

LAPSÁNSZKY ANDRÁS

*tanszékvezető egyetemi docens**SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar*

## A magyar hírközlési fogyasztóvédelem közigazgatási rendszere, különös tekintettel a hálózatsemlegesség jogvédelmi intézményére

### ABSZTRAKT

A tanulmány tudományos nézőpontból dolgozza fel a hírközlési fogyasztóvédelem sajátos intézményeit, fontosságát és hatását az egész hírközlési piacra, ezen keresztül pedig a teljes nemzetgazdaságra. Ennek keretében elméleti megközelítésben tárgyalja a különös fogyasztóvédelmi igazgatás legfontosabb jogvédelmi intézményét, a hálózatsemlegességet, amely mind az Európai Unió, mind hazánk egyik legérdekesebb új hírközlési jogintézménye, és amelytől mind a piaci verseny fejlődését, mind a fogyasztók jogainak határozottabb garanciáit várják az uniós szabályozásban.

**Kulcsszavak:** hírközlés ■ fogyasztóvédelem ■ gazdasági igazgatás  
■ hálózatsemlegesség

### I. A HÍRKÖZLÉSI FOGYASZTÓVÉDELEM ALAPJAI, JOGÉRVÉNYESÍTÉSE

Az előfizető és a szolgáltató közötti elektronikus hírközlési előfizetői jogviszony keretében történő jogszerű teljesítés ellenőrzése és az esetlegesen szükségessé váló állami beavatkozás, illetve vitarendezés – az igénybe vett szolgáltatások sokféleségére, speciális tartalmára tekintettel – megoszlik a hírközlési hatóság, más hatóságok (jellemzően az általános fogyasztóvédelmi hatósági feladatokat ellátó szerv), valamint a polgári ügyekben eljáró bíróság között. Az előfizetői jogviszony ugyanis alapvetően magánjogi jellegű megállapodáson alapul, ugyanakkor a közjog – főként az előfizetők, felhasználók védelme érdekében – bizonyos körben korlátozza a felek szerződési szabadságát. E garanciális közjogi rendelkezések többsége az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályokban jelenik meg, amelyek részletesen szabályozzák az előfize-

tői szerződés létrejöttét, módosítását, megszűnését, a szolgáltatásnyújtás szünetelését, korlátozását, a szolgáltatásra vonatkozó minőségi követelményeket, az ügyfélszolgálat működését, a számlázás és a panaszkezelés rendjét, illetve a közvetítőválasztás, valamint a számhordozás lehetőségét.

Az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályok érvényesülését a hírközlési hatóság ellenőrzi. Mindemellett a fogyasztónak minősülő előfizető és a szolgáltató közötti elektronikus hírközlési előfizetői jogviszonyban az általános, tehát valamennyi szolgáltatási ágazat tekintetében irányadó fogyasztóvédelmi szabályok is érvényesülnek, így maga a fogyasztóvédelmi törvény, de általános fogyasztóvédelmi szabályok érvényesülnek a távollévők között kötött előfizetői szerződésekre, illetve a szolgáltatók által fogyasztókkal szemben tanúsított üzleti magatartás tisztességességére is. Az általános fogyasztóvédelmi rendelkezések ellenőrzése jellemzően az általános fogyasztóvédelmi hatósági feladatokat ellátó szerv hatáskörébe tartozik, de jogszabályban meghatározott körben eljár a versenyhatóság vagy a pénzügyi rendszer felügyeletét ellátó hatóság is. Az elektronikus hírközlési előfizetői jogviszony közjog által nem szabályozott aspektusaira a polgári jog általános szabályai vonatkoznak, e körben az előfizető vagy a szolgáltató polgári bíróság előtt érvényesítheti a jogviszonyból eredő – jellemzően a díjfizetéssel összefüggő, vagy kártérítés iránti – igényeit.

Az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályok érvényesülését a hírközlési hatóság felügyeleti hatáskörben ellenőrzi.

