



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 31/2011

Kvartanir vegna lokunar á aðgangi að tilteknum heimasíðum

I.

Almennt

Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, nr. 5/2011, dags. 22. september sl. var ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar, nr. 8/2011 frá 4. apríl sl., felld úr gildi og stofnuninni falið að taka málið til nýrrar meðferðar og ákvörðunar.

1.1 Forsaga málsins

Haustið 2010 og í ársbyrjun 2011 bárust Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) kvartanir frá þremur einstaklingum þess efnis að fjarskiptafyrirtæki hafi lokað fyrir aðgang að tilteknum heimasíðum, þ.á.m. síðunni www.slembingur.org. Kvartanirnar beindust annars vegar gegn Fjarskiptum ehf. (hér eftir Vodafone) og Símanum hf. og hins vegar aðeins gegn Vodafone. Um er að ræða kvartanir frá [...] ¹ (kvörtun A) og [...] ² (kvörtun B), báðar dags. 8. september 2010 og kvörtun frá [...] ³ (kvörtun C), dags. 19. janúar 2011.

Í ljósi þess að framangreindar kvartanir voru efnislega samhljóða og beindust að sömu fjarskiptafyrirtækjum, ákvað PFS að taka þær sameiginlega til úrlausnar. Þann 4. apríl sl. birti stofnunin ákvörðun sína í málinu, sbr. 10. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun.

Með ákvörðun sinni komst PFS að þeirri niðurstöðu að stofnunin sé:

„...ekki til þess bær að skera úr um það hvort lokanir Fjarskipta ehf. (Vodafone) og Símans hf. á tilteknum heimasíðum, þ.á.m. heimsíðunni www.slembingur.org, vegna efnis sem á þeim er að finna, hafi farið í bága við lög og stjórnarskrárvarin réttindi um tjáningarfrelsi, sbr. 1. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar.

¹ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

² Nafn afmáð vegna trúnaðar.

³ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

Ákvæði laga um fjarskipti nr. 81/2003, eða reglna sem settar hafa verið á grundvelli þeirra, standa ekki í vegi fyrir því aðgangur að efni á almennum fjarskiptanetum sé takmarkaður eða lokaður, enda séu skilyrði fyrir takmörkun tjáningarfrelsis uppfyllt, samkvæmt 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar, og farið eftir upplýsinga- og tilkynningaskyldu samkvæmt 21. gr. reglna nr. 1223/2007 um vernd, virkni og gæði IP-fjarskiptaþjónustu.“

1.2 Anmarkar á formhlið ákvörðunar PFS

Með bréfi, dags. 10. apríl sl., barst PFS bréf frá [...] ⁴ (kvörtun C) þar sem farið var fram á endurupptöku málsins á grundvelli þess að andmælaréttur hans, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, hafi ekki verið virtur við vinnslu málsins og jafnræðis ekki verið gætt. Honum hafi ekki verið gefinn kostur á að gera athugasemdir við svör fjarskiptafyrirtækjanna líkt og öðrum sem höfðu frammi kvartanir.

Með bréfi, dags. 11. apríl s.m., gaf PFS [...] ⁵ (kvörtun C) kost á að gera athugasemdir við fyrrnefnd svör Símans og Vodafone. Með vísan til stjórnarsýslulaga myndi stofnunin í framhaldinu taka til skoðunar hvort nýjar upplýsingar og/eða sjónarmið kæmu fram sem gætu haft áhrif á niðurstöðu stofnunarinnar eða hvort öðrum skilyrðum fyrir endurupptöku yrði fullnægt.

PFS barst bréf, dags. 20. apríl sl., frá [...] ⁶ (kvörtun C) þar sem fram komu athugasemdir og ítarlegri rökstuðningur, hvort tveggja, við svarbréf Símans og Vodafone sem og ákvörðun PFS, nr. 8/2011.

Með bréfi, dags. 30. maí sl., tilkynnti PFS [...] ⁷ (kvörtun C) þá niðurstöðu sína að stofnunin sæi ekki ástæðu til að endurupptaka málið á grundvelli þeirra sjónarmiða sem sett voru fram í bréfinu. Var vikið að þeim sjónarmiðum sem fram komu í bréfi kvartanda eftir því sem tilefni gaf til. Ekki var vikið sérstaklega að þeim atriðum eða rökum sem fram komu í bréfum Vodafone og Símans sem kvartandi gerði athugasemdir við, nema byggt hafi verið á umræddum sjónarmiðum í niðurstöðu PFS í málinu. Þá var ekki fjallað sérstaklega um þær athugasemdir sem efnislega voru samhljóða þeim athugasemdum sem tekið var á í ákvörðuninni. Var kvartanda gefinn kostur á að andmæla framangreindri niðurstöðu en í framhaldinu yrði tekin formleg ákvörðun í málinu sem kæránleg væri til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

Með bréfi, dags. 10. júní sl., bárust PFS frekari athugasemdir [...] ⁸ (kvörtun C) við bréfi PFS, dags. 30. maí. Var þar jafnframt óskað eftir að í formlegri ákvörðun málsins yrði tekin afstaða til þeirra röksemda sem hann hefur sett fram í málinu.

⁴ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

⁵ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

⁶ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

⁷ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

⁸ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

Með tölvupósti PFS, sendum 22. s.m., áréttaði stofnunin þá afstöðu sína að ekki væru forsendur fyrir endurupptöku málsins. Þá kom fram það álit stofnunarinnar að betur færi að kvartandi kærði hina upprunalegu ákvörðun til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þar sem ágreiningur væri uppi um efnisatriði málsins en ekki formhlið þess. Þá var bent á að krafa um endurupptöku máls rýfur kærufrest, en hann hafi ekki verið liðinn þegar beiðni um endurupptöku barst stofnuninni. Var óskað eftir afstöðu kvartanda til þessarar tillögu. Ekki barst svar frá kvartanda og með bréfi, dags. 18. júlí sl., tilkynnti PFS kvartanda að stofnunin teldi málinu lokið.

1.3 Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála

PFS barst bréf frá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, dags. 20. júlí sl., þar sem tilkynnt var um að ákvörðunin hafi verið kærð og óskað var eftir sjónarmiðum stofnunarinnar.

Þann 22. september sl. kvað nefndin svo upp úrskurð sinn, í máli nr. 5/2011, þess efnis að sökum brota á andmælarétti skuli ákvörðun stofnunarinnar nr. 8/2011 felld úr gildi og henni falið að taka málið til nýrrar meðferðar og ákvörðunar.

Um forsendur og niðurstöður nefndarinnar vísast til úrskurðar hennar og verða þær ekki reifaðar hér.

II.

Málavextir

2.1 Kvartanir [...] ⁹ (kvörtun A) og [...] ¹⁰ (kvörtun B)

Póst- og fjarskiptastofnun bárust tvær kvartanir, dags. 8. september 2010. Í fyrsta lagi er um að ræða kvörtun frá [...] ¹¹ (kvörtun A) þar sem kvartað er yfir endurteknum lögbrotum fjarskiptafyrirtækjanna. Í öðru lagi er um að ræða kvörtun frá [...] ¹² (kvörtun B) þar sem kvartað er yfir að Vodafone hamli viðskiptavinum sínum aðgangi að vefsíðum. Með tölvupósti, dags. 13. s.m., beindi [...] ¹³ (kvörtun B) sömu kvörtun að Símanum hf.

2.1.1 Kvörtun frá [...] ¹⁴ (kvörtun A)

⁹ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

¹⁰ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

¹¹ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

¹²

¹³ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

¹⁴ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

Í fyrrnefndu kvörtuninni er kvartað yfir endurteknum lögbrotum fjarskiptafyrirtækja án aðgerða eða afskipta PFS. Vísar kvartandi til þess að ákvæði reglna, nr. 1221/2007, um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum og nr. 1223/2007, um vernd, virkni og gæði IP fjarskiptaþjónustu hafi sífellt verið brotin. Þá er bent á að ákvæði 8. gr. reglna, nr. 345/2005, um almenna heimild til að reka fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu, og vísað til viðurlaga laganna séu reglur þessar brotnar.

Í kvörtuninni segir jafnframt:

„Bendi ég þá sérstaklega á það að fjarskiptafyrirtækin nýta sér DSN poisoning eða 0 routing til þess að þjóna vilja stofnanna svo sem embætti [r]íkislögreglustjóra og SAFT –brjótandi lög á sama tíma. Er mikil íronía á bak við það að [r]íkislögreglustjóri og [l]ögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu standi að því endurtekið að fjarskiptalög séu brotin.“

Í kvörtuninni er enn fremur gerð sú krafa að PFS sjái til þess að fjarskiptafyrirtækin fylgi landslögum.

