

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 1/2017

Kæra Félags heyrnarlausra á ákvörðun PFS nr. 20/2016
frá 16. desember 2016

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 10. janúar 2017, hefur Félag heyrnarlausra (kærandi) kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), nr. 20/2016, frá 16. desember 2016, umsókn Félags heyrnarlausra um að myndsímatúlkun falli undir reglur um alþjónustu samkvæmt lögum um fjarskipti.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir PFS að fallast á umsókn kæranda. PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málsatvik

Aðdraganda málsins má rekja til þess að með bréfi, dags. 23. ágúst 2016, barst PFS umsókn frá kæranda um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna myndsímatúlkunar sem kærandi hélt fram að félli undir reglur um alþjónustu. Þar sem ekki hafði áður reynt á það álitaefni, þ.e.a.s. hvort að táknmálmálstúlkun í gegnum myndsíma gæti verið hluti af þeirri þjónustu sem tilheyrði alþjónustu, kallaði PFS eftir athugasemdum allra hagsmunaaðila um umsókn/kröfu kæranda. Eingöngu var beðið um sjónarmið varðandi það hvort kærandi ætti rétt til þessara tilteknu réttinda samkvæmt fjarskiptalögum eins og hann hélt fram. Engar athugasemdir bárust frá mögulegum hagsmunaaðilum við umsókn kæranda. Með bréfi, dags. 30. nóvember 2016, var kæranda send drög að fyrirhugaðri ákvörðun PFS og kæranda gefinn kostur á að koma að frekari sjónarmiðum í málinu. Engar athugasemdir bárust innan settra tímamarka né var ósk um lengri frest sett fram af hálfu kæranda. Við svo búið tók PFS hins kærðu ákvörðun.

Mál þetta snýst um synjun PFS á umsókn kæranda á þeim grundvelli að myndsímatúlkun falli ekki undir „þjónustu við öryrkja og notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir“ og þar með undir hugtakið alþjónusta, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003 (fjarskiptalög). Kærandi eigi því ekki rétt á að hin tilgreinda þjónusta sé fjármögnuð í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu, sbr. 21. og 22. gr. fjarskiptalaga.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að úrskurðarnefnd leggi fyrir PFS að fallast á umsókn kæranda, frá 30. ágúst 2016.

Í umsókn sinni til PFS bendir kærandi á að myndsiðmatúlkaþjónusta hafi verið greidd af fjárveitingu sem mennta- og menningarmálaráðuneytið hafi lagt fram til endurgjaldslausrar túlkaþjónustu í daglegu lífi.

Kærandi vísar til 19. gr. fjarskiptalaga um að allir notendur skuli eiga rétt á alþjónustu með nánar skilgreindum undantekningum og bendir á að til alþjónustu teljist m.a. þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir. Þá telur kærandi að myndsiðmatúlkun falli undir alþjónustu og vísar til þess að í 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga segi að til alþjónustu teljist m.a. talsiðmaþjónusta, handvirk þjónusta og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og gagnaflutningsþjónusta með 128 Kb/s flutningsgetu. Þá vísar kærandi til skilgreiningar 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna á hugtakinu alþjónusta en þar segir að alþjónusta sé afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir séu öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra. Auk þess vísar kærandi til 3. tölul. 4. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta, nr. 1356/2007, þar sem fram kemur að þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir falli undir hugtakið alþjónusta.

Þá vísar kærandi til laga um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls, nr. 61/2011. Kærandi bendir á að þjóðtungan er sameiginlegt mál landsmanna og að stjórnvöld skuli tryggja að unnt sé að nota hana á öllum sviðum íslensks þjóðlífs. Kærandi vísar til 1. mgr. 3. gr. laganna um að íslenskt tákn mál sé fyrsta mál þeirra sem þurfi að reiða sig á það til tjáningar og samskipta og að stjórnvöldum beri að hlúa að því og styðja. Kærandi vísar þá til þess að löggjafinn hefði tekið af tvímæli um að íslenskt tákn mál sé opinbert mál á Íslandi sem skyldi njóta jafnræðis við þjóðtunguna. Kærandi vísar til 1. másl. 1. mgr. 13. gr. laganna um að ríki og sveitarfélög skuli tryggja að allir sem þess þurfi eigi kost á þjónustu á íslensku tákn máli. Kærandi vísar því næst til 2. mgr. 13. gr. laganna um að íslenskt tákn mál sé jafnréttihátt íslensku sem tjáningarform í samskiptum manna í milli og að óheimilt væri að mismuna mönnum eftir því hvort málið þeir noti. Kærandi telur bersýnilegt að án myndsiðmatúlkaþjónustu væri heyrnarlausum og öðrum þeim er reiði sig á tákn mál til tjáningar og samskipta, synjað um eðlilegan aðgang að fjarskiptaþjónustu.