A hírközlési felügyeleti tevékenység a Hkt.-ban és 2011. augusztus 2-ig az Eht.-ban is piacfelügyelet néven jelent meg, tekintettel azonban arra, hogy az Eht. piacfelügyeleti eljárásai inkább a piacszabályozás körébe tartoztak, a törvénymódosítás elkülönítette a hivatalból végzett, átfogó jellegű, valóban piacfelügyeleti tevékenységet az egyedi ügyekben lefolytatott eljárásoktól, amely utóbbi jogintézmény az általános hatósági felügyelet elnevezést kapta. A piacfelügyeleti tevékenység célja a törvényben rögzített célok megvalósítása, amelyek közül az Eht. külön kiemeli az elektronikus hírközlési piac zavartalan működését, a verseny fenntartásának elősegítését, és nem utolsó sorban a piaci szereplők, vagyis az elektronikus hírközlési tevékenységet végzők, valamint az előfizetők és felhasználók érdekeinek védelmét. A piacfelügyeleti tevékenység keretében a hatóság nemcsak az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályok érvényesülését, hanem általánosságban a piac működését kíséri figyelemmel. A piacfelügyeleti eljárás mindig hivatalból indul, eredményeként pedig egybefoglalt – valamennyi ügyfélre vonatkozó – hatósági döntés születik, amelyben a hatóság értékeli a jogérvényesülést, megállapítja az esetlegesen feltárt jogsértéseket, meghatározza azok jogkövetkezményét, illetve meghatározza az önkéntes jogkövetést biztosító állami beavatkozás fejlesztésének, esetleges átalakításának szempontjait. Ehhez képest az általános hatósági felügyeleti eljárás az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályokban, valamint a szolgáltatók általános szerződési feltételeiben foglaltak érvényesülésének, betartásának egyedi ügyben történő vizsgálatára irányul. Általános hatósági felügyeleti eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat, az eredményként megállapított jogsértés esetén

pedig a hatóság jogkövetkezményt alkalmaz. Mindkét típusú felügyeleti eljárást megelőzheti hatósági ellenőrzés, amelyet követően csak jogsértés gyanúja esetén indul meg a jogalkalmazásra irányuló felügyeleti eljárás.

Mind a piacfelügyeleti, mind az általános hatósági felügyeleti tevékenység véghezvethető az ún. felügyeleti terv részeként, vagy terven kívül, tehát esetileg.<sup>[1]</sup> Továbbá az NMHH rendszeresen részt vesz az Európai Unióban működő társhatóságokkal közösen szervezett európai ellenőrzési kampányokban is.<sup>[2]</sup> A hatóság minden év végén köteles elkészíteni és közzétenni a következő évre vonatkozó felügyeleti tervét, amely a tervezett átfogó ellenőrzéseket és hatósági eljárásokat egyaránt tartalmazza (a felügyeleti terv az első félév végén felülvizsgálható és a tapasztalatok alapján, ha szükséges, módosítható). A terv készítésénél a hatóság először a problémás területeket, tehát a valószínűsíthetően jogsértő gyakorlattal érintett elektronikus hírközlési szolgáltatásokat azonosítja, amelyek során figyelembe veszi az előző évben lefolytatott átfogó ellenőrzések és hatósági eljárások tapasztalatait, a beérkezett kérelmek és egyéb megkeresések elemzésével nyert információkat, valamint a piaci trendeket. Ezt követően a hatóság az ellenőrzéssel érintett szolgáltatói kört egy 10-20%-os reprezentatív minta alapján határozza meg, akként, hogy a vizsgálat minél nagyobb előfizetői létszámot öleljen fel, és – az egyenlő elbánás érdekében – a hasonló (tehát azonos területen működő, közel azonos számú előfizetővel rendelkező) szolgáltatókat lehetőség szerint ugyanannyi tervfeladat érintse.<sup>[3]</sup> A tervnek nem célja, hogy minden, a következő évben hivatalból lefolytatandó ellenőrzést és hatósági eljárást tartalmazzon (a hatóság terven kívül is bármikor eljárhat, ha azt a helyzet indokolja), hanem azokat a stratégiai irányokat jelöli ki, amelyek a hatóság megítélése szerint kiemelt figyelmet érdemelnek. Tehát a terv egyfajta súlyozás, kockázatelemzés eredményének is tekinthető. Egyfelől a nyilvánosság, az érdeklődő közvélemény tájékoztatása révén növeli a hatósági munka átláthatóságát, és egyfajta visszacsatolást is biztosít a társadalom számára azzal kapcsolatban, hogy a hozzá beérkezett információk alapján a hatóság mit tekint a hírközlési piac felügyeleti szempontból releváns, kiemelt figyelmet érdemlő területeinek.

