



Ákvörðun nr. 10/2024

Beiðni Félags heyrnarlausra um að myndsiimatúlkun falli undir reglur um alþjónustu.

(mál nr. 2024040072)

I.

Erindið

(1) Þann 29. apríl 2024 barst Fjaraskiptastofu (hér eftir FST) erindi frá Félagi Heyrnarlausra, kt. 600776-0379, um að stofnunin taki ákvörðun um aðgang heyrnarlausra að fullnægjandi fjarskiptaþjónustu samkvæmt reglum um alþjónustu, skv. 17. gr. laga nr. 75/2021, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 1100/2022,^{1,2} en félagið telur að félagsmenn þess hafi ekki aðgang að fullnægjandi fjarskiptaþjónustu samkvæmt reglunum.

(2) Samkvæmt erindinu er Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra eina stofnun hér á landi sem starfar á grundvelli íslensks tákmarks og hefur veitt myndsiimatúlkþjónustu. Fjármögnun og aðgengi hafi verið takmarkað og ótryggt. Opnunartími þjónustunnar hafi því verið mjög takmarkaður og umfram eftirspurn eftir henni. Þá er vísað til þess að myndsiimatúlkun er veitt allan sólarhringinn og allt árið um kring í Svíþjóð án endurgjalds af sænsku fjarskiptaeftirlitsstofnuninni PTS.

II.

Málavextir

1.2 Bréf FST til Félags heyrnarlausra

(3) Með bréfi, dags. 14. júní 2024, sendi FST félaginu frumálit stofnunarinnar til beiðninnar. Þar var bent á að stofnunin hefði með ákvörðun nr. 20/2016 áður hafnað sambærilegu erindi Félags heyrnarlausra um að myndsiimatúlkun félli undir „þjónusta við öryrkja og notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir“ og þar með undir hugtakið alþjónusta, sbr. 3. mgr. 19. gr. áðurgildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003.³ Í ákvörðuninni kom fram að ef ætlunin hefði verið að myndsiimatúlkun félli undir reglur um alþjónustu hefði þurft að kveða skýrt á um það.

¹ Reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1100/2022.

² Í 1. mgr. 8. gr. segir að ef endanotandi sem rétt á til alþjónustu telur sig ekki hafa aðgang að fullnægjandi fjarskiptaþjónustu samkvæmt reglum um alþjónustu, eða er synjað um slíka þjónustu af fjarskiptafyrirtæki, getur hann borið málið undir Fjaraskiptastofu til ákvörðunar, sbr. 17. gr. laga um Fjaraskiptastofu, nr. 75/2021. 3

Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 20/2016 - Umsókn Félags heyrnarlausra um að myndsiimatúlkun falli undir reglur um alþjónustu samkvæmt lögum um fjarskipti.

Stofnunin taldi að ekki væru fordæmi fyrir því að slík kvöð yrði lögð á fjarskiptafyrirtæki hér á landi, án skýrrar lagaheimildar um að slík þjónusta tilheyrði alþjónustuhugtakinu.

(4) Þá benti FST á að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála tók undir þessa niðurstöðu í máli nr. 1/2017, þ.e.a.s. að breytingu þyrfti til á fjarskiptalögum eða á reglugerð um alþjónustu svo að hægt væri að fella þessu þjónustu undir alþjónustu. Vísað úrskurðarnefndin meðal annars til þess að myndsímatúlkabjónusta hefði ekki verið talin falla undir þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir en hefði hins vegar verið veitt í gegnum mennta- og menningarmálaráðuneytið. Því væri ekki hægt að fella þjónustuna undir alþjónustu í skilningi fjarskiptalaga.

