

Nevtralnost interneta med motivi in realnostjo

Marjan Turk, Brigita Kozlevčar Žorga

Direktorat za informacijsko družbo, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

Povzetek – Nevtralnost interneta je odigrala ključno vlogo pri razvoju interneta, njegovih storitev in vsebin. Enako pomembna je za razvoj prihodnjega interneta, saj vse obsežnejši in prenosno vse zahtevnejši internetni promet bolj kot kdajkoli prej potrebuje zelo zmogljiva omrežja prihodnje generacije, ki bodo še vedno iste vrste prometa obravnavala na enak, nediskriminatoren način. V prispevku je opisan okvir problematike, analiza motivov za in argumentov proti nevtralnosti interneta, predstavljena je uzakonitev v ZEKom-1 in aktualno dogajanje na nacionalnem in EU nivoju.

Ključne besede – nevtralnost interneta, internet, ZEKom-1, ZIN, ZIS, enotni telekomunikacijski trg

I. INTERNET KOT GLOBALNI KOMUNIKACIJSKI MEDIJ

Elektronska komunikacijska omrežja nove generacije bodo praktično v celoti služila prenosu informacij po internetnem komunikacijskem modelu oz. protokolu, ne glede na vrsto prenašanih informacij. Ta javna komunikacijska omrežja bodo tako predstavljala tehnično infrastrukturo za vse obsežnejši in prenosno vse zahtevnejši internetni promet, pri čemer je in bo enaka obravnava različnih tipov informacij ključnega pomena za razvoj prihodnjega interneta.

V sodobnem globaliziranem svetu predstavlja internet izredno učinkovito komunikacijsko sredstvo za prost pretok informacij, zato je dostop do interneta in uporaba njegovih storitev na splošno razumljena kot človekova pravica 21. stoletja. V teh okvirih je naloga demokratičnih držav implementacija zakonodaje in regulacije, ki omogoča neodvisne in pluralistične medije, prost čezmejni pretok informacij, neomejen dostop do interneta in razvoj digitalne pismenosti.

Digitalni mediji načeloma omogočajo večjo raznolikost in pluralizem kot tradicionalni mediji, saj praktično ni omejitve prenosnega medija. Eden izmed dejavnikov hitrega razvoja interneta je prav obsežna produkcija elektronskih vsebin ter njihova enostavna distribucija in dostop do globalnih uporabnikov brez kakršnekoli diskriminacije ali ovir. Ob tem pa se moramo zavedati, da je internet svoboden in odprt po svoji tehnični zasnovi, ne pa sam po sebi tudi z zakonodajnega, regulatornega, upravljalškega, uporabniškega in drugih vidikov. Zakonodajalci so tako v stalni preizkušnji omejevanja njegove uporabe, pretirane regulacije ali vplivanja na internet v nasprotju z njegovimi osnovnimi lastnostmi, kar ima lahko hitro neželene stranske učinke. Različni deležniki razvoja, upravljanja in uporabe interneta vsak v svoji vlogi ustvarjajo prihodnji internet, med njimi pa velja splošni konsenz, da naj bi internet ostal svoboden in odprt javen komunikacijsko – storitveni prostor, kar pomeni neomejeno dostopen, nediskriminatoren ter s prenosnega komunikacijskega vidika vsebinsko nevtralen. Internet je brez dvoma komunikacijski medij, ki je v osnovi spremenil našo sodobno družbo na bolje. Da bi še naprej obdržal pozitiven vpliv, mora tudi prihodnji internet nujno ostati svoboden in odprt.

Internet vse od svojega globalnega razmaha odpira stare razprave o nadzoru komunikacijskih tokov, ki so bile aktualne že pred tridesetimi leti. Mednarodna komisija

Unesca je leta 1977 pod vodstvom nobelovca Seana McBridea¹ analizirala področje komunikacij v sodobni družbi in opozorila na koncentracijo medijskega lastništva, neenake možnosti dostopa do informacij ter na enosmerne informacijske tokove od zahoda proti vzhodu. To naj bi utrjevalo zahodno kulturo in ideološko prevlado, saj taka ureditev ne omogoča enakovredne zastopanosti vseh. Komisija je v poročilu poudarila, da pluralizma ni mogoče doseči v enosmernem komercialnem komunikacijskem sistemu, zato bi morali z razvojnimi politikami spodbujati pluralizem in pravico do svobodnega izražanja. Že tedaj sta zahodna politika in medijska industrija opozarjali, da bi spreminjanje komunikacijske ureditve vodilo v pretirano regulacijo in s tem ogrozilo medijsko svobodo. Poročilo komisije je zahod zrelativiziral, Unesco pa se mu je bil prisiljen odreči.

Vprašanja, dileme in dogajanje okoli razprave o svetovni komunikacijski ureditvi izpred tridesetih let so zelo podobna aktualnim razpravam o internetu, ki je med tem izrazilo spremenil komunikacijsko podobo sodobnega sveta. Neverjeten razvoj interneta in njegov izjemen vpliv na družbo in posameznika enako odpirata vprašanja o njegovi zasnovi, delovanju in upravljanju. Razvit je bil v Združenih državah Amerike, ki tudi po globalnem razmahu še naprej nadzorujejo ključne strateške funkcije upravljanja interneta in z njimi vsaj posredno tudi izrabo tega pomembnega komunikacijskega medija. Globalna razširjenost in vpliv interneta sta tako neizogibno pripeljala do razprav o posodobitvi modela njegovega upravljanja, ki naj bi enakopravneje vključeval tudi druge deležnike. V tem kontekstu sta posebne pozornosti deležna zagotavljanje odprtosti interneta in nevtralne obravnave internetnih vsebin pri prenosu skozi komunikacijska omrežja. ZDA skladno z lastnimi interesi pragmatično zagovarjajo obstoječi model upravljanja interneta, pri čemer imajo podporo večine zahodnih držav. Tudi pri tej navezi pa se kažejo razhajanja glede nevtralne obravnave prenosa internetnih vsebin, saj večina globalnih ponudnikov internetnih storitev in vsebin prihaja iz ZDA, kjer konča tudi nesorazmeren delež prihodkov uporabe interneta. V zadnjih letih se tako v Evropski uniji operaterji elektronskih komunikacij prizadevajo za enakopravnejšo delitev dohodkov na internetu

¹ Irski borec za človekove pravice, revolucionar, politik in funkcionar Organizacije združenih narodov je nobelovo nagrado prejel z obrazložitvijo "mobilised the conscience of the world in the fight against injustice".

in za prožnejše razumevanje regulacije komunikacijskih storitev prenosa internetnega prometa.

Problematika medijske in kulturne prevlade, ki sodi v širše implikacije tehničnih vidikov zagotavljanja nevtralnosti interneta, kot vseprisotnega globalnega medija, se v teh okvirih praviloma ne navaja kot relevantna ali pomembna.

II. MOTIVI ZA IN ARGUMENTI PROTI NEVTRALNOSTI INTERNETA

Vsebinska nevtralnost interneta v prenosnih omrežjih tvori tehnično osnovo odprtosti interneta in je kot taka odigrala zgodovinsko vlogo pri razvoju interneta, njegovih storitev in vsebin. Enako pomembna je za razvoj prihodnjega interneta, saj vse obsežnejši in prenosno vse zahtevnejši internetni promet (npr. OTT storitve²) potrebuje zelo zmogljiva omrežja prihodnje generacije, ki bodo še vedno enake vrste prometa obravnavala na enak, nediskriminatoren način. To pa pred operaterje omrežij naslednje generacije postavlja zahteve po visokih investicijah v zmogljivo širokopasovno infrastrukturo elektronskih komunikacij, zato so razumljiva njihova prizadevanja za večji delež prihodkov od interneta in nasprotovanje njegovi vsebinski nevtralnosti.

Cilj operaterjev je legalizirati možnost ponujanja posebnih storitev z end-to-end kvaliteto prenosa od ponudnikov do uporabnikov internetnih vsebin, kar pa je v nasprotju z odprtostjo interneta oz. njegovo vsebinsko nevtralnostjo in v nasprotju z zagotavljanjem nizkega vstopnega praga za nove ponudnike storitev in vsebin.

Med motive za nevtralnost prenosnih komunikacijskih omrežij ali natančneje za vsebinsko nevtralnost interneta lahko uvrstimo:

1. Nevtralna obravnava različnih internetnih vsebin oziroma tipov internetnega prometa v prenosnih komunikacijskih omrežjih, ki skupaj tvorijo celovit internet, je osnova zagotavljanja odprtega interneta.
2. Enakopravna obravnava različnih internetnih vsebin ne glede na vrsto, izvor ali cilj komunikacije je temelj spodbudnega okolja za razvoj, ponudbo in uporabo internetnih vsebin in storitev.
3. Upravljanje internetnega prometa zaradi zagotovitve delovanja, celovitosti in integritete prenosnih komunikacijskih omrežij lahko hitro preseže okvire nevtralne obravnave prometa.
4. Vsebinsko nevtralen internet je osnovni pogoj, da se lahko uporabniki interneta prosto po lastni izbiri odločajo o vsebini in storitvah, ki jih uporabljajo.
5. Sedanji večdeležniški model upravljanja interneta vključuje predpostavko enakopravne obravnave različnega internetnega prometa, ki ne diskriminira ponudnikov glede njihovega izvora, kapitalске moči ali same vsebine. Kakršnegakoli izključevanja ta model ne prenese.
6. Demokratična narava nevtralnosti interneta je skladna z inherentno demokratičnostjo odprtega svobodnega interneta. Po tem razmisleku je ne-nevtralen internet v nasprotju s samim seboj.
7. Vsebinska nevtralnost interneta je močan element konkurenčnega internetnega okolja, ki vsem deležnikom omogoča enakopraven konkurenčni boj. Sklicevanje

² Over-The-Top storitve (video na zahtevo, TV z zamikom in interaktivne storitve).

evropskih operaterjev elektronskih komunikacij in industrije vsebin na t.i. "nacionalni evropski interes" je kratkoročno gledano razumljivo, dolgoročno pa za evropske interese kontraproduktivno.

Na drugi strani operaterji med argumente, ki nasprotujejo nevtralnosti interneta uvrščajo:

1. Razvoj interneta od samih začetkov sloni na zmogljivih prenosnih komunikacijskih omrežjih, v katera so operaterji elektronskih komunikacij investirali finančna sredstva, akumulirana v klasičnih elektronskih komunikacijah. Operaterjem se visoke investicije v internetno infrastrukturo ne povrnejo v zadostni meri.
2. Zmogljivosti prenosne komunikacijske infrastrukture ne zmorejo več slediti izrednemu porastu prenosno zahtevnega internetnega prometa (t.i. real-time promet). Investicijske zahteve so vse večje, zato operaterji potrebujejo možnost ponujanja posebnih komunikacijskih storitev, s katerimi bodo ustvarjali dodatne prihodke.
3. Operaterji že sedaj upravljajo internetni promet v svojih komunikacijskih omrežjih, ker je to nujni pogoj za njihovo delovanje, celovitost in integriteto. Določila nevtralnosti interneta so glede tega nejasna.
4. Ponudniki internetnih storitev in vsebin na račun operaterjev prenosnih komunikacijskih omrežij ustvarjajo nesorazmerno velike dobičke, medtem ko se operaterji otepajo izgub.
5. Ponudniki vsebin po eni strani od prenosnih omrežij zahtevajo vsebinsko nevtralnost pri prenosu internetnega prometa, po drugi strani pa so ne-nevtralni do teh istih vsebin v svojih poslovnih modelih. Primer take dvoličnosti je komercialno diferencirana obravnava različnih vsebin v internetnih iskalnikih, glede na zakup oglasnega prostora ali položaja uvrstitve med iskalnimi zadetki.
6. S podporo vsebinski nevtralnosti interneta se nehoti podpira predvsem ameriška industrija internetnih vsebin, ki je z izrazitim odstopanjem vodilna v svetu.

V zvezi z nevtralnostjo interneta in odnosa do internetnih vsebin je pomemben vidik vloge držav pri zaščiti otrok, boju proti rasizmu, sovražnemu govoru, kibernetnemu kriminalu in prizadevanjih za zagotovitev visokega nivoja kibernetne varnosti. V sodobni družbi se vse večji del realnega življenja odvija preko, z ali ob uporabi interneta, zato si ne moremo postavljati vprašanja ali naj države internet regulirajo ali ne. Vprašanja so lahko le, kakšna in kako obširna naj bo regulacija, da to ne bo neupravičeno omejevalo razvoja in uporabe interneta. Omejevanje uporabe interneta je na načelni ravni legitimno le, če je v skladu z mednarodnimi normami in standardi, nujno potrebnimi za demokratične družbe in če je zakonodajno urejeno. V tem duhu je do sedaj veljavno stališče zahodnih držav, da je splošna zahteva po filtriranju, blokiranju ali kakršnikoli diskriminatorni obravnavi internetnega prometa prekomerna in nesprejemljiva, če ni skladna z natančno in ozko določenimi zakonitimi razlogi iz navedenega nabora.

Za utemeljeno presojo nevtralnosti interneta moramo upoštevati dejstvo, da je gonilo razvoja interneta nedvomno nizek vstopni prag za nove ponudnike vsebin in storitev, ki jim je takoj in na enostaven način na voljo globalno svetovno internetno omrežje in vsi njegovi potencialni uporabniki. Uspeh novega poslovnega modela in novih internetnih

vsebin, vključno s pripadajočimi storitvami, je praviloma odvisen le od inovativnosti in kvalitete. Ne-nevtralen internet, v katerem bi imeli prednost poslovno močni ponudniki vsebin in storitev, bi izrazilo ohromil inovativni razvojni potencial interneta. Prag za nove vstopnike v internetni univerzum bi bil preprosto previsok, zaradi česar bi zamrla ne samo inovativnost pri oblikovanju novih poslovnih modelov in storitev ampak tudi kreiranje novih digitalnih vsebin. V tem primeru bi se razvoj praktično ustavil, vstopili bi v obdobje vsebinske pasivnosti interneta, v katerem bi prevladovalo nekaj specializiranih globalnih ponudnikov vsebin in storitev. Ogrožena bi bila demokratičnost, nediskriminatornost, transparentost, odprtost in svoboda interneta. Glede na vpliv interneta na globalizirano svetovno družbo je tveganje odprave nevtralnosti interneta preprosto preveliko, česar bi se morali zavedati vsi deležniki usmerjanja razvoja.

Ohranitev vsebinske nevtralnosti interneta je v interesu razvoja interneta in glede na njegov izjemen vpliv tudi v interesu razvoja celotne družbe na nacionalnem in globalnem nivoju.

Operaterji prenosnih komunikacijskih omrežij in ponudniki dostopa do interneta bi morali v okolju in pogojih vsebinsko nevtralnega interneta dodatne vire prihodkov iskati ločeno od celovitega prenosa internetnega prometa, pri čemer so med možnostmi:

- najeti komunikacijski vodi do lokalnih strežnikov z vsebinami globalnih ponudnikov,
- najete navidezne komunikacijske povezave (VPN),
- IT infrastruktura za lokalno prisotnost globalnih vsebin,
- ponudba lastnih storitev in vsebin v okviru novih inovativnih poslovnih modelov.

III. NEVTRALNOST INTERNETA V ZEKOM-1

Definicija nevtralnosti interneta v Zakonu o elektronskih komunikacijah³ (ZEKom-1) sledi definiciji, ki jo je sprejel BEREC⁴. Načelo nevtralnosti interneta je določeno v 37. točki 3. člena ZEKom-1, ki pravi, da je nevtralnost interneta načelo, po katerem se vsak internetni promet po javnem komunikacijskem omrežju obravnava enakovredno, to je neodvisno od vsebine, aplikacij, storitev, naprave, vira in cilja komunikacije.

Kot smo že ugotovili, hiter razvoj vseprisotnega interneta in posledično njegovi daljnosežni vplivi na življenje posameznikov in na celotno družbo v veliki meri temeljijo na enakopravni obravnavi internetnega prometa v javnih komunikacijskih omrežjih, neodvisni od vsebine, aplikacij, storitev, naprav, vira ali cilja komunikacije. Praksa prenosa internetnega prometa v Republiki Sloveniji pa je v nasprotju s temi načeli vse bolj potrjevala omejevanje nevtralnosti interneta (predvsem v mobilnih omrežjih). Razvojne tendence so kazale v napačno smer, zato je bila sprejeta odločitev, da je treba ta pomemben element odprtega interneta zaskočno zaščititi. Kljub pomislekom Evropske komisije o prehitvevanju skupnega pristopa na EU nivoju so bile v ZEKom-1 vključene določbe, ki ščitijo in zagotavljajo nevtralnost interneta. Določbe o nevtralnosti interneta v ZEKom-1 tako zasledujejo načelo, da ponudniki lahko ponujajo, uporabniki pa uporabljajo katerokoli internetno storitev ali vsebino, ne

da bi jo operaterji omrežij, ki izvajajo storitev dostopa do interneta ali izvajalci storitev dostopa do interneta, omejili ali razvrednotili. Enakopravna obravnava internetnega prometa je hkrati ključni pogoj za razvoj novih inovativnih storitev, zato je tudi v interesu nadaljnjega razvoja nujno potrebno ohranjati odprt in nevtralen značaj interneta. Katerakoli storitev dostopna preko interneta ne sme biti omejevana, tudi če je konkurenčna storitvi operaterjev omrežij, ki izvajajo storitev dostopa do interneta ali izvajalcem storitev dostopa do interneta. Dodatne storitve v obliki vsebin in storitev ponudnik dostopa do interneta sicer lahko vključi v paket dostopa in jih tudi dodatno zaračuna, med dostopom in dodatnimi storitvami pa ni dovoljena kakršnakoli relacija odvisnosti ali pogojenosti. Izjema je hitrost dostopa, ki je potrebna za uporabo dodatnih storitev, pa še tu takoj vstopimo na področje marketinga, ki je lahko kaj hitro v taki obliki nepotreben in zavajajoč. Transparentneje bi bilo, da ponudnik dostopa do interneta dodatne storitve vsebinske narave ponuja ločeno od paketa dostopa (čeprav v okviru natančno specificiranega skupnega računa), saj ni drugih zakonitih razlogov, ki bi upravičevali oblikovanje paketa dostopa v kombinaciji s ponudbo vsebin in storitev. V opisanem kontekstu bi bilo oblikovanje takih paketov umetno in nepotrebno, saj razen legalnih marketinških razlogov prodaje lastnih vsebinskih storitev, nima drugih zakonitih poslovnih vzgibov.

Nevtralnost interneta je načelo, ki ponudnike dostopa do interneta res omejuje pri povezovanju dostopa in vsebinskih storitev, vendar je razvoj interneta dokazal, da je to potrebno v interesu končnih uporabnikov in nadaljnjega razvoja odprtega interneta.

ZEKom-1 nevtralnost interneta določa v 203. členu, ki v osnovi temelji na »Izjavi Komisije o nevtralnosti omrežja⁵«, ki je dodana Direktivi 2009/140/ES, ki spreminja določene direktive s področja elektronskih komunikacij in s katero Evropska komisija daje velik pomen ohranitvi odprtega in nevtralnega značaja interneta, kot sama navaja, upoštevajoč voljo obeh (EU) so-zakonodajalcev. Evropska komisija poudarja, da je zagotavljanje nevtralnosti interneta ključno za zaščito omrežnih svoboščin uporabnikov interneta.

IZJAVA KOMISIJE O NEVTRALNOSTI OMREŽJA

Komisija pripisuje velik pomen ohranitvi odprtega in nevtralnega značaja interneta, v celoti upoštevajoč voljo sozakonodajalcev, da zdaj zagotovijo nevtralnost omrežja kot politični cilj in regulativno načelo, ki naj ju spodbujajo nacionalni regulativni organi⁶, ob hkratni krepitvi s tem povezanih zahtev po preglednosti⁷ in oblikovanju varovalnih pooblastil nacionalnih regulativnih organov za preprečevanje razvrednotenja storitev in zadrževanja ali upočasnjevanja prometa po javnih omrežjih⁸. Komisija bo skrbno spremljala izvajanje teh določb v državah članicah, pri čemer se bo v svojem letnem poročilu o napredku za Evropski parlament in Svet posebej osredotočila na uresničevanje zaščite "omrežnih svoboščin" evropskih državljanov. Medtem bo Komisija spremljala vpliv tržnega in tehnološkega razvoja na "omrežne svoboščine" ter pred koncem leta 2010 Evropskemu parlamentu in Sveta poročala

⁵ Uradni list EU, L 337 z dne 18. 12. 2009, str. 69.

⁶ Člen 8(4)(g) okvirne direktive.

⁷ Člena 20(1)(b) ter 21(3)(c) in (d) Direktive o univerzalnih storitvah.

⁸ Člen 22(3) Direktive o univerzalnih storitvah.

³ Uradni list RS, št. 109/12 in 110/13.

⁴ The Body of European Regulators for Electronic Communications.

o morebitni potrebi po dodatnih smernicah, poleg tega pa bo pri obravnavi morebitnih protikonkurenčnih praks uporabila svoje veljavne pristojnosti glede konkurenčnega prava.

Skladno z navedeno izjavo je nevtralnost interneta politični cilj in regulativno načelo, ki naj ju spodbujajo nacionalni regulativni organi - Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (AKOS – v nadaljevanju: agencija). Politični cilj je v ZEKom-1 razviden iz določb 7. in 8. točke 197. člena (podpiranje interesov državljanov), na kar se sklicuje tudi prvi odstavek 203. člena.

197. člen

(podpiranje interesov državljanov)

Agencija podpira interese državljanov med drugim tako, da zlasti:

...

7. spodbuja možnost dostopa in razširjanja informacij ali uporabe aplikacij ter storitev po lastni izbiri končnih uporabnikov,

8. spodbuja ohranitev odprtega in nevtralnega značaja interneta.

Kot regulativno načelo pa je izrecno vključeno v 3. točko 198. člena (regulativna načela), ki govori o zaščiti konkurence v korist uporabnikov.

198. člen

(regulativna načela)

Agencija pri uresničevanju ciljev iz 194. do 197. člena tega zakona uporabi objektivna, pregledna, nediskriminacijska in sorazmerna regulativna načela med drugim s:

...

3. zaščito konkurence v korist uporabnikov, vključno s spodbujanjem ohranjanja odprtega in nevtralnega značaja interneta in, če je potrebno, s spodbujanjem konkurence na področju infrastrukture.

Ključne določbe s katerimi ZEKom-1 uzakonja nevtralnost interneta so v 203. členu.

203. člen

(nevtralnost interneta)

(1) Agencija spodbuja ohranitev odprtega in nevtralnega značaja interneta ter možnost dostopa in razširjanja informacij ali uporabe aplikacij in storitev po lastni izbiri končnih uporabnikov.

(2) Agencija mora cilje iz prejšnjega odstavka še posebej upoštevati pri izvajanju svojih pristojnosti iz 3. in 4. točke drugega odstavka 132. člena tega zakona in tretjega ter četrtega odstavka 133. člena tega zakona in pri svojih pristojnostih v zvezi z izvajanjem 2. točke prvega odstavka 129. člena s strani operaterja omrežja in izvajalca storitev dostopa do interneta.

(3) Operaterji omrežij in izvajalci storitev dostopa do interneta si kar najbolj prizadevajo za ohranitev odprtega in nevtralnega značaja interneta, s tem da ne smejo omejevati, zadrževati ali upočasnjevati internetnega prometa na ravni posameznih storitev ali aplikacij ali izvajati ukrepov za njihovo razvrednotenje, razen v primeru:

1. nujnih tehničnih ukrepov za zagotavljanje nemotenega delovanja omrežij in storitev (npr. izogibanje zgotitvi prometa),

2. nujnih ukrepov za ohranjanje celovitosti in varnosti omrežij in storitev (npr. odpravljanje neupravičenega prekomernega zasega prenosnega medija – kanala),

3. nujnih ukrepov za omejevanje neželenih komunikacij v skladu s 158. členom tega zakona,

4. odločbe sodišča.

(4) Ukrepi iz 1., 2. in 3. točke prejšnjega odstavka morajo biti sorazmerni, nediskriminacijski, časovno omejeni in v obsegu, ki je nujno potreben.

(5) Storitve operaterjev omrežij in izvajalcev storitev dostopa do interneta ne smejo temeljiti na storitvah ali aplikacijah, ki so nudene ali se uporabljajo prek storitev dostopa do interneta.

Prvi odstavek 203. člena določa, da mora agencija skladno z usmeritvijo podpiranja interesov državljanov spodbujati možnost dostopa in razširjanja informacij ali uporabe programov, aplikacij in storitev po lastni izbiri končnih uporabnikov, in s tem spodbujati ohranitev odprtega in nevtralnega značaja interneta.

V drugem odstavku je posebej poudarjeno, da mora agencija cilje iz prvega odstavka člena še posebej upoštevati pri izvajanju nekaterih svojih pristojnosti iz poglavja ZEKom-1 o pravicah uporabnikov. Gre za določbe tretje in četrte točke drugega odstavka 132. člena, tretjega ter četrtega odstavka 133. člena in druge točke prvega odstavka 129. člena ZEKom-1, ki pomenijo prenos določb Direktive o univerzalnih storitvah, na katere posebej opozarja Izjava Komisije (gre za člene 20 (1) (b) ter 21 (3) (c) in (d) ter člen 22 (3) Direktive o univerzalnih storitvah). V naročniške pogodbe morajo biti tako vključeni podatki o omejevanju dostopa do storitev in aplikacij, minimalni ravni kakovosti ponujene storitve, o postopkih za izogibanje preobremenitev omrežnih povezav in podatki glede omejitev uporabe terminalske opreme. Agencija lahko s splošnim aktom operaterjem predpiše obveščanje naročnikov o pogojih, ki omejujejo dostop ali uporabo storitev in aplikacij, in o postopkih zagotavljanja kakovosti storitev.

V tretjem odstavku so določene minimalne zahteve glede delovanja operaterjev za ohranitev nevtralnosti interneta ter dovoljene izjeme v primeru nujnih ukrepov za zagotavljanje nemotenega delovanja omrežij in storitev (npr. izogibanje zgotitvam prometa, odpravljanje neupravičenega prekomernega zasega prenosnega medija – kanala), nujnih ukrepov za ohranjanje celovitosti in varnosti omrežij in storitev, nujnih ukrepov za omejevanje neželenih komunikacij in v primeru, da tako nalaga odločba sodišča. Ravno možnost omejevanja odprtega nevtralnega interneta s strani institucij pravne države, izključno le na osnovi odločitve sodišča, je glavna tarča nekaterih predlogov zakonov (ZIS, ZIN, ZKP), ki želijo ta nivo pravne varnosti uporabnikov interneta znižati na nivo odločitve inšpektorja.

V petem odstavku je določeno, da storitve operaterjev omrežij, ki izvajajo storitev dostopa do interneta, in izvajalcev storitev dostopa do interneta ne smejo temeljiti na storitvah ali aplikacijah, ki so nudene ali se uporabljajo preko storitev dostopa do interneta. Ponujanje storitev dostopa do le dela interneta ni dovoljeno. To pomeni, da ni dovoljeno ponujati storitve dostopa do interneta z dostopom do le določenih spletnih strani, storitev ali aplikacij, medtem ko so

druge blokirane ali drugače cenovno ovrednotene. Storitve dostopa do interneta oziroma njihove cene pa se lahko razlikujejo npr. po količini prenesenih podatkov (v mobilnih omrežjih) ali priključnih hitrostih dostopa do interneta.

Skladno z ZEKom-1 ima agencija kot nacionalni regulativni organ ustrezna pooblastila za preprečevanje neupravičenega omejevanja, zadrževanja ali upočasnjevanja internetnega prometa na nivoju posameznih storitev ali aplikacij ali njihovega razvrednotenja v javnih omrežjih elektronskih komunikacij. Trenutno imata v EU zaščito nevtralnosti interneta zakonsko urejeno le Nizozemska in Republika Slovenija, zato so tako pred agencijo kot tudi operaterje elektronskih komunikacij še zahtevnejše naloge.

IV. AKTUALNO O NEVTRALNOSTI INTERNETA V RS IN EU

Določbe v ZEKom-1, ki zakonodajno ščitijo nevtralnost interneta same po sebi niso dovolj. Enako pomembno je njihovo uveljavljanje, ki je z nadzornega vidika v pristojnosti agencije AKOS. Le ustrezen proaktiven pristop bo dolgoročno zaščitil nevtralnost interneta in s tem različnim deležnikom na najboljši možen način omogočil vse prednosti razvoja in uporabe interneta.

Po ureditvi v ZEKom-1 lahko v nevtralnost interneta inštitucije pravne države posežejo le na osnovi odločitve sodišča, kar je v določenih primerih postal ključni kamen spotike. Dolgotrajnost relevantnih postopkov odločanja sodišč naj bi namreč nekaterim uradnim inštitucijam onemogočala izvajanje njihovih zakonskih pooblastil. Tako sta bili v letu 2013 v obravnavi predloga novel Zakona o igrah na srečo (ZIS) in Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN).

A. *Predlog novele Zakona o igrah na srečo (ZIS)*

Predlagatelj je iskal učinkovitejši način ureditve nadzora nad nezakonitim prirejanjem iger na srečo preko interneta ali drugih telekomunikacijskih sredstev. Predlog novele ZIS predvideva onemogočanje dostopa do nelegalnih spletnih igralnic z zapisi v domenskem strežniku (DNS) in njihovo preusmerjanje na spletni strežnik nadzornega organa. Opušča dosedanje pristojnost sodišča za onemogočanje dostopa do spletnih strani in ga omogoča že na podlagi obvestila upravnega oziroma nadzornega organa (torej ne gre niti za upravno odločbo), to pa je v izrecnem nasprotju z ureditvijo tretjega odstavka 203. člena ZEKom-1 (nevtralnost interneta), ki določa, da operaterji omrežij in izvajalci storitev dostopa do interneta ne smejo omejevati, zadrževati ali upočasnjavati internetnega prometa, pri čemer so jasno določene izjeme, med katerimi je odstop od nevednih zahtev mogoč tudi v primeru odločitve sodišča, ne pa upravne odločitve. Predlagana rešitev je tako nekonsistentna oz. neskladna z veljavno zakonodajo s področja informacijske družbe v Republiki Sloveniji. Predlog odstopa tudi od demokratičnih standardov, saj je po dosednji ureditvi sodišče tisti pristojni organ, ki lahko ponudniku storitev informacijske družbe odredi omejitev dostopa do spletnih strani, medtem ko predlog zakona, to opušča, kar verjetno protiustavno niža pravno varnost. V zvezi z varstvom pravic do komunikacijske zasebnosti iz 37. člena Ustave RS in svobode izražanja iz 39. člena Ustave RS, v katera se posega s predvideno ureditvijo, mora biti glede omejevanja teh pravic zagotovljena sodna odredba.

Blokiranje spletnih strani bi pomenilo omejevanje svobode interneta in bi bilo v nasprotju z načelom nevtralnosti interneta, kot je uzakonjeno v 203. členu ZEKom-1. Omejevanje svobode interneta je neposredno povezano z omejevanjem svobode izražanja in komunikacijske zasebnosti kot ustavno zajamčenih pravic. Zato mora biti tudi z vidika uporabnikov interneta vsak poseg v svobodo interneta skladno z ustavno ureditvijo sorazmeren. Načelo sorazmernosti je pomemben del temeljnega splošnega ustavnega načela pravne države iz 2. člena URS. Namreč izbrana sredstva za doseg cilja morajo biti tudi primerna, smiselna – torej, da je z njimi zasledovani cilj sploh mogoče doseči. Poleg tega morajo biti potrebna oziroma nujna ter sorazmerna v ožjem pomenu besede. Predlog novele ZIS je nesorazmeren glede filtriranja internetnega prometa, ne upošteva značilnosti interneta, vsebuje možnost zlorabe osebnih podatkov internetnih uporabnikov ter bi lahko povzročil posledice, ki so v nasprotju z nameni, ki jih zasleduje.

Pričakovane pozitivne posledice predlagane ureditve (ki pa se zaradi tehničnih razlogov tako ali tako ne bi udeležile) ne odtehtajo negativnih posledic precedensa uvajanja nadzora interneta v naši državi brez odločbe sodišča. Skladno z 203. členom ZEKom-1 je za vsakršno omejevanje svobodnega in nevtralnega interneta v našem pravnem sistemu potrebna sodna odločitev.

B. *Predlog novele Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)*

Predlog novele ZIN je vključeval rešitev, po kateri bi inšpektorji podjetjem "telekomunikacijskih zvez" (smiselno torej operaterjem elektronskih komunikacij) lahko naložili "blokiranje oziroma omejitev dostopa do spletne strani". S tem bi se uzakonila možnost, da lahko že upravni organ s svojim ukrepom omeji svobodo interneta. Blokiranje spletnih strani s strani upravnega organa je izrecno v nasprotju z načelom nevtralnosti interneta, kot je uzakonjeno v 203. členu ZEKom-1, ki pri tem določa izjeme od odprtega in nevtralnega značaja interneta, med katerimi ni upravne odločbe inšpektorjev ali podobnih ukrepov upravnih organov. Glede na to, da je omejevanje svobode interneta neposredno povezano z omejevanjem pravice do svobode izražanja (39. člen Ustave RS), predvsem pa pravice do komunikacijske zasebnosti (37. člen Ustave RS, ki njeno omejevanje celo izrecno veže na sodno odločbo v omejenih primerih), bi morala biti glede omejevanja teh pravic zagotovljena sodna odredba. Hkrati bi moral biti z vidika uporabnikov interneta vsak poseg v svobodo interneta skladno z ustavno ureditvijo tudi sorazmeren. Glede na omogočanje izvensodnega poseganja v človekove pravice predlagana rešitev testa sorazmernosti verjetno ne bi prestala, hkrati pa že po tehnični plati blokiranje interneta tako ali tako ni učinkovito.

Tudi v tem primeru se tako potrdi, da je v našem pravnem sistemu za vsakršno omejevanje svobodnega in nevtralnega interneta potrebna sodna odločitev.

C. *Predlog EU uredbe Telecom Single Market*

Evropska komisija je uresničila namere iz svoje izjave o nevtralnosti omrežij, da bo po potrebi pripravila dodatne smernice za zagotavljanje omrežnih svoboščin, ki jih je vključila v predlog uredbe Telecom Single Market (TSM - za uveljavitev enotnega evropskega trga elektronskih

komunikacij in povezanega kontinenta) z določbo, s katero poskuša urejati svobodo do zagotavljanja in uporabe odprtega internetnega dostopa ter smiselno upravljanje interneta.

Rešitev v 23. členu predvideva, da lahko končni uporabniki prosto sklepajo dogovore s ponudniki javnih elektronskih komunikacij ali ponudniki vsebin, aplikacij in storitev o zagotavljanju specializiranih storitev. Definicija specializiranih storitev je načeloma dovolj jasna, vendar nepotrebna, ker specializirane storitve nimajo mesta v kontekstu zagotavljanja nevtralnega interneta. 23. člen predloga uredbe specializirane storitve neposredno povezuje z internetom in internetnim prometom, kar odpira prosto pot za diskriminacijo ponudnikov vsebin oz. za zlorabe. To pa bi bilo nedopustno, saj je namen člena zagotavljati vsebinsko nevtralnost interneta in še naprej čim nižji prag za nove vstopnike – ponudnike internetnih vsebin.

Specializirane oz. posebne storitve elektronskih komunikacij (npr. najete linije, VPN) so sicer lahko definirane in dovoljene, vendar ne v kontekstu interneta, temveč v omrežjih elektronskih komunikacij v širšem smislu (npr. content delivery network ali VPN-i ločeni od internetnega prometa). Trženje in prodaja end-to-end QoS storitev končnim uporabnikom ali sistemskim naročnikom v okviru interneta pa predstavlja nedopusten poseg v nevtralnost interneta, saj razlikuje in različno obravnava enake vrste prometa, glede na naročnika, ki je to pripravljen plačati. Pogoji, da je to dovoljeno, če ne vpliva na best-effort obnašanje omrežja v celoti, v realnosti ne deluje. Operaterji v svojih omrežjih lahko upravljajo internetni promet v interesu čim boljših storitev prenosa v omrežjih elektronskih komunikacij preko katerih ta promet prenašajo, vendar tega ne smejo tržiti ponudnikom vsebin ali končnim uporabnikom, predvsem pa morajo pri tem enake vrste prometa obravnavati na enak način in nikakor ne diskriminatorno. Operaterji elektronskih komunikacij lahko pod določenimi pogoji ponujajo storitve informacijske družbe z dodano vrednostjo, vendar pa le na tak način, da to ni v nasprotju z osnovnimi načeli zagotavljanja nevtralnega interneta. Možnost ponujanja take storitve z dodano vrednostjo je v skladu s pravico končnega uporabnika, da dostopa do informacij po njegovi izbiri, če hkrati pri tem ni poseganja v odprt in nevtralen značaj interneta. V tem primeru bi lahko šlo npr. za ponujanje storitve z dodano vrednostjo zaustavljanja neželenega prometa in za otroke spornih vsebin, če to naročnik posebej naroči, plača in se strinja z obdelavo svojih podatkov. Ne sme se pa v kontekst storitev z dodano vrednostjo uvrščati drugega koristnega internetnega prometa, ker bi bilo to v nasprotju z vsebinsko nevtralnostjo interneta. Ponudnik dostopa do interneta tako storitev z dodano vrednostjo tudi ne sme pogojevati z npr. nižjo ceno ali s kakršnimikoli drugimi prijemi, ki bi na neprimeren način vplivali na nevtralnost interneta.

Med specializiranimi storitvami in internetom bi bilo treba potegniti jasno razmejitev, saj obstaja bojazen, da bi možnost zakupa end-to-end QoS storitev zatrla inovativnost z demotivacijo novih ponudnikov vsebin in storitev za vstop na internet, hkrati pa bi operaterji dobili kontrolo nad internetnim prometom, ki je sedaj nimajo. Specializirane storitve, kot so razumljene v predlogu uredbe, so potencialni izvor omejevanja odprtega in nevtralnega interneta, zato je treba rešitvi skladno z nacionalno ureditvijo nevtralnega interneta v ZEKom-1 nasprotovati.

Če bo v končni različici uredbe TSM obveljala predlagana rešitev zagotavljanja nevtralnega interneta, potem bo to pomenilo bistveno oslabitev nevtralnega interneta, kot jo imamo uzakonjeno v ZEKom-1.

V. ZAKLJUČEK

Komisarka za Evropsko digitalno agendo Neelie Kroes poudarja, da mora internet ostati odprt, enoten, prodemokratski, zagotavljati mora zaupnost, ter da mora biti upravljan transparentno po večdeležniškem načelu. To so vse vrednote, ki so internet razvile do vseprisotnega omrežja, ki v digitalni družbi bolj kot karkoli drugega povezuje globaliziran svet. Zaradi občutljivosti internetnih vrednot je še toliko pomembnejše, da tudi v nacionalnih okvirih z njimi ravnamo karseda previdno.

Peter Hustinx, European Data Protection Supervisor (EDPS), je ob predlogu uredbe TSM dejal, da bi moral biti vsak nadzor in omejevanje aktivnosti uporabnikov interneta ozko osredotočeno na doseganje natančno določenih specifičnih in legitimnih namenov. Množičen nadzor in omejevanje internetnih komunikacij je v nasprotju s pravnim redom EU in pomeni zanikanje pravice do zasebnosti, zaščite osebnih podatkov in zaupnosti komunikacij. Na tak način pa v Evropi ne bo možno doseči zaupanja uporabnikov v elektronske komunikacije. EDPS posebej poudarja, da se poleg ponudnikov storitev dostopa, niti vladne inštitucije ne smejo restriktivno vmešavati v nevtralnost interneta.

Z uzakonitvijo nevtralnega interneta v ZEKom-1 smo iz tujih strokovnih krogov prejeli precej pozitivnih odzivov, kar na koncu koncev prispeva k dožemanju Slovenije, kot tehnološko napredne sodobne države. Poleg pozitivnih posledic za uporabnike interneta in vseh drugih argumentov je ne nazadnje tudi to vidik, ki ga pri obravnavi kompleksne problematike nevtralnega interneta tudi v prihodnje ne bi smeli prezreti.



Marjan Turk je generalni direktor Direktorata za informacijsko družbo pri Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport.



Brigita Kozlevčar Žorga je svetovalka na Direktoratu za informacijsko družbo pri Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport.