røkkur út í hvønn krók í samfelagnum.

Framtíðar avbjóðingar

Samanrenningin av tøknum og kervum skapar nógvar nýggjar vinnumóguleikar, har føroyingar hava eins góðar móguleikar, sum ein hvør onnur tjóð at gera seg galdandi. Um ikki bert tilfeingi í havinum skal borga fyri okkara tilverugrundarlagi í komandi tíðum, má nýhugsan til. Umframt stimbrandi vinnukarmar, útbúgving og gransking, er okkara lóggáva eitt týðningarmikið amboð.

Sum nevnt verða fjarskiftisveitarar og kringvarpsveitarar í ES nú reguleraðir eftir somu reglum. Tøkniliga hendir í løtuni ein skjót samanrenning millum tele, KT og miðlar. Tað er bert ein spurningur um tíð, til flestu húsarhald í Europa og í Føroyum fara at kunna móttaka talgilt sjónvarp, breiðband, telefon o.l. gjøgnum eitt stikk – tað verði seg umvegis vanliga fjarskiftiskervi, tráðleyst kervi ella annað kervi. Hetta hevur ES-lóggávan síðani juli 2003 tikið hædd fyri.

Hví ikki gera tað sama í Føroyum? Hví ikki dagføra FSL, kringvarpslógina og aðrar viðkomandi lógir, so at tøkniliga samanrenningin, eins og í ES, verður skrivað inn í føroysku lóggávuna? Í hesum sambandi kann verða nevnt sum eitt dømi um nýhugsan art. 8, stk. 2, litra c, í áðurnevnda rammudirektivi, har tað verður álagt statsligu eftirlitismyndugleikunum at stimbra kappingina, m.a. við at „støtte innovation“.

Verður føroyska lóggávan ikki dagførd, er tað skjótt, at lóggávan verður ein forðing í staðin fyri at betra um karmarnar fyri menning og virkisfýsni innan hesar vinnur.