[1] Pl. 2019-ben az előfizetői szerződéskötésekkel kapcsolatban folyt terven kívüli átfogó vizsgálat. Ennek célja annak ellenőrzése volt, hogy a leendő előfizetők a jogszabály által előírt tájékoztatásokat megkapják-e, a szerződéskötéshez kapcsolódó előfizetői nyilatkozatokat megfelelő tájékoztatás után, az előfizető valós akaratának megfelelően rögzítik-e, és az előfizetők a szerződés megkötése előtt a szerződés tartalmát megfelelően megismerhetik-e. A szolgáltatók valós gyakorlatának megismerésére a hatóság próbavásárlásokat is végzett az országban több helyen. Ld. a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elektronikus hírközléssel összefüggő tevékenységéről szóló 2019. évi országgyűlési beszámolójának a felhasználók érdekei védelmével foglalkozó része 3.4. pontját.

[2] Pl. 2019-ben LED-izzók adminisztratív és méréses vizsgálatára, valamint IoT- (Internet of Things) berendezések adminisztratív ellenőrzésére került sor, és a bevizsgált összesen tíz típusból mindegyik megfelelőnek bizonyult. Ld. az 1. jegyzetben említett 2019. évi beszámoló felhasználók érdekei védelmével foglalkozó része 3.2.8. pontját.

[3] Ld. az 1. jegyzetben említett 2019. évi beszámoló felhasználók érdekei védelmével foglalkozó része 3.1.1. pontját, amely módszertani leírás egyébként a korábbi évek beszámolóiban is hasonló tartalommal jelent meg.

Az elektronikus hírközlési tevékenységet végzők számára pedig jelzi a hatóság munkája várható fő irányvonalait, így lehetőséget ad számukra, hogy az ellenőrzésekre felkészüljenek (ugyanis, ha a szolgáltatók a felügyeleti tervet megismerve szintén kiemelt figyelmet kezdenek fordítani a várhatóan ellenőrzés alá eső területekre, akkor ezzel a felügyelet célja, a jogérvényesülés részben már meg is valósul). Másfelől a felügyeleti terv a hatóság munkájának megszervezésében, az erőforrások felhasználásának tervezésében is szerepet játszik.<sup>[4]</sup>

A Hkt. és az Eht. tárgyi hatálya egyaránt rögzítette, hogy a magyar hírközlési törvényt (és ebből következően a felhatalmazása alapján kiadott rendeleteket) kell alkalmazni az ország területén végzett, illetve az ország területére irányuló elektronikus hírközlési tevékenységre, illetve minden olyan tevékenységre, amelynek gyakorlása során rádiófrekvenciás jel keletkezik. E körbe tartozik többek között az elektronikus hírközlési (előfizetői és hálózati) szolgáltatás nyújtásán túl az elektronikus hírközlő hálózat vagy berendezés üzemeltetése, illetve a végberendezések forgalmazása. Az elektronikus hírközlés szabályozásának tárgyi hatálya tehát jóval tágabb az előfizetőknek nyújtott szolgáltatás szabályozásánál.

A felügyeleti ellenőrzés alanya az elektronikus hírközlési tevékenységet végző természetes vagy nem természetes személy (szolgáltató). Kérelemre induló eljárásban ügyfélként részt vesz az előfizető is mint kérelmező. Hivatalbóli felügyeleti eljárás pedig indulhat a hatóság saját észlelése, vagy bejelentés alapján. A bejelentés a hírközlési felügyeleti eljárás sajátos jogintézménye. Bejelentő az lehet, aki egyébként nem minősülne ügyfélnek, vagyis a bejelentés nem az előfizető saját előfizetési szerződésének teljesítésével összefüggő panasz kivizsgálására, hanem általánosságban az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályok érvényesülésének ellenőrzésére, tehát akár több előfizetői szerződést is érintően vélelmezett jogsértő cselekmény vagy állapot vizsgálatára irányul. A bejelentés alapján a hatóság mérlegeli, hogy hivatalból megindítja-e az eljárását vagy sem, és az ilyen módon hivatalból induló eljárásnak a bejelentő nem válik alanyává, a hatóság döntésével szemben nincs jogorvoslati joga. Természetesen ez esetben is érvényesül a közigazgatási hatósági eljárásokra irányadó azon általános rendelkezés, amely szerint a beadványokat tartalmuk szerint kell elbírálni, vagyis – és ezt az Eht. kifejezetten rögzíti is –, ha a bejelentés tartalma szerint kérelemnek, a bejelentő pedig ügyfélnek minősül, akkor a kérelemre induló eljárásokra vonatkozó szabályok szerint kell eljárni, vagyis a hatóság nem mérlegelhet az eljárásindítás körében.

