

*Др Владимир Стојиљковић,
доцент Правног факултета, Београд*

Међународне телекомуникације

1. Појам

Телекомуникације су посебна врста услуге у међународној трговини.¹⁾ Представљају преношење звука, слике и података на даљину. Услед посебне природе услуге тржиште телекомуникација разликује се од тржишта на коме се врши промет робе и услуга. Делатност телекомуникација у свим земљама традиционално без изузетка обављају формирану државну монополи - предузећа у државној својини или првобитно државна приватизована (Европа) или предузећа у форми приватног капитала под контролом државе (Америка). Разлог је било то што је делатност телекомуникација сматрана делатношћу од општег интереса и потреба да савремена техничка достигнућа у области телекомуникација постану доступна припадницима одређене друштвене заједнице.

Делатност телекомуникација уређена је националним режимом. Правни аспекти телекомуникационих услуга уређени су нормама јавноправног карактера. Државе својим правилима унутрашњег права уређују ту област. Да би се државе ускладиле и сарађивале у технолошком напретку телекомуникационих услуга,

1. Коришћена литература, L.Garzaniti: Telecommunications Broadcasting and the Internet: E.U. Competition Law and Regulation, Sweet Maxwell, 2000, L.Rayburn/ E. Reveal: Competition Beyond the Year 2000: an overview of antitrust, predatory pricing, competitive access, overbuilds, and other competitive issues in telecommunications, Cable Television Law 2000. M.Chissik – A.Kelman: Electronic Commerce Law and Practice 2nd edition. Sweet Maxwell, 2000. Edwards/Waelde: Law and Internet Regulating Cyberspace, Oxford, 1997. Challenges of the Internet Traditional Sales Methods) a Seminar, Zurich, Mart 1999.

формирана је међународна унија за телекомуникације, ИТУ, са седиштем у Женеви).²⁾

Технолошки напредак у телекомуникацијама последњих деценија XX века условио је потребу да се либерализују вршење услуга и међусобна конкуренција државних монопола. Разлог за либерализацију тржишта био је стимулисање унапређивања технологије и коришћења нових технолошких могућности -- тиме и унапређење квалитета телекомуникационих услуга. Посебно је примена нових технологија (дигитализација) променила тржиште телекомуникација.

Либерализацијом и могућношћу конкуренције у области услуга телекомуникација водило је установљавању правила о делатности телекомуникација између држава које чине јединствене економске целине (посебно законодавство Европске уније или правила међународних уговора којима се уређује трговина услугама). У погледу правног регулисања јединственим правилима посебно се развило право телекомуникација Европске уније (као посебна целина). Основне принципе по којима треба да буду правно уређене телекомуникационе услуге садржи Општи споразум о трговини услугама, ГАТС 1994, који је постао део Светске трговинске организације. Правни значај огледа се у томе што се формулишу једнообразна правила као модел закона и оставља државама да делатност телекомуникација на својој територији регулишу својим законима у складу с наведеним принципима. У том смислу модерно право телекомуникација засновано је на следећим принципима: 1. принцип либерализације, 2. принцип конкуренције и 3. принцип технолошког уједначавања у пружању услуга телекомуникација услед нових технологија.

Правни оквир телекомуникационих услуга чини уређивање следећих области: 1. правног статуса и промета телекомуникационе опреме, 2. правног статуса телекомуникационе мреже, 3. емитовања програма, 4. примене правила конкуренције (антимонополски закони) на тржиште телекомуникационих услуга.

2. Правни режим

У регулисању трговине услугама телекомуникација ГАТТ 1947 се не примењује јер уређује само трговину робом. Једини међународни извор је Општи споразум о трговини услугама ГАТС, који је саставни део ГАТТ-а 1994 (обавезује стране које су приступиле ГАТТ-у 1994 и Светској трговинској организацији). У погледу режима под којим се врше услуге телекомуникација, као саставни део услуга требало би да важе општи принципи по којима се врше услуге: принцип највећег повлашћења, принцип најповољније нације и могућност слободног приступа домаћем тржишту. ГАТС 1994 (који уређује само јавне телекомуникационе услуге) и каснији Четврти протокол (уређује остале телекомуникационе услуге) прописују у том погледу две опште обавезе држава у међусобним односима: 1. обавезу тран-

2. Website <http://www.itu.org>

спарентности информација о томе да је одређена телекомуникациона мрежа доступна за употребу, и 2. обавезу омогућавања приступа телекомуникационој инфраструктури и употребе јавне телекомуникационе мреже под разумним условима. На основу тих обавеза држава могуће је дати страном предузећу право да обавља делатност у домаћој земљи -- то право зове се право приступа тржишту телекомуникација. У коришћењу тог права гарантује се национални третман. Право страног предузећа да обавља делатност телекомуникација подлеже одређеним ограничењима. Наведено право приступа телекомуникационој мрежи није апсолутно и неограничено. Право приступа телекомуникационој мрежи у домаћој земљи ограничено је правом власника телекомуникационе мреже да установи одређене услове за коришћење права. Одређене услове или ограничења за коришћење тог права власник телекомуникационе мреже може успоставити из следећих разлога: 1. да би испунио своју обавезу јавне службе на свом тржишту, 2. да би заштитио целовитост, интегритет и неповредивост телекомуникационе мреже или услуга. Друго, државе могу донети мере ограничења употребе своје мреже да би обезбедиле сигурност или поверљивост порука које се шаљу кроз телекомуникациону мрежу.

Наведена документа (ГАТС и Четврти протокол) формулишу одређене принципе по којима се регулишу делатност комуникација и које државе уговорнице треба да уграде у своја законодавна решења како би се, по мишљењу чланова организације, повећао квалитет телекомуникационих услуга. То су следећи принципи: 1) успостављање одређених елемената конкуренције, тј. такмичења у вршењу услуга. 2) међуповезивање (повезивање телекомуникационих мрежа), 3) правило о универзалној услузи, 4) критеријуми за добијање дозвола морају бити доступни јавности, 5) формирање посебног тела (органа јавне власти) који врши нормативну функцију у области телекомуникација, б) употреба објективног неди-скриминаторског поступка за уређивање начина коришћења извора који су ограниченог обима, као што су фреквенције, бројеви. Сврха тих принципа је да се обезбеди да овлашћени оператери, који и даље имају доминантну позицију на свом тржишту, не користе ову позицију искључиво на штету нових учесника.

За решавање спорова за случај повреде правила телекомуникационих услуга надлежан је национални суд. Правила СТО предвиђају посебан начин решавања спорова, али се он примењује у споровима између држава. Предузеће које сматра да су му повређена права нема активну легитимацију да буде странка у спору по механизму решавања спорова предвиђеног правилима СТО.

3. Либерализација телекомуникационих услуга

У области права телекомуникација постојала је подела на услуге телекомуникација које обављају само овлашћени оператери по монополском праву и остале услуге. Установљењем принципа либерализације телекомуникационих услуга

(одређених елемената конкуренције у вршењу услуга) наведена подела је ублажена.

Последица принципа је да су послови управљања делатношћу поверени посебном органу (министарству), а да те послове не обавља и предузеће које је имало монопол. Раздваја се функција оператера (државног) од нормативне делатности. Посебан државни орган (министарство за телекомуникације) врши следеће послове из оквира нормативне делатности: а) даје дозволе за вршење услуга телекомуникација, б) даје одобрења за коришћење одређених врста телекомуникационе опреме, ц) расподељује фреквенције за емитовање програма. Оно не обавља делатност телекомуникационог оператера.

Циљ либерализације телекомуникационих услуга било је раздвајање функције оператера – предузећа које управља и пружа услуге телекомуникације (ПТТ, државно предузеће) од функције посебног органа јавне власти за област телекомуникација и емитовања програма.

Принципи либерализације телекомуникационих услуга имају више елемената конкуренције у областима: телекомуникационе опреме, вршења услуге.

4. Либерализација набавке телекомуникационе опреме

Либерализација телекомуникационог сектора започела је подизањем до тада постојећих националних ограничења на набавку телекомуникационе опреме. Својство телекомуникационе опреме има свака опрема која је директно или индиректно повезана са јавном телекомуникационом мрежом ради слања, обраде или пријема информација. Својство телекомуникационе опреме имају: телефонски апарати, модеми, телекс терминали, остале врсте терминала, мобилни телефони, земаљска сателитска опрема.

У прошлости била је пракса у многим земљама да су искључиво овлашћени оператери могли да производе и продају телекомуникациону опрему која је коришћена уз помоћ државне (јавне) телефонске мреже. Потребно је било афирмисати конкуренцију на тржишту (и тиме бољи квалитет опреме), али конкуренцију уз очување целovitости (интегритета) мреже од последица које би настале коришћењем неодговарајуће опреме.

Зато либерализација телекомуникационе опреме има следеће елементе: 1. постоји конкуренција произвођача телекомуникационе опреме, односно губљење монополских права званичних телекомуникационих оператера у области производње, продаје и одржавања терминалске опреме и сателитске земаљске опреме, 2. хармонизовани су производни стандарди установљени за производњу телекомуникационе опреме. На тај начин проглашава се правило о слободном увозу телекомуникационе опреме.

Правило о слободном увозу телекомуникационе опреме подлеже ограничењима. Држава има право да онемогући (забрани) да одређена телекомуникациона опрема буде дистрибуирана на њено тржиште или коришћена на њеној територији.

ји. Наведено право ограничавања употребе опреме постоји у следећим случајевима: 1) када опрема не задовољава одређене безбедносне и техничке захтеве, 2) ради заштите здравља и сигурности корисника и било ког другог лица, 3) ради заштите целовитости и неповредивости телекомуникационе мреже, 4) ради заштите терминалске опреме, личних података и приватности држава може наметнути мере заштите. Поред забране одређене опреме, као меру заштите домаћа држава може наметнути уједначавање производних и технолошких стандарда телекомуникационе опреме. Наведена ограничења доводе у равнотежу принцип либерализације увоза опреме са природом делатности телекомуникација (делатност од општег интереса).

5. Телекомуникационе услуге

Либерализација услуга телекомуникација један је од принципа вршења делатности телекомуникација. По њему, услуге телекомуникација могу вршити привредни субјекти по добијеној дозволи надлежног органа. То правило има више елемената. Прво, као што је речено, сагласност даје орган (државни орган) који је различит од оператера (државних монополиста). Поступак давања дозвола значајан је за обављање услуга телекомуникација, нарочито у случају ако је ограничен обим извора за вршење услуга (примера ради, постоји само одређен број доступних фреквенција, ограничене су могућности приступа – постоји место само за једну мрежу, а не за више на одређеном неприступачном земљишту, планинском врху и сл.). У складу са националним правом дају се дозволе за фиксне и мобилне телефоне, нумеричке бројеве, хармонизују стандарди за вршење услуга и алоцирају фреквенције. На правила о поступку давања дозвола за вршење телекомуникационих услуга код држава чланица СТО и Европске уније примењују се правила о јавним набавкама – дозволе за коришћење дају се на основу јавног позива да се учини понуда под условима за коришћење тендерске документације, (под јавним набавкама сматрају се набавке државе у областима: воде, енергије, телекомуникација, транспорта).

У правилима за телефонске услуге разликује се правило о либерализацији услуга фиксних телефона, с једне стране, и мобилне телефоније, са друге стране. Мобилна телефонија као посебна врста телекомуникационе услуге добар је пример утицаја прописаног производног стандарда на начин обављања услуге.

Технолошке карактеристике услуге мобилне телефоније (могућност коришћења више стандарда који су међусобно неспојиви) условиле су потребу да се уједначи и примени јединствени стандард. У области мобилне телефоније универзално прихваћен стандард је GSM. GSM стандард постао је светски стандард за оператере. Сходно томе, у националним законима појединих држава GSM је установљен као стандард мобилне телефоније за оператере мобилне телефоније.

Такође, специфичност вршења услуга мобилне телефоније јесу *roaming* уговори између мобилних оператера, посебни уговори облигационог карактера. Њи-

ма се кориснику омогућава да користи услуге различитих мрежа. Ти уговори су и предмет испитивања правила конкуренције. У праву конкуренције ЕУ (чија правила су била узор формулисању правила антимонополских права посебно европских земаља) сматра се да *roaming* уговори имају антиконкурентски карактер – последица ових уговора је фиксирање цене услуга и подела тржишта услуга, чиме се не стимулише продаја услуга у другим земљама. Комисија ЕУ прихвата *roaming* уговоре само ако је од уговорних страна оператера добила осигурање: 1) да је роинг накнада базирана на трошковима 2) да се размена информација о тржишту између оператера држи на минимуму, 3) да неће спречити оператере мобилне телефоније да и поред закљученог *roaming* уговора са другим оператером продаје своје услуге на подручју домета другог оператера.

У погледу технолошког стандарда услуге мобилне телефоније ETSI организација (мрежа) је одлучила да GSM технологија буде замењена UMTS технологијом (UMTS Universal Mobile Telecom System, с два дизајна Alpha W-CDMA и TD-CDMA). Нова UMTS технологија пружиће корисницима мобилне телефоније нове мултимедијалне могућности, ефикасан приступ Интернету и другим услугама занованим на интерент протоколу. Предност UMTS је предвидив поступак давања дозвола за алокацију фреквенција. UMTS ће постати оперативна технологија у државама чланицама ЕУ до 1. 01. 2002. ЕУ о том стандарду води преговоре са ИТА. Остали произвођачи (посебно САД) оспориле су тај стандард зато што ће онемогућити њихова предузећа да користе мобилну телефонију и довешће, по њима, до поделе тржишта телекомуникационих услуга мобилне телефоније.

6. Телекомуникациона мрежа.

Основа телекомуникационих услуга је телекомуникациона мрежа. Да би се телекомуникационе услуге вршиле, потребно је да постоји телекомуникациона мрежа. Формирање телекомуникационе мреже и њено коришћење било је искључиво право овлашћених телекомуникационих оператера. Разуме се да је за либерализацију делатности телекомуникација неопходна и либерализација мреже. Зато државе доносе правила којима се уређује приступ постојећој телекомуникационој мрежи и услугама које обављају овлашћени оператери и правила на основу којих заинтересовани оператер може формирати телекомуникациону мрежу.

Либерализација вршења услуга обухвата и међусобно повезивање више мрежа. Међуповезивање је спајање телекомуникационе мреже више истих или сличних оператера да би се корисницима једне мреже омогућило да комуницирају с корисницима друге мреже. У праву телекомуникација важи принцип да државе не смеју наметнути ограничења оператерима да међусобно преговарају о повезивању мрежа (услови повезивања, накнада која се плаћа).

Начин добијања дозволе и накнада. – Специфичан је начин давања дозволе за вршење услуге телекомуникација. Правилима унутрашњег права могу се утврди-

ти условом и формалности које се примењује за позив да се да тендер (понуда). Правило код тендера – уговор се не закључује с кандидатом који понуди најнижу цену или економски најповољнији тендер.

За добијену дозволу за вршење телекомуникационих услуга плаћа се накнада држави. У погледу накнада постоје одређена правила. Накнаде које плаћају држави за добијену дозволу да врше услугу морају бити засноване на реалним критеријумима. Тарифе морају бити саопштене. Висина тарифе не мора бити једнака, тј. износи могу бити различити у зависности од оправданости комерцијалних разлика.

Сателитска комуникација. Правила сателитске комуникације одступају од општих правила у мери у којој је то условљено природом сателита, који су екстеријални (космос). Отуда се међународним уговором који закључују државе уређују лансирање и коришћење сателита. Поред сателита, постоји и земаљска сателитска опрема, што чини сателитску мрежу. Надлежност за спорове има држава из које се контролише сателитска мрежа. Већину доступних капацитета сателитских телекомуникација користе међународне сателитске организације Интелсат, Еутелсат, Инмарсат. Постоје програми статусне трансформације тих сателитских организација у циљу повећања сателитских услуга.

7. Принцип гарантовања универзалне услуге

Право телекомуникација формулисало је као основни принцип гарантовање универзалне телекомуникационе услуге корисницима. Утврђено је, наиме, правило о либерализацији и конкуренцији у области телекомуникационих услуга, али је допуњено и ограничено правилом о гарантовању минималне телекомуникационе услуге. Правило о гарантовању универзалне услуге значи да одређени минимални ниво телекомуникационих услуга мора бити доступан свим грађанима по ценама приступачним за њих. Постоје, дакле, два елемента: 1. доступност одређене телекомуникационе услуге свим грађанима једне земље, 2. висина накнаде за услугу коју грађани добијају одређена је у складу с реалним економским показатељем и правним стандардом – износом који у земљи представља приступачну цену за добијену услугу. У прошлости, потреба да се свим грађанима једне земље обезбеди таква услуга била је објашњење за то што су постојали искључиво државни оператери (ППТ у државној својини), у системима у којима нису били у државној својини оператери су имали монопол. Сада је коректив либерализација услуга (тржишта услуга телекомуникација). Општеприхваћено је да се минимално универзалном услугом сматра фиксна јавна телефонска мрежа. Наведено правило је услов за либерализацију телекомуникационих услуга. Наиме, када није било тржишта телекомуникационих услуга, оператери су вршили универзалне услуге (земаљска телефонска мрежа) за грађане по приступачним ценама, а накнаду субвенционирали вршењем профитабилних услуга. Чак и у државама које су прогласиле пот-

пуну либерализацију услуга телекомуникација (нпр. САД) правило о гарантовању универзалне услуге важи и примењује се без изузетка. Објашњење је следеће: не може се афирмисати савремена мрежа нових врста телекомуникационих услуга ако сви грађани једне земље не могу добити услуге фиксне телефоније по ценама приступачним за њих.

8. Емитовање програма

Емитовање програма је трансмисија (пренос) програма намењеног јавности путем средстава технологије. Реч је о одређеном садржају (звук, слика) који захтева одређену телекомуникационе услугу да би се транспортовао. Та услуга је емитовање аудиовизуелног програма.

У упоредном праву у области емитовања програма искључиви извор права јесу одредбе националног законодавства. То правило примењује се и у ЕУ. На тај начин држава путем контроле емитовања програма чува одређене опште интересе и домаћи јавни поредак. Супротно сектору телекомуникација, аудиовизуелни сектор детаљно је регулисан националним законодавствима са различитим правилима.

9. Уједначавање технологија

На технолошком нивоу долази до уједначавања појединих врста информационе технологије. До тада потпуно различите врсте телекомуникационих услуга стапају се у једну. Звук, податаци, слике преносили су се различитим средствима, предузећа која врше телекомуникационе услуге обухватала су различите сегменте тржишта. Савремена дигитална технологија има за последицу да се пренос врши преносом битовима (делићима) дигиталне информације. Поред података, дигиталну форму могу добити и звук и слика. Добијањем дигиталне форме, звук и слика могу једним истим техничким средством да се пренесу и да се приме.

Уједначавање има више аспеката. Први, технолошко уједначавање значи спајање више врста телекомуникација у једну. Други аспект је уједначавање телекомуникационе мреже. Једна телекомуникацион мрежа може преносити било коју врсту информација. Услед технолошког уједначавања настаће потреба за правним уједначавањем у будућности (ново законодавство ЕУ у тој области неће ступити на снагу пре 2003 године).