(5) Síðan þá hafa tekið gildi ný lög um fjarskipti nr. 70/2022 (hér eftir fjarskiptalög), og afleidd reglugerð nr. 1100/2022 um alþjónustu á sviði fjarskipta, en með lögnum var innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972 um setningu evrópskra reglna um rafræn fjarskipti og leystar voru af hólmi eldri gerðir. FST greindi frá því að með innleiðingu voru gerðar allnokkrar breytingar á gildandi efnisreglum á sviði fjarskipta. Aftur á móti var ekki mikið um efnislegar breytingar inntaki og umfangi þjónustutegunda innan alþjónustu en tekið er sérstaklega fram í frumvarpi nýrra fjarskiptalaga að gert væri ráð fyrir að þeim færi fækkandi.

(6) Málin hefðu þróast á þann veg og alþjónustukvöðum hefði fækkað síðasta áratuginn. Árið 2013 var það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. ákvarðanir nr. 30 og 31/2013^{4,5} að aðstæður á fjarskiptamarkaði hefðu þróast með þeim hætti að ekki væri þörf á því að viðhafa sérstakar kvaðir um að veita talsímaþjónustu, gefa út símaskrá og annast upplýsingaþjónustu um símanúmer. Slík þjónusta stæði notendum til boða á markaðsforsendum á viðráðanlegum kjörum. Var því alþjónustukvöðum aflétt af Símanum hf. og Já upplýsingaveitum ehf. Kvöð á Mílu ehf. um að útvega notendum tengingu við grunnnetið var síðan ekki endurnýjuð árið 2022. Eftir stendur Neyðarlínan ohf. sem alþjónustuveitandi í þeim tilgangi að tryggja að einstaka heimili og vinnustaðir verði ekki sambandslaus með öllu vegna niðurlagningu PSTN kerfisins og fjarskiptaneta.

(7) Árið 2017 varð síðan gerð sú breyting að jöfnunarsjóður alþjónustu var lagður niður sem sérgreindur sjóður. Eftir þessa breytingu rann álagt jöfnunargjald skv. fjarskiptalögum á fjarskiptafyrirtæki beint í ríkissjóð. Nú er gert ráð fyrir að ríkissjóður fjármagni þann kostnað sem fellur til kvaða sem kunna verða lagðar á markaðinn og mögulega ósanngjarna byrði vegna þeirra. Það var því gerð sú breyting með nýjum fjarskiptalögum nr. 70/2022 að ekki var lengur lagt á fjarskiptafyrirtækin sérstakt jöfnunargjald alþjónustu.

(8) Hvað varðar veitta þjónustu í Svíþjóð, sem vísað var til í erindi Félagi heyrnarlausra, þá benti FST á að það fyrirkomulag fjármögnunar er öðruvísi. Sænska ríkið fjármagnar þjónustuna með almennri skattinnheimtu. Sænska fjarskiptaeftirlitsstofnunin PTS fær síðan úthlutað

⁴ Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 30/2013 - um útnefningu Mílu ehf. með skyldu til að veita aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið og um að ekki sé ástæða til að fella á alþjónustuskýldur í tengslum við aðgang að talsímaþjónustu, aðgang að gagnaflutningsþjónustu, rekstur almenningssíma og þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir.

⁵ Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 31/2013 - Aflétting alþjónustukvaða Já upplýsingaveitna hf. og afturköllun leyfis til notkunar á símanúmerinu 118.

fjárframlagi og hefur umsjón með því að þjónustan sé veitt. Nánar um þetta fyrirkomulag vísaði stofnunin til umfjöllunar á bls. 5 í ákvörðun PFS nr. 20/2016.⁶

(9) Alþjónusta er afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum á viðráðanlegu verði sem að neytendur, líka neytendur með sérþarfir, eiga rétt á. Líkt og fram kemur á bls. 2 í erindi Félags heyrnarlausra þá eiga aðildarríkin að sjá til þess, skv. 4. mgr. 85. gr. fjarskiptatilskipunar nr. 2018/1972, að tjáskiptaþjónustur (e. relay services) séu í boði og á viðráðanlegu verði.