2.1.2 Kvörtun frá [...] ¹⁵ (kvörtun B)

Í síðarnefndu kvörtuninni kemur fram að kvartað sé yfir því að Vodafone hamli viðskiptavinum sínum aðgangi að vefsíðum og þess sé krafist að fyrirtækið veiti kvartanda og öðrum viðskiptavinum fullan aðgang að internetinu. Meðfylgjandi kvörtuninni var rökstuðningur kvartanda. Þar segir að Vodafone sé að koma í veg fyrir aðgang að vissum vefsíðum, bæði með því að loka fyrir IP tölur og með því að falsa DNS færslur í nafnaþjónum sínum. Einnig segir að kvartandi viti til þess að Vodafone beiti þessari aðferð á tugi vefsíðna og eru allnokkrar taldar upp í kvörtuninni.

Í kvörtuninni segir jafnframt:

„Tenging við vefina í gegnum nettengingu og nafnaþjóna Vodafone ýmist verður til þess að notendur fá ekki svar frá vefnum, eða að notendum er beint á IP tölu í eigu Vodafone. Sem dæmi má nefna að tengin við lénið slembingur.org vísar á IP töluna 193.4.113.99, reyni maður að tengjast vefnum í gegnum tengingu frá Vodafone eða Tal (Tal kaupir þjónustu af Vodafone). Tenging á sama lén frá annarri tengingu, t.d. frá Símanum eða erlendu símafyrirtæki skilar allt annarri IP tölu, þar vísar slembingur.org á IP töluna 83.99.152.251.“

Þá segir að kvartandi taki ekki neina afstöðu til innihalds áðurnefndra vefsíðna, heldur taki hann einungis afstöðu til þess að símafyrirtækið Vodafone uppfylli ekki ákvæði reglna nr. 1221/2007, 1223/2007 og 345/2005. Þá er vísað sérstaklega til 5. gr. reglna nr. 1221/2007, 12. gr. reglna nr. 1223/2007 og 8. gr. reglna nr. 345/2005.

¹⁵ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

Þann 13. s.m. sendi kvartandi annan tölvupóst þar sem segir að við kvörtunina megi bæta að svipaðar lokanir á sömu vefsíður virtust nú vera í gangi hjá Símanum. Kvartandi hafi prófað að tengjast á vefina í gegnum erlenda netþjóna, bæði frá Evrópu og Ameríku og hafi þannig getað sannreynt að vefirnir væru í raun uppi og starfandi.

Í tilefni af fyrstu tveim kvörtununum var þeim fjarskiptafyrirtækjum sem kvartanirnar beindust að gefinn kostur á því að koma að athugasemdum og tjá sig um þær, sbr. bréf PFS, dags. 3. nóvember 2010.

2.1.3 Athugasemdir Vodafone vegna kvartana [...] ¹⁶ (kvörtun A) og [...] ¹⁷ (kvörtun B)

Með bréfi, dags. 17. nóvember 2010, barst PFS svarbréf Vodafone. Í bréfinu kemur fram að þann 9. júní 2010 hafi Vodafone borist áskorun um að loka á aðgang á heimasíðuna www.ringulreid.org og undirsíðuna smáskuð. Í áskoruninni hafi verið vísað til þess að inn á heimasíðuna væru settar nafnlausar, stundum klámfengnar myndir af einstaklingum sem væru greinilega yngri en 18 ára og skrifaður ærumeiðandi texti um þá. Vodafone hafi orðið við þeirri áskorun og sent út fréttatilkynningu þess efnis þann 10. júní 2009. Þann 7. september 2010 hafi Vodafone borist áskorun um lokun á síðunni www.slembingur.org og fyrirtækið hafi orðið við þeirri áskorun. Undir áskoranirnar hafi skrifað Barnaheill, Barnaverndarstofa, Heimili og skóli, Lýðheilsustöð, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, ríkislögreglustjóri, SAFT, Stígamót og umboðsmaður barna.

Einnig segir í bréfi Vodafone að kvartandi segist ekki taka afstöðu til innihalds umræddra vefsíðna. Að mati Vodafone sé þó ekki unnt að taka afstöðu til málsins án þess að tekið sé tillit til innihalds umræddra vefsíðna, enda hafi átt sér stað birting á efni sem geti talist brot gegn 209., 210., 229. og/eða 234. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, og geti brot gegn umræddum ákvæðum varðað allt að 1 -2 ára fangelsi.

Þá segir varðandi lagarök í kvörtuninni:

„Kvartandi telur að háttsemi Vodafone brjóti í bága við ákvæði 5. gr. reglna nr. 1221/2007 sem segir að fjarskiptafyrirtæki skulu tryggja að viðskiptavinir þeirra njóti verndar gagnvart hlustun, hlerun, geymslu eða annars konar hindrun eða vöktun fjarskipta. Þá vísar kvartandi einnig til 12. gr. reglna nr. 1223/2007 þar sem segir að fjarskiptafyrirtæki skulu tryggja að nafnaþjónusta á þeirra vegum komi í veg fyrir að færslugögnum verði hagrætt í flutningi. Vodafone telur umrædda ákvörðun um lokun fyrir aðgang að þessum tilteknu vefsíðum ekki brjóta í bága við tilvitnaðar reglur. Vodafone bendir á að umrætt tilfelli hafi verið einstakt og þurfi þar af leiðandi sérstaka meðhöndlun. Vodafone telur að markmið reglna nr. 1221/2007, 1223/2007, sé að auka neytendavernd og treysta stoðir samfélagsins. Ákvörðun Vodafone var tekin með þessi markmið að leiðarljósi, hún hafi verið tekin í góðri trú og gætt meðalhófs við töku hennar.

¹⁶ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

¹⁷ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

Í 7. tl. 7. gr. reglna nr. 1223/2007 kemur fram eins og kvartandi bendir á að IP fjarskiptaumferð skuli varin á sem æskilegastan máta gegn hvers konar þjónustusynjun og röngum leiðarupplýsingum. Að mati Vodafone felur hugtakið á sem æskilegastan máta í sér svigrúm til mats við þær aðstæður sem hér um ræðir, þ.e. þegar nauðsyn ber til að sporna við refsiverðri háttsemi á netinu.“

Þá er vísað til 21. gr. reglna, nr. 1223/2007, sem fjallar um upplýsingagjöf fjarskiptafyrirtækja til viðskiptavina. Segir að Vodafone telji sig hafa fullnægt skilyrðum ákvæðisins um upplýsingagjöf með því að upplýsa bæði eigendur síðunnar og aðra viðskiptavinum um ákvörðun sína. Vodafone hafi sent út fréttatilkynningu um efnið auk þess sem almannatengslafulltrúi Vodafone hafi farið í sjónvarpsviðtöl og viðtöl í öðrum fjölmiðlum vegna málsins. Eigendur heimasíðunnar séu hvergi skráðir og þar af leiðandi hafi Vodafone ekki getað tilkynnt þeim sérstaklega um ákvörðun sína.

Varðandi ákvæði 8. tl. 8. gr. reglna, nr. 1223/2007, bendir Vodafone á að þar sé vísað til þess að koma skuli í veg fyrir falskar eða rangar leiðarupplýsingar IP neta frá viðskiptavinum. Í þessu tilfelli sé það ekki viðskiptavinur Vodafone sem hafi gert umrædda ráðstöfun heldur fyrirtækið sjálft. Þar af leiðandi telji Vodafone að ákvæðið eigi ekki við.

Þá telji Vodafone að ákvæði 8. gr. reglna, nr. 345/2005, eigi ekki við í þessu tilfelli þar sem það fjalli um notkun á númerum, númeraröðum og aðgang að upplýsingum um þau númer.

Einnig segir að það sé mat Vodafone að þær aðgerðir sem gripið hafi verið til kunni að rúmast innan 23. gr. reglna nr. 1223/2007 þar sem hún taki til öryggisráðstafana fjarskiptafyrirtækja vegna hugsanlegra netárása og annarra atriða sem geti stofnað öryggi upplýsinga og rekstri fjarskiptaneta í hættu. Að mati Vodafone hafi umrædd heimasíða falið í sér netárás á ákveðna aðila. Þar af leiðandi sé hægt að fella hugtök greinarinnar yfir á þá háttsemi sem hafi átt sér stað á umræddri heimasíðu og sé Vodafone heimilt að loka aðgangi viðskiptavina sinna á þá heimasíðu.

Í lokaorðum bréfsins bendir Vodafone á að börn séu sá þjóðfélagshópur sem verði að hljóta sérstaka vernd sem velferð þeirra krefst og vísað er til ákvæða barnaverndarlaga nr. 80/2002 og 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Á umræddri síðu hafi verið að finna ærumeiðandi ummæli, tilburði til eineltis og klámfengnar myndir af börnum. Vodafone telji að með því að hafa aðgang að slíkri síðu opinn sé ekki verið að veita börnum þá vernd sem velferð þeirra krefjist, sbr. framangreind lagafyrirmæli. Þá beri að líta til ákvæðis 17. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna um skyldu til að stuðla að félagslegri, andlegri og siðferðislegri velferð barna.