Þá bendir kærandi á að sá misskilningur sé útbreiddur að heyrnarlausir geti almennt haft aðgang að samskiptum með því að tjá sig skriflega á íslensku. Þar með sé ályktað að þeir geti haft samskipti við heyrandi með tölvupóstsendingum eða sms. Staðreyndin sé hins vegar sú að stór hluti heyrnarlausra hafi afar takmarkaða þekkingu á íslensku og eigi í verulegum erfiðleikum með að lesa íslensku, hvað þá að tjá sig í rituðu máli á íslensku. Samskipti þess hóps í rituðu máli við þá sem ekki hafi sérstaka þekkingu á málefnum heyrnarlausra séu því afar örðug. Kærandi telur því að myndsiðmatúlkaþjónusta, líkt og sú sem umsókn kæranda fjalli um, sé því eftir sem best verði séð, eina raunhæfa lausnin miðað við þá tækni sem nú sé í boði og geti gert heyrnarlausum kleift að eiga fjarskiptasamskipti við hið heyrandi samfélag. Þá bendir kærandi á að vandséð væri að sjá hvernig unnt væri að túlka hlutverk og tilgang alþjónustuhugtaksins varðandi þjónustu

við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir þannig að það tæki ekki til íslensks málminnihlutasamfélags sem njóti sérstakrar viðurkenningar að lögum.

Kærandi bendir einnig á að á Norðurlöndunum séu reknar símtúlkamiðstöðvar, t.d. í Svíþjóð sem veiti myndsímatúlkun og sú starfsemi væri fjármögnuð af Post- och telestyrelsen í Svíþjóð, sem sé sambærilegt stjórnvald þar í landi og PFS hérlendis.

2.

Úrskurðarnefnd móttók greinargerð PFS vegna málsins 2. febrúar 2017. PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

PFS vísar til niðurstöðu stofnunarinnar í hinni kærðu ákvörðun. Þar komi fram að við afnám einkaréttar á fjarskiptaþjónustu og stofnun samkeppnismarkaðar hafi verið litið á alþjónustu sem eitt af lykilatriðum við að tryggja að markaðurinn þjónaði öllum landsmönnum jafnt, að því er varðaði tiltekna lágmarksþjónustu sem hið ríkisrekna fjarskiptafyrirtæki hafði tekið að sér að gera og í sumum tilvikum án þess að slík þjónusta stæði undir sér á markaðsforsendum. Þjónusta við öryrkja og hópa með sérstakar þjóðfélagsþarfir væri eitt af þeim atriðum sem tiltekin hafi verið í regluverkinu, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga. Þá hafi myndsímatúlkun líkt og sú sem kærandi hafi krafist með umsókn sinni verið veitt af Símanum og þar áður Landssíma Íslands hf. og var aðgangurinn veittur í gegnum svokallaða Telex-þjónustu, sem lögð var niður árið 2012, en sú þjónusta þótti undir það síðasta ekki standast nútímakröfur og var í reynd lítið notuð undir lokin. Þá er vísað til ákvörðunar PFS nr. 25/2007 og einnig ákvörðunar PFS nr. 32/2011, þar sem skyldan til að veita öryrkjum og notendum með sérstakar þjóðfélagsþarfir var orðuð með þeim hætti að með vísan til 1. mgr. 20. gr., sbr. 19. gr. fjarskiptalaga væru alþjónustuveitendur útnefndir með skyldu til að veita öryrkjum og notendum með sérstakar þjóðfélagsþarfir þá þjónustu sem félli undir alþjónustu. Útnefningin næði til landsins alls og alþjónustuveitendur skyldu verða við öllum sanngjörnum kröfum hagsmunasamtaka öryrkja sem leitist við að jafna aðgang félagsmanna þeirra að þeirri þjónustu sem falli undir alþjónustu.

PFS vísar til þess að skyldan til að veita öryrkjum og notendum með sérstakar þjóðfélagsþarfir hafi verið felld niður með ákvörðun PFS nr. 30/2013 enda hafi í raun ekki verið neinar ástæður til að viðhalda henni sérstaklega gagnvart alþjónustuveitandanum umfram aðra aðila á markaði, sbr. þá þróun sem orðið hafði verið á markaðnum, samkeppni og fjölbreytni þeirrar þjónustu sem í boði var. Jafnframt hafi PFS ekki verið kunnugt um að vöntun væri á markaðnum á ýmsum sérhæfðum notendabúnaði, en þær kvaðir sem helst hafi verið lagðar á í Evrópu hafi yfirleitt snúist um aðgengi að sérhæfðum notendabúnaði og/eða skyldu til að reka svokallaða Telex-þjónustu, sem hafi verið lögð niður á Íslandi árið 2012.

