

# Hálózatsemlegesség és médiaszabadság

## Az FCC szabályozási javaslatának kommentárja

Polyák Gábor

### 1. A hálózatsemlegesség jelentősége

Az elmúlt évek legélénkebb médiaszabályozási, kommunikációpolitikai vitája az ún. „hálózatsemlegesség” (*net neutrality*) kérdéséről folyt. Annak ellenére, hogy a vita a médiarendszer jövőbeli alakulását, illetve a vélemény- és médiaszabadság gyakorlásának kereteit alapvetően befolyásolja, jelentős érvek és ellenérvek jobbra csak amerikai szerzőktől és piaci szereplőktől hangzottak el. Ez nagyrészt indokolható az amerikai és az európai távközlési jog néhány jelentős különbségével. Az Európai Bizottság a közösségi hírközlési keretszabályozás tavaly lezárult felülvizsgálata során lényegében a vita jelenlegi állásának megfelelően alakította ki és rögzítette az európai álláspontot,<sup>1</sup> Magyarországon pedig egy szűk szakmai körön kívül a kérdés gyakorlatilag nem került napirendre.<sup>2</sup> A vita olyan, egyébként igencsak eltérő érdekeket követő szereplőket állított azonos oldalra, mint Lawrence Lessig, a Google és a Microsoft. E szereplők különböző megfontolásokból mindannyian a hálózatsemlegesség fenntartásában érdekeltek. Velük szemben alapvetően a szélessávú hálózatokat üzemeltető távközlési szolgáltatók és a hardver-fejlesztők állnak, akik maguk mellett tudhatnak számos független támogatót a technológia és a közgazdaságtan területéről. Ebből is látható, hogy a vita nem egyszerűsíthető le a „jó” és a „rosszak” vitájává, és mindkét oldalnak súlyos és meggyőző érvei vannak. A vita egészének áttekintése nem csak ezen írás kereteit, de a szerző lehetőségeit is meghaladná; az interneten minden releváns hozzászólás fellelhető.<sup>3</sup>

Az internetes kommunikációban a hálózatüzemeltető távközlési szolgáltatók eddig ténylegesen és jogilag is olyan szereplőként jelentek meg, amelyek az általuk továbbított vagy hozzáférhetővé tett közlés tartalmát nem befolyásolják, és ennek megfelelően azért nem is viselnek felelősséget.<sup>4</sup> E vállalkozások szempontjából a hálózatsemlegesség éppen azt jelenti, hogy semmilyen módon nem avatkoznak bele a hálózaton átvitt információk tartalmába,

---

<sup>1</sup> A hálózatsemlegesség kérdéséről a Bizottság 2010 júniusában konzultációt kezdeményezett, ld. Questionnaire for the public consultation on the open internet and net neutrality in Europe, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommerce/library/public\\_consult/net\\_neutrality/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommerce/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm)

<sup>2</sup> Ld. különösen Pápai Zoltán - Urbán Ágnes: Ki fizeti a révényt? A hálózat-semlegesség vita közgazdasági háttere, Infokommunikáció és Jog 2009/3. 79-84. old.; Ferge Dávid - Simon Ádám: Beszámoló „A hálózati semlegesség közgazdasági és szabályozási kérdései” című workshopról, Infokommunikáció és Jog 2009/1. 30-31. old.

<sup>3</sup> Ld. például az International Journal of Communication 2007/1. számát, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/issue/view/1>, illetve Marsden, Christopher T.: i.m. Net Neutrality. Towards a Co-regulatory Solution, 2010, <http://www.bloomsburyacademic.com/pdf%20files/NetNeutrality.pdf>, továbbá összefoglalóan Schwartz, Marius - Weiser, Philp J.: Introduction to a Special Issue on Network Neutrality, Review of Network Economics, March 2009, [http://www.bateswhite.com/news/pdf/schwartz\\_et\\_al\\_RNE\\_mar09.pdf](http://www.bateswhite.com/news/pdf/schwartz_et_al_RNE_mar09.pdf)

<sup>4</sup> Ld. az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi kérdéseiről szóló 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv; az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény

azokat nem válogatják, nem rangsorolják, nem módosítják. Ez az ún. „*common carrier*”<sup>5</sup> pozíció mindaddig a hálózatüzemeltetők számára is a legjobb megoldást – a legegyszerűbb üzleti modellt és a legkevesebb szabályozási terhet – jelentette, amíg az egyes szolgáltatások a rendelkezésre álló átviteli kapacitásoknak csak elenyésző hányadát foglalták le. Ahogy azonban egyes szolgáltatások sávszélesség-igénye, illetve a jelátvitel megbízhatóságára, minőségére vonatkozó igénye megnőtt<sup>6</sup>, a távközlési szolgáltatók új üzleti modellek kialakításában lettek érdekelték. Az új – Sidak szerint a távközlésben és a médiában alkalmazott üzleti modellek konvergenciájaként létrejött<sup>7</sup> – üzleti modell lényege, hogy a különböző tartalmak különböző feltételekkel férhetnek hozzá az átviteli kapacitásokhoz és végső soron a felhasználókhöz. Szemben azzal a jelenlegi megoldással, amely a távközlési hálózatok üzemeltetésének és fejlesztésének költségeit kizárólag a végfelhasználókra kirótt díjakból fedezi, az új modell új bevételi forrásként a különböző tartalomszolgáltatások és alkalmazások szolgáltatóira kirótt díjakra is támaszkodik.<sup>8</sup> A megoldás értékelésénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy az internet felhasználói és tartalomszolgáltatói között korántsem olyan éles a határ, mint a hagyományos média közönsége és szolgáltatói között; az internetes kommunikációban a felhasználó bármelyik pillanatban aktív tartalomszolgáltatóvá válhat, akár egy blogbejegyzés elkészítésével, akár egy hálózati alkalmazás kifejlesztésével és közzétételével.

Az üzletimodell-váltás műszaki előfeltétele azoknak a módszereknek és eszközöknek a fejlődése, amelyek lehetővé teszik az interneten továbbított információk, illetve adatcsomagok tartalmának hatékonyabb ellenőrzését és szűrését. Ez ma már nem csak az információ küldője és fogadója szerinti megkülönböztetést teszi lehetővé, hanem az alkalmazás típusa, az információ tartalma, a napszak és számos egyéb szempont szerinti szűrést is.<sup>9</sup> A hálózati adatcsomagok továbbítása alapvetően a tartalmukra tekintet nélkül történik, és a rendszer a továbbítás sikerét egyetlen adatcsomag esetében sem garantálta; ebben az ún. „best effort” környezetben minden adatcsomag egyenrangú. Az adatcsomagok közötti megkülönböztetésnek számos előnye lehet, különösen hálózat-biztonsági, szolgáltatás-minőségi és kapacitás-gazdálkodási szempontokból.<sup>10</sup>

Mindezek alapján a „hálózatsemlegesség” lényege az, hogy „a szélessávú internet szolgáltatók a fogyasztóktól kizárólag az internethez való hozzáférésért szednek díjat, nem részesítenek előnyben egyes tartalmakat másokkal szemben, és a tartalomszolgáltatóktól nem kérnek ellenszolgáltatást az információk szélessávú hálózaton való továbbításáért”.<sup>11</sup> A

---

<sup>5</sup> van Cuilenburg, Jan - McQuail, Denis: Médiapolitikai paradigmaváltások, in: Polyák Gábor: Médiapolitikai szöveggyűjtemény. A médiapolitika fogalma és fejlődési irányai, Gondolat Kiadó, 2010. 244. old.

<sup>6</sup> „A Google tulajdonában lévő YouTube-nak ma például akkora a sávszélesség-igénye, mint az egész internetnek volt 2000-ben. A YouTube adatforgalma ma már – egyes becslések szerint – az internetforgalom 10 százalékát teszi ki.” Szabó Gergely (eszg): Ismét kritikus korszakhoz érhet az internet, Index, 2007. 07. 03. <http://index.hu/tech/net/goonet0703/>

<sup>7</sup> Sidak, Gregory J.: What is Net Neutrality Debate Really About? International Journal of Communication 2007/1, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/177/95>

<sup>8</sup> Ennek közgazdasági összefüggéseiről ld. Sidak, Gregory J.: i.m.

<sup>9</sup> Ennek technikai hátterét ld. Peha, Jon M.: The Benefits and Risks of Mandating Network Neutrality and the Quest for a Balanced Policy, International Journal of Communication 2007/1, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/154/90>

<sup>10</sup> Peha, Jon M.: i.m.

Peha példaként említi, hogy a hálózatüzemeltető nem csak a szöveges és a zenei információk között képes különbséget tenni, hanem akár külön árat határozhat meg a hallgatottsági listák élén álló zeneszámok továbbításáért. Sőt az a lehetőség is fennáll, hogy a hálózatüzemeltető az információ tartalma alapján különböző árakat alkalmazzon az információ egyes fogyasztóira, és különböző árakat alkalmazzon a különböző tartalmakhoz kapcsolódó reklámok továbbításáért a tartalomszolgáltatóra.

<sup>11</sup> Robert W. Hahnt és Scott Wallstent idézi Marsden, Christopher T.: i.m. 29. old.

hálózatsemlegességi vita pedig végső soron arról szól, hogy súlyosabb érvek szólnak-e az internet jelenlegi, minden tartalom számára azonos hozzáférési feltételeket biztosító működési módjának fenntartása mellett, mint a hálózatüzemeltetőknek a tartalmak és ezzel együtt a tartalomszolgáltatók megkülönböztetése, rangsorolása iránti igényei mellett.

Az internet eredeti architektúrája az ún. end-to-end modellt követi, aminek a lényege az, hogy „az innováció elsősorban a hálózat 'pereméről', 'végéről' érkezik az alkalmazások versenyén keresztül”; a hálózat maga a lehető legegyszerűbb, a hálózat intelligenciáját pedig a hálózat végpontjain fejlesztett alkalmazások biztosítják.<sup>12</sup> Az internet olyan „általános célú technológia”, amely „nem önmagában értékes”, hanem azáltal, hogy „lehetővé teszi a felhasználók részére, hogy létrehozzák mindazt, amire szükségük van vagy amit szeretnének”.<sup>13</sup> E megoldás előnye, hogy a hálózat fejlesztésében nagyon sokan részt tudnak venni anélkül, hogy a fizikai (távközlő) hálózat tulajdonosaival közvetlen kapcsolatban lennének. Az innovációban résztvevők körét éppen az nyitja a legszélesebbre, hogy maguk a fizikai infrastruktúra tulajdonosai alig rendelkeznek ellenőrzéssel a hálózatot használó alkalmazások fölött, és maga a hálózat műszakilag teljesen nyitott a végpontokon megvalósuló bármilyen fejlesztésre. A hálózatsemlegesség feladása azt a kockázatot jelenti, hogy az adott alkalmazás egyáltalán nem vagy csak aránytalan többletterhek mellett fér hozzá az infrastruktúrához, ez pedig visszaveti az innovációs kedvet; „minden olyan intézkedés, amely csökkenti az alkalmazás-szintű innovációt, képes arra, hogy a gazdasági növekedés jelentős visszafogásával jelentősen csorbítsa a társadalmi jólétet”.<sup>14</sup>

A tartalmak ár- vagy minőség-alapú diszkriminációjának súlyos következményei lehetnek a tartalompiacon: az egyes tartalomszolgáltatók nem csak abban válnak érdekeltté, hogy a maguk részére továbbra is a megfelelő minőséget biztosító sáv szélességet tartsanak fenn, hanem abban is, hogy a versenytársaik részére megnehezítsék a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges kapacitások megszerzését. Mindez oda vezet, hogy a nagy tartalomszolgáltatók, akár összefogva a hálózatüzemeltetőkkel, a maguk részére bőséges kapacitásokat biztosítanak, a versenytársak pedig már csak a jó minőségű szolgáltatás nyújtásához nem elegendő sáv szélességhez férhetnek hozzá.<sup>15</sup> A különböző feltételek mellett nyújtott hozzáférés különösen az új piacra lépőket hozza hátrányos helyzetbe a már piacon lévő – és a maguk részére így megfelelő kapacitásokat lekötni képes – tartalomszolgáltatókkal szemben. Ráadásul a hálózatüzemeltetők, azaz jellemzően telefonhálózatok vagy kábeltelevíziós hálózatok üzemeltetői, saját hálózatukon éppen a saját hagyományos szolgáltatásaik piacain kapnak jelentős versenytársakat az új IP-alapú szolgáltatások, az IP-alapú telefonszolgáltatások (VoIP), illetve az IP-alapú video-szolgáltatások révén.<sup>16</sup> Abban az esetben pedig, ha a hálózatüzemeltető maga is belép valamely szolgáltatás vagy alkalmazás piacára, érdekeltté – és a diszkriminatív árazás vagy minőségi feltételek révén képessé – válik az adott szolgáltatást vagy alkalmazást nyújtó versenytársak kiszorítására. Lessig arra is felhívja a figyelmet, hogy ezek a visszaélések nagy valószínűséggel nem érik el a versenyjogi beavatkozás küszöbét, káros hatásaik ezért kizárólag szabályozási, jogalkotási úton kerülhetnek el.

---

<sup>12</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking in the Matter of Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices, 2009, 7. old. [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf); Lessig, Lawrence: i.m. 6. old.

<sup>13</sup> Barbara van Schewick et al. idézi FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 27. old.

<sup>14</sup> Barbara van Schewick et al. idézi FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 27. old.

<sup>15</sup> Lessig, Lawrence: Hearing on „Network Neutrality”, Senate Committee on Commerce, Science and Transportation, February 7, 2006, 8. old. <http://commerce.senate.gov/pdf/lessig-020706.pdf#search=%22lessig%20testimony%20network%20neutrality%22>

<sup>16</sup> Peha, Jon M.: i.m.

A fentiekkel szemben ellenérvként hangzik el, hogy az ár- és minőség-alapú diszkrimináció segíti olyan új szolgáltatások kifejlesztését, amelyek az end-to-end modellben a megfelelő kapacitások hiányában nem jelenhetnének meg. Másrészt a fogyasztók érdekeit is jobban szolgálja, ha a fejlesztők figyelembe veszik az általuk létrehozott alkalmazással okozott hálózati torlódások költségeit; ezt szolgálják az alkalmazáshoz igazodó egyedi árak. Végül gyakori érv az, hogy a szolgáltatások és alkalmazások hozzáféréseinek díjhoz kötése a hálózat fejlesztéséhez szükséges költségeket fedezi. Ha ez a költség kizárólag a felhasználókat terheli, az túl magas végfelhasználói díjakhoz vezet.<sup>17</sup> Sidak hangsúlyozza, hogy közgazdasági oldalról, a társadalmi jólét felől közelítve nem támadható a differenciált hozzáférési feltételek alkalmazásán és az egyes adatcsomagok prioritizálásán alapuló gyakorlat. A szabályozói beavatkozás viszont álláspontja szerint jelentős kockázatot rejt, mivel jelenleg nem áll rendelkezésre elegendő információ az érintettek piacok fejlődési irányairól, és a túl korai beavatkozás beláthatatlan következményekkel jár.<sup>18</sup>

## 2. Hálózatsemlegesség és vélemény szabadság

Az új üzleti modell végső soron az internet alapvető működési módját, az internet „architektúráját”<sup>19</sup> érinti: a „semleges”, end-to-end modellt követő hálózathoz képest egy nyilvánvalóan nagyobb mértékben szabályozott hálózatot hozna létre, akkor is, ha ez a szabályozás nem állami, hanem különböző piaci szereplők döntésein keresztül valósul meg. Sőt az ilyen szabályozás, ellenőrizhetetlensége miatt, az állami szabályozásnál nagyobb kockázatot is jelenthet az alapjogok korlátozásában.

A hálózatsemlegességi vita mindezzel együtt nem kizárólag és nem is elsősorban az alapjogok, illetve a vélemény szabadság felől közelíti a felmerülő kérdéseket, már csak azért sem, mert az érintett tartalomszolgáltatások korántsem csak médiatartalmak értékesítéséből – hanem például IP-alapú telefonszolgáltatásokból is – állnak. Ugyanakkor minden olyan beavatkozás az internet működésébe, amely egyes tartalmak számára a felhasználókhöz való eljutását megnehezíti, sőt akár el is lehetetleníti, egyúttal hatással a vélemény szabadság gyakorlására is, mind a közlők véleménynyilvánítási szabadsága, mind a közönség tájékozódási szabadsága felől közelítve.

A hálózatsemlegesség és a vélemény szabadság közötti összefüggést hangsúlyozó vélemények az internetet olyan „alapvető közösségi infrastruktúrának” tekintik, amely a felhasználók részére biztosítja „a részvételt a közös információs és kulturális környezet építésében, illetve a személyes információs környezet kialakításának szabadságát”.<sup>20</sup> A „közösség kommunikációs igényeit kielégíteni” és a „széleskörű nyitott párbeszédet” támogatni csak egy nyílt internet képes.<sup>21</sup> Ezek a vélemények végső soron az internet jelenlegi működési módját írják le és védik. Peha az adatcsomagok közötti megkülönböztetés lehetőségének következményeit elemezve külön is kiemeli, hogy a hálózatüzemeltetők képesek „elfojtani a beszédet”, és erre időnként – különösen az internetnek a választási kampányokban való felértékelődése miatt – késztetést is érezhetnek.<sup>22</sup> Egyes hozzászólók szerint a hozzáférési kérdésekhez kapcsolódó versengő közérdekek közötti egyensúlyt nem az internet-szolgáltatók, hanem valamely

<sup>17</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 27. old.

<sup>18</sup> Sidak, Gregory J.: i.m.

<sup>19</sup> Az architektúra fogalmának értelmezéséről ld. Lessig, Lawrence: Hogyan szabályozzuk a szólást az interneten? Fundamentum 1999/1. sz. 5-34. old.

<sup>20</sup> Yochai Benkler idézi FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 33. old.

<sup>21</sup> The Knight Commission: Informing Communities. Sustaining Democracy in the Digital Age, <https://secure.nmmstream.net/anon.newmediamill/aspen/kcfinalenglishbookweb.pdf>, idézi FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 33. old.

<sup>22</sup> Peha, Jon M: im. 656. old.

kormányzati szerv döntéseinek kellene biztosítania, és a tartalom-alapú diszkrimináció megítélésénél a szigorú vizsgálat (strict scrutiny) elve alapján kellene eljárni.<sup>23</sup>

Az innovációnak a hálózatsemlegesség feladása miatti feltételezett visszaszorulása csökkenti az elérhető szolgáltatások sokszínűségét, ami önmagában is jelentős visszalépés a vélemény szabadság érvényesülésében, és akár a szélessávú előfizetések számának csökkenéséhez is vezethet, ez pedig szűkíti az információkhoz való hozzáférés lehetőségét. Az FCC szerint ez legnagyobb mértékben éppen a közösségi (felhasználók által generált) tartalmakat veszélyeztetné, amelyek mögött nincs közvetlen finanszírozási ösztönzés.<sup>24</sup> Lessig és McChesney szerint ezért hálózatsemlegesség nélkül „elveszítjük azt a lehetőséget, hogy a szélessávú hálózatokon megjelenő független hírek és közösségi információk hozzáférése és terjesztése óriási ütemben bővüljön”.<sup>25</sup>

A szólásszabadságot védő érvekkel szemben elsősorban az az ellenérv fogalmazódik meg, hogy az internetes közösség maga lépne fel a tartalmak közötti szelekció lehetőségével visszaélő, cenzúrázó hálózatüzemeltetőkkel szemben.<sup>26</sup> Ennek azonban előfeltétele, hogy a felhasználók választhassanak versengő hálózatüzemeltetők között. Lessig a szabályozás szükségességét többek között éppen azzal indokolja, hogy az Egyesült Államokban erősödik a szélessávú szolgáltatók koncentrációja, ennek következtében a szélessávú hozzáférés piacán nincs hatékony verseny. Az egyes piacokon jellemzően egy DSL- és egy kábelszolgáltató verseng a fogyasztóért; nemcsak az alternatív technológiák, hanem a saját hálózattal nem rendelkező alternatív szolgáltatók is hiányoznak a piacról.<sup>27</sup> Balkin kifejezetten azon az állásponton van, hogy a hálózatsemlegességi vita egésze arra vezethető vissza, hogy az amerikai kormányzat nem tette kötelezővé a szélessávú infrastruktúrához való nyílt hozzáférést, azaz nem írta elő, hogy a telefon-, illetve kábeltévé-hálózatüzemeltetők bármely internet-szolgáltató részére biztosítsák az infrastruktúrához való nyílt hozzáférést (*open access*), és ezzel a felhasználók elérését.<sup>28</sup> Abban az esetben, ha a szélessávú hozzáférési piacon nincs hatékony verseny, nagyobb a valószínűsége annak, hogy az ár- vagy minőség-alapú diszkrimináció káros társadalmi hatásokhoz vezet. Ha azonban a felhasználó valóban képes arra, hogy a tartalmakat diszkrimináló internet-szolgáltatót lecserélje egy másik szolgáltatóra, akkor az egyes szolgáltatók diszkriminatív gyakorlata a felhasználók, a tartalomszolgáltatók és a nyilvános működése szempontjából lényegesen kisebb kockázatot jelent. Az FCC szabályozási javaslatával szemben ugyanakkor éppen az fogalmazódott meg kritikaként, hogy egyáltalán nem tartalmaz elemzést az infrastruktúra-üzemeltetők piaci erejéről; ilyen elemzés nélkül a javaslat egésze bizonytalan alapokon áll.<sup>29</sup> Mindebből az is következik, hogy a hálózatsemlegesség „inkább a második legjobb megoldás”<sup>30</sup>, arra az esetre, ha nyílt hozzáférés hiányában nincs verseny az internet-szolgáltatók között.

<sup>23</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 34. old.

<sup>24</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 30. old.

<sup>25</sup> Lessig, Lawrence - McChesney, Robert W.: No Tolls on The Internet, The Washington Post, 2006. 06 08. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/07/AR2006060702108.html>

<sup>26</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 34. old.

<sup>27</sup> Lessig, Lawrence: Hearing on „Network Neutrality”, Senate Committee on Commerce, Science and Transportation, February 7, 2006, 3. old. <http://commerce.senate.gov/pdf/lessig-020706.pdf#search=%22lessig%20testimony%20network%20neutrality%22>

Ld. még Peha, Jon M. 656. old.

<sup>28</sup> Balkin, Jack. M: The Democratic Case for Network Neutrality (April 27, 2006) <http://balkin.blogspot.com/2006/04/democratic-case-for-network-neutrality.html>

<sup>29</sup> Brito, Jerry et al.: Net Neutrality Regulation: The Economic Evidence, (April 12, 2010), [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1587058](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1587058)

<sup>30</sup> Balkin, Jack. M: i. m.

A hálózatsemlegesség feladása az internet olyan új architektúráját hozná létre, amelyben a szélessávú hálózatok üzemeltetői a jelenlegitől teljesen eltérő szerepbe kerülnének. Lessig és McChesney megfogalmazásában „hálózatsemlegesség nélkül az internet a kábeltvéhez kezd hasonlítani”.<sup>31</sup> „Az a modell, amelyben a szélessávú hozzáférés favorizált tartalomszolgáltatók tartalmainak továbbítására szolgál, aláássa az internet nagy ígéretét, ami szerint az interneten mindenki, függetlenül attól, mennyire nagy vagy kicsi, beszélő, alkotó és műsorszolgáltató lehet. Aláássa az internet résztvevő-jellegét, annak a technológiának az ígéretét, amely egy valóban szabad és demokratikus kultúrát alapoz meg.”<sup>32</sup>

Amikor a szélessávú hálózatok üzemeltetői ugyanolyan módon kezdenek viselkedni, mint más tartalomterjesztési platformok (kábel, műhold, digitális földfelszíni platform, IPTV) üzemeltetői, akkor világossá válik, hogy a hálózatsemlegesség a médiaszabályozás egész történetén keresztülhúzó alapvető kérdéseket, mégpedig hozzáférési kérdéseket érint. A digitális médiarendszer egészére megállapítható, hogy a médiaszabályozás súlypontja a műsorszolgáltatókról egyre inkább a média-értéklánc más szereplőire helyeződik, amelyek között meghatározó fontosságúak a különböző tartalomterjesztési és tartalomértékesítési platformok üzemeltetői.<sup>33</sup> E platformüzemeltetők a felhasználóhoz eljutó tartalomkínálat kialakításában akkor is döntési helyzetben vannak, ha a rendelkezésükre álló kapacitások az átvitt tartalom kapacitás-igényeihez képest bőségesen rendelkezésre állnak. A plurális médiarendszer működésének feltétele, hogy ezek a hozzáférési döntések az egyes álláspontok képviselőit ne szorítsák ki az elérhető tartalomkínálatból. Ugyanakkor nincs alkotmányjogi alapja annak a megközelítésnek, amely a hálózatüzemeltetőtől eleve elvonja a tartalmak közötti válogatás, mint az adott tartalomra vonatkozó véleménynyilvánítás jogát. „A két érdek között, úgymint a hálózathoz való hozzáférés nyitottsága, illetve a hálózat tulajdonosának a kapacitások értékesítésével kapcsolatos döntési szabadsága, mérlegelni kell, és egyensúlyt kell teremteni.”<sup>34</sup> A platformüzemeltető egyéni kiválasztási, véleménynyilvánítási szabadsága annyiban korlátozható, amennyiben ez a plurális, sokszínű tartalomkínálat biztosításához szükséges.

A hálózatsemlegesség e megközelítésben nem más, mint olyan *hozzáférési probléma*, amely a tartalomszolgáltatók és a hálózatüzemeltetők – vagy általánosságban a tartalomnak a közönséghez való eljuttatásában megkerülhetetlen egyéb „szűk keresztmetszetek” fölött rendelkező szolgáltatók – közötti kapcsolatok szabályozását indokolja. Ugyancsak általános médiaszabályozási probléma a vertikális integráció, az infrastruktúra-üzemeltető (műsorterjesztő) és a tartalomszolgáltató (műsorszolgáltató) közötti összefonódás. A hálózatüzemeltetők közötti verseny elégtelensége pedig a kapacitás-szűkösség hagyományos problémáját idézi fel, és a platformok versenyére vonatkozó megfontolások alapján értelmezhető. Mindez összességében annak az alapvető médiaszabályozási kérdésnek a tisztázását szolgálja, hogy a hálózatüzemeltető képes-e arra, illetve milyen mértékben képes arra, hogy veszélyeztesse az elérhető tartalomkínálat sokszínűségét. Néhány évvel ezelőtt elképzelhetetlennek tűnt, hogy bármilyen okunk van félteni az internet sokszínűségét. A változó műszaki és gazdasági környezet azonban világossá tette, hogy ez a közeg sem eleve védett a médiarendszer más részeiben jól ismert hozzáférési akadályoktól.<sup>35</sup>

A hozzáférést Van Cuienburg és McQuail egy új kommunikációpolitikai paradigma egyik fő elemeként határozza meg, amely a véleményszabadsággal együtt azt határozza meg, hogy „ki

<sup>31</sup> Lessig, Lawrence - McChesney, Robert W.: i.m.

<sup>32</sup> Balkin, Jack. M: i. m.

<sup>33</sup> Szerepükről és szabályozásukról részletesen ld. Polyák Gábor: i.m.

<sup>34</sup> Roßnagel, Hilger, 2002.

<sup>35</sup> A hozzáférési akadályokról és szabályozásukról részletesen ld. Polyák Gábor: A médiarendszer kialakítása. A piacra lépés és a hozzáférés alkotmányjogi, közösségi jogi és összehasonlító jogi elemzése, HVG-Orac, 2008.

uralja az aktuális kommunikációs folyamatot”.<sup>36</sup> Meghatározásukban a hozzáférés „a ’kommunikációhoz való hozzáférés’ koncepciója a struktúrára, a tartalomra és a közönségre vonatkozik, és általánosságban úgy definiálható, mint az egyének, az egyének csoportjai, a szervezetek és intézmények lehetősége a társadalom kommunikációs erőforrásaiból való részesedésre, azaz az elosztó szolgáltatások piacán (kommunikációs infrastruktúra és átvitel) és a tartalom és kommunikációs szolgáltatások piacán való részvételre, küldőként és fogadóként egyaránt”.<sup>37</sup> Álláspontjuk szerint a kommunikációpolitika fő célja a szabad és egyenlő hozzáférés biztosítása a társadalmi kommunikáció rendszeréhez, amely gondoskodik a társadalom számára nélkülözhetetlen sokszínű információ és kommunikáció elérhetőségéről. Price „a ’hozzáférésnek’ nevezett doktrínát”, „amely egy, a demokrácia elmélete és a reprezentáció fogalmi között megosztott, figyelemfelkeltő és mulékony elem”, „lomtárként” jellemzi, amely „mindent begyűjt, ami annak meghatározására vonatkozik, hogy ki, mikor és milyen körülmények között használhatja az elektronikus médiát”.<sup>38</sup> Úgy tűnik, e „lomtár” a digitális és hálózati médiával kapcsolatban is „begyűjti” a szabályozási igényeket, „mulékonyága” tehát egyelőre kérdéses. A hozzáférés-szabályozás mindazokat a szabályozási eszközöket magában foglalja, amelyek célja, hogy a korlátozott hozzáférési lehetőségek ne akadályozzák a plurális médiarendszer kialakítását. Korlátozott hozzáférési lehetőségek adódhatnak a kapacitások szűkösségéből. Az átviteli kapacitások és egyéb, a közönség elérést befolyásoló eszközök fölött gyakorolt rendelkezési jog (tulajdonjog, szerzői jogi vagy iparjogvédelmi jogosultság) ugyanakkor önmagában is hozzáférési korlátot jelent, függetlenül az erőforrások szűkösségétől vagy bőségétől: rendelkezési joga alapján az érintett vállalkozásnak alapvetően teljes körű döntési szabadsága van az egyes igénylők hozzáférési igényeinek teljesítésével és ennek feltételeivel kapcsolatban. Hozzáférési korlátok állhatnak fenn továbbá meghatározott műszaki feltételekkel kapcsolatban; ilyen esetben a szabályozás vagy a műszaki információk nyilvános elérhetőségének biztosítására – nyílt szabványban való rögzítésére – irányul, vagy arra, hogy kötelezze az információk fölött rendelkező vállalkozást az információk meghatározott feltételek mellett történő átadására minden igénylő részére.