Az előfizetői jogviszonyra vonatkozó elektronikus hírközlési szabályok, illetve az előfizetői szerződésben foglaltak érvényesülésének ellenőrzése kétfokú hatósági eljárásban történik. Első fokon az NMHH Hivatala jár el, a Hivatal döntése ellen pedig a hatóság elnökéhez lehet fellebbezni. Az elnök másodfokú döntése a közléssel véglegessé válik, a végleges döntés jogszerűsége közigazgatási

[4] Lapsánszky, 2013, 469-470.

perben vitatható, illetve azonnali jogvédelem keretében kérhető a keresetindítás halasztó hatályának elrendelése.

Általánosságban megállapítható, hogy az NMHH-hoz benyújtott legtöbb előfizetői, felhasználói kérelem szinte minden évben a mobiltelefon-szolgáltatásokat érintette, és jellemzően az előfizetői szerződések betartására, a szolgáltatás minőségére és a számlázásra vonatkozott. Ugyanakkor a kérelmek száma, valamint a felügyeleti terv keretében végzett ellenőrzéssel érintett szolgáltatók, illetve berendezéstípusok száma csökkentő tendenciát mutat, ami minden bizonynyal a fogyasztói érdekek védelmét célzó szabályozás – a berendezések esetében a technológia – fejlődésének, a hatósági beavatkozás eredményességének, tehát az alkalmazott intézkedések preventív hatásának, a fogyasztói tudatosság növelését célzó programoknak, illetve a szolgáltatók és a hatóság közötti, a jogérvényesülést elősegítő kommunikációnak és együttműködésnek egyaránt betudható.

Az EU ún. igazságügyi eredménytáblája<sup>[5]</sup> szerint az elektronikus hírközlésre vonatkozó uniós jogalkotás célja a verseny fokozása, az egységes piac fejlesztése, valamint a beruházás, az innováció és a növekedés ösztönzése, az e körben alkotott szabályok hatékony végrehajtása pedig alacsonyabb végfelhasználói árakon jobb minőségű szolgáltatás nyújtását biztosíthatja, vagyis a fogyasztói jogokra pozitív hatást gyakorolhat. A Bizottság 2019. évi jelentése szerint az elektronikus hírközlés területén – annak ellenére, hogy jelentősen növekedett a bíróságok ügyforgalma – a tagállamok többsége csökkentette a nemzeti szabályozó hatóságok határozataival szembeni bírósági felülvizsgálati ügyek átlagos hosszát.<sup>[6]</sup> A 2020. évi eredménytábla szerint a bíróságok ügyterhe tovább növekedett, és a legtöbb tagállam növekedést tapasztalt az eljárások átlagos hosszában mind 2017-hez, mind 2013-hoz képest.<sup>[7]</sup> Magyarország esetében az elektronikus hírközlési ügyekben indult közigazgatási perek számát illetően szignifikáns növekedés nem tapasztalható, 2013 és 2018 között évente átlagosan 19 ügyben döntött a bíróság első fokon. Figyelemmel arra, hogy a hazánkban jellemzően kétfokú hírközlési hatósági felügyeleti eljárásokhoz egyfokú rendes bírósági felülvizsgálati szakasz kapcsolódott a vizsgált időszakban, másodfokú bírósági eljárásra kevés, statisztikailag elhanyagolható esetben került sor, illetve a rendkívüli perorvoslatok (felülvizsgálati eljárások) száma is igen alacsony volt, a felülvizsgálati döntések száma jellemzően csökkent. Ugyanakkor az eljárások átlagos hossza az uniós trenddel egyezően hazánkban is növekedett.<sup>[8]</sup>

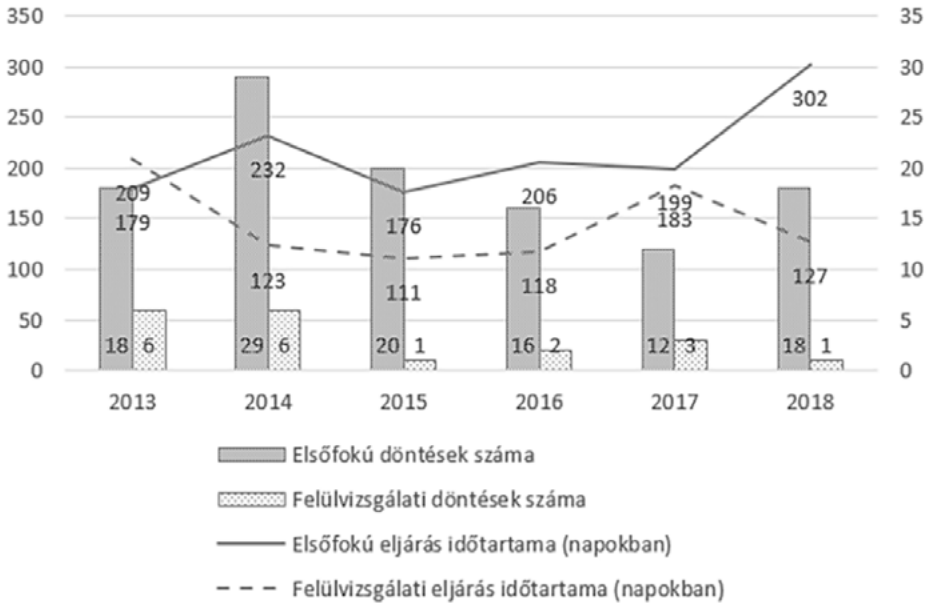
[5] Az Európai Bizottság rendszeresen kiadott jelentése, amely bemutatja az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságára, minőségére, függetlenségére vonatkozó paraméterek éves áttekintését a 2012. évtől kezdődően.

[6] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának – Az EU 2019. évi igazságügyi eredménytáblája (COM(2019) 198 végleges) 3.1.4. pont.

[7] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája (COM(2020) 306 végleges) 3.1.4. pont.

[8] Forrás: NMHH.

## Elektronikus hírközlési ügyben indult közigazgatási perek Magyarországon



1. ábra: Elektronikus hírközlési ügyben indult közigazgatási perek Magyarországon  
(Forrás: NMHH)

Mindez – figyelembe véve azt is, hogy a bizottsági jelentések szerint egyes bíróságok esetében a releváns ügyek alacsony száma miatt az éves adatok egyetlen kivételesen hosszú vagy rövid ügytől is függhetnek – arra enged következtetni, hogy az uniós jogot átültető elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályok érvényesítése iránti hírközlési hatósági eljárások relatíve alacsony száma kerül a nemzeti bíróságok elé, ugyanakkor ezen ügyek elintézése hosszabb időt vesz igénybe, vagyis a bíróságok jellemzően az összetettebb ügyeket vizsgálják.

## II. A HÁLÓZATSEMLEGESSÉG, MINT ÚJ, MODERN FOGYASZTÓI JOGVÉDELMI ESZKÖZ

Az elektronikus hírközlés európai uniós szabályozási teendői között régóta feladatként szerepelt az internet hálózatsemlegességének (net neutrality) megteremtése. Az Európai Bizottság már 2009-ben nyilatkozatot fogalmazott meg

az internet semlegességéről (2009/C 308/02),<sup>[9]</sup> majd több előterjesztésben is konkrét javaslatok szerepeltek. Ezek azonban nem hoztak sikert, mivel alacsony kötelező erővel rendelkeztek.

A hálózatsemlegesség azért vált az internet-hozzáférés központi témájává, mivel a technológiából adódóan minden szolgáltató alkalmaz „ésszerű forgalom-szabályozást”. Ennek célja, hogy összességében optimalizálja az internetforgalmat, és ezzel javítsa az átviteli minőséget. Ezt alapvetően megkülönböztetéstől mentesen és arányosan kellene megtenni a szolgáltatóknak, és a szükségesnél hosszabb ideig nem tarthatók fenn. Ez az ésszerű forgalom-szabályozás nem igényli olyan technológiák használatát, amelyek az internet-hozzáférési szolgáltatáson továbbított adatforgalom konkrét tartalmát nyomon követné.<sup>[10]</sup> Egyes szolgáltatók azonban, ezen túllépve, bizonyos tartalmakat, alkalmazásokat vagy szolgáltatásokat, illetve azok meghatározott kategóriáit leltiltották, lelassították, módosították, korlátozták, nyilvánvalóan azért, hogy saját vagy olyan tartalmakat/alkalmazásokat részesítsenek előnyben, amelyekre külön szerződésük van. Ezek a korlátozások kedvezőtlen hatást gyakorolnak a végfelhasználók számára elérhető választékra és az innovációra, továbbá a végfelhasználók ezen korlátozásokról nem feltétlenül tudnak, csak egy alacsonyabb színvonalú szolgáltatást/tartalmat érzékelnek.

