

Az amerikai Szövetségi Távközlési Bizottság VoIP-szolgáltatókra vonatkozó döntése*

Az FCC döntése

Az Amerikai Szövetségi Távközlési Bizottság (továbbiakban: Bizottság, FCC) 2005. május 19-én megszavazta¹, hogy az Egyesült Államokban az Internet telefonszolgáltatóknak (*Voice Over Internet Protocol*, VoIP)² is számolniuk kell szolgáltatási kötelezettségeik között a 911-es segélyhívószám elérhetőségének biztosításával³. Ezáltal a tengerentúli szabályozó hatóság megtette az első komoly lépést afelé, hogy kiterjeszse a hagyományos telefonszolgáltatókra kivetett korábbi kötelezettségeket az Internet-alapon telefonszolgáltatást nyújtó más szolgáltatókra⁴. Ezen új szabályok támogatják a telekommunikációs ágazati politikák olyan részterületét, mint a szociális célok, s melyek az frissen bevezetett rendelkezés által sokkal népszerűbbek lettek, mint a korábbi szabályozási intézkedések⁵. A szövetségi Bizottság döntésének 36. pontjában erre külön ki is tér, miszerint a közegészség és a közbiztonság biztosításának követelménye olyan helyzet elé állította a Bizottságot, ahol nem lehetek tekintettel a nyújtott szolgáltatások jellegeiből adódó különbségekre, kivéve persze a mobil VoIP-szolgáltatók helyzetét. Utóbbira, ha kell – az indoklás alapján – a későbbiekben fognak szabályt alkotni.

A kötelezettség azért tűnik novumnak a telekommunikáció történetében, mert az inkumbens szolgáltatók sokáig tiltakoztak az ellen, hogy a lényegesen kevesebb piacralépési akadállyal küszködő Internet-telefonszolgáltatást nyújtók számukra elfogadható árakon hozzá tudjanak férni a velük szemben – i.e. inkumbens szolgáltatókkal – megkövetelt segélyhívószámok nyújtásának feltételeihez.

Ez utóbbi viszont elengedhetetlen feltétel ahhoz, hogy egy VoIP-szolgáltató valaha

is tényleges alternatívája legyen a jelenleg külön piacnak tekintett helyhez kötött, és kereskedelmi jellegű mobil rádiótelefon szolgáltatásoknak, elősegítve ezáltal a verseny hatékonyságát, illetve a fogyasztók érdekeinek megfelelő árcsökkenést.

Ahogy azt a Bizottság jelentésének a 4. pontja is leírja, a telefonszolgáltatások piacán már jelenlévő szereplők, valamint az új piacra lépő szolgáltatók is megpróbálnak minél szélesebb körben megjeleníteni a különböző Internet-protokoll alapon működő szolgáltatásokkal.

Az új szabályok lényege, hogy azok nem vonatkoznak mindegyik szolgáltatóra, és a technikai fejlődés előtt is relatíve nyitva állnak. Ennek egyik indoka az, hogy *a maga a FCC sem döntött még afelől, hogy az Internet-telefonia „telefon”-szolgáltatásnak, vagy pedig információ-szolgáltatásnak minősül-e*. Ez természetesen azért fontos, mert az információ- vagy tartalomszolgáltatóknak nincs olyan kötelezettségük, mely a telefonszolgáltatókkal egy kalap alá venné őket, azaz, jelen esetben nem kellene a segélyhívások összeköttetésével és végződtetésével együtt járó extra költségeket viselniük.

A fentiek értelmében csak azoknak a VoIP szolgáltatóknak kell biztosítani a 911 elérését, akik a nyilvános telefonhálózaton keresztül szolgáltatnak, azaz a hálózat felhasználásával hívás-kezdeményezésre és végződtetésre is képesek⁶.

Továbbá, ezt a segélyhívószám-elérési szolgáltatást igénybevevő felhasználóknak előzetesen regisztrálniuk kell magukat, megadva az azonosításhoz szükséges adatokat. Ez így azt jelenti, hogy az érintett szolgáltatóknak nem kell technikailag szinte lehetetlen módon, saját erőből megállapítani, hogy a híváskezdeményezés helye hol van, hanem ehhez a felhasználói regisztráció hozzá fogja segíteni őket⁷. Ez azért szükséges, mert olyan információkra van szükség, amelyek lehetővé teszik az első alkalmazási/használati hely meghatározását. A határozat

46. pontja kitér arra is, hogy olyan esetben, amikor egy VoIP szolgáltatást több helyről is igénybe lehet venni – ezek tipikusan a nem helyhez kötött VoIP szolgáltatások –, a szolgáltatóknak létre kell hozni egy olyan regisztrációs helymeghatározási rendszert⁸, ami lehetővé teszi a felhasználó folyamatos követését, és így az esetleges helymeghatározást is a 911-es szám hívásakor. A megfelelő – és önkéntes – frissítés érdekében a szolgáltatóknak nem tanácsos, hogy ezért a külön rendszerhasználatért díjakat kérjenek, hiszen ez nemhogy elősegítené a rendszer működését, hanem az ellen dolgozna⁹. Nem beszélve arról, hogy egy ilyen szolgáltatástársítás esetleges versenyjogi problémákat is felvetethet (árulkapcsolás).

A többi Internet-telefonában működő szolgáltató – tehát azok, aki pl. szoftver-alapú szolgáltatásokat használnak fel a telefonia nyújtásához (mint pl. hangtovábbításra is képes *instant messenger*, online videojátékok, azaz olyanok, akik nem is próbálnak meg alternatívái lenni a hagyományos telefonszolgáltatásnak) – egyelőre nem kötelezhető a technika jelenlegi fejlettsége mellett arra, hogy a fenti előírásnak eleget tegyen, és mint korábban említettem, ezt a kérdéskört nyitva hagyta a Bizottság egy esetleges későbbi intézkedés bevezetésének az előtérbe helyezésével.

A Bizottság a határozatában a fenti lehetőség biztosítására a közzétételtől számított 120 napon belül jelölte meg a határidőt, ami azt jelenti, hogy 2005. szeptember 19-ig mindegyik érintett szolgáltatóknak létre kell hoznia egy olyan „átirányítási rendszert”, amely révén a VoIP használók el tudják juttatni a segélyhívásaikat az ún. közbiztonsági válaszpontokig (PSAP)¹⁰. A hívásvégződtetésen túl a hívás visszaújtját is kell biztosítani a szolgáltatóknak, azaz lokalizálniuk kell a hívó felet. Ez utóbbira azért van szükség, mert az országos 911 visszahívásos alapon működik, és így tudja a legközelebbi illetékes hatóságot értesíteni a telefonáló. Ez a gyakorlatban

A szerző jogász, a Gazdasági Versenyhivatal Infokommunikációs Irodájának munkatársa, PhD-hallgató az Eötvös Loránd Tudományegyetemen.

annyit tesz, hogy ha valaki segélyhívást kezdeményez Oregonban, akkor arra Oregonban fognak reagálni, hiszen a PSAP oda fogja „visszairányítani” a hívást.

Maga a FCC is elismeri, hogy a kijelölt 120 nap „kíméletlenül rövid” idő, de a közegészség és a közbiztonság érdekében maximum ennyi engedhető meg, hiszen a floridai és a texasi esetek is azt mutatják, hogy egyre nagyobb szükség van a szolgáltatásra, mivel a VoIP-használók száma ugrásszerűen nőtt az elmúlt években.

A határozat 38. pontjában a Bizottság kitér arra, hogy a VoIP szolgáltatóknak hogyan kell az E911-es fővonalra csatlakozniuk. Ezen rendelkezésekben semmi meglepőt nem találunk, hiszen ezt vagy egy – esetlegesen versenytársként is számon tartott – helyi szolgáltatón keresztül (*local exchange carrier, LEC*), vagy pedig közvetlenül a fővonalra való csatlakozással tehetik meg a szolgáltatók. Természetesen az sincs kizárva, hogy a megjelölt lehetőségeken kívül más módszert alkalmazzanak a VoIP szolgáltatók, tehát bármilyen megoldás alkalmazása lehetséges, ami lehetővé teszi az E911 fővonalához való kapcsolódást¹¹.

Magyar szabályozás

A segélyhívásokra a magyar jogban jelenleg elsősorban a 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről 145. §-a vonatkozik, ami kimondja, hogy a „telefonszolgáltató köteles ingyenesen – nyilvános telefonállomás esetén fizetőeszköz használata nélkül – biztosítani, hogy az előfizetője vagy a szolgáltatásának igénybe vevője elérhesse a segélyhívó szolgálatokat, beleértve a 112 egységes európai segélyhívószám elérését”¹².

Ezt a törvény magyarázó rendelkezései kiegészítik azzal, hogy a helyhez kötött és a mobil telefon szolgáltatás szolgáltatóinak kiemelt kötelezettsége, hogy korlátozás nélkül ingyenesen biztosítsa a segélyszolgálatok elérhetőségét. Ez tehát azt jelenti, hogy ennél a szolgáltatásnál nem lehet szem előtt tartani a költséghatékonyság alapkövetelményét, azaz még a szolgáltatás költségei sem terhelhetők a fogyasztóra. A PSAP-re vonatkozó követelmény pedig úgy jelenik meg a jogszabályban, hogy a segélyszolgálatok feladatvégzésének elősegítése érdekében a szolgáltatók kötelesek átadni részükre azt az információt, amely a segélyhívás helyét a lehető legpontosabban meghatározza¹³.

A segélyhívószám hívásának lehetőségét még a szolgáltatás korlátozása esetén sem lehet kizárni, azaz, ha az előfizetőnek a szolgálta-

tását akár minőségileg, akár mennyiségileg, bármilyen irányban korlátozzák, a szolgáltató a segélykérő hívások továbbításáért felelősséggel tartozik¹⁴.

Felmerül a kérdés, hogy pontosan kire is vonatkozik a 145. §.

Nos, a törvény értelmező rendelkezései között kiderül, hogy a lakonikus *telefonszolgáltatás* nem más, mint a *nyilvánosan elérhető telefon szolgáltatás* szinonimája, azaz olyan, bárki számára rendelkezésre álló elektronikus hírközlési szolgáltatás, amely belföldi vagy nemzetközi számozási terven alapuló hívásirányítással lehetővé teszi belföldi és nemzetközi hívások kezdeményezését és fogadását, valamint minden esetben a segélyhívó szolgáltatások és – a körülményektől függően – egyéb szolgáltatások (többek között kezelői szolgáltatások, tudakozó, előfizetői névjegyzék és nyilvános telefonállomás, emelt díjas szolgáltatások, a fogyasztókkal élő előfizetők részére nyújtott szolgáltatások, illetve földrajzi elhelyezkedéstől független szolgáltatások) elérését¹⁵.

A fentiekből következik, hogy nálunk – az USA-hoz hasonlóan – szintén nem vonatkozik a VoIP szolgáltatókra a segélyhívószámok összekötésének és végződtetésének a kötelezettsége.

Ahogy azt az NIIF Iroda honlapja is elárulja¹⁶, jelenleg a VoIP szolgáltatók nem garantálják bizonyos számok elérését a VoIP technológia jellegéből adódóan (pl. segélyhívószámok, közüzemi hibabejelentők, európai harmonizált számok, közérdekű szolgáltatások, stb.)¹⁷. Az FCC által újonnan megállapított követelmények megállapításához tartozik, de még inkább ahhoz, hogy a VoIP-szolgáltatóknak már korábban is lett volna lehetőségük arra, hogy befektetés mellett ugyan, de az ésszerű beruházási költségek keretein belül biztosítsák felhasználóik részére a segélyhívó számok normális alkalmazását. Ez utóbbi az ítélet indokoltságát is alátámasztja.

A fentiekre példa az Intrado® által kínált szolgáltatás, amely technikai akadályok nélkül bármikor elérhető. A szolgáltatás lényege, hogy a VoIP-hálózatról indult segélyhívást interfész segítségével nyilvános telefonhálózat-hoz kapcsolja, majd azon keresztül elvezeti a legközelebbi PSAP pontra. Az említett szolgáltatás nyújtója azt a problémát is kezeli, ami a földrajzi híváskezdeményezés beazonosításából ered, mindezt a saját adatbázisán keresztül, mely tartalmazza a technikai szükséges attribútumokat.¹⁸

A fogyasztók érdekei, valamint a – az USA-ban és az EU-ban klasszikus – közérdek, közegészségügy azonban Magyarországon is megkívánja azt, hogy megfelelő technikai

korlátok mellett, természetesen, a VoIP-szolgáltatóknak is biztosítaniuk kell azt, hogy legalább az Eht. 145. §-ban megjelölt segélyhívószámokat el tudja érni a szolgáltatást igénybe vevő előfizető.

Az átlagfelhasználónak nem tűnik lényegesnek a szolgáltatásbeli különbség az „alternatív” telefonszolgáltatók között, mert piacismereti hiányosságuk miatt feltételezhetően nem tudnak a helyhez kötött és a mobil szolgáltatást nyújtók szolgáltatási feltételei között előírt plusz-kötelezettségekről. Mivel azonban az Eht. biztosítja a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsának azt a jogosultságot, hogy a törvény keretei között kötelezettségeket írjon elő, ezért előrelátható, hogy Magyarországon is kötelezhetőek a VoIP-szolgáltatók arra, hogy eleget tegyenek az Eht. 145. §-ban foglaltaknak – a helyhez kötött és a mobil telefon szolgáltatást ajánlókhoz hasonlóan –, azaz, hogy a segélyhívások kezdeményezésére, összekapcsolására és végződtetésére saját, vagy más szolgáltatótól vonalat béreljenek¹⁹.

Helyettesíthetőség kérdése

A fentiekhez kapcsolódik a fogyasztói szempontból fontos, versenyjogi szempontból pedig szakmailag is érdekes másik komoly probléma, amely a különböző szolgáltatások (Internet-telefonía, mobil, fix, hibrid) helyettesíthetőségének – egyelőre csak az USA-ban megjelent – mércéje lehet, az az, hogy a bizonyos végrehajtó jogkörrel rendelkező hatóságoknak²⁰ mikor lesz arra lehetőségük, hogy lehallgatásokat tudjanak végezni az adott „vonalakon”. A VoIP szemszögéből ugyanis technikailag ez sem valószínű megjelölés, hiszen a felhasználó mozgása esetén nincs egy olyan állandó hely, ahonnan, illetve ahová lehetne csatlakoztatni a poloskát. Nem beszélve arról, hogy ez a tevékenység előzetes hatósági (bírói) engedélyhez kötött, így a prompt cselekvésnek is határt szab az időhiány, ami azáltal áll fenn, hogy adott esetben a lehallgatás megkezdése-engedélyezése közötti idő alatt bizony többször tud helyet és címet változtatni a felhasználó (célszemély).

Összegzésképpen megállapítható, hogy így sem a híváskezdeményezés (911 hívásának a hiánya), sem a végződtetés (visszakeresése a hívásnak az E911-ről), sem pedig a hálózat elérhetősége, az ahhoz való hozzáférés (nincs állandó földrajzi hely a nem helyhez kötött VoIP esetében) nem jelzi azt, hogy a tudomány jelenlegi állása mellett azonos piacról beszélhetnénk, legalábbis a VoIP-szolgáltatók és a helyhez kötött telefonszolgáltatás viszonylatában.

A keresleti oldal helyettesíthetőségét azonban minden bizonnyal elő fogja segíteni – legalábbis a tengerentúlon – a FCC határozatában foglalt követelmény, ami ugyan

pluszterhet ró a szolgáltatóra – számolni kell azzal, hogy ez be fog épülni az érintett Internet-telefonía áraiba is –, de ezáltal lehetővé fogja tenni, hogy a közérdeknek, a

fogyasztók érdekének versenyjogilag hangsúlyozott platformja megfelelően szem előtt legyen tartva.

Jegyzetek

- * A cikkben kifejtettek a szerző nézetei, így nem feltétlenül egyeznek a GVH álláspontjával.
- ¹ Federal Communications Commission, FCC 05-116, elfogadva: 2005. május 19.; kiadva: 2005. június 3.
- ² A VoIP az angol Voice over Internet Protocol rövidítése. A VoIP jelenti azt a technológiát és protokollt, amely lehetővé teszi az internetes telefon, más néven IP telefon használatát. Technikai jellemzője, hogy a hangot IP-s csomagokká alakítja, és azt Internet technológiájú adathálózaton továbbítja. Különbség az Internet-telefoníához képest, hogy a VoIP ezt zárt rendszerben teszi, míg az előbbi nyílt rendszerben. Ezáltal a VoIP minősége jobb.
- ³ A segélyhívószámot 1965-ben hozta létre az AT&T. 2005 elején az USA mintegy 99% számára volt elérhető a szám valamilyen formában; ez területi megoszlásban azt jelenti, hogy az ország közzeteinek mintegy 96%-ról lehetett kezdeményezni a segélyhívást.
- ⁴ A bizottságnak a Communications Act of 1934 Section 251 (e) 1) pontja alapján van hatásköre ilyen kötelezettséget előírni (Commission authority and jurisdiction), <http://www.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>
- ⁵ A szociális célok hangsúlyozását többek között az a texas-i eset ösztönözte, ahol az otthonában megtámadott sértett nem tudta használni a 911-et. [Attorney General of Texas, *Texas Attorney General Abbott Takes Legal Action to Protect Internet Phone Customers*, News Release (Mar. 22, 2005) <http://www.oag.state.tx.us/oagnews/release.php?id=850&PHPSESSID=251eucngncvriholvs370jo3>]
- ⁶ Magyarországon az Elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 188. § 87. pontja definiálja a „nyilvános telefonhálózat” fogalmát
- ⁷ Az ítéletben megfogalmazottak már korábban megjelentek a témával foglalkozók körében, és konkrétan ilyen jellegű ötlettel állt elő pl. Ben Smith is egy 2004. szeptemberében írt cikkében. In. *Ben Smith* „This is an emergency” <http://slate.msn.com/id/2106424/>
- ⁸ Registered Location
- ⁹ Határozat, 46. pont, Registered Location Requirement
- ¹⁰ PSAP, public safety answering point
- ¹¹ Megjegyzendő, hogy egyre több LEC ajánl olyan hozzáférési szolgáltatást, ami lehetővé teszi a VoIP szolgáltatóknak, hogy az E911-re csatlakozzanak (lásd: Qwest, Verizon, BellSouth)
- ¹² A segélyhívó szolgálatok közé tartozik az a megkülönböztetett szerepű, a '112' egységes európai segélyhívó számon elérhető szolgálat, amely fel van készítve a magyar nyelvet nem beszélő ügyfelek segélyhívásainak kezelésére, és közreműködésükkel a mentők, a rendőrség és a tűzoltóság segítsége egyaránt igénybe vehető.
- ¹³ Eht. 145. § (2) „A segélyhívások megválaszolása céljából a telefonszolgáltató a hívó fél azonosítása kijelzésének letiltására, továbbá a helymeghatározási adatok kezelésére vonatkozó hozzájárulásának hiánya vagy visszavonása esetén is köteles a segélyhívó szolgálatok kérésére rendelkezésre bocsátani - külön jogszabályban meghatározott módon - a hívó fél azonosítására, illetve a helymeghatározásra vonatkozó adatokat.”
- ¹⁴ Eht. 137. §. (2) b) pont
- ¹⁵ Eht. 188. §. 86. pont
- ¹⁶ <http://www.voip.iif.hu>
- ¹⁷ Ez a különbség volt az egyik alapvonala annak, hogy a VoIP szolgáltatók olyan piacralépési akadályok ellenére jelentek meg a piacon, amilyen feltételekkel jelenleg is működnek.
- ¹⁸ <http://www.intrado.com/assets/documents/VoIP%20with%20background.pdf>
- ¹⁹ Eht. 42. §. d), e) pontok
- ²⁰ Law enforcement agencies