A vertikális integráció korlátozása a médiaszabályozásban minden esetben arra a kockázatra reagál, hogy a média-értéklánc különböző szintjei közötti összefonódások az összefonódásban érintett vállalkozást az egyik piacon megszerzett pozíció felhasználására ösztönzik a másik piacon, annak érdekében, hogy e másik piacon a versenytársaikat – bizonyos erőforrásokhoz (tartalmakhoz, műsorokhoz, továbbítási kapacitásokhoz) való hozzáférés akadályozásával – hátrányos helyzetbe hozzák. A vertikális integráció önmagában nem hozzáférési korlát, hanem a „szűk keresztmetszet” pozíciót feltehetően erősítő tényező. A jelenlegi médiaszabályozás elsősorban a műsorszolgáltató és a műsorterjesztő közötti összefonódásra koncentrál, ami a konkurens műsorszolgáltatók műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáférését, illetve a konkurens műsorterjesztők műsortartalomhoz való hozzáférését akadályozhatja, mindkét esetben veszélyeztetve az alkotmányos szabályozási célok elérését. A vertikális integrációval szemben az Európai Bizottság versenyjogi gyakorlata a 1990-es években szigorúan fellépett<sup>39</sup>, ilyen módon biztosítva, hogy a digitális médiarendszer a piacok lehető legnagyobb nyitottsága mellett alakuljon ki. A 2000-es években a gyakorlat enyhült, és a fúzió tilalma helyett a Bizottság inkább feltételek és kötelezettségek előírásával csökkentette

---

<sup>36</sup> van Cuilenburg, Jan - McQuail, Denis: i.m. 256. old.

<sup>37</sup> van Cuilenburg, Jan - McQuail, Denis: i.m. 257. old.

<sup>38</sup> Price, 1998, 315.

<sup>39</sup> Nem engedélyezte a fúziót a Bizottság a Nordic Satellite Distribution (IV/M. 490), az MSG Media Service (IV/M.469), a Bertelsmann/Kirch/Premiere (V/M.993) ügyben.

a káros versenyhatásokat.<sup>40</sup> A vertikális integráció médiajogi korlátozása az adott médiapiac sajátosságait figyelembe véve tiltja az értéklánc különböző szintjei közötti összefonódásokat. Az újabb versenyjogi gyakorlat ugyanakkor arra mutat rá, hogy a vertikális integráció lehetséges következményei hatékonyan elkerülhetők hozzáférési kötelezettségek előírásával.

A digitális terjesztési technológiák a közönség választási lehetőségét nem csak a tartalomszolgáltatások, hanem a különböző terjesztési hálózatok vonatkozásában is bővítik; a sokcsatornás médiarendszer „sokplatformossá” válik. Ugyanez a szélessávú internet-hozzáférés piacára is jellemző, ahol a hagyományos telefonhálózaton nyújtott DSL szolgáltatások és a kábeltelevíziós hálózatokon nyújtott szélessávú szolgáltatások mellett egyre jelentősebbek a vezeték nélküli szélessávú technológiák, és az optikai hálózatok fejlesztése fokozatosan újabb hozzáférési lehetőségeket nyit. A platformok versenye elsősorban az azok közötti földrajzi átfedéstől, az egyes platformokhoz való fogyasztói hozzáférés árától, valamint az egyes platformokon elérhető tartalomválasztéktól függ.<sup>41</sup> Ha azonban e tényezők alapján az egyes platformok a felhasználók által átjárhatók, azaz egymást ténylegesen helyettesítők vagy egymással párhuzamosan igénybe vehetők, akkor a felhasználók részére ténylegesen elérhető tartalomkínálat sokfélesége, pluralizmusa nem csak az egyes platformokon megjelenő, hanem a platformok összességén megjelenő tartalomkínálat értékelése alapján határozható meg.

A hálózatsemlegességi vita a fenti szempontok alapján, médiaszabályozási problémaként értelmezve a következő módon összegezhető:

- a hálózatüzemeltetők (hozzáférés-szolgáltatók) az új technikai feltételek között képesek arra, hogy érdemben befolyásolják a felhasználóhoz eljutó tartalomkínálatot, akár egyes tartalmak hátrányosabb helyzetbe hozásával, akár az újabb fejlesztések visszaszorításával;
- a tartalomkínálat befolyásolásának nemcsak az a következménye, hogy a hálózatüzemeltető ilyen esetben nem hivatkozhat arra, hogy tevékenysége olyan „egyszerű adattovábbítás”, amely mentesíti a továbbított információkért viselt felelősség alól, hanem az is, hogy a hálózatüzemeltető a sokszínű tartalomkínálat kialakításának alkotmányos kötelezettségét figyelembe véve köteles szolgáltatását nyújtani;
- az alkotmányos kockázatokat növeli – de nem önmagában jelenti e kockázatokat – a hálózatüzemeltető jelenléte a tartalomszolgáltatások és hálózati alkalmazások piacán;
- e kötelezettségének terjedelmét jelentősen befolyásolja, hogy a felhasználók részére ténylegesen hány alternatív hozzáférési hálózat áll rendelkezésre.

A szabályozó akkor, amikor a hálózati architektúra átalakítása még nem ment végbe, két lehetőség közül választhat: vagy megakadályozza az architektúra átalakítását, vagy az átalakított architektúrához igazítja a szabályozást. A szabályozás mindkét esetben az infrastruktúrához való hozzáférés szabályozását jelenti, más-más eszközökkel. A jelenlegi architektúra megőrzése egy olyan – korábban a technológia által egyetlen lehetségesként biztosított – hozzáférési rezsím kialakítását feltételezi, amely a tartalmak közötti

---

<sup>40</sup> Ariño, Mónica: Versenyjog és sokszínűség az európai digitális műsorszolgáltatásban: az űr kitöltése, Infokommunikáció és Jog 2008/6.; Tóth András: Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai, HVG-Orac, 2008.

Ld. pl. V/M.993 - AOL/Time Warner; IV/M.2050 - Vivendi/Canal+/Seagram.

<sup>41</sup> Commission of the European Communities: Commission Staff Working Document on Media pluralism in the Member States of the European Union [SEC(2007) 32]



diszkriminációt teljes egészében tiltja. Az új architektúrához alkalmazkodó hozzáférés-szabályozás a hálózatüzemeltető és a tartalomszolgáltató közötti kapcsolatokban nem zárja ki a tartalmak megkülönböztetését, de a hálózatüzemeltetők gyakorlatát a sokszínű tartalomkínálat fenntartására tekintettel korlátozza.

Az első megoldás a tartalomkínálat szempontjából az internet „természetes sokszínűségének” fenntartását garantálja, a hálózatüzemeltetők szempontjából azonban teljesen kizárja a saját infrastruktúráján továbbított tartalmak kiválasztásának szabadságát. A második megoldás ugyanakkor szabályozói beavatkozást tesz szükségessé a tartalomkínálat sokszínűségének fenntartása végett, viszont nagyobb mértékben biztosítja a hálózatüzemeltetők kiválasztási (véleménynyilvánítási) szabadságát, és feltehetően nagyobb ösztönzést jelent a kapacitások folyamatos bővítését szolgáló hálózatfejlesztésre. Korántsem egyszerű azonban azoknak a (média)szabályozási eszközöknek a meghatározása, amelyek arányos beavatkozással alkalmasak a szabályozási cél elérésére. A szóba jöhető szabályozási eszközök mindegyike<sup>42</sup> arra irányul, hogy egyrészt kizárja a felhasználókat elérő tartalomkínálat egyoldalúságát, másrészt meghatározott tartalmak részére garantálja a felhasználókhöz való eljutás lehetőségét. Ez végső soron arra kényszeríti a jogalkotót, hogy a jelenlegi mediaszabályozási eszközök között keressen megoldást, ami azonban már azért is aggályos, mert az internetes tartalomszolgáltatások száma és változatossága össze sem vehető a hagyományos televíziós platformok kínálatával. Minden olyan kísérlet, amely továbbítási kötelezettségeket (must carry), az árképzéssel, a minőségi mutatókkal, illetve a gazdasági és műszaki értelemben átlátható működéssel kapcsolatos kötelezettségeket, vagy éppen a tartalomszolgáltatókkal szembeni tisztességes, ésszerű, az esélyegyenlőségen alapuló hozzáférési feltételek alkalmazását írta elő a szélessávú hálózatok üzemeltetőivel szemben, szükségszerűen komoly iparági, társadalmi és alkotmányjogi kritikának lenne kitéve, és folyamatos jogvitákhoz vezetne, amelyekben – ahogy ezt az érintett jogintézményekhez kapcsolódó eddigi tapasztalatok mutatják – a jogbiztonság próbáját nem feltétlenül kiálló mércék alapján kellene megítélni a vállalkozások magatartását, és ez egyúttal a szabályozási cél elérésre való alkalmasságot is folyamatosan megkérdőjelezné.

Mindezek alapján az internet jelenlegi architektúrájának fenntartása mellett nagyon komoly érvként hangozhat el, hogy az elkerülhetővé tesz számos, alkotmányjogilag és hatását tekintve is kétséges állami szabályozási kísérletet, kizárja a hálózatüzemeltetők hatékony külső – állami vagy felhasználói – kontrollnak alá nem vetett beavatkozását a tartalomkínálat alakításába, egyúttal biztosítja az internet jelenlegi sokszínűségének fennmaradását. Az azonban nem állítható, hogy a véleményszabadság és a mediaszabadság szempontjából a hálózatüzemeltetők jogának biztosítása a tartalomszolgáltatók hozzáférési feltételeinek és ezzel a tartalomkínálatnak az alakítására eleve elfogadhatatlan, és nehezen mérhető fel azok a kockázatok, amelyek a jelenlegi architektúra fenntartásának a jövőbeli hálózatfejlesztésekre gyakorolt feltételezhető hatásaiból erednek. Ez különösen azért nehezíti meg a szabályozói beavatkozások értékelését, mert a hozzáférési problémák hosszú távú megoldása alapvetően a kapacitások szűkösségének feloldásától várható, ami pedig a hálózatüzemeltetők beruházásainak eredménye lehet.

xxx A legkisebb állami beavatkozást a szélessávú infrastruktúra diszkriminációmentes megnyitása jelenti az alternatív internet hozzáférés szolgáltatók előtt. Ez egyúttal a vélemény- és mediaszabadság szempontjából is optimális egyensúly kialakulásához vezet. Ha ugyanis a felhasználók úgy választhatnak különböző szolgáltatók között, hogy egyes szolgáltatók – átlátható módon – a hálózatsemlegességgel ellentétes gyakorlatot folytatnak, akkor az

---

<sup>42</sup> Ezekről részletesen ld. Polyák Gábor: A médiarendszer kialakítása. A piacra lépés és a hozzáférés alkotmányjogi, közösségi jogi és összehasonlító jogi elemzése, HVG-Orac, 2008.

információk és tartalomszolgáltatások sokszínűsége anélkül garantált, hogy az egyes hozzáférés-szolgáltatók kiválasztási szabadságát korlátozni kellene.

### 3. Az FCC szabályozási javaslata

#### 3.1. A szabályozási javaslat megszületése és kudarca

Anélkül, hogy a dilemmák felvázolásán túl állást foglalnék a megfelelő szabályozás kiválasztásával kapcsolatban, a továbbiakban a hálózatsemlegességi vitában eddig született néhány választ ismertetek. A hálózatsemlegesség a leghevesebb vitákat az Egyesült Államokban váltotta ki, ahol a kérdés nem csak gazdasági és tudományos, hanem politikai állásfoglalásokban is helyet kapott<sup>43</sup>, sőt már 2006-ban is törvényjavaslatok készültek a témában.<sup>44</sup>

Az FCC először 2005-ben rögzített négy olyan „internet-politikai” alapelvet, amelyek kifejezetten a nyílt internet fenntartására irányultak.<sup>45</sup> Az alapelvek rögzítésének célja eredetileg csak annyi volt, hogy ezekre a hatóság a „folyamatban lévő politika-alakítási tevékenységében”<sup>46</sup> támaszkodjon. Az FCC internet-politikai alapelvei szerint a szélessávú hálózatok fejlesztésének, illetve a „közösségi internet” (*public Internet*) nyílt és összekapcsolt jellege megőrzésének és előmozdításának ösztönzése végett a fogyasztók jogosultak

- választásuk szerint hozzáférni az internet legális tartalmához,
- választásuk szerinti alkalmazásokat futtatni és szolgáltatásokat igénybe venni, a bűnüldözési érdekek figyelembevételével,
- választásuk szerinti jogszerű eszközöket csatlakoztatni a hálózathoz, amennyiben azok nem sértik a hálózat műszaki biztonságát,
- arra, hogy versengő hálózatüzemeltetők, hálózati alkalmazás-szolgáltatók, hálózati szolgáltatás-nyújtók és tartalomszolgáltatók közül válasszanak.

Ezek az alapelvek a felhasználók – ide értve az aktív, akár üzletszerű szolgáltatásnyújtást folytató felhasználókat is – oldaláról írják le a hálózati kommunikációnak azokat a beavatkozási pontjait, amelyeken keresztül a hálózatüzemeltetők befolyásolhatják a kommunikáció minőségét, sőt tartalmát. A nyílt internet ezek szerint a felhasználók részére versengő hálózati szolgáltatók útján tetszőleges technikai eszközök segítségével elérhető tetszőleges tartalmakat és egyéb alkalmazásokat biztosít. E szabadságok azonban éppen a tartalomszolgáltatókkal szemben alkalmazott diszkriminatív hozzáférési feltételeket nem zárják ki, mivel egyáltalán nem foglalkoznak a hálózatüzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat kérdéseivel. Abból, hogy a felhasználó bármely alkalmazást és szolgáltatást igénybe veheti, nem következik, hogy az egyes alkalmazások és szolgáltatások nyújtói azonos feltételekkel juthatnak el a felhasználóhoz. A szolgáltatók oldalán felállított garanciák nélkül a fogyasztói oldalon meghatározott szabadságok nem érvényesülhetnek.

---

<sup>43</sup> Ld. például Barack Obama választási kampányban elhangzott állásfoglalását: <http://www.youtube.com/watch?v=g-mW1qccn8k>

<sup>44</sup> Ld. például: <http://www.politechbot.com/docs/wyden.net.neutrality.bill.030206.pdf>

A javaslatokról ld. Hahn, Robert W. - Litan, Robert E.: The Myth of Network Neutrality and What We Should Do About It, International Journal of Communication 2007/1, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/161/87>

<sup>45</sup> FCC: Internet Policy Statement, 2005, [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-05-151A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-151A1.pdf)

<sup>46</sup> FCC: Internet Policy Statement, 3. old.

Az alapelvek az FCC gyakorlatát az elmúlt években érdemben befolyásolták. Már 2005-ben sor került az alkalmazásukra, amikor az FCC a Madison River Communications nevű távközlési vállalkozást kötelezte az IP-alapú telefonszolgáltatásokat blokkoló gyakorlat megszüntetésére. Több fúziós üggyhöz kapcsolódóan az FCC szakvéleményben hívta fel a nyílt internet jelentőségére az eljáró hatóság figyelmét, és ezekben az esetekben az internet-politikai alapelvek elfogadása a fúzió jóváhagyásának feltételévé vált. 2008-ban a Comcast-ügyben elsősorban azt kifogásolta a Bizottság, hogy a Comcast a fogyasztókat nem tájékoztatta a súlyosan és nyilvánvalóan diszkriminatív – a BitTorrent fájlmegosztó alkalmazást korlátozó – hálózatüzemeltetési gyakorlatáról, és kötelezte a vállalkozást jelenlegi és jövőbeli gyakorlatának nyilvánosságra hozataláról, annak érdekében, hogy a hatóság a fogyasztók megbizonyosodjanak a Comcast önkéntes, a diszkriminatív gyakorlat megszüntetésére irányuló kötelezettségvállalásainak megtartásáról; a Comcast a határozatot bíróság előtt megtámadta. 2007-ben a Skype Communications kezdeményezésére az FCC a vezeték nélküli szélessávú hozzáférést a vezetékes szolgáltatásokkal azonos szabályozás alá vonta, és ezzel az internet-politikai alapelvek alkalmazását is előírta a vezeték nélküli szolgáltatásokra. Az alapelvek később frekvenciapályáztatási eljárások kötelező vállalásaiként is megjelentek.<sup>47</sup>

Ilyen előzmények után a 2009 októberében közzétett javaslat már nem áll meg alapelvek megfogalmazásánál, hanem minden szolgáltatóra kötelező előírásokat fogalmaz meg. Ezek részben a fenti alapelvek módosításai, részben a hálózatüzemeltetőkkel szembeni, a megkülönböztetés-mentes hozzáférés feltételeit biztosító új kötelezettségek.

E tanulmány kéziratának első lezárását követően a Comcast ügyben a bíróság jogerős ítéletében<sup>48</sup> megállapította, hogy az FCC-nek nincs hatásköre az internet hozzáférési szolgáltatók hálózatmenedzsmentre vonatkozó gyakorlatának szabályozására. A bíróság szerint a távközlési törvénynek az FCC által hivatkozott rendelkezése<sup>49</sup> csak abban az esetben biztosít hatóság részére bármely intézkedés megtételéhez szükséges kiegészítő hatáskört (*ancillary authority*), ha a hatóság bizonyítja, hogy intézkedése ésszerűen kiegészíti a törvényben kifejezetten ráruházott feladatok ellátását. Az ítélet alapján az FCC-nek a nyílt internet biztosítása érdekében tett intézkedései a jövőben nem folytathatók. A bíróság azonban a formai, hatásköri kérdéseken túl a nyílt internet biztosítását érintő érdemi kérdésekkel nem foglalkozott, a célkitűzés fontosságát nem kérdőjelezte meg, és annak elérését más eszközökkel nem zárta ki.<sup>50</sup> Az FCC elnöke, Julius Genachowski szerint a bírósági ítélet után sem a szélessávú szolgáltatások szabályozásának teljes feladása, sem e szolgáltatásoknak a legszigorúbb távközlési jogi szabályozás alá vonása nem megfelelő megoldás. Az FCC éppen azért minősítette 2002-ben e szolgáltatásokat „távközlési szolgáltatás” (*telecommunications service*) helyett „információs szolgáltatásoknak” (*information service*), hogy a szigorú távközlési jogi előírások ne akadályozzák a szolgáltatások fejlődését, a hatóság azonban rendelkezzen a szükséges fogyasztóvédelmi, adatvédelmi, biztonsági stb. szabályozás kialakításának képességével.<sup>51</sup> Az FCC ezért egy

---

<sup>47</sup> Mindezekről részletesen ld. FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009.

<sup>48</sup> Comcast Corporation v. Federal Communications Commission and United States of America, U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (April 6, 2010), <http://pacer.cadc.uscourts.gov/common/opinions/201004/08-1291-1238302.pdf>

<sup>49</sup> A törvény szerint a Bizottság minden olyan intézkedést megethet és minden olyan szabályozást elfogadhat, amely feladatainak ellátásához szükséges (47 U.S.C 154(i) §).

<sup>50</sup> Kravets, David: Appeals Court Throttles FCC's Net Neutrality Authority, Wired (April 6, 2010), <http://www.wired.com/threatlevel/2010/04/net-neutrality-throttle/#more-15074>

<sup>51</sup> Genachowski, Julius: The Third Way: A Narrowly Tailored Broadband Framework (May 6, 2010), <http://www.broadband.gov/the-third-way-narrowly-tailored-broadband-framework-chairman-julius-genachowski.html>

„harmadik út”, a „szűkre szabott” hatáskör megvalósítása mellett döntött. Ennek lényege az elnök szerint:

- a szélessávú hozzáférési szolgáltatások átviteli elemeinek távközlési szolgáltatásként való azonosítása,
- a szigorú távközlési jogi előírások, illetve a kommunikációs törvény más rendelkezései közül csak a legszükségesebbek alkalmazása,
- megfelelő intézkedések a túlszabályozás ellen.

Genachowski e megközelítéstől többek között azt várja, hogy szilárd jogi alapokat ad a szélessávú szolgáltatásokat érintő szabályozás kialakításához, nem növeli a szélessávú szolgáltatók szabályozási terheit, és lehetővé teszi az FCC részére, hogy a jövőben is előmozdítsa a szélessávú kezdeményezéseket. A szabályozási kezdeményezések megtorpanása az FCC a piaci szereplőkkel való párbeszédben próbálja elfogadtatni az elképzeléseit, a piaci szereplők pedig egymás közötti megállapodásokkal rendezik saját helyzetüket. E megoldások kockázata, hogy az FCC és a piaci szereplők esetleges megállapodásában csak a legnagyobb szolgáltatók vesznek részt, a kicsi szereplők egymás közötti megállapodásai pedig az üzleti érdekek összehangolásán túl más szempontokat aligha vesznek figyelembe.<sup>52</sup>

### 3.2. A szabályozási javaslat tartalma

A Federal Communications Commission 2009 októberében tette közzé szabályozási javaslatát, amely a műszaki és gazdasági háttér elemzése alapján szabályozási célkitűzéseket és szabályozási megoldásokat fogalmaz meg, és amely még számos lényeges kérdésben számít az érintettek hozzászólásaira.<sup>53</sup> Annak ellenére, hogy a Comcast-ítélet után az FCC eredeti elképzelései nem valósulhatnak meg, a javaslat ismertetése mégis alkalmas a hálózatsemlegesség szabályozási kérdéseinek áttekintésére.

A hálózatsemlegességhez kapcsolódó szabályozás kialakítása során az FCC sokrétű célrendszert<sup>54</sup> tart szem előtt. Az FCC által meghatározott szabályozási célkitűzések között első helyen inkább gazdasági jellegűek állnak. Az amerikai távközlési törvény (Communications Act) alapján az FCC feladata a beruházások és az innováció elősegítése az internet, illetve egyéb kommunikációs technológiák vonatkozásában. A szabályozási környezet tehát nem akadályozhatja aránytalan, a műszaki fejlődést gátló mértékben az érintett vállalkozások gazdasági mozgásterét. Az FCC szabályozási célja a verseny – mint az internet egész fejlődését alapvetően meghatározó tényező – erősítése az internet-hozzáférés, az internetes tartalom-, alkalmazás- és egyéb szolgáltatások területén. További célja a szabályozásnak a felhasználók szerteágazó érdekeinek védelme. Ennek részeként utal az FCC a szabad szólás és a demokratikus részvétel lehetőségének védelmére. A szabályozást befolyásoló szempontok között végül megjelenik a bűnüldözés és a közbiztonság védelme.

E célkitűzések összehangolása korántsem egyszerű. Az FCC-nek elsősorban az érintett vállalkozások gazdasági érdekei és a felhasználók érdekei, köztük a véleményszabadság biztosításához fűződő érdekek között kell egyensúlyt teremtenie, úgy, hogy eközben további külső szempontokat is érvényesít. A gazdasági érdekek és a véleményszabadság közötti ellentmondás azonban feloldható, ha a hálózatsemlegesség valódi problémáit vizsgáljuk.

---

<sup>52</sup> Kang, Cecilia: FCC draws fire over talks with Internet, telecom giants on 'net neutrality', The Washington Post, August 5, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/08/04/AR2010080406910.html?hpid=topnews>

<sup>53</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking

<sup>54</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 21-23. old.

Ahogy erről korábban szó volt, a vita elsősorban abból ered, hogy a szélessávú internet-szolgáltatásban a korábbi kapacitásbőség megszűnt. A kapacitások szűkössé válásából eredő problémák pedig nem csak a hozzáférést biztosító, a hozzáférés feltételeit alakító szabályozással, hanem a szűkösség megszüntetésével is orvosolhatók. Az a szabályozás tehát, ami a kapacitások bővítését ösztönzi, egyúttal a véleményszabadság érvényesülését akadályozó hozzáférési problémákat is megoldja, illetve enyhíti. Ugyanígy a verseny erősítése sem kizárólag gazdasági érdekeket szolgál. A verseny garanciája annak is, hogy a felhasználók, adott esetben éppen a diszkriminációt alkalmazó szolgáltató elleni fellépésként, másik hálózatüzemeltetőt válasszanak. A hálózatüzemeltetők versenye, sokfélesége önmagában is jelentős korlátja a lehetséges visszaéléseknek.

Az FCC által javasolt első előírás szerint az ésszerű hálózat-menedzsment szempontjait figyelembe véve, a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató nem akadályozhatja egyetlen felhasználóját sem abban, hogy a felhasználó az interneten a választása szerinti jogszerű tartalmakat küldjön vagy fogadjon. Az FCC szerint az, hogy a felhasználó maga kontrollálja, milyen tartalmakat ér el vagy tesz elérhetővé, egyúttal az eszmék piacán való korlátozás nélküli részvétel képességének is garanciája.<sup>55</sup> A tartalomszolgáltatás szabadságának kiemelését éppen a véleményszabadság szempontjainak hangsúlyosabb figyelembevételére indokolta.<sup>56</sup> A rendelkezés végső soron nem más, mint az információhoz jutás, tájékozódás, valamint a véleménynyilvánítás, közlés – sőt, tekintettel a szóba jöhető tartalmak sokféleségére, egyúttal a vállalkozás – szabadságának megerősítése a szélessávú internetes kommunikáció sajátosságaira figyelemmel.

A második javasolt előírás szerint az ésszerű hálózat-menedzsment szempontjait figyelembe véve, a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató nem akadályozhatja egyetlen felhasználóját sem abban, hogy a felhasználó a választása szerinti jogszerű alkalmazásokat futtassa vagy jogszerű szolgáltatásokat igénybe vegye. A hálózati alkalmazások és szolgáltatások megkülönböztetés-mentes elérhetővé tételének kötelezettsége azt is kizárja, hogy a hálózatüzemeltető a saját maga által elérhetővé tett alkalmazásokat és szolgáltatásokat előnyben részesítse a versenytársak alkalmazásaival és szolgáltatásaival szemben.

A harmadik rendelkezés az ésszerű hálózat-menedzsment szempontjait figyelembe vétele mellett megtiltja, hogy a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltatók a felhasználókat akadályozzák bármely, a felhasználó választása szerinti jogszerű eszköznek a hálózathoz való csatlakoztatásában vagy a hálózaton való használatában, amennyiben az adott eszköz a hálózatot nem károsítja. Az előző rendelkezéseket ez tehát azzal egészíti ki, hogy a szolgáltatók a szolgáltatások igénybevételét nem köthetik meghatározott eszközökhöz. Ennek a mobil szélessávú szolgáltatások esetében lehet különösen nagy jelentősége, mivel ezzel a kötelezettséggel nem feltétlenül van összhangban a szolgáltatás és az igénybevételhez szükséges eszköz összekapcsolt értékesítése.

A negyedik rendelkezés szerint az ésszerű hálózat-menedzsment szempontjait figyelembe véve, a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató nem vonhatja el a felhasználó arra vonatkozó jogát, hogy versengő hálózatüzemeltetők, alkalmazás-szolgáltatók, szolgáltatás-nyújtók és tartalomszolgáltatók közül válasszon. E rendelkezés a többihez képest inkább alapvető jellegű. Ha az előző három kötelezettségnek a hálózatüzemeltető eleget tesz, akkor nem marad eszköz a kezében arra, hogy a versenyt korlátozza.

Új kötelezettséggént írná elő az FCC a diszkrimináció tilalmát: az ésszerű hálózat-menedzsment szempontjait figyelembe véve, a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó

---

<sup>55</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 39. old.

<sup>56</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 39. old.

szolgáltató köteles a jogszerű tartalmakat, alkalmazásokat és szolgáltatásokat megkülönböztetés-mentesen kezelni. Megkülönböztetés-mentesség alatt az FCC azt érti, hogy a hálózatüzemeltető nem kérhet külön díjat azért, hogy valamely tartalom- vagy alkalmazás-szolgáltatót, illetve más szolgáltatás-nyújtót a felhasználók elérésében előnyben részesítsen. Ez ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy a hálózatüzemeltető a felhasználóktól a különböző szolgáltatások igénybevételéért eltérő díjakat kérjen.<sup>57</sup> A teljes diszkrimináció a hálózatsemlegesség, illetve az end-to-end modell fenntartásának legfontosabb garanciája. A javasolt szabályozás szigorúbb az amerikai távközlési törvényben minden távközlési szolgáltatóra előírt diszkrimináció-tilalomnál, amely a „méltánytalan vagy indokolatlan” (*unjust or unreasonable*) megkülönböztetést zárja ki. Az FCC szerint az általános diszkrimináció-tilalom, amelyet az ésszerű hálózat-menedzsmentre való utalás, illetve a javaslatban megfogalmazott kivételek korlátoznak, jobban megfelel az internet sajátosságainak, mégpedig azért, mert szemben más távközlési hálózatokkal (pl. telefonhálózat, kábeltelevízió-hálózat), az internetet eredetileg sem egyetlen alkalmazás kiszolgálására hozták létre, hanem arra, hogy a felhasználók tetszőleges adatforgalmat bonyolítsanak rajta. Azt azonban a javaslat is elismeri, hogy hatásában az ésszerű hálózat-menedzsmenthez kötött általános diszkrimináció-tilalom nagy valószínűséggel megegyezik a méltánytalan vagy indokolatlan diszkrimináció tilalmával, azaz valószínűleg az utóbbi tilalom alapján sem állna elő olyan helyzet, amely ne lenne az ésszerű hálózat-menedzsment mércéje vagy az FCC által meghatározott egyéb kivételek alá vonható.

A konzultációra bocsátott javaslattal kapcsolatban az FCC többek között azt a kételyét fogalmazza meg, hogy a diszkrimináció-tilalom nem éppen a hálózatüzemeltetők Első Alkotmány-kiegészítésben védett jogait sértené-e, és előfordulhat-e, hogy e szolgáltatók véleménysszabadságának korlátozásából súlyosabb hátrányok származnak, mint amekkora előnyök a nyílt internet, mint „az eszmék robosztus cseréjének megkülönböztetés-mentes platformja” biztosításából erednek.<sup>58</sup> Ahogy a tanulmány előző fejezete utalt rá, a hálózatüzemeltetőknek az a döntése, hogy valamely tartalmat továbbítanak-e saját hálózatukon vagy sem, alapvetően mindaddig az adott tartalommal kapcsolatos szabad véleménynyilvánítás, amíg a tartalomkínálatot nem teszi egyoldalúvá, veszélyeztetve a felhasználók tájékozódási szabadságát. Lehet azonban meggyőzően érvelni amellett, hogy a felhasználók és a széles értelemben vett tartalomszolgáltatók véleménynyilvánítási szabadságát legnagyobb mértékben a hálózatüzemeltetőkre kirótt teljes diszkrimináció-tilalom biztosítja, amihez képest a hálózatüzemeltetők véleménynyilvánítási szabadsága érdekében tett minden, a felhasználókat és a tartalomszolgáltatókat sújtó korlátozás aránytalan teher.

Hatodik kötelezettségként az FCC előírná az átláthatóság elvét. E szerint az ésszerű hálózat-menedzsment szempontjait figyelembe véve, a szélessávú internet-hozzáférést nyújtó szolgáltató köteles közzétenni a hálózat-menedzsmenttel és egyéb gyakorlatokkal kapcsolatos olyan információkat, amelyek a felhasználók, valamint a tartalom- és alkalmazás-szolgáltatók, illetve más szolgáltatás-nyújtók számára ésszerűen szükségesek a fenti előírásokban meghatározott védelem igénybevételéhez. Az átláthatóság követelménye tehát kiegészíti az előző előírásokat, és mindazoknak az információknak a megismerhetőségét biztosítja, amelyek szükségesek a tartalmak küldéséhez és fogadásához, az alkalmazások futtatásához, az eszközök csatlakoztatásához, illetve a versengő ajánlatok közötti választáshoz.<sup>59</sup> Megfelelő tájékoztatás nélkül a felhasználók arról sem szerezhetnek tudomást, hogy a hálózatüzemeltető milyen tartalmakat és alkalmazásokat blokkol a hálózatán, a különböző tartalomszolgáltatókat

---

<sup>57</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 42. old.

<sup>58</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 44. old.

<sup>59</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 46. old.

pedig a fejlesztéseik hatékony megvalósításában és a közönség elérésben korlátozza az információhiány.

A javasolt hat rendelkezés mindegyikének fontos korlátja az „ésszerű hálózat-menedzsment” (*reasonable network management*). Ez a korlát továbbra is lehetővé teszi minden egyes ügy eseti mérlegelését, a felhasználói és a hálózatüzemeltetői érdekek egyedi mérlegelését. A javaslat meghatározása szerint az ésszerű hálózat-menedzsment körébe tartoznak mindazok a gyakorlatok, amelyek célja a hálózati torlódások – a hálózat normális működését akadályozó adatmennyiség forgalmazása – hatásainak enyhítése és a szolgáltatás-minőség biztosítása, a kényszerű vagy ártalmas adatforgalom kezelése (pl. kényszerű reklámok szűrése, vírusok szűrése, az adott felhasználó által kért tartalmak szűrése), a jogsértő tartalmak továbbításának megelőzése, valamint a tartalmak jogsértő módon való továbbításának megelőzése (ez alatt értve elsősorban a fájlcsere-rendszereket), és ezeken felül is az ésszerű hálózat-menedzsment megvalósítását szolgáló egyéb gyakorlatok. Az utolsó fordulat, amely az FCC szerint az előre nem látható helyzetek kezelését, valamint a hálózat-üzemeltetési gyakorlatok módosításának lehetőségét biztosítja, végső soron minden esetben egyedi mérlegelés tárgyává teszi az ésszerű hálózat-üzemeltetés mércéjének meghatározását.

Az FCC maga is érzékeli, hogy e meghatározás veszélyeztetheti akár a diszkrimináció-mentesség érvényesülését is, hiszen nem zárja azt az értelmezést, hogy a szolgáltatás-minőség érdekében a hálózatüzemeltető egyes szolgáltatások és alkalmazások működtetéséhez más szolgáltatások hátrányára tartson fenn kapacitásokat. Ugyanakkor az FCC kifejezetten el akarja kerülni, hogy túlzottan szigorú meghatározást alkalmazzon az ésszerű hálózat-menedzsment határainak kijelölésénél. A javaslatban jelzi, hogy az általános diszkrimináció-tilalom mellett nem tartja szükségesnek a Comcast-ügyben alkalmazott szigorú mérce előírását, amely mérce alapján csak akkor minősül ésszerűnek a hálózat-menedzsment keretében hozott intézkedés, ha „kritikusan fontos érdeket érint, és az adott érdek védelme érdekében a legszűkebbre szabott”.<sup>60</sup>

Az FCC szerint a nyílt internetet garantáló rendelkezések kizárólag a jogszerű tartalmak továbbítására vonatkoznak. Az ésszerű hálózat-menedzsment körében ezért a hálózatüzemeltetők megakadályozhatják a jogsértő tartalmak továbbítását és a tartalmak jogsértő módon való továbbítását; ez utóbbi lehetőség a szerzői jogilag védett tartalmak megosztásának korlátozására hatalmazza fel a szélessávú szolgáltatókat. Ugyanakkor a javaslat nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy ki ítélni meg a tartalom, illetve az adattovábbítás jogszerű vagy jogsértő jellegét. Ezzel az internet szabályozásának legalapvetőbb problémájához, a hálózati szolgáltatók felelősségéhez kanyarodik vissza. A rendelkezés olyan széles mérlegelési jogkört ruház a hozzáférés-szolgáltatókra, amely nincs összhangban a rájuk vonatkozó jelenlegi felelősségi szabályokkal, és a hálózatsemlegesség végül mégis bizonyos iparági – vélt vagy valós szellemi tulajdon-védelmi – érdekek áldozatául eshet.

A hálózatüzemeltetőt terhelő kötelezettségek további korlátai a bűnüldözési érdekek (*law enforcement*). Az FCC javaslata rögzíti, hogy a fenti rendelkezések nem írják felül a szélessávú hozzáférést nyújtó szolgáltató egyetlen olyan kötelezettségét sem, amely a hatályos jogszabályokkal összhangban a bűnüldözési érdekek érvényesítésére, vagy éppen a bűnüldöző szervekkel való együttműködés korlátozására irányulnak. A javaslat ezzel megerősíti, hogy a különböző bűnüldöző szervek továbbra is a más jogszabályokban előírt hozzáférési lehetőségekkel rendelkeznek.<sup>61</sup> Hasonló rendelkezést tartalmaz a javaslat a közbiztonság és

<sup>60</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 51. old.

<sup>61</sup> FCC: Notice of Proposed Rulemaking, 2009, 52. old.

nemzetbiztonság védelmével kapcsolatban: a nyílt internettel kapcsolatos kötelezettségek nem érintik a szolgáltatók szükséghelyzettel kapcsolatos, valamint a közbiztonságot (ide értve a közegészségügyet) és a nemzetbiztonságot védő szervezetekkel kapcsolatos kötelezettségeit.

A javaslat nyilvánvalóan megosztja a hálózatsemlegességi vita különböző szereplőit.<sup>62</sup> A hálózatsemlegesség mellett érvelők szerint a javaslat elfogadása volt „az első lépés az internethez hozzáférő fogyasztók kikényszeríthető védelmének kialakítása érdekében”.<sup>63</sup> Azt azonban, hogy a javaslat önmagában biztosan nem jelenti a vita végét, jól mutatja, hogy republikánus képviselők két olyan törvényjavaslat is beterjesztettek, amelyek célja megakadályozni az FCC-t abban, hogy a hálózatsemlegességet biztosító szabályokat fogadjon el.<sup>64</sup>

#### 4. Hálózatsemlegesség Európában

Annak, hogy a hálózatsemlegességi vita Európát nagyrészt érintetlenül hagyta, fontos oka a szélessávú hozzáférési piacnak az amerikaitól eltérő szerkezete.<sup>65</sup> Az európai távközlési szabályozás a szélessávú hozzáférési piacon élénk versenyt teremtett, amelyben számos – saját hálózattal nem rendelkező, kifejezetten szabályozási eszközökkel a piacra segített – alternatív szolgáltató nyújt szélessávú internet hozzáférési szolgáltatást a felhasználók részére, és mára az alternatív technológiák, különösen a mobil szélessávú szolgáltatások, illetve egyre inkább az optikai hálózatok is komoly versenytársaivá váltak a DSL- és a kábelszolgáltatásoknak. Ahogy erről korábban szó volt, a versengő hozzáférés-szolgáltatók és az alternatív hozzáférési platformok önmagukban is jelentősen csökkentik a visszaélések kockázatát. A piac fegyelmző ereje – néhány kivételes esettől eltekintve<sup>66</sup> – eddig nagyrészt elegendőnek bizonyult az esetleges visszaélések elkerüléséhez.

Az Európai Bizottság ezzel együtt a közösségi hírközlés-szabályozás felülvizsgálata során, a hatályos irányelveket módosító irányelv<sup>67</sup> részeként – „maradéktalanul figyelembe véve a társjogalkotók kívánságát” – egy nyilatkozatot tett közzé, amelyben állást foglal a hálózatsemlegesség mellett, és a joganyag végrehajtása kiemelt figyelmet fordít annak a kérdésnek, hogy „az európai polgárok ’hálózati szabadságai’ milyen védelemben részesülnek”. A Bizottság figyelemmel kíséri továbbá a piaci és technológiai fejlemények „hálózati szabadságokra” gyakorolt hatását, és 2010 vége előtt jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak arról, hogy szükség van-e további iránymutatásra, és a versenyjog terén meglévő hatáskörében jár el az esetlegesen felmerülő versenyellenes gyakorlatok kezelésében. A nyilatkozat alapján tehát a Bizottság egyelőre nem látja indokoltnak a hálózatsemlegesség kifejezett szabályozását, mert a kérdés kezelésére alkalmasnak tartja a meglévő hírközlési jogi és versenyjogi eszközöket.

<sup>62</sup> Ld. <http://www.openinternet.gov/>

<sup>63</sup> Singer, Ryan: FCC Approves Net Neutrality Rules, Now the Fight Begins, 2009. 10. 22. <http://www.wired.com/epicenter/2009/10/fcc-net-neutrality/>

<sup>64</sup> Anderson, Nat: House, Senate get separate bills to kill net neutrality, <http://arstechnica.com/tech-policy/news/2009/10/house-senate-get-separate-bills-to-kill-net-neutrality.ars>

<sup>65</sup> Marsden, Christopher T.: i.m. 42. old.; Pápai Zoltán - Urbán Ágnes: i.m. 83. old.

<sup>66</sup> Ld. Pápai Zoltán - Urbán Ágnes: i.m. 83. old.

Jellemző hálózatsemlegességi probléma, hogy a mobil szélessávú hálózatokon a VoIP szolgáltatások használata sok esetben korlátozott.

<sup>67</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv (Keretirányelv), az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésekről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv (Hozzáférési irányelv) és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv (Engedélyezési irányelv) módosításáról



A nyilatkozat szerint az új szabályozás a tagállami szabályozóhatóságok részére megfelelő eszközöket biztosít, „amelyek segítségével megelőzhető a szolgáltatások színvonalcsökkenése és a nyilvános hálózatok forgalmának akadályozása vagy lassulása”. Az új szabályozás a hírközlési szabályozóhatóságok feladataként határozza meg annak elősegítését, hogy a felhasználók hozzáférhessenek az információkhoz és terjeszthessék azokat, illetve használhassák az általuk választott alkalmazásokat és szolgáltatásokat;<sup>68</sup> ez önmagában az FCC internet-politikai alapelveinél is gyengébb biztosíték. További kapcsolódó rendelkezéseket tartalmaz a fogyasztók védelmét szabályozó ún. egyetemes szolgáltatási irányelv módosítása.<sup>69</sup> Az irányelv előírja, hogy a hírközlési szolgáltatók, köztük a szélessávú internet hozzáférést nyújtó szolgáltatók a felhasználókkal kötött szerződéseikben egyértelmű, átfogó és könnyen hozzáférhető formában határozzák meg a nyújtott szolgáltatások tartalmát; ez a rendelkezés lényegében megegyezik az FCC átláthatósági kötelezettségével. Ennek részeként tájékoztatni kell a felhasználókat többek között a szolgáltatásokhoz és alkalmazásokhoz való hozzáférésre, illetve azok használatára vonatkozó bármely korlátozással kapcsolatos feltételekről, a kínált szolgáltatások minimális minőségi szintjéről, a hálózati forgalom mérésére és alakítására létrehozott bármely eljárásról, valamint arról, hogy ezek az eljárások milyen hatással lehetnek a szolgáltatás minőségére, továbbá a végberendezések használatára vonatkozóan megszabott bármely korlátozásról.<sup>70</sup> A tagállami szabályozóhatóságok kötelezhetik is a szolgáltatókat ezen információk közzétételére, továbbá a szolgáltatásminőség romlásának és a hálózati adatforgalom akadályozásának vagy lelassulásának megelőzése érdekében minimumkövetelményeket írhatnak elő.<sup>71</sup> A minőségi minimumkövetelmények előírása a teljes diszkriminációtilalom hiányában is alkalmas lehet arra, hogy minden tartalomszolgáltatás részére garantálja a felhasználók elérését. Mindezeket túl a közösségi hírközlési jog azt sem zárja ki – bár bizottsági jóváhagyáshoz köti –, hogy a szabályozóhatóságok, ha valamely piacon a szélessávú hozzáférési szolgáltatók között nincs hatékony verseny, akkor a jelentős piaci erővel (gazdasági erőfölénnyel) rendelkező szélessávú hozzáférési szolgáltatókkal szemben hozzáférési kötelezettségeket, illetve egyéb, többek között az egyenlő elbánást, az átlátható működést, illetve a meghatározott elveket követő árképzést előíró kötelezettségeket alkalmazzanak.<sup>72</sup>

Az európai közösségi jog tehát akkor sem eszköztelen a hálózatsemlegességet veszélyeztető magatartásokkal szemben, ha maga a hálózatsemlegességi probléma a szabályozási folyamatot kevésbé befolyásolta. A mobil szélessávú fejlesztések, valamint különösen az optikai hálózatok fejlesztése a közeljövőben Európában is olyan módon alakíthatja át a szélessávú internet-hozzáférési piacot, hogy a hálózatsemlegességi kérdések az eddiginél élesebben vetődnek fel. Ez a megállapítás látszólag ellentmond a fejlesztések, beruházások versenyösztönző és szabályozást helyettesítő szerepéről tett korábbi megállapításoknak. E fejlesztések eredménye azonban az optikai hálózatok műszaki sajátosságai miatt éppen az alternatív internet-szolgáltatók kiszorítása lehet, ami jelentősen gyengíti a jelenleg még hatékonynak mondható piaci fegyelmező erőt. Ráadásul abban az esetben, ha a távközlési szabályozóhatóság úgy értékeli, hogy a műszaki beruházások eredményeként szabályozói

---

<sup>68</sup> Keretirányelv 8. cikk (4) bek. g)

<sup>69</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009/136/EK irányelve (2009. november 25.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv (Egyetemes szolgáltatási irányelv), az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról

<sup>70</sup> Egyetemes szolgáltatási irányelv 20. cikk (1) bek. b)

<sup>71</sup> Egyetemes szolgáltatási irányelv 21. cikk (3)

<sup>72</sup> Az eljárásról részletesen ld. Polyák Gábor: i.m.

beavatkozás nélkül is hatékony verseny van a szélessávú hozzáférések piacán, az európai távközlési szabályozási környezetben is megszűnhet a legnagyobb szolgáltatók jogi kötelezettsége infrastruktúrájuk megnyitására. Azaz korántsem biztos, hogy a jövőben a hálózatszemlegességi vita Európában végérvényesen megoldódott.

## **5. Zárszó**

Az internet architektúrája sérülékeny. Bár az Egyesült Államokban és Európában a hálózatszemlegesség kérdése eltérő intenzitással vetődött fel, a jelenlegi architektúra megváltoztatását lehető tevő műszaki változásokkal és gazdasági ösztönzésekkel a szabályozónak mindenhol szembe kell néznie. A problémák kezelésének ebben az esetben sincs egyetlen helyes megoldása; bármely megoldás hatékonysága azon lesz mérhető, hogy képes-e megőrizni a hálózati kommunikáció szabadságát és a hálózat sokszínűségét. Egy olyan környezetben, amelyben néhány éven belül minden elektronikus kommunikáció az internet-technológia felhasználásával zajlik, ez különösen fontos kérdés. A hálózatszemlegességi vita végül arra is ismételtén rámutat, hogy a digitális médiarendszerben a média- és távközlés-szabályozási célok és eszközök elválaszthatatlanul összefonódtak; ez a jogalkotótól és a jogalkalmazóktól nem elsősorban szervezeti, hanem szemléletbeli megújulást kíván.