Uniós szinten emiatt elhatározták, hogy hatékony rendelkezésekkel biztosítják a hálózatsemlegességet az internet-hozzáférési szolgáltatásokkal kapcsolatban. A legfontosabb cél, hogy ezt a fenti magatartást megakadályozzák, és, ha mégis vannak valamilyen jellegű korlátozások, arról a végfelhasználók tudjanak, hogy tájékozott döntést tudjanak hozni. E rendelkezéseket az Egyetemes Szolgáltatási Irányelv alkalmazandó rendelkezésein felül kell alkalmazni,<sup>[11]</sup> és a tagállamok fenntarthatnak vagy elfogadhatnak ezeken a rendelkezéseken túlmutató intézkedéseket is. A Kódex<sup>[12]</sup> az általános maximum harmonizációs megközelítés ellenére fenntartotta a tagállamok további és részletesebb szabályozási lehetőségét.

A Nyílt Internet-hozzáférés Rendelet foglalkozik részletesen a követelményekkel, így a tájékoztatási kötelezettségekkel is. A Nyílt Internet-hozzáférés Rendelet megfogalmazza azt az általános elvárást, hogy az internet-hozzáférési szolgáltatással a végfelhasználó vagy szolgáltató helyétől, berendezésétől, illetve az információ, tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás helyétől, származásától vagy rendeltetésétől függetlenül kell biztosítani a hozzáférést. Ez az ál-

[9] HL C 308/2 2009.12.18.

[10] 9-10. Preambulumbekezdés, A nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2015. L 310., 1. o.). (A továbbiakban: Nyílt Internet-hozzáférés Rendelet).

[11] 18. Preambulumbekezdés, Nyílt Internet-hozzáférés Rendelet.

[12] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról HL L 321/36 2018.12.17.

talános szabály azonban nem jelenti, hogy más szabályozási alapon ne lehetne korlátozni a jogszerűtlen szolgáltatásokat vagy tartalmakat. Az internetes tartalmak közvetett korlátozás tárgyai sem lehetnek, így a szolgáltatás kereskedelmi és technikai feltételei és jellemzői – így például az ár, az adatmennyiség vagy a sebesség, illetve az internet-hozzáférési szolgáltatók kereskedelmi gyakorlata – sem korlátozhatják azt, hogy a végfelhasználó dönthesse az elérni kívánt tartalomról. A rendelet egyértelműen rögzíti, hogy az „internetes forgalmat – függetlenül annak küldőjétől és fogadójától, a hozzáfért vagy terjesztett tartalomtól, az igénybe vett vagy nyújtott alkalmazásoktól vagy szolgáltatásoktól, valamint a használt végberendezéstől – megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, egyenlő bánásmódot biztosítva kell kezelniük”. Ez alól csak a fent már említett, észszerű forgalomszabályozás a kivétel, amelyet ugyancsak átláthatóan, megkülönböztetésmentesen és arányosan kell megtenni, és szolgáltatásforgalmi kategóriák hozhatók létre objektíven, különböző követelmények alapján. A konkrét tartalmak nem nyomonkövethetők, és az intézkedéseket nem lehet a szükségesnél hosszabb ideig fenntartani.

Az internet-hozzáférési szolgáltatók forgalomszabályozási intézkedéseket csak

- a. uniós jogalkotási aktusoknak vagy az uniós joggal összhangban lévő nemzeti jogszabályoknak való megfelelés, vagy az említett uniós jogalkotási aktusokat vagy nemzeti jogszabályokat végrehajtó, az uniós jognak megfelelő intézkedéseknek való megfelelés alapján, ideértve a bírósági döntéseket illetve a megfelelő hatáskörrel felruházott közigazgatási szervek határozatait is;
- b. az integritás és biztonság megőrzése a hálózat, a hálózaton keresztül nyújtott szolgáltatások, valamint a végfelhasználók végberendezései tekintetében;
- c. közelgő hálózati torlódás megelőzése, valamint a kivételes vagy ideiglenes hálózati torlódás hatásainak csökkentése, amennyiben biztosított az egyenlő bánásmód a forgalom azonos típusai tekintetében tarthatnak fenn, vagy vezethetnek be.

A nyilvános elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók – ideértve az internet-hozzáférési szolgáltatókat, valamint a tartalmak, alkalmazások és szolgáltatások nyújtóit is – szabadon kínálhatnak az internet-hozzáférési szolgáltatásoktól eltérő, bizonyos tartalomra, alkalmazásokra vagy szolgáltatásokra, vagy ezek kombinációjára optimalizált szolgáltatásokat, amelyek esetében az optimalizáció szükséges ahhoz, hogy teljesüljenek a meghatározott minőségi szintet igénylő tartalomra, alkalmazásokra vagy szolgáltatásokra vonatkozó követelmények. A nyilvános elektronikus hírközlési szolgáltatók, ideértve az internet-hozzáférési szolgáltatókat is, csak akkor kínálhatnak ilyen szolgáltatásokat vagy segíthetik elő ilyen szolgáltatások nyújtását, ha a hálózati kapacitás megfelelő e szolgáltatások internet-hozzáférési szolgáltatások mellett történő nyújtására. Az említett szolgáltatások nem vehetők igénybe vagy kínál-



hatók internet-hozzáférési szolgáltatások helyettesítésére, és nem befolyásolhatják hátrányosan a végfelhasználó rendelkezésére álló internet-hozzáférési szolgáltatások elérhetőségét vagy általános minőségét.

A szóban forgó rendelet szerint az internet-hozzáférési szolgáltatóknak egyértelmű, világos, könnyen érthető tájékoztatást kell nyújtaniuk a végfelhasználók számára arról, hogy:

- a szolgáltató által alkalmazott forgalomszabályozási intézkedések miként befolyásolhatják az internet-hozzáférési szolgáltatás minőségét, valamint a végfelhasználó magánéletének és személyes adatainak védelmét;
- az esetleges mennyiségi korlátozás, a sebesség és más szolgáltatásmi-nőségi paraméterek a gyakorlatban hogyan befolyásolhatják az internet-hozzáférési szolgáltatásokat és különösen a tartalmak, alkalmazá-sok és szolgáltatások használatát;
- az internet-hozzáférési szolgáltatásoktól eltérő, bizonyos tartalomra, alkalmazásokra vagy szolgáltatásokra vagy ezek kombinációjára op-timalizált szolgáltatások, amelyekre egy adott végfelhasználó előfizet, a gyakorlatban hogyan befolyásolhatják e végfelhasználó számára nyúj-tott internet-hozzáférési szolgáltatásokat;
- az internet-hozzáférési szolgáltatás minimális, rendes körülmények kö-zött elérhető, maximális, és a hirdetésekben megadott le- és feltöltési sebességéről helyhez kötött hálózat esetében, illetve a becsült maximá-lis és a hirdetésekben megadott le- és feltöltési sebességéről mobil há-lózatok esetében, továbbá arról, hogy a hirdetésekben megadott le- és feltöltési sebességtől való jelentős eltérések miként érinthetik a végfel-használók jogai gyakorlását;
- a fogyasztó rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségekről, ha az inter-net-hozzáférési szolgáltatás tényleges teljesítménye folyamatosan vagy rendszeresen, ismétlődő jelleggel eltér megadott teljesítménytől.

A fenti szabályok betartását és hatékony érvényesülését a nemzeti szabályo-zó hatóságnak, tanúsítási és nyomonkövetési mechanizmus keretében kell vég-rehajtaniuk, és maga a rendelet a szabályok megsértése esetére a nemzeti jog szerinti hibás teljesítés jogkövetkezményeit rendeli alkalmazni.<sup>[13]</sup>

A Hatóság gyakorlatában a Nyílt Internet-hozzáférés Rendelet értelmezése, alkalmazása az ún. zero-rating vagy „nullás díjszabású” szolgáltatáscsomagok kialakításához kapcsolódóan merült fel. Ilyen szolgáltatáscsomagokról akkor beszélünk, amikor egy meghatározott alkalmazás vagy alkalmazáscsoport által generált adatforgalom díjmentes, vagy ha a preferált adatforgalom nem számít

[13] Nyílt Internet-hozzáférés Rendelet 4. Cikk

bele a végfelhasználó, az előfizető adatforgalmi keretébe.<sup>[14]</sup> A Hatóság a kérdéskört érintő, jelentősebb ügyeiben a nullás díjszabást az utóbbi módon biztosító mobilinternet-csomagokat elemezte.

A bíróság a Hatóság első ilyen döntésének felülvizsgálata során megállapította, hogy forgalomkezelés megkülönböztetésének tilalma kifejezett, mintegy elvi követelmény, és e körben elégséges csak a megkülönböztetésmentesség előírásába történő ütközés megsértésének igazoltsága és bizonyítottsága a jogsértés megállapításához.<sup>[15]</sup>

A Hatóság másik két ügyében az egyik internet-hozzáférést biztosító mobilszolgáltató olyan csomagokat kínált, amelyek keretében az egyes alkalmazásokat és szolgáltatásokat úgy részesítette a nullás díjszabás kedvezményében, hogy az ettől eltérő alkalmazásokat lassítással korlátozta, amikor az előfizető elérte az adatforgalmi korlátot. Az ügyfelek, miután ezt az adatmennyiséget kimerítették, továbbra is korlátlanul használhatták ezeket az alkalmazásokat és kiemelt szolgáltatásokat, miközben a többi rendelkezésre álló alkalmazás és szolgáltatás forgalmát lassította a szolgáltató.

A Hatóság e döntéseinek felülvizsgálata során a hazai bíróság az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatalát kezdeményezte.

Az Európai Unió Bírósága ebben az ügyben első ízben értelmezte a Nyílt Internet-hozzáférés Rendeletet, és elvi jelentőségű megállapításokat tett. E körben kimondta, hogy a rendeletről következik, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak egy adott internet-hozzáférési szolgáltató szolgáltatásait a végfelhasználók jogvédelmére tekintettel kell vizsgálniuk, figyelembe véve mind az e szolgáltató által a végfelhasználókkal kötött megállapodásokat, mind pedig az említett szolgáltató által alkalmazott kereskedelmi gyakorlatokat. Elvi éllal mondta ki azt is a testület, hogy sértik a végfelhasználók jogait azok az internet-szolgáltatási csomagok, amelyekben az előre meghatározott adatkeretbe be nem számított, kiemelt alkalmazásokat az adatforgalmazási korlát kimerítését követően is igénybe veheti a végfelhasználó, ugyanakkor a kiemelttől eltérő, egyéb alkalmazásokat blokkolja vagy lassítja a szolgáltató.

A Nyílt Internet-hozzáférés Rendeletben foglalt megkülönböztetésmentesség-értelmezésével az Európai Unió Bírósága rámutatott arra, hogy e rendelkezés megsértésének megállapításához nem szükséges annak vizsgálata, hogy a forgalmat blokkoló vagy lassító intézkedések milyen hatással vannak a végfelhasználók jogainak gyakorlására. Ez a rendelkezés ugyanis annak értékeléséhez nem ír elő ilyen követelményt. A bíróság az ilyen csomagok tartalmi vizsgálata körében azt állapította meg, hogy mivel a forgalmat blokkoló vagy

[14] Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) 2016. augusztus 30-án elfogadott, az európai hálózatszemlegességi szabályok alkalmazásáról szóló iránymutatása [Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127] nyomán.

[15] Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság MD/21331-10/2016. számú általános hatósági felügyeleti határozat felülvizsgálata során meghozott, elsőfokon jogerőre emelkedett 20.K.30.807/2017/21. számú ítélete.

lassító intézkedések nem a szolgáltatásnak a forgalom meghatározott kategóriái esetében elvárt műszaki minőségére vonatkozó, objektíven különböző követelményeken alapulnak, hanem kereskedelmi jellegű megfontolásokon, ezek az intézkedések önmagukban összeegyeztethetetlenek a Nyílt Internet-hozzáférés Rendelet forgalmak közötti megkülönböztetés tilalmára vonatkozó előírásával.<sup>[16]</sup>

## IRODALOM

- Fazekas Judit – Szombati Ivett (2020): *A fogyasztóvédelmi igazgatás joga*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Fazekas Marianna (2015): *Gazdaság és közigazgatás*. Eötvös Kiadó, Budapest.
- Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Dialóg Campus, Budapest.
- Lapsánszky András (2021): *Az elektronikus hírközlés gazdasági közigazgatása hazánkban*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Lapsánszky András (szerk.) (2013): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. CompLex, Budapest.
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex, Budapest.  
DOI: <https://doi.org/10.55413/9789632956121>.

## JOGFORRÁSOK

- Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény.
- Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája (COM(2019) 198).
- A nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2015. L 310.)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 IRÁNYELVE (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról HL L 321/36 2018.12.17.
- Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) 2016. augusztus 30-án elfogadott, az európai hálózatszemlegességi szabályok alkalmazásáról szóló iránymutatása [Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127].
- Az Európai Unió Bíróságának 2020. szeptember 15-én kelt ítélete (nagytanács) a C-807/18. és C-39/19. sz. egyesített előzetes döntéshozatali ügyekben.

[16] Az Európai Unió Bíróságának 2020. szeptember 15-én kelt ítélete (nagytanács) a C-807/18. és C-39/19. sz. egyesített előzetes döntéshozatali ügyekben. Az alapul fekvő bírósági perek a kézirat lezárásakor még folyamatban vannak.



•  
*Lévainé Fazekas Judit 2022. május 20-án, a Magánjogot Oktatók Egyesületének Kiválósági Díjának átadóján*