(10) Myndsímatúlkun er í boði hérlendis af Samskiptamiðstöð heyrnalausra og heyrnarskertra en sú stofnun er fjármögnuð af íslenska ríkinu.⁷ Þessi þjónusta hefur ekki verið skilgreind sérstaklega sem tegund fjarskiptaþjónustu innan alþjónustu. Þrátt fyrir að hún sé aðeins í boði á tilteknum tíma og umfram eftirspurn er eftir henni, þá breytir það því ekki að nýlegar breytingar á lagaumhverfi fjarskipta felldu ekki myndsímatúlkun undir alþjónustu í skilningi fjarskiptalaga og reglugerðar nr. 1100/2022.

(11) Að þessum atriðum virtum og með vísan til forsendna í ákvörðun PFS nr. 20/2016, þá væri það frumálit FST að stofnunin gæti ekki tekið ákvörðun í þá veru að félagsmenn Félags heyrnarlausra hefðu ekki aðgang að fullnægjandi fjarskiptaþjónustu skv. reglum um alþjónustu. Félagi heyrnalausra var gefinn kostur á að koma frekari sjónarmiðum að í málinu og tjá sig um þetta álit FST. Svarfrestur var veittur til 28. júní 2024.

1.3 Athugasemdir Félags heyrnarlausra

(12) Með bréfi, dags. 28. júní 2024, bárust sjónarmið félags heyrnalausra, ásamt bréf Mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra, dags. 13. júní 2019 (fylgiskjal nr. 1).

(13) Í svari Félags heyrnalausra var vísað til þess að samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 70/2022 um fjarskipti skal íslenska ríkið stuðla að því að öllum landsmönnum bjóðist aðgangur að fjarskiptaþjónustu. Samkvæmt 21. lið. 1. mgr. 5. gr. laganna er hugtakið „fjarskipti“ skilgreint sem hvers konar sending og móttaka tákna, merkja, mynda og hljóða eða hvers konar boðmiðlun eftir þráðum eða með þráðlausri útbreiðslu eða öðrum rafsegulfræðilegum aðferðum. Þá tekur hugtakið „fjarskiptaþjónusta“ til fjarskiptaþjónustu milli einstaklinga í skilningi fjarskiptalaga.

(14) Félag heyrnarlausra bendir á í þessu sambandi að ekkert fjarskiptafyrirtæki á Íslandi sinnir þjónustu við táknumálstalandi fólk þannig að það fái notið réttar síns eins og 2. gr. fjarskiptalaga boðar. Samskiptamiðstöð sinnir vissulega myndsímatúlkun en er ekki fjarskiptafyrirtæki í skilningi fjarskiptalaga. Döff nota myndsímatúlkun á sama hátt og heyrandi noti símann; afla upplýsinga um ýmiss konar þjónustu eða viðskipti, panta tíma hjá læknum, fá símaráðgjöf hjá fjármálastofnunum eða á heilsugæslustöðvum, símaviðtöl við kennara og aðra. Allt eru þetta erindi og þjónustu sem heyrandi landsmenn geta sinnt fyrir tilstilli aðgangs

⁶ Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 20/2016 - Umsókn Félags heyrnarlausra um að myndsímatúlkun falli undir reglur um alþjónustu samkvæmt lögum um fjarskipti.

⁷ Menningar- og viðskiptaráðuneyti (2023). Sjá nánar: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2023/09/13/Frumvarp-til-fjarlaga-2024-Ahersla-sett-a-baetta-tulkathjonustu-heyrnarlausra-og-heyrnarskertra/>

að fjarskiptaþjónustu, án þess að vera rukkaðir sérstaklega um þjónustuna líkt og döff. Það fjármagn sem Samskiptamiðstöð hefur ráðstafað í umrædda þjónustu er tekið af takmörkuðu fjármagni sem ríkið veitir Samskiptamiðstöð til að veita táknmálstúlkun í daglegu lífi döff, s.s. til túlkunar í atvinnulífi eða öðrum viðburðum í lífi döff, t.d. við brúðkaup, jarðarfarir og fleira. Eðlilega er mikil eftirspurn að fjarskiptaþjónustu fyrir döff, sem kemur þá niður á framboði táknmálþjónustu á öðrum sviðum daglegs lífs þeirra vegna skorts á fjármagni.

(15) Íslenska ríkið hefur ekki veitt sérstakt fjármagn til Samskiptamiðstöðvar vegna myndsímatúlkabjónustu þar sem um sé að ræða fjarskiptaþjónustu og Samskiptamiðstöð sé ekki fjarskiptafyrirtæki. Var það mat mennta- og menningarmálaráðherra árið 2019 að það félli utan lögákveðins hlutverks samskiptamiðstöðvar skv. lögum nr. 129/1990 að veita myndsímatúlkabjónustu, sbr. fylgiskjal 1. Þá sagði orðrétt í álit ráðherra:

(16) „Samkvæmt fjarskiptalögum og reglugerð um alþjónustu hvílir sú skylda á Póst- og fjarskiptastofnun að tryggja að öryrkjar eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir fái notið fjarskiptaþjónustu til jafns við aðra notendur. Samskiptamiðstöð sinnir nú þessari þjónustu en telur að svo hægt sé að veita þjónustuna áfram miðað við aukna eftirspurn verði að koma til aukið fjármagn. Í ljósi þess að þjónustan fellur utan lögbundins hlutverks Samskiptamiðstöðvar, og að öllu framangreindu virtu, er það mat ráðuneytisins að Póst- og fjarskiptastofnun beri að tryggja áframhaldandi þjónustu við heyrnarlausra eða heyrnarskerta í samstarfi við Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskerta.“⁸

(17) Óháð því að afstaða FST sé sú að myndsímatúlkun falli ekki undir alþjónustu í skilningi fjarskiptalaga og reglugerðar nr. 1100/2022 þá verður að teljast óumdeilt að heyrnarlausir og heyrnarskertir hafa ekki aðgengi að fjarskiptaþjónustu til jafns við heyrandi landsmenn. Bersýnilegt er að án myndsímatúlkabjónustu sem veitt hefur verið af hálfu Samskiptamiðstöðvar væri heyrnarlausum og öðrum þeim sem reiða sig á táknmál til tjáningar og samskipta synjað um eðlilegan aðgang að fjarskiptaþjónustu.

(18) Lögákveðið hlutverk Fjarskiptastofu er að annast eftirlit með framkvæmd laga um fjarskipti, sbr. a-liður 1. mgr. 2. gr. laga nr. 75/2021 um að Fjarskiptastofu og þar með eftirlit með aðgengi að fjarskiptaþjónustu. Þá liggur fyrir að FST ber skv. e-lið 1. mgr. 7. gr. laganna að gæta hagsmuna almennings, meðal annars með því að tryggja hag notenda sem best, þ.m.t. einstakra þjóðfélagshópa, þar á meðal öryrkja. Í 3. mgr. 13. gr. laganna er síðan kveðið á um skyldu Fjarskiptastofu til að vinna gegn hindrunum í vegi fjarskiptaþjónustu.

(19) Líkt og greinir í frumáliti FST þá á íslenska ríkið að sjá til þess, skv. 4. mgr. 85. gr. fjarskiptatilskipunar nr. 2018/1972, að tjáskiptaþjónustur (e. relay services) séu í boði og á viðráðanlegu verði. Ekki verður annað ráðið af frumálitinu en að FST telji myndsímatúlkun til tjáskiptaþjónustu í skilningi fjarskiptatilskipunarinnar. Fyrir liggur hins vegar álit ráðherra um að það falli utan lögákveðins hlutverks Samskiptamiðstöðvar að veita slíka þjónustu, sbr. fylgiskjali nr. 1.

(20) Félag heyrnarlausra tekur undir það mat ráðherra að Fjarskiptastofu beri að tryggja fjarskiptaþjónustu við döff í samstarfi við Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskerta.

⁸ Bréf Mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskerta, dags. 13. júní 2019 (fylgiskjal 1 með athugasemdum Félags heyrnarlausra).

Ef myndsiðmatúlkun fellur ekki undir alþjónustu að mati Fjarskiptastofu ber stofnuninni með vísan til framanritaðs að veita döff aðgengi að fjarskiptaþjónustu og tryggja hag þeirra sem best með öðrum hætti, sbr. a-liður 1. mgr. 2. gr. og e-liður 1. mgr. 7. gr. laga nr. 75/2021. Þá er Fjarskiptastofu skylt að vinna gegn hindrunum sem standi í vegi fjarskiptaþjónustu, sbr. 3. mgr. 13. gr. laganna.

III.

Forsendur og niðurstaða

3.1. Almennt

(21) Með lögum nr. 70/2022 um fjarskipti voru leyst af hólmi eldri fjarskiptalög nr. 81/2003. Lagasetningin byggir á fjarskiptaregluverki Evrópusambandsins eða Kóðanum svo kallaða sem er tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2018/1972/EU.

(22) Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. fjarskiptalaga skal íslenska ríkið skal stuðla að því, eftir því sem unnt er, að öllum landsmönnum og fyrirtækjum bjóðist aðgangur að fjarskiptaþjónustu og háhraðanetum, þ.m.t. föstum og þráðlausum netum, eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögnum.

(23) Samkvæmt 7. tölul. 1. mgr. 5. gr. fjarskiptalaga er alþjónusta „*Afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru neytendum á viðráðanlegu verði í samræmi við ákvæði laga þessara.*“

(24) Í X. kafli. fjarskiptalaga er fjallað um alþjónustu. Í 62. gr. fjarskiptalaga er kveðið á um rétt neytenda til alþjónustu á viðráðanlegu verði en þar segir eftirfarandi:

„Neytendum skal á lögheimili eða aðsetri samkvæmt skráningu hjá Þjóðskrá Íslands tryggður aðgangur á viðráðanlegu verði að nothæfri netaðgangspjónustu og símaþjónustu með tilgreindum gæðum, þ.m.t. tengingu sem liggur að baki.

Þjónustutegundir innan alþjónustu eru ekki bundnar tiltekinni tækni.

Neytandi getur óskað eftir að tenging skv. 1. mgr. verði takmörkuð við stuðning við símaþjónustu.

Réttur til alþjónustu skv. 1. mgr. er ekki fortakslaus og getur verið háður takmörkunum vegna kostnaðar, landfræðilegra aðstæðna eða annars óhagræðis. Ágreiningur um synjun þjónustu skal borinn undir Fjarskiptastofu til ákvörðunar.

Réttur til alþjónustu á viðráðanlegu verði samkvæmt lögum þessum skal einnig ná til örfélaga í skilningi laga um ársreikninga á stöðum þar sem þau eru með heilsársstarfsemi.

Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um þá þjónustu og aðgerðir sem neytendum skulu standa til boða í gegnum viðkomandi tengingu. Á meðal þess sem ráðherra getur kveðið á um í reglugerð eru nánari viðmið um virkni, gæði og tæknilega eiginleika sem netaðgangspjónusta skal að lágmarki búa yfir.“

(25) Í 64. gr. er kveðið á um aðgengi að alþjónustu en þar segir í 1. mgr. ákvæðisins:

„Ef markaðskönnun og viðbótarsannanir, ef þörf krefur, leiða í ljós að neytendur hafa ekki, vegna viðskiptasjónarmiða fjarskiptafyrirtækja, aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma getur Fjarskiptastofa útnefnt fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með alþjónustuskyldur til að tryggja öllum landsmönnum fullnægjandi alþjónustu skv. 62. gr. Við útnefningu samkvæmt ákvæði þessu skal gæta jafnræðis, hlutleysis og gagnsæis. Kveða má á um skyldu til að veita þjónustu á ákveðnum svæðum eða eftir þjónustutegundum.“

(26) Um þjónustutegundir innan alþjónustu og útfærslu ráðstafana samkvæmt framangreindum 62. og 64. gr. fjarskiptalaga er getið um í reglugerð nr. 1100/2022 um alþjónustu á sviði fjarskipta. Þar segir í 4. gr. reglugerðarinnar um tegundir fjarskiptaþjónustu innan alþjónustu:

„Endanotendum sem uppfylla skilyrði 5. gr. skal tryggður aðgangur á viðráðanlegu verði að eftirfarandi fjarskiptaþjónustu, sem fellur undir reglur um alþjónustu:

- 1. símaþjónustu og*
- 2. nothæfri netaðgangspjónustu.*

Réttur til alþjónustu er þó ekki fortakslaus. Hann getur verið háður takmörkunum vegna kostnaðar, landfræðilegra aðstæðna eða annars óhagræðis, sbr. einkum 12. gr.

Fjarskiptastofa skal leitast við að tryggja öllum fjarskiptafyrirtækjum viðeigandi hvata, óháð útnefningu samkvæmt III. kafla, til að veita þjónustu samkvæmt 1. mgr. með hagkvæmum hætti.“

(27) Samkvæmt 44. tölul. 5. gr. fjarskiptalaga er símaþjónusta skilgreind sem „Almenn fjarskiptaþjónusta sem gerir kleift að hefja og taka við, beint eða óbeint, innanlandssímtölum og/eða millilandasímtölum með númeri eða númerum úr landsbundnu eða alþjóðlegu númeraskipulagi.“ Felur þetta í sér munnlegt samtal yfir almennt fjarskiptanet (óháð tækni), sbr. athugasemd um 62. gr. í frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga nr. 70/2022.

(28) Samkvæmt 29. tölul. 5. gr. fjarskiptalaga er Netaðgangspjónusta skilgreind svo: „Almenn fjarskiptaþjónusta sem veitir aðgang að netinu og þar með tengingu við því sem næst alla endapunkta þess, án tillits til þeirrar nettækni og endabúnaðar sem notaður er“.

(29) Samkvæmt 36. tölul. 5. gr. fjarskiptalaga er hugtakið Nothæf netaðgangspjónusta skilgreint svo: „Virgni, gæði og tæknilegir eiginleikar sem netaðgangspjónusta skal að lágmarki búa yfir þannig að þjónustan geti komið notendum að gagni í daglegu lífi.“

(30) Þá er kveðið á um í 8. gr. reglugerðar nr. 1100/2022 að ef endanotandi sem rétt á til alþjónustu telur sig ekki hafa aðgang að fullnægjandi fjarskiptaþjónustu samkvæmt reglum

um alþjónustu, eða er synjað um slíka þjónustu af fjarskiptafyrirtæki, getur hann borið málið undir Fjarskiptastofu til ákvörðunar, sbr. 17. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.

3.2. Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 20/2016 og úrskurður Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2017

(31) Í ágúst árið 2016 barst stofnuninni umsókn Félags heyrnarlausra um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna myndsiðmatúlkunar sem félagið vildi meina að heyrði undir reglur um alþjónustu. Með ákvörðun nr. 20/2016 hafnaði stofnunin því m.a. á þeim forsendum að myndsiðmatúlkun félli ekki undir „þjónustu við öryrkja og notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir“ og þar með undir hugtakið alþjónusta, sbr. þágildandi 3. mgr. 19. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003 (fjarskiptalög). Félag heyrnarlausra ætti því ekki rétt á að hin tilgreinda þjónusta væri fjármögnuð í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu.

(32) Með kæru til úrskurðarnefndarinnar dags. 10. janúar 2017, var ákvörðun PFS nr. 20/2016 kærð og krafðist Félag heyrnarlausra þess að ákvörðunin yrði felld úr gildi og lagt yrði fyrir PFS að fallast á umsókn kæranda. Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 1/2017, var m.a. tekið undir niðurstöðu PFS um að ekki væri hægt að fella þjónustuna undir alþjónustu á grundvelli fjarskiptalaga nema til kæmi breyting á fjarskiptalögum eða reglugerð um alþjónustu. Ákvörðun PFS nr. 20/2016 var staðfest.

3.3. Þróun alþjónustu

(33) Alþjónusta er sú lágmarksfjarskiptaþjónusta sem skal standa notendum til boða á viðráðanlegu verði þannig að hún komi þeim að notum í daglegu lífi. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun og lögum um fjarskipti er vikið að þróun alþjónustu. Þar kemur fram að þróun evrópsks fjarskiptaregluverks hefur ekki orðið á þann veg að ný tækni og/eða þjónustuframboð hafi með beinum hætti verið felld undir alþjónustu. Slíkt hefði í mörgum tilvikum kallað á nýja fjárfestingu og uppbyggingu á fjarskiptainnvíðum sem eðlilegt hefði þótt að ætti sér stað á markaðsforsendum eftir því sem hægt væri. Þá verður að hafa í huga bakgrunn alþjónustu, sbr. það sem áður er rakið, en með henni var ætlunin að tryggja ákveðna lágmarksþjónustu sem notendum stóð almennt til boða á meðan fjarskiptastarfsemi var almennt ríkisrekin í Evrópu. Það er þó ekki þar með sagt að alþjónusta megi ekki fylgja tækninýjungum og þörfum hins almenna notanda.⁹

(34) Þó gert hafi verið ráð fyrir því að eðli alþjónustunnar geti tekið breytingum í takt við þarfir og tækni þá hafa síðustu ár verið gerðar litlar breytingar á inntaki og umfangi þjónustutegunda innan alþjónustu. Sérstaklega var tekið fram í frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga nr. 70/2022 að gert væri fremur ráð fyrir að tegundum alþjónustu færi fækkandi. Umfang alþjónustunnar var því ekki útvíkkað með nýjum fjarskiptalögum þegar þau tóku gildi þann 1. sept. árið 2022.

(35) Þetta kemur jafnframt fram í umsögnum Félags heyrnarlausra til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um frumvörp til nýrra fjarskiptalaga.¹⁰ Þar tekur félagið fram að ekki sé verið að rýmka alþjónustuhugtakið í regluverki um fjarskipti svo að það taki til

⁹ Sjá kafla 3.2. *Alþjónusta í fjarskiptum* í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun og lögum um fjarskipti (gjaldtaka fyrir tíðnir og alþjónusta). 148. löggjafarþing 2017–2018. Þingskjal 653 — 454. mál. Sótt af: <https://www.althingi.is/altext/pdf/148/s/0653.pdf>

¹⁰ Umsagnir Félags heyrnarlausra við frumvörp til laga um fjarskipti. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/erindi/151/151-398.pdf>

myndsímatúlkapjónustu. Jafnframt segir í umsögnum að félagið telur að þessi réttindi væru ekki tryggð í núgildandi löggjöf og reglugerðum um fjarskipti og að úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 1/2017 hafi í raun staðfest það. Að mati félagsins væri með drögum að frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga horfið enn lengra frá því.¹¹

3.4 Um bréf Mennta- og menningarmálaráðuneytis

(36) Bréf Mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskerta er dagsett þann 13. júní 2019 og því ritað í tíð eldri fjarskiptalaga. Þar kemur fram það mat ráðuneytisins að Póst- og fjarskiptastofnun (nú Fjarskiptastofa) beri að tryggja áframhaldandi þjónustu við heyrnarlausra eða heyrnarskerta í samstarfi við Samskiptamiðstöð. Virðast það mat byggja á 9. gr. áðurgildandi reglugerð nr. 1356/2007 um að PFS þegar við ætti að leggja skyldur á viðkomandi alþjónustuveitanda að verða við sanngjörnum kröfum hagsmunasamtaka öryrkja um aðgangur félagsmanna að þeirri fjarskiptaþjónustu sem fellur undir alþjónustu sé tryggður til jafns við aðra notendur.

(37) Jafnframt kemur fram í bréfi ráðuneytisins að það falli utan lögbundins hlutverks Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra að veita myndsímatúlkapjónustu. Sú þjónusta hafi byrjað sem tilraunaverkefni árið 2007 og var enn í boði en eftirspurn eftir henni hafi aukist á undanförunum árum. Þjónustan hafi verið fjármögnuð með félagslegum sjóði Samskiptamiðstöðvarinnar, sem er fjármagn sem hugsað sé til endurgjaldslausrar túlkunar í daglegu lífi táknmálstalandi fólks.

3.5 Niðurstaða

(38) Krafa samkvæmt erindi Félags heyrnarlausra lýtur að því að Fjarskiptastofa taki ákvörðun um aðgang heyrnarlausra að fullnægjandi fjarskiptaþjónustu samkvæmt reglum um alþjónustu, skv. 17. gr. laga nr. 75/2021, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 1100/2022. Í raun snýr krafan að því að stofnunin taki ákvörðun þess efnis að myndsímatúlkapjónusta falli undir alþjónustuhugtakið og þar af leiðandi ætti þjónustan að vera fjármögnuð úr opinberum sjóðum sem slík. Þessu verður að halda til haga því að félagsmönnum félagsins, líkt og öðrum neytendum hérlendis, er þegar tryggður aðgangur að skilgreindri alþjónustu.

(39) Í 1. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga segir „*Neytendum skal á lögheimili eða aðsetri samkvæmt skráningu hjá Þjóðskrá Íslands tryggður aðgangur á viðráðanlegu verði að nothæfri netaðgangspjónustu og símaþjónustu með tilgreindum gæðum, þ.m.t. tengingu sem liggur að baki.*“ Þá segir í 6. mgr. 62. gr. að í reglugerð ráðherra sé kveðið nánar á um þá þjónustu og aðgerðir sem neytendum skal standa til boða í gegnum viðkomandi tengingu. Samkvæmt reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1100/2022 er sú fjarskiptaþjónusta, sem fellur undir reglur um alþjónustu annars vegar símaþjónusta og hins vegar nothæf netaðgangspjónusta, sbr. 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar. Myndsímatúlkapjónusta er því ekki þjónustutegund innan alþjónustu.

(40) Ekki er lengur lagt á fjarskiptafyrirtækin sérstakt jöfnunargjald alþjónustu og nú er gert ráð fyrir að ríkissjóður fjármagni þann kostnað sem fellur til alþjónustukvaða sem kunna verða lagðar á markaðinn og mögulega ósanngjarna byrði vegna þeirra. Myndsímatúlkapjónusta hefur verið fjármögnuð af Samskiptamiðstöðinni á grundvelli sérstakrar fjárveitingar á

¹¹ Sjá umsagnir Félags heyrnarlausra til Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis um frumvörp til laga um fjarskipti. Sótt af <https://www.althingi.is/alttext/erindi/151/151-398.pdf>

fjárlögum ár hvert í gegnum Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Þrátt fyrir álit ráðuneytisins frá árinu 2019 um að Fjarskiptastofa eigi að tryggja áframhaldandi þjónustu við heyrnarlausra eða heyrnarskerta, með vísan til þágildandi reglugerðar um alþjónustu, þá var ekki gert ekki ráð fyrir að slík þjónusta yrði felld undir alþjónustu í fjarskiptalögum nr. 70/2022 né núgildandi reglugerð nr. 1100/2022 um alþjónustu á sviði fjarskipta .

(41) Sú kvöð sem hér er gerð krafa um verður ekki lögð á fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, án skýrrar lagaheimildar um að slík þjónusta falli undir alþjónustuhugtakið eða ákvörðun sé tekin um slíkt af ráðherra. Verður því óhjákvæmilega að hafna kröfu Félags heyrnalausra.

Ákvörðunarorð

- 1. Kröfu Félags heyrnalausra um að myndsímatúlkabjónusta falli undir hugtakið alþjónusta, samkvæmt reglum um alþjónustu, skv. 17. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 1100/2022, er hafnað.**
- 2. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu getur aðili einnig borið ákvörðun stofnunarinnar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.**

Fjarskiptastofa, 28. ágúst 2024

Hrafnkell V. Gíslason

Arnar Stefánsson