PFS vísar til þess að tvö fyrirtæki beri alþjónustuskyldur á sviði fjarskipta í dag, þ.e.a.s. Míla ehf. og Neyðarlínan ohf. Með ákvörðun PFS nr. 30/2013 hafi sú skylda verið lögð á

Mílu ehf. um að veita aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið. Skyldan var síðar endurnýjuð með ákvörðun PFS nr. 4/2016. Samkvæmt henni ber Mílu að útvega og viðhalda aðgangi að tengingu lögheimila og vinnustaða við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt. Útnefningin taki til alls landsins en Mílu sé þó heimilt að sækja um undanþágu ef tiltekin skilyrði eru fyrir hendi. Með ákvörðun PFS nr. 30/2013 voru felldar niður þær skyldur um að veita aðgang að talsímaþjónustu, aðgang að gagnaflutningsþjónustu, rekstur almenningssíma og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir. Í ákvörðunarorðum áskildi PFS sér rétt til að taka ákvörðunina upp á ný ef aðstæður breyttust. Þar voru nefnd sem dæmi ef ný lög yrðu sett og/eða ef breytingar yrðu gerðar á reglugerð um alþjónustu, nr. 1356/2007, sem gætu valdið því að nauðsynlegt væri að endurskoða ákvörðunina. PFS bendir á það mat stofnunarinnar að fyrirvarinn sé enn í fullu gildi.

Þá vísar PFS til þeirra alþjónustukvaða sem lagðar hafi verið á fjarskiptafyrirtæki í Evrópu. PFS vísar til þess að alþjónustukvaðir í Evrópu er varði öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir séu alltaf almennt orðaðar með hliðstæðum hætti og gert sé hér á landi. Sú þjónusta sem í Evrópu hafi verið talin falla undir alþjónustu væri t.d. Telex-þjónustan og ýmis sérhæfður notendabúnaður til að gera hinum ýmsu hópum öryrkja mögulegt að notast við hefðbundin fjarskipti í samskiptum sín á milli. Ekki væri hins vegar að finna dæmi um það að lögð hafi verið sú kvöð á fjarskiptafyrirtæki á markaði, að starfrækja túlkajónustu/myndsímatúlkun í gegnum Skype sem fjarskiptamarkaðurinn myndi síðan fjármagna í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu. Þá benti PFS á að Post- och telestyrelsen í Svíþjóð væri einungis umsjónaraðili við að bjóða út myndsímatúlkajónustu og færi með eftirlit með því að hún sé veitt í samræmi við þann samning sem gerður sé. Hins vegar væri þjónustan að öllu leyti fjármögnuð af sænska ríkinu, í gegnum almenna skattheimtu, en ekki af fjarskiptamarkaðnum í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu, líkt og kærandi fari fram á að gert sé.

PFS vísar til þess að til standi, samkvæmt nýbirtum drögum að tilskipun um fjarskipti innan Evrópusambandsins, að breyta alþjónustuhugtakinu þannig að það taki aðeins til talsímaþjónustu sem og skyldu til að útvega aðgengi að nothæfum internetaðgangi. Samkvæmt drögunum væri öllum sérreglum sem varði þjónustu við öryrkja eða hópa með sérstakar þjóðfélagsþarfir sleppt. Í stað þeirra ættu að koma almennar reglur sem öll fjarskiptafyrirtæki yrðu að hlíta til að jafna aðgang m.ö.o. væri ekki gert ráð fyrir að lagðar verði kvaðir á fjarskiptafyrirtækin, sambærilegar þeim sem áður tíðkaðist, t.d. Telex-þjónustan. PFS vísar til þess að þróunin virðist almennt stefna í þá átt að draga úr sértækum kvöðum á markaðnum en eftirláta markaðnum almennt að anna þeirri eftirspurn sem kunnir að skapast á honum. Jafnframt væri lagt til í drögunum að jöfnunarsjóður alþjónustu yrði lagður niður og í stað hans yrði ríkjum gert að fjármagna þær alþjónustukvaðir sem kynni að vera lagðar á markaðinn sem og mögulega ósanngjarna byrði vegna þeirra. Ef framangreindar reglur verða samþykktar muni fjarskiptafyrirtæki á markaði ekki lengur fjármagna þær kvaðir sem lagðar eru á markaðsaðila undir merkjum alþjónustu sem teljast ósanngjarnar í skilningi

fjarskiptalaga. Í staðinn myndu ríkið og/eða opinberir sjóðir sjá um að fjármagna kvaðir vegna alþjónustu.

PFS mótmælir þeirri ályktun kæranda sem dregin er af ákvæðum laga um stöðu íslenskrar tungu og tákn máls, nr. 61/2011, að án myndsímatúlkunar væri heyrnarlausum og þeim öðrum sem reiði sig á íslenskt tákn máls til tjáningar og samskipta, synjað um eðlilegan aðgang að fjarskiptaþjónustu. PFS tekur þó undir með kæranda að því er varðar stöðu íslensks tákn máls samkvæmt lögnum og bendir á að ekki væri dregið í efa mikilvægi myndsímatúlkunar fyrir heyrnarlausu þegar komi að samskiptum við heyrandi, t.d. í tengslum við margvíslega opinbera þjónustu. PFS bendir þá á að skyldur hins opinbera til þess að tryggja jafnræði milli íslensku og íslensks tákn máls samkvæmt lögnum, sem og möguleg fjármögnun nauðsynlegra aðgerða í því skyni, t.d. myndsímatúlkun, yrðu hins vegar ekki lagðar á fjarskiptamarkaðinn í heild sinni í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu, sem fjármagnaður sé með sérstökum skatti, sbr. 3. mgr. 22. gr. fjarskiptalaga. Þá telur PFS að sú þjónusta myndi aldrei verða veitt á venjulegum markaðsforsendum, heldur þyrftu opinberir aðilar ávallt þurfa að grípa inn í, með einum eða öðrum hætti, til að tryggja að þjónustan yrði veitt. Af kröfu kæranda telur PFS mega ráða að myndsímatúlkun sem nú væri veitt hefði í raun ekki fasta lögbundna fjármögnun heldur væri um að ræða einhliða ákvörðun menntamálaráðuneytisins að fjármagna þjónustuna með þeim hætti sem nú væri gert.

PFS vísar til 1. og 2. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga um rétt notenda til alþjónustu og heimild PFS til þess að leggja kvaðir um alþjónustu á fjarskiptafyrirtæki. Þá vísar PFS einnig til 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga um það að ráðherra setti reglugerð um alþjónustu, sbr. reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta, nr. 1356/2007. PFS vísar til 3. gr. reglugerðarinnar um tilgang alþjónustu, sem sé að tryggja jafnvægi milli markaðar, sem opnaður hafi verið fyrir samkeppni og almenningsþarfa fyrir lágmarksfjarskiptaþjónustu með ákveðnum gæðum og á verði sem teljist viðráðanlegt miðað við aðstæður í þjóðfélaginu. Þannig að allir notendur óháð staðsetningu hafi aðgang að slíkri lágmarksþjónustu með þeim undantekningum sem leiði af fjarskiptalögum. PFS vísar einnig til 4. gr. reglugerðarinnar þar sem taldar eru upp þær tegundir þjónustu sem falla undir alþjónustu, þ. á m. er þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir. PFS vísar til þess að í framangreindum laga- og reglugerðarákvæðum hafi myndsímatúlkun þjónusta hingað til ekki verið talin falla undir þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og þar með falli þjónustan ekki undir alþjónustuhugtakið, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga.

PFS vísar einnig til þess að sú þjónusta sem talin hafi verið falla undir þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir er Telex-þjónusta og ýmiss sérhæfður notendabúnaður, sem auðveldar öryrkjum að nýta sér fjarskiptaþjónustu. Jafnframt hafi blindir átt kost á ókeypis hringingum í símanúmerið 118. PFS telur hins vegar engin fordæmi erlendis fyrir því að myndsímatúlkun þjónusta eða sambærileg þjónusta hafi verið felld undir alþjónustu og þar með reglur um fjármögnun alþjónustu samkvæmt

fjarskiptalögum. PFS telur að innanríkisráðuneytið (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið) hefði þurft að kveða skýrt á um það í 4. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta ef ætlunin hefði verið að láta myndsiðmatúlkajónustu falla undir reglur um alþjónustu og þá um leið falla undir reglur laganna um fjármögnun þjónustunnar í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu, sbr. 21. og 22. gr. fjarskiptalaga. Þá bendir PFS á að horft væri til þess að slík túlkajónusta sem hér sé til umfjöllunar falli ekki undir hefðbundna þjónustu sem fjarskiptafyrirtæki sinntu fyrir afnám einkaréttar, sbr. t.d. upplýsingaþjónusta um símanúmer, sem talin var hluti af hefðbundinni fjarskiptaþjónustu hér áður fyrir og sem slík hluti af alþjónustumenginu innan EES.