Vodafone telji hvorki ákvæði fjarskiptalaga, nr. 81/2003, né afleiddra reglna koma í veg fyrir ráðstafanir sem þessar af hálfu fjarskiptafyrirtækja. Þar af leiðandi telji fyrirtækið að taka beri mið af lagaumgjörð sem vernda eigi hagsmuni barna og vísað sé til 3. gr. barnasáttmálans sem mæli fyrir um að mikilvægt sé að hagsmunir barna skuli vera í forgangi þegar ákvarðanir sem varði þau séu teknar.

Þá telji Vodafone að líta beri til þess að fyrirtækið hafi ekki lokað umræddri síðu heldur einungis aðgangi viðskiptavina félagsins að henni. Viðskiptavinir þess hafi því haft val um það hvort þeir væru áfram í viðskiptum við Vodafone og hafa ekki aðgang að síðunni eða færa sig úr viðskiptum við Vodafone og til fjarskiptafyrirtækis sem bjóði upp á aðgang að síðunni. Það megi því segja að fyrirtækið hafi gætt meðalhófs í umræddum aðgerðum. Vodafone telji hins vegar rétt að ítreka að þetta tilfelli sé einstakt og ákvörðunin hafi tekið mið af því að vernda friðhelgi einkalífs og hagsmuni þeirra einstaklinga sem hafi verið til umfjöllunar á umræddum síðum, í kjölfar áskorunar félagasamtaka og opinberra aðila. Vodafone vilji einnig benda á að heimasíður af þessu tagi séu þannig úr garði gerðar að ekki sé hægt að hafa upp á ábyrgðarmanni þeirra. Af þeim sökum hafi þeir einstaklingar sem lendi fyrir barðinu á þeim engan möguleika á að sækja rétt sinn, ólíkt t.d. þegar um sé að ræða niðingsgreinar í dagblöðum, tímaritum og sjónvarpi. Vodafone telji því enn meiri ástæðu til að grípa til aðgerða í þessum málum en ella.

Að lokum fer Vodafone þess á leit við PFS að stofnunin hafni íhlutun í málinu ekki einungis í þessu tilfelli heldur einnig til þess að tryggja að unnt sé að grípa til ráðstafana gegn sambærilegum síðum ef þörf krefji.

Þar sem aðeins komu fram skýringar á því í bréfi Vodafone hvers vegna lokað hafi verið fyrir aðgang að vefsíðunni www.slembingur.org en ekki gefnar skýringar á því hvers vegna lokað hafi verið fyrir aðrar vefsíður sem taldar voru upp í kvörtununum sendi PFS Vodafone annað bréf, dags. 19. nóvember 2010. Óskað var eftir upplýsingum um það hvort stofnunin mætti líta svo á að þau sjónarmið sem fram hafi komið í bréfi Vodafone varðandi vefsíðuna www.slembingur.org ættu einnig við um aðrar síður sem taldar hafi verið upp í kvörtuninni.

Í svarbréfi Vodafone, dags. 26. s.m., segir að Vodafone hafi lokað fyrir aðgang viðskiptavina sinna á heimasíðurnar www.slembingur.org og www.ringulreid.org. Með lokuninni hafi Vodafone orðið við ósk fjölmargra hagsmunasamtaka barna hér á landi. Svo virðist sem síðurnar sem kvartandi tilgreini hafi verið hýstar á sama vefsvæði og síðurnar sem lokað hafi verið á. Flestar þeirra séu aðgengilegar nú, en það sé væntanlega vegna þess að þær hafi verið færðar yfir á annan vefþjón.

Þá segir í bréfinu:

„Lokun af þessu tagi fer þannig fram, að lokað er fyrir aðgang að vefþjóni sem hýsir umræddar síður. Vefþjóninn hefur skilgreinda IP-tölu. Hægt er að hýsa marga vefi á einum vefþjóni og ef lokað er fyrir aðgang að vefþjóninum lokast fyrir aðgang að öllum síðum sem þar eru vistaðar. Ekki er hægt að sjá hvaða vefir eru hýstir á umræddum vefþjóni og því er ómögulegt að meta fyrirfram hvað lokunin hefur áhrif á marga vefi. Til að lokunin sé raunveruleg og ekki sé hægt að komast auðveldlega fram hjá henni þarf að loka IP tölu vefþjóns ásamt því að loka á DNS vísun viðkomandi léna. Í umræddum tilvikum var uppkalli vísað á síðu í eigu Vodafone, þar sem lokunin var rökstudd.“

Þá segir að ekki sé hægt að hafa upp á rekstraraðila umrædds vefþjóns, þótt fyrir liggi að vefþjónninn sé staðsettur í Bandaríkjunum. Þannig sé ekki hægt að upplýsa rekstraraðila vefþjónsins um lokunina.

Að lokum segir að umræddar tæknilegar afleiðingar, sem séu að mati Vodafone óumflýjanlegar, breyti ekki þeim rökum sem Vodafone hafi fært fyrir lokunum á umræddum vefsíðum. Sú ákvörðun hafi verið tekin að vel ígrunduðu máli og með hagsmuni íslenskra barna að leiðarljósi, eftir áskorun frá öllum þeim opinberu aðilum sem vinna að velferð barna á Íslandi. Vodafone sé reiðubúið til að aðstoða eigendur þeirra vefsíðna sem lokist fyrir vegna aðgerða fyrirtækisins eftir fremsta megni, svo framarlega sem umræddar síður innihaldi ekki sama eða sambærilegt efni og ringulreid.org og www.slembingur.org hafi gert.

2.1.4. Athugasemdir Símans vegna kvörtunar [...] ¹⁸ (kvörtun B)

Með bréfi, dags. 15. desember 2010, barst PFS svarbréf Símans við kvörtun [...] ¹⁹ (kvörtun B). Í bréfinu koma fram efasemdir um að orðalag kvartanda og málatilbúnaður hans uppfylli lágmarkskröfur til þess að kvörtun hans verði tekin til meðferðar hjá PFS. Farið er fram á að PFS óski eftir því við kvartanda að hann geri betur grein fyrir umkvörtunarefni sínu gagnvart Símanum og styðji kröfur sínar með marktækum gögnum.

Þá kemur einnig fram í bréfi Símans að það sé almenn vinnuregla hjá fyrirtækinu að ekki sé lokað á heimasíður nema til grundvallar liggja úrskurður dómara. Enn fremur segir:

„Tvær undantekningar hafa verið gerðar á framangreindri reglu. Í báðum tilvikum lét Síminn undan áskorunum frá lögregluþyriföldum, Barnaheill og fleirum um að loka vefsíðunum ringulreid.org og slembingur.org þar sem vefsíðurnar innihéldu barnaklám. Var vísað í lög nr. 30/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu því til grundvallar. Aðrar vefsíður sem taldar eru upp af kvartanda kannast Síminn ekki við að hafa lokað á.“

Í bréfi Símans er einnig vakin athygli á þjónustu sem fyrirtækið veitir sem lokar á vefsíður eftir flokkaskiptingu að vali viðskiptavinar, Netvara, og veltir upp þeirri spurningu hvort að kvartandi rugli þeirri þjónustu saman við umkvörtunarefnið.

Þá telur Síminn að umfjöllun kvartanda um fölsun DNS eigi ekki við í sínu tilviki.

2.1.5 Athugasemdir [...] ²⁰ (kvörtun B) við svörum Símans og Vodafone

[...] ²¹ (kvörtun A) og [...] ²² (kvörtun B) var gefinn kostur á að kynna sér þau svör sem bárust frá Vodafone og Símanum, og koma að athugasemdum. Ekki bárust athugasemdir frá [...] ²³ (kvörtun A) en athugasemdir [...] ²⁴ (kvörtun B) bárust með tölvupósti, dags. 24. janúar sl.

¹⁸ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

¹⁹ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

²⁰ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

Í tölvupóstinum segir m.a. að kvartanda sé :

„...spurn um eitt: jafngildir áskorun nokkurra opinberra- og einkaaðila dómsúrskurði þegar það kemur að sjálfu prentfrelsinu? Stutt heimsókn á síðuna slembingur.org gefur ekkert til kynna um að þar sé hýst barnaklám, en varð ég þó var við grín um stjórnámálamenn, upplýsingar um fíkniefni og upptalningu á meðlimum glæpahópa. Af því má hæglega draga þá ályktun að eitthvað annað liggi á bak við lokun hennar, t.d. möguleg hræðsla téðra hagsmunasamtaka um að eitthvað á þeirra kostnað komi upp.“

Þá segir:

„Þetta bréf á síður en svo að réttlæta það efni sem slembingur.org hýsir, heldur að fordæma það ranglæti sem fólgið er í að einkafyrirtæki geti stjórnað og takmarkað upplýsingaflæði internetsins. Þessa dagana eru umræður um ritskoðun á internetinu miklar í kjölfar þeirrar byltingar sem orðið hefur í kjölfar WikiLeaks skjalalekans. Þessar aðgerðir Símans og Vodafone eru gjarnan nefndar til marks um það að ritskoðun á internetinu skuli líðast á Íslandi (sbr. http://en.wikipedia.org/wiki/Internet_censorship) og ég stórefa að það samræmist stefnu yfirvalda og raunar stjórnarskrárinnar að beita ritskoðun sem þessari án úrskurðar dómsvaldsins.“

2.2 Kvörtun [...] ²⁵ (kvörtun C)

2.2.1 Kvörtun frá [...] ²⁶ (kvörtun C)

Póst- og fjarskiptastofnun barst þriðja kvörtunin, dags. 19. janúar 2011, frá [...] ²⁷ (kvörtun C), þar sem kvartað er yfir einhliða ákvörðun Vodafone og Símans um að loka fyrir aðgang viðskiptavina sinna að vefsíðunni www.slembingur.org. Í kvörtuninni segir m.a.:

„Með því að hindra viðskiptavinum að komast á slembingur.org er verið að takmarka tjáningarfrelsi þeirra með ritskoðun. Einnig gefa þessar aðgerðir fordæmi fyrir öðrum einhliða ritskoðunaraðgerðum sem ekki þurfa að vera tilkynntar viðskiptavinum né yfirvöldum. Með því að láta slíkt viðgangast er hætta á að netþjónustuaðilar taki aðrar einhliða ákvarðanir um ritskoðun.“

Aðferðin sem gagnaðilar beita gjarnan er að setja upp svokallað nullroute sem hindrar viðskiptavinum þeirra að komast á IP tölu þá sem léninu er beint að. Slíkar aðgerðir hindra viðskiptavinum netþjónust[un]anna aðgang að öðrum vefjum sem beindir eru að

²¹ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

²² Nafn afmáð vegna trúnaðar.

²³ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

²⁴ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

²⁵ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

²⁶ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

²⁷ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

sömu IP tölum. Forsvarsmönnum annarra vefja er ekki tilkynnt um ritskoðunaraðgerðir gagnaðila og er því líklegast ekki kunnugt um ritskoðun framkvæmdri af tveim stærstu netþjónustuaðilum heils lands. Þriðju aðilar gæti því lent í skaða vegna aðstæðna sem þeim var ekki tilkynnt og höfðu enga stjórn á.“

Í kvörtuninni segir að gagnaðilum og öðrum netfyrirtækjum á Íslandi sé óheimilt að loka á vefi með þeim hætti sem gert var. Þá er gerð sú krafa „að gagnaðilum sé gert að opna aftur fyrir aðgang að vefnum *slembingur.org* þar til löglegir gjörningar hafa varið fram sem knýja gagnaðila á um slíkar aðgerðir.“

Ekki er vísað til sérstakra ákvæði í lögum eða reglum í kvörtuninni. Aftur á móti er vísað til þess að um takmörkun á tjáningarfrelsi, í formi ritskoðunar, sé um að ræða.

2.2.2 Athugasemdir fjarskiptafyrirtækja við kvörtun [...] ²⁸ (kvörtun C)

Í tilefni af kvörtun [...] ²⁹ (kvörtun C) var Vodafone og Símanum gefinn kostur á að tjá sig um kvörtunina og koma að athugasemdum, sbr. bréf PFS, dags. 27. janúar sl. Gefinn var frestur til 10. febrúar til að koma að athugasemdum varðandi kvörtunina og fyrirtækjunum tilkynnt um að þegar sá frestur væri liðinn myndi PFS taka ákvörðun í málinu.

Í framangreindu bréfi PFS til Símans, dags. 27. janúar sl. tilkynnti PFS Símanum þá niðurstöðu sína að [...] ³⁰ (kvörtun B) þurfi ekki að styðja kröfur sínar með frekari gögnum til að stofnunin taki málið til meðferðar. Ljóst sé að kvörtunin lúti að því að Síminn sé að loka á sömu vefsíður og greint var frá í upphaflegu kvörtuninni, dags. 8. september 2010. Þá hafi Síminn ekki tilgreint hvaða gögn kvartandi skuli leggja fram kvörtun sinni til frekari stuðnings.

Ekki bárust athugasemdir frá Símanum.

2.2.3 Athugasemdir Vodafone vegna kvörtunar [...] ³¹ (kvörtun C)

Athugasemdir Vodafone bárust PFS þann 10. febrúar sl. Í bréfinu segir að Vodafone telji kvörtunina vera af sama meiði og kvartanir sem borist höfðu fyrirtækinu þann 3. nóvember 2010 og vísað er til rökstuðnings Vodafone í því máli.

Þá hvetur Vodafone PFS til að komast að niðurstöðu í málinu sem fyrst svo fjarskiptafyrirtæki séu meðvituð um afstöðu stofnunarinnar fyrir ákvörðunum sem þessum. Sé fjarskiptafyrirtækjum óheimilt að leggja sitt af mörkum við baráttuna við einelti barna á netinu vilji fjarskiptafyrirtækin geta bent hagsmunaaðilum barna á skýra afstöðu PFS í þessum málum og þannig beint þeim til stofnunarinnar ef mál sem þetta kæmu upp aftur.

²⁸ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

²⁹ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

³⁰ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

³¹ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

2.2.4 Athugasemdir [...] ³² (kvörtun C) við svörum Símans og Vodafone

Líkt og að framan greinir láðist að gefa kvartanda, [...] ³³ (kvörtun C), tækifæri á að tjá sig um og gera athugasemdir við svör fjarskiptafyrirtækjanna vegna kvörtunar hans áður en PFS tók ákvörðun í málinu. Krafðist kvartandi endurupptöku málsins vegna brots á andmælarétti með bréfi dags. 11. apríl. sl. Með bréfi stofnunarinnar, dags. 11. apríl sl. var honum veittur kostur til að tjá sig um athugasemdir fjarskiptafyrirtækjanna. PFS barst beiðni um endurupptöku málsins með frekari rökstuðningi í bréfi, dags. 20. apríl sl. Í bréfinu er farið yfir öll þau bréf sem PFS bárust vegna framangreindra kvartana.

Hvað varðar bréf Vodafone, dags. 17. nóvember telur kvartandi að rökstuðningur fyrirtækisins þess efnis að um einstakt tilfelli sé að ræða teljist seint gildur að íslenskum rétti, sér í lagi þar sem markmið reglnanna sé að auka neytendavernd og treysta stöðir upplýsingasamfélagsins, sbr. 1. gr. þeirra. Slíkum markmiðum sé náð með því að koma í veg fyrir að fjarskiptafyrirtæki geti stundað ritskoðun eða á annan hátt truflað þjónustu viðskiptavina að þeim óforspurðum.

„Ekki er hægt að tryggja að allir þeir sem ætli að koma í viðskipti til Vodafone eða Símans viti af þessari ritskoðun fyrr en þeir hafi skrifað undir samning með margra mánaða binditíma. Hvorugt fyrirtækið viðheldur lista fyrir þá vefi eða IP föng sem þeir ritskoða með þessum hætti.“

Þá telur kvartandi að tilvísun Vodafone til 23. gr. sömu reglna sé lágkúruleg og sýni að málstaður fyrirtækisins fyrir lokun vefjanna eigi sér enga lagastoð. Greinin eigi við um árásir eins og DOS eða DDOS en ekki vegna ummæla einstaklinga um aðra.

Enn fremur kemur fram að kvartandi telur að barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna, sem Vodafone vísar til, gildi eingöngu um túlkun laga og setningu þeirra en heimili ekki fjarskiptafyrirtækjum að stunda ritskoðun sem brjóti í bága við 73. gr. stjórnarskrárinnar. Það sé jafnframt ekki hlutverk fjarskiptafyrirtækja að vernda friðhelgi einkalífs og hagsmuni einstaklinga með lokunum á heimasíður.

Þá segir einnig í bréfi kvartanda:

„Í máli sínu nefnir Vodafone að þeir lokuðu ekki síðunni sjálfri heldur eingöngu aðgangi viðskiptavina þeirra að henni. Í kvörtun kvartanda A nefndi hann sérstaklega að endursöluaðilar eins og Tal hefðu líka lent í sömu lokun. Þessi lokun á því alls ekki eingöngu [við] um beina viðskiptavini Vodafone, heldur líka þá sem kaupa tengingar í gegnum fyrirtækið. Fyrir þá aðila er alls ekki einfalt mál að skipta um fyrirtæki.“

Hvað varðar bréf Vodafone, dags. 26. nóvember 2010, telur kvartandi að við lokun Vodafone hafi ekki verið gætt meðalhófs þegar lokað var fyrir aðra vefi með aðgerðinni. Þá líti ekki út

³² Nafn afmáð vegna trúnaðar.

³³ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

fyrir að Vodafone hafi reynt að hafa upp á rekstraraðila vefþjónsins til að upplýsa hann um lokunina.

Um bréf Símans, dags. 15. desember 2010, segir m.a. í bréfi kvartanda:

„Síminn vísar í áðurgreinda áskorun og nefndi að vísað var í lög 30/2002 um rafræn viðskipti og aðra þjónustu því til grundvallar. Athygli ber að Vodafone nefnir þau lög alls ekki í sínum svörum.“

Telur kvartandi að tilvísun Símans til laga, nr. 30/2002, eigi ekki við í þessu máli. Ekki sé um hýsingu gagna í skilningi 14. gr. laganna að ræða. Þá eigi skilyrði 12. og 13. gr. laganna ekki við.

Í bréfi kvartanda kemur jafnframt fram sú skoðun að lagagrunnur fyrir umræddri lokun sé veikur. Segir m.a.:

„Af máli fjarskiptafyrirtækjanna og þeirra sem skrifa undir téða áskorun til þeirra má dæma að lítill eða enginn lagagrunnur sé fyrir því að loka beri fyrir þessa tilteknu vefi. Í fyrsta lagi hefði lögregluvaldið getað útbúið slíkt mál og rekið fyrir dómstólum gagnvart fjarskiptafyrirtækjunum tveimur. Að lögreglan þurfi að skrifa undir áskorun eins og þessa bendir til þess að lögreglan hafi ekki lagaleg úrræði til að knýja á um slíkar lokanir. Slíkt kom jafnvel fram í málflutningi lögreglunnar í fjölmiðlum um málið. Lokum fjarskiptafyrirtækjanna tveggja á þessum vefjum lítur út fyrir að hafa verið pólitískur en ekki lagalegur.“

2.2.5 Athugasemdir [...] ³⁴ (kvörtun C) við ákvörðun PFS nr. 8/2011

Í bréfi sínu vísar kvartandi að niðurstöðu PFS í ákvörðun nr. 8/2011. Er það mat kvartanda að stofnunin sé bær til að dæma hvort ástæður fyrir hindrum aðgangsins séu lögmæt m.t.t. þeirra laga sem stofnuninni er falið að hafa eftirlit með. Telur kvartandi að afskipti PFS séu réttmæt ef „*hægt er að finna lagaheimild eða önnur skilyrði fyrir því að fjarskiptafyrirtækjum sé óheimilt að ritskoða umferð sem um þau fara eða skortur sé á lagaheimild til þess.*“ Þá er það mat kvartanda að neytendavernd PFS feli í sér að vernda neytendur fyrir ákvörðunum fjarskiptafyrirtækja sem eiga sér ekki lagastoð.

Kvartandi vísar einnig til 8. mgr. 41. gr. fjarskiptalaga og telur að:

„...[m]eð því að beita nullroute aðferðinni [sé] verið að hindra fjarskipti í skilningi þessarar málsgreinar, sérstaklega þegar umferð annarra vefja á sama IP fangi er höfð til hliðsjónar. Til að undanþágur frá þessu ákvæði eiga að vera tekin gild þurfa að liggja fyrir skýr lagafyrirmæli fyrir hindrun fjarskiptaumferðar sem um ræðir.“

Kvartandi vísar að ákvæðum reglna nr. 1223/2007 og segir:

³⁴ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

„Í ákvörðunarorðum PFS í máli 8/2007 kemur stofnunin að 21. gr. reglna 1223/2007 þar sem gert sé ráð fyrir að fjarskiptafyrirtæki hafi heimild til ritskoðunar. Einnig er nefnt að fjarskiptalög leggi ekki bann á að aðgangi að heimasíðum sé lokað. Ég hef fært lagarök fyrir því að fjarskiptalög leggi bann gegn slíku og reglugerðir sem nefna annað eiga auðvitað að víkja fyrir lögum eða túlka afar þröngt. Tjáningarfrelsi stjórnarskrár á skv. eðli máls að trompa yfir reglum eins og þessum og því óeðlilegt að túlka reglugerðina þannig að fjarskiptafyrirtækjum sé veitt ótakmörkuð heimild til að ritskoða umferð viðskiptavina þeirra. Tilgangur ritskoðunarákvæðis 21. gr. reglnanna er líklegast til að veita fjarskiptafyrirtækjum heimild til að framkvæma *umbeðna ritskoðun*, þ.e. ritskoðun sem er gerð að beiðni viðskiptavinar, t.d. með síum eins og Netvara Símans.“

Þá telur kvartandi að PFS sé í raun að meta lögmæti efnis þegar stofnunin nefnir að ritskoðun fjarskiptafyrirtækja sé lögmæt. Vísar kvartandi til markmiðs laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu sem sé að koma í veg fyrir að fyrirtæki sem veita fjarskiptaþjónustu beri ábyrgð á umferðinni sem fer um þau og þurfi því ekki að ritskoða hana til að forðast ábyrgð. Það eigi að vera í höndum dómstóla að meta lögmæti efnis en ekki þeirra sem flytja upplýsingar. Sé fjarskiptafyrirtækjum veitt slík heimild af hálfu PFS, sbr. 27. gr. reglna nr. 1223/2007, sé mikilvægt að ákvörðunarvald um lögmæti þjónustu fari fram hjá dómsvaldinu en ekki einhliða af fjarskiptafyrirtækjum eða aðilum sem senda þeim áskoranir.

Kvartandi vísar sérstaklega að tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar, sbr. 73. gr. hennar og segir skýrt að undanþágur á tjáningarfrelsinu séu einungis lögmætar þegar öll skilyrði greinarinnar eru uppfyllt. Enn fremur segir:

„ ... ljóst er að lokanir fjarskiptafyrirtækjanna eiga sér enga lagastoð heldur þvert á móti eru í gildi lagaákvæði sem banna íhlutun þeirra. Því verður ekki séð að ákvörðun PFS um afskiptaleyfi sé réttmæt. Skýr fordæmi eru fyrir því að öllum takmörkunum á tjáningarfrelsinu eigi að túlka þröngt, sbr. hrd. 382/2003. Ber þetta að skýra þannig að óheimilt sé að hindra netumferð með þeim hætti sem fjarskiptafyrirtækin gerðu enda hindruðu þeir umferðina vegna efnis þeirra en ekki tilgangs.

Vísar PFS til þess í ákvörðunarorðum sínum að tvær greinar reglugerðar 1223/2007 heimili ritskoðun eða íhlutun fjarskiptafyrirtækja í umferð viðskiptavina þeirra. Hins vegar nefnir 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar að slíkar takmarkanir skulu settar með lögum. Ekki verður séð á lögum að framkvæmdavaldinu sé heimilt að setja slíkar takmarkanir í reglugerðir, sérstaklega þar sem fjarskiptalögin sjálf styðja ekki heimild PFS til að setja aukaskilyrðin sem stofnunin vísar í í sínu máli. Þ.e.a.s. að ekkert í fjarskiptalögum gefur til kynna þá aðgreiningu að neytendur eigi eingöngu lögvarðan rétt til að sækja eingöngu löglega þjónustu eða að ritskoðun af hálfu fjarskiptafyrirtækja sé lögleg. Fyrir utan að vera íþyngjandi fyrir neytendur eru þessar takmarkanir eingöngu byggðar á reglugerð en ekki lögum og er því ekki hægt að beita reglugerðinni sem lögmætri takmörkun á tjáningarfrelsinu sbr. hrd. 125/2000 þar sem reglugerð þótti ekki hafa nógu sterka lagastoð.“

Í bréfi kvartanda kemur einnig fram eftirfarandi:

„Lögregla hefur heimild til þess að beita lagalegum úrræðum til að hafa upp á og kæra þá sem standa að vefjunum ringulreid.org og slembingur.org en ekki liggur fyrir hversu langt var gengið til að nýta þau. Séu efni vefjanna ólöglegt í því landi sem þeir eru hýstir getur lögreglan verið í sambandi við lögregluyfirvöld þar um að afla upplýsinga um þá sem bera ábyrgð á þeim og lögsótt þá hér á landi ef þeir eru í íslenskri lögsögu.

Hafi lögreglan nægar sannanir og lagaheimild sé fyrir hindrun aðgangs að þeim af hálfu fjarskiptafyrirtækja hér á landi getur lögreglan krafist lögbanns og/eða hafið dómsmál í þeim tilgangi að hindra aðgengi að þeim.“

2.2.6 Svar PFS við endurupptökubeiðni [...] ³⁵ (kvörtun C) á ákvörðun PFS nr. 8/2011

Með bréfi, dags. 30. maí sl., tilkynnti PFS [...] ³⁶ (kvörtun C) þá niðurstöðu sína að stofnunin sæi ekki ástæðu til að endurupptaka ákvörðun nr. 8/2011. Var það mat PFS að engin ný atriði eða sjónarmið hafi komið fram í bréfi kvartanda sem breytt hefðu niðurstöðu stofnunarinnar. Í bréfinu var ekki vikið að þeim atriðum og rökum sem fram koma í bréfum Vodafone og Símans sem kvartandi gerði athugasemdir við, nema byggt hafi verið á umræddum sjónarmiðum í niðurstöðu PFS. Þá sá PFS ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um þær athugasemdir sem efnislega eru samhljóða þeim athugasemdum sem tekið á var í ákvörðun PFS.

Hvað varðar 21. gr. reglna 1223/2007, taldi PFS að ákvæðið skyldi fjarskiptafyrirtæki að gefa viðskiptavinum sínum upplýsingar um hugsanlegar umferðarlokanir og ritskoðun efnis viðskiptavina. Aftur á móti væri ekki kveðið á um með hvaða hætti þeim bæri að upplýsa viðskiptavinum um slíkt. Út frá orðalagi greinarinnar yrði ekki séð að svo ríkar skyldur séu lagðar á fjarskiptafyrirtækin að þeim beri að tilkynna hverjum viðskiptavinum fyrir sig um lokunina. Þá taldi PFS að fjarskiptafyrirtækjum bæri ekki að hafa upp á þeim aðila sem stendur að baki tiltekinni heimasíðu sem hýst er í Bandaríkjunum.

Þá áréttaði PFS að fjarskiptalög giltu ekki um efni sem sent er á fjarskiptanetum og sagði enn fremur að lögin:

„ ... sporni ekki gegn birtingu á tilteknu efni á fjarskiptanetum heldur þurfi að meta lögmæti birtingarinnar út frá skilyrðum sem geta átt við um einstök tilvik, en þá ræðst það af ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940, hvort slík birting telst lögleg eða ekki. Mat á slíkum skilyrðum er ekki í höndum PFS heldur dómstóla.“

Tók PFS því ekki afstöðu til þess álitefnis hvort lokun á hlutaðeigandi vefsíðu fari í bága við tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar.

³⁵ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

³⁶ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

Var kvartanda gefinn kostur á að skila inn athugasemdum sínum við bréf PFS og honum tilkynnt að í framhaldinu yrði tekin formleg ákvörðun um endurupptöku málsins sem kæránleg væri til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

2.2.7 Athugasemdir [...] ³⁷ (kvörtun C) við bréfi PFS

PFS bárust athugasemdir [...] ³⁸ (kvörtun C) með bréfi, dags. 10. júní sl. Í bréfinu kemur fram að kvartandi telji afstöðu PFS mótsagnakennda og lykti af því að stofnunin forðist að taka ákvörðun í málinu af pólitískum ástæðum frekar en réttarfarslegum. Þá segir kvartandi að í 8. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga sé „*kveðið gegn ritskoðun.*“ Það sjónarmið hafi ekki verið tekið til skoðunar í ákvörðun PFS og ætti að nægja til að uppfylla skilyrði fyrir endurupptöku málsins. Enn fremur telur kvartandi að reglugerðarheimild sem PFS vísar í sem heimila á ritskoðun fjarskiptafyrirtækja sé of víðtæk.

2.3 Kvörtun [...] ³⁹ (kvörtun D)

Eftir að PFS hafði tekið málið til ákvörðunar í febrúar sl. bárust stofnunni tvær kvartanir, þann 25. febrúar frá [...] ⁴⁰ (kvörtun D) vegna lokana Vodafone og Símans á síðurnar www.slembingur.org og ringlulreid.org. Í kvörtuninni segir:

„Síminn lokaði fyrir aðgengi að heimasíðunni slembingur.org og þar áður á ringlulreid.org (.net) án þess að fótur væri fyrir lokun þess í lögum, dómur hafi fallið um það né að lokun falli undir skilmála [S]íman[æ]s. Ríkislögreglustjóri, [I]ögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu ásamt öðrum hagsmunasamtökum skorðu á [S]ímann (og [V]odafone) að loka á þessa síðu þar sem hún innihaldi ósæmilegt efni. Innihald síðunnar kann að vera ósæmilegt en það gefur ekki einkaaðilum rétt til að loka á síðuna, það er hrein og bein ritskoðun og algert brot á tjáningarfrelsi sem mjög skýr lög kveða á um í til að nefna stjórnarskrá Lýðveldisins (lög nr. 33 frá 17. júní 1944 73. gr).“

Um efnislega samhljóða kvartanir var að ræða og fyrri kvartanir. Þá var ekki byggt á nýjum rökum í umræddum kvörtunum. Var kvartanda tilkynnt með bréfi, dags. 15. apríl 2010, að PFS hafi tekið ákvörðun í málum er varða fyrri kvartanir og var [...] ⁴¹ (kvörtun D) gefinn kostur á að færa fram rök eða nýjar upplýsingar sem ætla mætti að hefðu breytt niðurstöðunni og þannig uppfyllt skilyrði um endurupptöku máls skv. 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Ekki bárust athugasemdir eða frekari rökstuðningur frá kvartanda.

³⁷ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

³⁸ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

³⁹ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

⁴⁰ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

⁴¹ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

III.

Málsatvik eftir úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála

Með bréfum, dags. 28. september sl., tilkynnti PFS öllum málsaðilum að ákvörðun stofnunarinnar hafi verið felld úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, nr. 5/2011, og stofnuninni hafi verið falið að taka málið til nýrrar meðferðar og ákvörðunar. Með bréfi til kvartenda fylgdu afrit af bréfi Vodafone frá 17. og 26. nóvember 2010, bréfi Símans frá 15. desember 2010 og bréfi Vodafone frá 10. febrúar 2011.

PFS barst tölvupóstur frá [...] ⁴² (kvörtun C) þann 14. október sl. þar sem fram kemur að kvartandi telur nægjanlegt að ítreka þau rök sem hann hefur sett fram í beiðni sinni um endurupptöku málsins, síðari samskiptum hans við stofnunina og úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Ekki bárust athugasemdir eða frekari rökstuðningur frá öðrum málsaðilum.

IV.

Lagarök og niðurstaða

4.1. Tjáningarfrelsi

4.1.1 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944

Í máli þessu er kvartað yfir að fjarskiptafyrirtæki hafi brotið í bága við tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, ákvæði fjarskiptalaga, nr. 81/2003, sem og reglur settar með stoð í þeim með lokun á aðgangi að ákveðnum heimasíðum.

Í endurupptökubeiðni [...] ⁴³ (kvörtun C), dags. 20. apríl sl., eru settar fram athugasemdir hvort tveggja við svör fjarskiptafyrirtækjanna sem og ákvörðun PFS, nr. 8/2011. Í bréfinu er að miklu leyti byggt á að 73. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið brotin. Óhjákvæmilegt er því, í ákvörðun þessari, að líta til efnisinnihalds greinarinnar.

Í 73. gr. stjórnarskrárinnar segir:

Allir eru frjálssir skoðana sinna og sannfæringar.

Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.

Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

⁴² Nafn afmáð vegna trúnaðar.

⁴³ Nafn afmáð vegna trúnaðar.

Tjáningarfrelsið er eitt mikilvægasta frelsi sem borgarar í Lýðræðissamfélagi njóta og veitir þeim rétt til að vera frjálsir skoðana sinna og sannfæringar. Nær ákvæðið til hvers kyns tjáningar, hvort sem er í rituðu máli, á rafrænu formi, mælt mál sem og til tjáningar í formi listrænnar tjáningar og látbragða. Frelsinu fylgir þó ábyrgð og birtist kjarni tjáningarfrelsisins í 2. mgr. greinarinnar þar sem kveðið er á um að hver sá er lætur í ljós hugsanir verður að ábyrgjast þær fyrir dómi. Með öðrum orðum geta menn ekki tjáð sig ábyrgðarlaust og geta orðið uppvísir að misnotkun frelsisins. Mat á slíkri ábyrgð getur einungis átt sér stað hjá dómstólum, sbr. orðalag greinarinnar. Í þessu felst þar með bann við því að stjórnvöldum sé falið úrskurðarvald í þessum efnum.

Þá kveður 2. mgr. einnig á um að aldrei megi lögfasta ritskoðun eða aðra sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsið. Með ritskoðun er átt við yfirlestur ríkisvaldsins til úrlausnar á því hvort birta megi hlutaðeigandi tjáningu. Með „*öðrum sambærilegum tálmunum*“ er átt við undanfarandi hindranir sem með líkum hætti girða fyrir eða tálma fyrirfram birtingu.

Þótt vissulega sé skýrt kveðið á um bann við ritskoðun eða öðrum tálmunum á tjáningarfrelsinu af hálfu yfirvalda þá er löggjafanum veitt heimild í 3. mgr. greinarinnar til að setja frelsinu ákveðnar skorður að uppfylltum þeim skilyrðum sem málsgreinin tilgreinir. Í fyrsta lagi verður að kveða á um takmörkunina í lögum. Byggir þetta fyrst og fremst á sjónarmiði um réttaröryggi, þ.e. borgurum verða að vera ljósar þær skorður sem þeim eru settar. Í öðru lagi verður markmið skerðingarinnar að vera til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs manna. Í þriðja lagi verður takmörkunin að vera nauðsynleg og samrýmast lýðræðishefðum.

Einna skýrust dæmi um takmörkun tjáningarfrelsis sem löggjafinn hefur sett eru að finna í 210. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem kveður á um bann við birtingu kláms sem og ærumeiðingarákvæðum sömu laga.

4.2 Gildissvið fjarskiptalaga, nr. 81/2003, og bæni PFS

PFS er sú stofnun sem með lögum hefur verið falið að annast framkvæmd laga um fjarskipti og hafa eftirlit með fjarskiptum, sbr. 1. tl. 1. mgr. 3. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Samkvæmt 10. gr. sömu laga skal PFS láta kvörtun neytenda til sín taka telji neytendur að fjarskiptafyrirtæki hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um fjarskipti eða gegn skilyrðum sem mælt er fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi.

PFS annast framkvæmd laga, nr. 81/2003, um fjarskipti. Markmið laganna er m.a. að tryggja örugg fjarskipti og sem hagkvæmasta fjarskiptaþjónustu hér á landi auk þess að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði, sbr. 2. mgr. 1. gr. fjarskiptalaga. Verkefni PFS felast því m.a. í því að gæta hagsmuna almennings með því að stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og póstrekendur, vinna að ráðstöfunum til að venda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs, sbr. 4. tl. 1. mgr. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Stofnunin er

aðeins bær til að skoða þau álitafni er beinlínis varða starfssvið stofnunarinnar sem afmarkast af gildissviði fjarskiptalaga.

Í 1. gr. laganna er m.a. kveðið á um gildissvið þeirra og þar með valdmörk PFS. Gilda lögin um fjarskipti, fjarskiptaþjónustu og fjarskiptanet, sbr. 1. mgr. 1. gr. Þá er sérstaklega tekið fram í 5. mgr. sömu greinar að lögin gilda ekki um efni sem sent er á fjarskiptanetum.

Framangreind afmörkun á gildissviði laganna er í samræmi við Evrópulöggjöf á þessu sviði. Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, nr. 2002/21/EB, um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og –þjónustu (rammatilskipun) er áréttað í 5. mgr. inngangsorða hennar að nauðsynlegt sé að aðskilja eftirlit með sendingum frá eftirliti með efni.

Mál þetta lýtur að því hvort að tiltekin ákvæði fjarskiptalaga, sem almennt gilda ekki um efni fjarskiptasendinga, leiði til þess að Símanum og Vodafone hafi verið óheimilt að loka aðgangi að tilteknum heimasíðum vegna efnisinnihalds þeirra.

Í 6. gr. fjarskiptalaga er kveðið á um þau skilyrði almennrar heimildar til reksturs fjarskipaneta og fjarskiptaþjónustu sem PFS er heimilt að setja. Í h-lið 2. mgr. 6. gr. er kveðið á um að eitt þeirra skilyrða sem setja má séu „...*takmarkanir að því er varðar sendingu á ólöglegu innihaldi ...*“. Er ljóst að löggjafinn hefur talið réttmætt að takmörkun á því efni sem fer um fjarskiptanet fjarskiptafyrirtækja geti undir ákveðnum kringumstæðum átt sér stað.

Þótt 6. gr. laganna kveði á um skyldu til reglusetningar er PFS falið að meta hver þau skilyrða sem talin eru upp í staflíðum málsgreinarinnar skuli sett og kveða nánar á um innihald þeirra. Í 26. gr. reglna, nr. 1223/2007, er kveðið á um skyldu fjarskiptafyrirtækja til ákveðinnar grunnþjónustu en grunnþjónusta felst m.a. í því, sbr. 5. tl. 1. mgr. 27. gr. reglnanna, að ekki sé hindraður aðgangur viðskiptavina að internetinu „*nema um annað sé samið sérstaklega eða það sé gert í samræmi við* [reglurnar].“ Enn fremur skal viðskiptavinum „*gert kleift að veita jafnt sem sækja löglega þjónustu.*“ Hér birtist ákveðinn fyrirvari um lögmati þess efnis sem flutt er á fjarskiptanetum sem leiðir til þess að viðskiptavinir fjarskiptafyrirtækja hafa ekki forkastalaus kröfu um aðgang að öllu efni á fjarskiptanetum fyrirtækjanna.

Lagagreinin byggir á ákvæðum tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins, nr. 2002/20/EB frá 7. mars 2001, um veitingu almennra heimilda fyrir fjarskiptanet og þjónustu (heimildatilskipun), þar sem finna má efnislega samhljóða ákvæði, sbr. 6. gr. hennar, sbr. og 15. mgr. inngangsorða hennar og A hluta viðauka við hana. Í 9. tl. A hluta viðaukans segir að eitt þeirra skilyrða sem almenna heimildin má vera bundin eru „[t]akmarkanir með tilliti til sendingar á ólöglegu efni í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/31/EB frá 8. júní 2000 um tilekna þætti þjónustu, einkum rafrænna viðskipta, í tengslum við upplýsingasamfélagið á innri markaðinum (tilskipun um rafræn viðskipti).“ Sú tilskipun var innleidd með lögum, nr. 30/2002, um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu en þar er m.a. kveðið á um heimildir stjórnvalda til að knýja þjónustuveitendur til lokunar á aðgangi vegna ólögmarks efnis.

Er hér fyrst og fremst kveðið á um þær heimildir sem stjórnvöld hafa til að knýja fjarskiptafyrirtækin til að hindra aðgang að síðum sem innihalda ólöglegt efni. Þegar slík

íhlotun stjórnvalda á sér stað verða dómstólar, m.t.t. tjáningarfrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar, að hafa úrskurðað um lögmæti hlutaðeigandi efnis. Ekkert í framangreindum lögum kveður hins vegar á um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að bíða eftir úrskurði dómstóla um takmörkun á aðgangi ólögmæts efnis á fjarskiptaneti þeirra.

Framangreindu til frekari stuðnings má benda á nýlega þróun innan Evrópusambandsins. Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, nr. 2009/140/EB, er m.a. kveðið á um breytingar á framangreindri rammtilskipun sambandsins á sviði fjarskipta. Þar er að finna ákvæði sem kveður á um frelsi notenda til aðgangs að þeirri þjónustu, hugbúnaði og efni sem þeir kjósa að nálgast í gegnum fjarskiptanet. Tilgangurinn er sá að koma í veg fyrir takmarkanir á tjáningarfrelsi og takmarkanir á frelsi til framboðs og aðgangs að þjónustu á fjarskiptanetum. Er ákvæðinu ætlað að koma í veg fyrir að aðilar sem stjórna aðgangi að fjarskiptanetum eða þjónustu, hvort sem um fjarskiptafyrirtæki eða stjórnvöld er að ræða, geti stjórnað því hvaða upplýsingum almenningur hefur aðgang að. Takmörkun að aðgangi getur þó verið réttlætlanleg í ákveðnum tilvikum, t.d. ef um er að ræða ólöglegt efni. Gerir tilskipunin þá ráð fyrir að í slíkum tilfellum þurfi að koma til sérstök heimild. Umrædd tilskipun hefur ekki verið innleidd í íslenskan rétt og er fjarskiptafyrirtækjum á grundvelli núgildandi laga því ekki settar sambærilegar skorður varðandi ritskoðun eins og við á í tilviki stjórnvalda.

Koma fjarskiptalögin og reglur settar með stoð í þeim því ekki í veg fyrir að fjarskiptafyrirtæki ákveði að takmarka efni sem þau flytja eftir fjarskiptaneti sínu, að uppfylltum sömu skilyrðum, sbr. 5. tl. 1. mgr. 27. gr. reglna nr. 1223/2007.

Löggjafinn hefur með lagasetningu sett skorður á tjáningarfrelsið, að uppfylltum ákvæðum 3. mgr. 73. stjórnarskrárinnar, sbr. ákvæði almennra hegningarlaga. Þar felst hin efnislega takmörkun frelsisins. Ákvæði fjarskiptalaga sýna að löggjafinn hefur talið rétt að gera ráð fyrir slíkum, þegar lögbundnum, takmörkunum. Fjarskiptalögin eru með öllu móti hlutlaus um þær aðstæður, tilvik eða skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til að takmörkun á tjáningarfrelsinu teljist í samræmi við stjórnarskrá.

Öll fyrirfram ritskoðun eða sambærilegar tálmanir af hálfu stjórnvalda eru í andstöðu við stjórnarkrá og er því ljóst að eingöngu lögmæltar skorður á tjáningarfrelsinu að uppfylltum skilyrðum 3. mgr. 73. gr. geta hér átt við þegar stjórnvöld eiga í hlut. Við mat á því hvort efni teljist lögmætt getur í raun falist mat á efnislegu gildissviði tjáningarfrelsisins, t.d. hvort myndir teljist klámfengnar eða hvort umfjöllun teljist ærumeiðandi á grundvelli ákvæða almennra hegningarlaga. Slíkt mat og hugsanleg ábyrgð þess sem tjáir sig með slíkum hætti verður einungis borin undir dómstóla, sbr. 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og er stjórnvöldum óheimilt skera úr um slíkt. Endurspeglast þetta sjónarmið í tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar sem og gildissviði fjarskiptalaga, sbr. 5. mgr. 1. gr., og þar með bæni PFS í þessu máli.

4.3 Afstaða PFS til athugasemda kvartenda

Í kvörtunum er því haldið fram að ítrekað hafi verið brotið gegn ákvæðum reglna, nr. 1221/2007, um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum, nr. 1223/2007, um vernd, virkni og gæði IP fjarskiptaþjónustu og nr. 345/2005, um almenna heimild til að reka fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu.

4.3.1. Reglur, nr. 1221/2007, um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum

Í kvörtunum er sérstaklega vísað til 5. gr. reglna, nr. 1221/2007. Í greininni er kveðið á um að fjarskiptafyrirtæki skulu m.a. tryggja að viðskiptavinir þeirra njóti verndar gagnvart hlustun, hlerun, geymslu eða annars konar hindrun eða vöktun fjarskipta, þ.m.t. skilaboða og auðkenna, sem fara um fjarskiptanet þeirra, nema að slíkt fari fram með samþykki viðskiptavina eða samkvæmt heimild í lögum. Í síðari málsgreininni er fjarskiptafyrirtækjum enn fremur gert að tryggja að geymsla eða aðgengi þeirra að upplýsingum í endabúnaði viðskiptavina sé aðeins heimiluð ef notandanum eru gefnar upplýsingar um tilganginn og honum gefið færi á að hafna því.

Reglunum er ætlað að tryggja með sem bestum hætti vernd umferðar og upplýsinga í almennum fjarskiptanetum. Í 5. gr. reglnanna er m.a. horft til þess að hvers kyns upplýsingar, sem geymdar eru í endabúnaði notenda rafrænna fjarskiptaneta eru hluti af einkalífi notenda, sem gerð er krafa um að vernda samkvæmt Evrópusáttmálanum um verndun mannréttinda og mannfrelsis. Mál þetta fjallar um aðgang að tilteknum heimasíðum en ekki um hvort fylgst sé með netnotkun kvartenda á nokkurn hátt. Telur PFS framangreint ákvæði reglnanna því ekki eiga við í máli þessu.

4.3.2. Reglur, nr. 345/2005, um almenna heimild til að reka fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu.

Enn fremur er vísað sérstaklega til 8. gr. reglna, nr. 345/2005. Greinin kveður á um skyldur fjarskiptafyrirtækja sem bjóða almenna talsíma- og farsímaþjónustu til að m.a. tryggja áskrifendum sínum aðgang að númerum. Enn fremur segir í ákvæðinu að fjarskiptafyrirtæki skuli ekki koma í veg fyrir aðgang áskrifenda sinna að upplýsingaþjónustu í öðrum fjarskiptanetum og jafnframt tryggja aðgang þeirra að upplýsingaþjónustu um öll símanúmer sem rekin er sem hluti af alþjónustu. PFS telur ákvæðið ekki eiga við í þessu máli.

4.3.3. Reglur, nr. 1223/2007, um vernd, virkni og gæði IP fjarskiptaþjónustu.

Í kvörtunum er einnig vísað til 12. gr. reglna, nr. 1223/2007. Í ákvæðinu er m.a. mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki skuli tryggja að nafnaþjónusta á þeirra vegum verndi færsluinnihald sitt sem og að koma í veg fyrir hvers konar þjónustusynjun nafnaþjónustunnar. Hér er um að ræða ákvæði sem hefur það markmið að tryggja eftir föngum skilvirka gangvirkni fjarskiptakerfa.

PFS telur því að þessi kerfislega virknisregla geti ekki komið í veg fyrir að fjarskiptafyrirtæki ákveði að framkvæma tiltekna þjónustusynjun á nafnaþjónustu með lokun á ákveðnar heimasíður þegar þau telja að um ólögmætt efni sé að ræða.

Þá er í 21. gr. reglnanna að finna ákvæði sem kveður á um þá skyldu fjarskiptafyrirtækis að gefa viðskiptavininum sínum upplýsingar m.a. um hvort „*hugsanlegar umferðarlokanir og ritskoðun efnis viðskiptavina*“ hafi átt sér stað. Ákvæðið, sem varðar upplýsingaskyldu, er hljótt um hver hefur ritskoðun efnis með höndum.

Greinin tiltekur ekki með hvaða hætti fyrirtækjum beri að upplýsa viðskiptavinum sínum um slíkar lokanir. Verður ekki séð af orðalagi ákvæðisins að svo ríkar skyldur séu lagðar á fjarskiptafyrirtækin að þeim beri að tilkynna hverjum viðskiptavini fyrir sig um lokanir enda er ákvæðið sett m.a. með það fyrir augum að koma í veg fyrir að fyrirtæki geti lokað fyrir umferð um vefsíður með leynilegum hætti og án þess að viðskiptavinir geti nálgast upplýsingar um slíkar lokanir. Þá nær upplýsingaskyldan einungis til viðskiptavina fjarskiptafyrirtækja en ekki aðila er standa að baki tiltekinni heimasíðu.

4.4 Samandregin niðurstaða

Gildissvið fjarskiptalaga takmarkast við fjarskipti, fjarskiptaþjónustu og fjarskiptanet og nær ekki til þess efnis sem sent er á fjarskiptanetum. Aftur á móti gerir 6. gr. fjarskiptalaga, sbr. reglur PFS, ráð fyrir að til takmörkunar á aðgangi að ólögmætu efni á fjarskiptaneti geti komið. Hvorki fjarskiptalög né reglur settar með stoð í þeim kveða á um sambærilega skyldu á hendur fjarskiptafyrirtækja að bíða dómsúrskurðar til að hindra aðgang að slíku efni líkt og við á um stjórnvöld til að knýja fram slíkar aðgangshindranir.

Verður hvorki fjarskiptalögum né reglum settum með stoð í þeim beitt til að knýja fjarskiptafyrirtæki til að veita aðgang að vefsíðum sem innihalda efni sem þau telja vera ólögmætt að uppfylltum skilyrðum 73. gr. stjórnarskrárinnar. Mat á því hvort hlutaðeigandi efni teljist ólögmætt er í höndum dómstóla. PFS er ekki bær og í raun óheimilt á grundvelli 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 5. mgr. 1. gr. fjarskiptalaga, að meta lögmæti þess efnis sem birt er á www.slembingur.is enda felur það í sér túlkun á ákvæðum almennra hegningarlaga og mat á efnislegu gildissviði tjáningarfrelsisins.

Ákvörðunarrorð

Fjarskiptalög, sbr. reglur settar með stoð í þeim, gera ráð fyrir að til takmörkunar á aðgangi að ólögmætu efni á fjarskiptanetum geti komið. Hvorki núgildandi lög né reglur settar með stoð í þeim kveða á um skyldu fjarskiptafyrirtækja að bíða niðurstöðu dómstóla um lögmæti efnis á fjarskiptanetum þeirra áður en til takmörkunar kemur.

Póst- og fjarskiptastofnun er ekki bær til að skera úr um lögmæti aðgangshindrana Fjarskipta ehf. (Vodafone) og Símans hf. að ákveðnum vefsíðum, þ.á.m vefsíðunni www.slembingur.org. Slíkt felur í sér mat á lögmæti þess efnis sem finna má á umræddum vefsíðum sem skv. stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, skal einungis fara fram fyrir dómstólum.

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 varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 16. desember 2011

Hrafnkell V. Gíslason

Unnur Kr. Sveinbjarnardóttir