PFS tekur fram að þótt ekki sé um miklar fjárhæðir að ræða, yrði slík kvöð, sem ekki væru fordæmi fyrir, ekki lögð á fjarskiptafyrirtæki hér á landi, án skýrrar lagaheimildar um að slík þjónusta falli undir alþjónustuhugtakið líkt og það hafi verið skýrt hingað til og/eða að ráðherra taki ákvörðun um að fella þjónustuna undir alþjónustuhugtakið, sbr. 4. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta, nr. 1356/2007, líkt og gert hafi verið um aðgang að neyðarþjónustu og svörun neyðarsamtala.

3.

Kærandi var send greinargerð PFS til athugasemda og móttók úrskurðarnefnd viðbótarathugasemdir kærandi hinn 17. febrúar 2017. Kærandi vísar til markmiðs laga um fjarskipti, nr. 107/1999, og laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 110/1999, sem hafi verið að tryggja almenningi og atvinnulífi jafnan aðgang að lágmarks fjarskiptaþjónustu. Með alþjónustukvöð sem lögð hafi verið á rekstrarleyfishafa á fjarskiptamarkaði hafi verið ráðgert að öllum landsmönnum skyldi tryggður aðgangur að talsímaþjónustu og gagnaflutningsþjónustu á sama verði. Þá vísar kærandi til þess að sérstaklega hafi verið tilgreint að þjónusta við fatlaða og notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir yrði tryggð með ákvæðum um alþjónustu. Hugmyndin hafi verið sú að fjarskiptafyrirtæki skiptu með sér kostnaði við alþjónustu með því að greiða í jöfnunarsjóð. Alþjónustukvöð sú sem lögð væri á rekstrarleyfishafa á fjarskiptamarkaði hefði þann tilgang að tryggja öllum landsmönnum aðgang að talsímaþjónustu, þ. á m. fötluðu fólki. Þá vísar kærandi til þess að ekki yrði séð að með nógildandi lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, sem leystu af hólmi lög nr. 110/1999, hafi verið gerð breyting á alþjónustuhugtakinu. Kærandi telur að inntak hugtaksins og tilgangur reglnanna sé sá sami og feli m.a. í sér að alþjónusta tryggði þjónustu við fatlað fólk. Þá væri óhjákvæmilegt að benda á að fyrirtækin sem greiði jöfnunargjald sem ætlað sé til fjármögnunar alþjónustu fái þann kostnað bókfærðan sem rekstrarkostnað og njóti því skattalegs frádráttar vegna þessa. Kostnaðurinn væri því í raun borinn af öllum almenningi og með honum væri ætlað að tryggja alþjónustu, þ. á m. þjónustu við þá sem reiði sig á íslenskt tákni til samskipta.

4.

PFS voru sendar viðbótarathugasemdir kærandi til athugasemda og móttók úrskurðarnefnd viðbótarathugasemdir PFS hinn 10. mars 2017. PFS ítrekar afstöðu sína um að stofnunin hafi fullan skilning á mikilvægi myndsiðmatúlkunar fyrir heyrnarlausu

þegar komi að ýmsum samskiptum við heyrandi, t.d. í tengslum við ýmiss konar opinbera þjónustu. PFS tekur undir með kæranda að markmið með alþjónustu sé að tryggja almenningi og fyrirtækjum aðgang að tiltekinni lágmarksþjónustu á viðráðanlegu verði. Í því skyni hafi löggjafinn skilgreint ákveðna lágmarksþjónustu, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, sbr. einnig 4. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta, nr. 1356/2007. Þá vísar PFS til samantektar sjálfstæðrar upplýsingaveitu m.a. á sviði fjarskipta, Cullen International, þar sem finna má yfirlit yfir tegundir alþjónustu, í ríkjum Evrópu, hvort alþjónustuveitandi hafi verið útnefndur o.s.frv. PFS vísar til þess að meginreglan sé að tákmalstúlkun í gegnum myndsíma sé ekki felld undir alþjónustuhugtakið með þeim réttaráhrifum, sem kærandi fari fram á, þ.e.a.s. að fjarskiptafyrirtæki landsins greiði fyrir þjónustuna í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu.

5.

Úrskurðarnefnd sendi kæranda viðbótarathugasemdir PFS til athugasemda og barst nefndinni lokaathugasemdir kæranda hinn 31. mars 2017. Kærandi vísar til þess sem áður hafði komið fram í athugasemdum hans og þess sem rætt hafi verið við söluna á Landssímanum á sínum tíma. Kærandi vísar til þess að þá hafi því verið lofað að þrátt fyrir nýtt eignarhald yrði alþjónusta, þ. á m. þjónusta við heyrnarlausu áfram tryggð. Á þeim tíma hefði Landsíminn veitt textasímaþjónustu og tekið þátt í erlendu samstarfi sem hafi haft það að markmiði að þróa símaþjónustu m.a. fyrir heyrnarlausu. Kærandi telur að þrátt fyrir að eignarhaldið hafi breyst þá hafi þetta fyrirkomulag ekki átt að breytast enda hafi Síminn áfram veitt textasímaþjónustu eftir að Landsíminn var seldur úr höndum ríkisins.

6.

Lokaathugasemdir kæranda voru sendar PFS til athugasemda og móttók úrskurðarnefndin lokaathugasemdir PFS hinn 24. apríl 2017. PFS vísar til þess samkomulags sem kærandi heldur fram að hafi verið gert í tengslum við söluna á Landssímanum um að tryggja skyldi áframhaldandi þjónustu við heyrnarlausu. Tekur PFS fram að stofnuninni sé ekki kunnugt um slíkt samkomulag og að ljóst sé að PFS hafi hvorki átt aðild að slíku samkomulagi né haft heimild til að gera slíkt samkomulag. Þá bendir PFS á að þótt slíkt samkomulag hefði verið gert, þá myndi það ekki skapa rétt til alþjónustu sem væri umfram þann rétt sem leiða megi af fjarskiptalögum.

IV. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um hvort ákvörðun PFS nr. 20/2016, um að fella myndsímatúlkunþjónustu ekki undir þjónustu við öryrkja og notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og þar með undir hugtakið alþjónusta, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, hafi verið í samræmi við þau lög og reglur sem gilda um alþjónustu á sviði fjarskipta. Í málinu er því ekki deilt um nauðsyn veitingar myndsímatúlkunarþjónustu til öryrkja eða notenda með sérstakar þjóðfélagsþarfir, heldur er deilt um hvort að sú þjónusta falli undir hugtakið alþjónusta eins og það hefur verið skýrt í þeim lögum og reglum sem gilda á því

sviði og þ.a.l. hvort fjarskiptafyrirtæki á markaði skuli greiða fyrir þjónustuna í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu, sbr. 21. og 22. gr. fjarskiptalaga.

Kærandi byggir málatilbúnað sinn á því að samkvæmt 19. gr. fjarskiptalaga skuli allir notendur eiga rétt á alþjónustu með nánar skilgreindum undantekningum og að til alþjónustu teljist m.a. þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga. Kærandi telur að myndsímatúlkun falli undir hugtakið alþjónusta í 3. mgr. 19. gr. laganna. Auk þess byggir kærandi á því að samkvæmt 3. tölul. 3. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta, nr. 1356/2007, teljist þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir til alþjónustu.

Kærandi byggir einnig á lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls, nr. 61/2011, sérstaklega 1. mgr. 3. gr. um að íslenskt tákn málmál sé fyrsta mál þeirra sem þurfi að reiða sig á það til tjáningar og samskipta og stjórnvöldum beri að hlúa að því og styðja. Kærandi vísar einnig til 2. mgr. 13. gr. laganna um að íslenskt tákn málmál sé jafnréttihátt íslensku og óheimilt sé að mismuna mönnum eftir því hvort málið þeir nota. Kærandi telur að af framangreindu leiði að bersýnilegt sé að án myndsímatúlkaþjónustu sé heyrnarlausum og öðrum þeim er reiði sig á tákn málmál til tjáningar og samskipta, synjað um eðlilegan aðgang að fjarskiptaþjónustu. Að mati kæranda er vandséð að túlka hlutverk og tilgang alþjónustuhugtaksins þannig að það taki ekki til íslensks málminnihlutasamfélags, líkt og heyrnarlausra.

2.

PFS byggir á því að samkvæmt ákvörðun PFS nr. 25/2007 og ákvörðun PFS nr. 32/2011 hafi skyldan til að veita öryrkjum og notendum með sérstakar þjóðfélagsþarfir verið orðuð með þeim hætti að alþjónustuveitendur skuli verða við öllum sanngjörnum kröfum hagsmunasamtaka öryrkja sem leitist við að jafna aðgang félagsmanna sinna að þeirri þjónustu sem falli undir alþjónustu. Hins vegar hafi skyldan til að veita öryrkjum eða notendum með sérstakar þjóðfélagsþarfir verið felld niður með ákvörðun PFS nr. 30/2013, í ljósi þróunar á markaðnum. Með þeirri ákvörðun hafi alþjónustuskuldur verið lagðar á Mílu ehf. um að veita aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið. Sú skylda var síðan endurnýjuð með ákvörðun PFS nr. 4/2016. Með ákvörðuninni hafi skyldur um að veita aðgang að talsímaþjónustu, aðgang að gagnaflutningsþjónustu, rekstur almennings síma og þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir verið felldar niður.

PFS telur að í Evrópu hafi t.d. Telex-þjónustan verið talin falla undir alþjónustu og ýmis sérhæfður notendabúnaður. Hins vegar sé ekki að finna dæmi um að sú kvöð hafi verið lögð á fjarskiptafyrirtæki á markaði að veita myndsímatúlkaþjónustu sem fjármögnuð sé í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu. PFS telur einnig að nýbirt drög að tilskipun um fjarskipti innan Evrópusambandsins sem ráðgera að breyta alþjónustuhugtakinu þannig að það taki aðeins til talsímaþjónustu sem og skyldu til að útvega aðgengi að nothæfum

internet aðgangi, gefi vísbendingar um að þróunin sé í þá átt að draga úr sértækum kvöðum á markaðnum.

PFS byggir á því að löggjafinn hafi skilgreint ákveðna lágmarkspjónustu í 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, sbr. 4. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta, í þeim tilgangi að tryggja almenningi og fyrirtækjum aðgang að tiltekinni lágmarkspjónustu á viðráðanlegu verði. Slík kvöð sem um ræðir í máli þessu verði ekki lögð á fjarskiptafyrirtæki hér á landi, án skýrrar lagaheimildar.

3.

Aðilar máls deila um hvort hin kærða ákvörðun, hafi verið í samræmi við þau lög og reglur sem gilda um alþjónustu á sviði fjarskipta. Verður því að líta til þeirra lagaheimilda sem gilda um alþjónustu.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/22/EB, um alþjónustu, var innleidd með fjarskipalögum. Í 1. tl. inngangsorða tilskipunarinnar kemur m.a. fram að alþjónustuhugtakið ætti að þróast þannig að það endurspegli tækniframfarir, þróun markaðarins og breyttar kröfur notenda. Endurskoða ber reglulega alþjónustuskyldur sem skilgreindar eru innan bandalagsins með það fyrir augum að leggja til að umfangi þeirra verði breytt eða það endurskilgreint, sbr. 25. liður inngangsorða tilskipunarinnar. Tilskipunin hefur verið í endurskoðun í nokkur ár og m.a. verið lagt til að aðgangur að breiðbandi falli undir alþjónustu.

Samkvæmt 6. tölul. 3. gr. fjarskiptalaga er alþjónusta skilgreind sem afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu. Í 19. gr. laganna er fjallað er um rétt til alþjónustu. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. skulu allir notendur eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeim undantekningum sem greinir í 2. og 4. mgr. 19. gr. laganna. Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. telst þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir til alþjónustu. Samkvæmt heimild í 1. mgr. 20. gr. laganna getur PFS falið einu eða fleiri fjarskiptafyrirtækjum að bjóða alþjónustu, sbr. 19. gr., á ákveðnum gæðum eða eftir þjónustutegundum. Samkvæmt 22. gr. fjarskiptalaga skal innheimta jöfnunargjald af fjarskiptafyrirtækjum sem starfræki fjarskiptanet eða þjónustu sem rennur í jöfnunarsjóð í vörslu PFS sem ætlað er að standa straum af greiðslu fjárframlaga samkvæmt VI. kafla laganna. Jöfnunarsjóðnum er því ætlað að bæta alþjónustuveitandanum það tap eða þá ósanngjörnu byrði sem lögð er á fyrirtækið með alþjónustukvöðinni, sbr. 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga.

Samkvæmt heimild í 3. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga hefur ráðherra sett reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta, nr. 1356/2006. Fram kemur í 3. gr. reglugerðarinnar að megin tilgangur alþjónustu sé að tryggja jafnvægi milli markaðar, sem opnaður hefur verið fyrir samkeppni, og almenningsþarfa fyrir lágmarksfjarskiptaþjónustu með ákveðnum gæðum og á verði, sem miðað við aðstæður í þjóðfélaginu, telst viðráðanlegt. Samkvæmt

4. gr. reglugerðarinnar fellur þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir undir reglur um alþjónustu. Samkvæmt 9. gr. reglugerðarinnar kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun skuli þegar við á leggja skyldur á viðkomandi alþjónustuveitanda að verða við sanngjörnum kröfum hagsmunasamtaka öryrkja um að aðgangur félagsmanna að þeirri fjarskiptaþjónustu sem fellur undir alþjónustu sé tryggður til jafns við aðra notendur. Það hvað felst í þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og telst fela í sér sanngjarna kröfu um aðgang að fjarskiptaþjónustu sem fellur undir alþjónustu hefur síðan verið skýrt nánar í framkvæmd, t.d. í ákvörðunum PFS.

Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 30/2013, um útnefningu Mílu ehf. með alþjónustukvöð, voru engar alþjónustukvaðir lagðar á fjarskiptamarkaðinn að því er varðaði þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir. Með ákvörðun PFS nr. 4/2016 var sú skylda endurnýjuð auk þess sem vísað var til ákvörðunar PFS nr. 30/2013 um að alþjónustukvaðir sem feli í sér þjónustu við notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir hafi verið felldar niður. Þó kemur fram í fyrirvara ákvörðunarinnar að PFS geti tekið ákvörðunina upp ef forsendur breytist verulega, t.d. með nýrri lagasetningu og/eða breytingum á reglugerð um alþjónustu.

4.

Í alþjónustu felst samkvæmt fjarskiptalögum og reglugerð 1356/2007, aðgangur að tilgreindum þáttum fjarskiptaþjónustu, þ.e. almennri talsímaþjónustu, aðstoð talsímavarðar, þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir, gagnaflutningsþjónusta með 128 Kb/s flutningsgetu, aðgangur að neyðarþjónustu og símaskrá auk aðgangs að upplýsingaþjónustu um símanúmer og skal öllum tryggður slíkur aðgangur nema PFS hafi veitt sérstaka undanþágu.

Af ákvæðunum er ekki að sjá að myndsímatúlkaþjónusta sú sem kærandi óskar eftir falli undir hugtakið alþjónusta, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga. Úrskurðarnefndin bendir á að myndsímatúlkaþjónusta sú sem kærandi krefst að sé útveguð af fjarskiptafyrirtækjum á markaði hefur ekki talist til slíkrar þjónustu.

Ekki verður hjá því komist að benda á að myndsímatúlkaþjónusta hefur verið veitt af Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra bæði gegn endurgjaldi og endurgjaldslaus. Endurgjaldslaus myndsímatúlkun hefur síðan verið greidd af Samskiptamiðstöðinni á grundvelli sérstakrar fjárveitingar á fjárlögum ár hvert í gegnum Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Í umsókn kæranda til PFS er sérstaklega vikið að því að Samskiptamiðstöð heyrnarlausra sé eina stofnunin sem starfi á grundvelli íslensks táknmáls og hafi yfir að ráða þekkingu til að veita myndsímatúlkun. Byggir umsókn kæranda á kostnaðaráætlun Samskiptamiðstöðvarinnar. Verkefni Samskiptamiðstöðvarinnar eru m.a. táknmálsúlkun, sbr. c-liður 2. gr. laga nr. 129/1990, sbr. og reglugerð nr. 1058/2003, sbr. og reglugerð nr. 884/2004. Þá er og vísað til gjaldskrár Samskiptamiðstöðvarinnar, nr. 444/2013. Lítur úrskurðarnefndin svo á að

framangreind laga- og reglugerðarákvæði um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra styðji þá niðurstöðu að hafna beri umsókn kæranda þar sem efni hennar falli ekki undir ákvæði fjarskiptalaga um alþjónustu.

Úrskurðarnefndin telur ljóst af framangreindu að þar sem myndsímatúlkaþjónusta hefur ekki verið talin falla undir þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir en hefur hins vegar verið veitt í gegnum mennta- og menningarmálaráðuneytið sé ekki hægt að fella þjónustuna undir alþjónustu í skilningi fjarskiptalaga. Nefndin telur einnig rétt að taka undir þá niðurstöðu PFS að ekki sé hægt að fella þjónustuna undir alþjónustu á grundvelli fjarskiptalaga nema til komi breyting á fjarskiptalögum eða á reglugerð um alþjónustu.

Í ljósi alls framangreinds er hin kærða ákvörðun staðfest.

Þar sem kærandi er ekki notandi fjarskiptaþjónustu sem veitt hefur verið á grundvelli fjarskiptalaga, sbr. 25. liður 3. gr. laganna, verður með vísan til 5. mgr. 13. gr. laga um póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, sbr. og 2. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009, að ákvarða að kæranda beri að greiða málskostnað í ríkissjóð líkt og í úrskurðarorði greinir. Kærandi þurfti ekki að greiða málsskotsgjald og því kemur það ekki til frádráttar í málskostnaðarákvörðun.

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

Hin kærða ákvörðun PFS, nr. 20/2016, frá 16. desember 2016, er staðfest.

Kærandi greiði málskostnað að fjárhæð 1.270.000 kr. í ríkissjóð.

Reykjavík, 28. júní 2017

Þórður Bogason formaður

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring