

*Др Дијана Марковић Бајаловић,  
доцент, Правни факултет, Српско Сарајево*

## Либерализација телекомуникација

### Резиме

*Либерализација телекомуникација је важан чинилац привредног напретка и предуслов остварења права на информисање као једног од основних људских права. У Европској унији је усвојен већи број прописа који представљају принципе и ближе уређују остварање националних тржишта телекомуникација слободној конкуренцији и њихово повезивање у јединствено комунијарно тржиште. У Србији предстоји усвајање Закона о телекомуникацијама, којим се прихватају међународни и европски стандарди. Поређењем тих стандарда са решењима садржаним у Предлогу закона, аутор процењује колики ће бити стварни допринос новог закона либерализацији делатности телекомуникација у Србији.*

***Кључне речи:** телекомуникације, либерализација, Европска унија, Предлог закона о телекомуникацијама*

Привредна делатност телекомуникација, која обухвата изградњу, одржавање и рад телекомуникационих инфраструктурних мрежа и пружање телекомуникационих услуга, има вишеструк значај за економију и друштво. Она је једна од најпропулзивнијих привредних грана последњих деценија. Само у периоду од 1990. године наопамо, укупан приход светског тржишта телекомуникација се повећао два ипо пута, пораставши од око 500 милијарди долара САД у 1990. години, на око 1300 милијарди долара у 2002. години.<sup>1)</sup> Истовремено, значај брзог преношења по-

1. Подаци према: International Telecommunication Union, *Key Indicators for the World Telecommunication Service Sector*, [http://www.itu.int/ti/industryoverview/at\\_glance/KeyTelecom99.htm](http://www.itu.int/ti/industryoverview/at_glance/KeyTelecom99.htm)

рука на даљину за ефикасно обављање и развој других привредних и друштвених делатности је постао толико очигледан да га није потребно посебно образлагати.

За разлику од већине осталих привредних делатности које су препуштене слободној тржишној утакмици, до пре само две деценије делатност телекомуникација у готово свим земљама света била је монополисана. Велики фиксни трошкови и сложене техничке претпоставке изградње и управљања фиксним кабловским мрежама, традиционалном средством преноса информација, овој делатности су дали карактер природног монопола. У мањем броју земаља монопол је био у рукама приватних предузећа (пример САД), док је у већини осталих тржишта телекомуникација било под контролом државних предузећа, заштићених у свом понашању законским изузећима од примене прописа против ограничења конкуренције. Истовремено, овим предузећима је поверавано да обављају функције регулаторног тела надлежног за расподелу фреквенција и бројева и прописивање техничких стандарда, чиме су додатно привилеговани у обављању делатности.<sup>2)</sup> Резултат је био да је монополски положај, нужан у сектору изградње и управљања инфраструктурним мрежама, неограничено проширен и на секторе производње телекомуникационе опреме и пружања телекомуникационих услуга.

Упоредо са наглим развојем телекомуникационих технологија, који се одиграо крајем XX века и допринео разбијању природног монопола фиксне телефоније,<sup>3)</sup> оформила се на међународном нивоу свест о неопходности либерализације тржишта телекомуникација. Процес либерализације спроведен је и у Европској унији.

Стање у области телекомуникација у Србији слично је стању у развијеним земљама пре почетка процеса либерализације, а у јавности су већ дуже време присутне критике на монополски положај и понашање предузећа «Телеком Србија». Предстоји доношење закона о телекомуникацијама, од кога се очекује да реши постојеће проблеме. Корисно је, стога, извршити увид у достигнути ниво и основне принципе либерализације телекомуникација у Европској унији и упоредити решења предложеног Закона о телекомуникацијама са њима.

## Отварање тржишта телекомуникација у Европској унији

Средином осамдесетих година прошлог века тржиште телекомуникационих услуга у већини држава чланица Европске уније било је под контролом предузећа

2. Knorr, Andreas, *Liberalization in Telecommunications*, HWWA Discussion Paper 162, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, стр. 14
3. Тако, на пример, примена оптичких каблова појефтиније трошкове одржавања инфраструктурне мреже на једну четвртину у поређењу са трошковима фиксне мреже; примена дигиталног метода слања порука омогућује истовремено слање гласа, звука, слика, података једним каблом; развој мобилне телефоније понудио је потрошачима, нарочито оним који живе слабо насељеним подручјима, удаљеним од урбаних центара, јефтиније средство комуникације.

у државном власништву, којима је био поверен законски монопол за обављање ове делатности, док су технички услови били стандардизовани на националном нивоу. Остварење циљева повећања ефикасности, техничког прогреса и јачања конкурентности привреде у целини, али и делатности телекомуникација понаособ у тадашњој ЕЕЗ, имали су за нужну претпоставку отварање националних тржишта телекомуникација за приступ нових конкурената и њихово повезивање у јединствено комунитарно тржиште. То је подразумевало две групе комунитарних мера: мере усмерене на либерализацију тржишта телекомуникација и мере хармонизације услова обављања делатности телекомуникација.<sup>4)</sup>

Принципи либерализације и хармонизације зацртани су у Зеленој књизи Комисије о телекомуникацијама из 1987. године.<sup>5)</sup> Правци акције на остварењу ових принципа били су следећи:

- Потпуно одвајање регулаторних и функционалних активности националних телекомуникационих предузећа;
- Примена релевантних правила Уговора о оснивању, пре свега правила конкуренције (чл. 81, 82 и 86);
- Доношење комунитарних техничких стандарда;
- Усвајање фискалних мера у циљу веће транспарентности финансијског пословања телекомуникационих предузећа, како би се спречила унакрсна супсидизација и тиме стварање баријера за улазак.

### Либерализација

Основ за комунитарну акцију демонополизације тржишта телекомуникација Комисија је нашла у члану 86. Уговора о оснивању, који уређује однос држава чланица према предузећима у њиховом власништву или под контролом, или којима су државе чланице повериле посебна или искључива права и прописује примену правила конкуренције на предузећа којима је поверено вршење услуга од општег економског интереса. Став 3. овог члана овлашћује Комисију да се брине о његовој примени и у том циљу доноси одговарајуће акте упућене државама чланицима.

Ближа садржина члана 86. и границе овлашћења Комисије у његовој примени омеђени су праксом Суда правде. У случају *British Telecommunications*<sup>6)</sup> Комисија је донела одлуку да је ово предузеће злоупотребило доминантан положај спечављујући агенције за услуге преношења приватних порука да пружају одређене врсте услуга, одбијајући његово образложење да је то чинило како би могло да обавља функције које су му биле поверене од стране државе. Потврђујући одлуку Комисије, Суд правде је изнео кључан став да примена члана 86. (тада члана 90) није препуштена дискрецији државе чланице која је поверила предузећу обављање услуга од општег економског интереса, већ да став 3. овог члана поверава Комисији задатак да надзире такве случајеве, под супервизијом Суда правде.<sup>7)</sup> Потврђујући став

4. Denton, Hall, *EC Telecommunications Law*, London, 1994, стр. 2-3

5. *Green Paper on Telecommunications*, COM (87)290

6. Одлука Комисије 82/861/ЕЕС, О.Ј. L360/36

Комисије да се комунитарна правила конкуренције примењују на јавна телекомуникациона предузећа, Суд је истовремено појаснио да је само Комисија овлашћена да одлучује о изузећима од примене тих правила на основу члана 86. (90) став 2 и да је он наклоњенији уском тумачењу овог изузећа. Коначно, изјаснио се да је пружање услуга јавне телефоније делатност од општег економског интереса.<sup>8)</sup>

Подржана од стране Суда, Комисија је предузела конкретне мере за либерализацију тржишта телекомуникација, усвајањем Директиве 88/301 о конкуренцији на тржишту телекомуникационе опреме<sup>9)</sup> и Директиве 90/388 о конкуренцији на тржишту телекомуникационих услуга,<sup>10)</sup> која је измењена Директивом 96/19 о потпуној конкуренцији на тржишту телекомуникација.<sup>11)</sup>

Прва директива наложила је државама чланицама да повуку сва посебна<sup>12)</sup> и искључива права која се односе на телекомуникациону опрему и да обезбеде право привредних субјеката да увозе, стављају у промет, конектују, пуштају у рад и одржавају терминалну опрему.<sup>13)</sup> Једина ограничења која су допуштена могу имати за предмет стандардизацију којом се обезбеђује интегритет мреже.

Друга директива либерализовала је тржиште телекомуникационих услуга. Она је обавезала државе чланице да укину сва искључива (не и посебна) права пружања телекомуникационих услуга. Изузетак су услуге јавне говорне телефоније. Те услуге су врло уско дефинисане, као јавне комерцијалне услуге директног преноса говора у реалном времену између крајњих тачака јавних мрежа (члан 1. алинеја 15). Упркос томе, управо оне представљају највећи извор прихода јавних телекомуникационих предузећа.<sup>14)</sup> Разлог привременом очувању монопола лежао је у финансијској исплативости ових услуга, што је омогућило националним телекомуникационим предузећима да финансирају пружање услуга од општег економског интереса, у складу са чланом 86. став 2 Уговора ЕЗ.<sup>15)</sup> Директивом о потпуној

7. Одлука Суда, 1985, ECR 873

8. Jauk, Wolfgang, *The Application of EC Competition Rules to Telecommunications*, International Journal of Communications Law and Policy, Winter 1999/2000, стр. 10

9. *Commission Directive 88/301 of 16 May on competition in the markets in telecommunications terminal equipment*, O.J. 1988 L131/73

10. *Commission Directive 90/388 of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunication services*, O.J. 1990 L192/10

11. *Commission Directive 96/19 of 13 March 1996 amending Directive 90/388 with regard to the implementation of full competition in telecommunications markets*, O.J. 1996 L 74/13

12. Посебна права су права која држава чланица поверава, путем законских или управних мера, ограниченом броју предузећа на одређеном географском простору и даје им погодности не примењујући објективне, пропорционалне и недискриминаторне критеријуме, што значајно угрожава конкурентне могућности других предузећа на истој територији (члан 1. став 2 Директиве 90/388).

13. Терминална опрема је опрема која је непосредно или посредно повезана, жичаним или оптичким каблом или електомагнетским путем, са јавном телекомуникационом мрежом ради слања, прераде или пријема информација (члан 1. став 1 Директиве 90/388).

14. Преко 80% прихода. Long, Colin, *Telecommunications Law and Practice*, London, 1995, стр. 237

15. Jauk, оп. цит., стр. 13

конкуренцији ограничен је опстанак монопола до 1. јануара 1998. године.<sup>16)</sup> Истом директивом је обавеза укидања монополских права проширена и на успостављање и управљање јавним телекомуникационим мрежама. Слично као и у погледу пружања телекомуникационих услуга, и овде је државама чланицама дозвољено да услове обављање делатности обавезом прибављања дозволе или регистрацијом, у циљу обезбеђења техничке компатибилности или других неекономских разлога од општег интереса.

Директиве су окончале постојећа монополска права националних телекомуникационих предузећа да врше снабдевање тржишта држава чланица телекомуникационом опремом и пружају телекомуникационе услуге, што државе чланице није оставило равнодушним. Француска и Шпанија су пред Судом правде покушале да оспоре овлашћење Комисије да усвоји овакве мере, тврдећи да Комисија мора да прихвати постојање националних монопола и да сме да предузме акције само у индивидуалним случајевима злоупотребе доминантног положаја од стране државних монополиста.<sup>17)</sup> Ове државе су покушале да оспоре Комисији легислативно овлашћење на основу члана 86, признајући јој само право да примењује корективне механизме, санкције због кршења правила конкуренције. Суд правде је потврдио право држава чланица да поверавају предузећима посебна или искључива права, али је упозорио да она морају бити компатибилна са Уговором о оснивању. Уколико постојање тих права ограничава интракومنитарну трговину, Комисија има право их укине.<sup>18)</sup>

### Хармонизација

За успостављање комунитарног тржишта телекомуникација није било довољно укидање законских монопола. Тиме су само отклоњене правне препреке за приступ нових конкурената, али су остале фактичке баријере у виду високих трошкова изградње нових телекомуникационих мрежа. Даваоци услуга били су упућени на коришћење постојећих мрежа у власништву телекомуникационих предузећа који су у том погледу задржали фактички монопол.<sup>19)</sup> Претпоставка за коришћење мрежа је могућност приступа, односно прикључења мрежи. Комунитарни циљ успостављања јединственог тржишта телекомуникација такође је претпостављао повезивање националних телекомуникационих мрежа држава чланица.

16. За Грчку, Шпанију, Португал и Ирску тај рок је продужен 2003. године, а за Луксембург до 2000.

17. *France v. Commission*, 1991, E.C.R. 1223 i *Spain v. Commission*, 1992, E.C.R. 5833

18. За шири коментар одлука види Long, оп.цит., стр. 226-227

19. У земљама ОЕЦД-а просечни тржишни удео највећег оператера фиксне телефоније за унутрашње позиве износи 90,8%, а за међународне позиве 85,7%. Тржишни удео другог највећег оператера за одговарајуће услуге износи 5,2, односно 7,3%. За мобилну телефонију, тржишни удео за највећег оператера износи 65,8%, а за другог највећег опертера 22,9%. Подаци према: Boyland, O., Nicoletti, G. *Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications*, OECD Economics Department Working Papers No 237, ECO/WKP(2000)10, Paris, April 2000.

Фактичке препреке приступу нових конкурената и несметаном пружању телекомуникационих услуга на комунитарном нивоу отклоњене су увођењем концепта отвореног приступа мрежи (*Open Network Provision - ONP*) Директивом 90/387.<sup>20)</sup> Директива је утврдила минималне комунитарне стандарде прикључења на мрежу и њеног коришћења и пружања услуга у вези са тим од стране телекомуникационих организација даваоцима телекомуникационих услуга. У том циљу, предвиђено је доношење јединствених услова коришћења инфраструктурних мрежа, транспарентне тарифе и јединствених техничких стандарда за интерфејсове.

Директивом је прописано да хармонизовани услови коришћења морају бити засновани на објективним, транспарентним и јавно објављеним стандардима. Хармонизација услова коришћења мрежа омогућила је примену принципа узајамног признања дозвола за пружање услуга издатих у једној држави чланици у другим државама чланицама.<sup>21)</sup> Хармонизација се, начелно, односи на следеће елементе: максималне рокове обављања услуга, минималне стандарде квалитета услуга, минималне рокове трајања уговора, услове за препродају капацитета, подељено коришћење и коришћење од стране трећег лица, као и услове интерконекија са јавним и приватним мрежама.

У погледу тарифа захтева се да морају бити засноване на трошковном принципу, јавно објављене и да се примењују на све кориснике под недискриминаторним условима.

Принципи садржани у директиви 90/387 разрађени су у посебним директивама за поједине врсте услуга.

Директива о закупљеним линијама<sup>22)</sup> створила је услове за пружање додатних услуга телекомуникација, за шта сервисери по правилу користе постојеће линије, узимајући их у закуп. Она је обавезала државе чланице да обезбеде да телекомуникационе организације дају минималну количину линија у закуп и да могу ограничити приступ линијама и њихово коришћење само из тзв. основних разлога, разлога безбедности и других неекономских разлога од општег интереса. Директива такође захтева од држава чланица да национални регулаторни органи надзиру понашање телекомуникационих организација и да обезбеде да се ове придржавају принципа недискриминације приликом доделе линија у закуп. Национални регулаторни органи (НРО) решавају спорове који имају за предмет одбијање давања у закуп линија. Поступак пред НРО мора бити прописан.

### Обезбеђење универзалне услуге

Директива о говорној телефонији,<sup>23)</sup> касније замењена Директивом о говорној телефонији и универзалној услузи телекомуникација<sup>24)</sup> прописала је обавезу

20. *Directive 90/387 of 27 June 1990 on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision*, O.J L192/1

21. Long, оп. цит., стр. 239

22. *Council Directive 92/44 of 5 June 1992 on the application of open network provision to leased lines*, O.J. L165/27

држава чланица да обезбеди свим корисницима на њиховој територији одређене врсте телекомуникационих услуга, независно од географске лоцираности, у светлу посебних националних услова, и по приступачној цени.<sup>25)</sup> Обавеза пружања универзалне услуге представља одступање од принципа слободног тржишног привређивања у циљу заштите социјалних интереса. Трошкови универзалних услуга надокнађују се из прихода од претплате, накнада за прикључење оператера и даваоца услуга који немају обавезу обезбеђења универзалне услуге и из јавних фондова, комунитарног фонда установљеног за периферне регионе ЕУ и фондова у државама чланицама.<sup>26)</sup> Принципијелно, трошак пружања универзалне услуге сноси телекомуникациона организација, обвезник такве услуге из својих прихода. Уколико је терет превелики, трошкови се могу субвенционисати од стране државе или наметањем обавезе другим предузећима у делатности телекомуникација да дају допринос, најчешће путем додатне накнаде за интерконекије. Доприноси и субвенције ограничени су на ниво трошкова пружања универзалних услуга.<sup>27)</sup>

Минимални ниво услуга који се мора обезбедити обухвата:

- услуге фиксне телефоније - испуњавање свих разумних захтева за прикључење на фиксну јавну телефонску мрежу на фиксној локацији и приступ фиксној јавној телефонској услузи коју пружа најмање један оператер на одређеној територији. Фиксна телефонија мора омогућавати корисницима унутрашње и међународне позиве, пренос говора, факс порука и/или података;<sup>28)</sup>

- услуге регистра телефонских претплатника - право претплатника на фиксне и мобилне телефонске линије, да буду или, на њихов захтев, не буду унети у регистар претплатника. Најмање један такав регистар мора да обухвати све претплатнике и да буде доступан свим корисницима, укључујући и кориснике јавних телефонских говорница;<sup>29)</sup>

- услуге јавних телефона које треба да задовоље потребе корисника како по броју, тако и по покривености територије. Мора се омогућити бесплатно непосредно звање хитних служби са ових телефона;

- посебне мере за инвалиде и људе са посебним друштвеним потребама којима се омогућује једнак приступ и приступачност цена фиксних телефонских услуга.

23. *Directive 95/62 of the European Parliament and of the Council of 13 December 1995 on the application of open network provision to voice telephony*, O.J. L131/6

24. *Directive 98/10 of the European Parliament and of the Council of 26 February 1998 on the application of open network provision to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment*, O.J. L101/24

25. Члан 3. став 1. Директиве 98/10

26. *Commission Communication to the Council and the European Parliament on developing the concept of universal service in the new competitive environment*, COM (94) 942

27. Nihoul, Paul, *Convergence in European Telecommunications, A Case Study on the Relationship between Regulation and Competition (Law)*, International Journal of Communications Law and Policy, Winter 1998/99, стр. 32.

28. Члан 5 Директиве 98/10.

29. Члан 6 Директиве 98/10.

Обавезивање телекомуникационих организација да пружају универзалне услуге рефлектује се на цену коју наплаћују за те услуге од корисника. С тим у вези посебно је значајна обавеза примене трошковног принципа, коју утврђује Директива у случају када телекомуникационе организације имају значајну тржишну моћ или су им поверена посебна или искључива права обављања услуга говорне телефоније. Трошкови услуге говорне телефоније, према Директиви, обухватају непосредне трошкове успостављања, одржавања, обављања и продаје услуга говорне телефоније. Они могу обухватити и индиректне (заједничке) трошкове, на бази анализе порекла трошкова. Када анализом није могуће индиректне трошкове приписати одређеној врсти услуга, индиректни трошкови се расподељују на различите врсте услуга применом општег алокатора.

### Консолидација постигнутог степена либерализације

Почетком 2002. године Савет и Комисија су усвојили пакет од осам аката, под називом Регулаторни оквир за електронске комуникације. Директиве садржане у пакету су државе чланице у обавези да примене до 24. јула 2003. године.<sup>30)</sup> Оквир има за циљ консолидовање постојеће комунитарне легислативе (троструко је смањен број аката који се односи на сектор телекомуникација), да изврши усаглашавање са технолошким променама које су се догодиле у међувремену и да учини транспарентнијим регулаторни процес који се одвија при националним регулаторним органима за телекомуникације држава чланица, како би Комисија имала већу могућност надзора.

Директива о заједничком регулаторном оквиру прописује правни положај, надлежности и поступак пред националним регулаторним органима. Национални регулаторни органи морају бити самостални, независни од телекомуникационих

30. То су следеће директиве:

*Directive 2002/21 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)*, O.J. L108/33

*Directive 2002/19 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive)*, O.J. L108/7

*Directive 2002/20 on the authorisation of electronic communications network and services (Authorisation Directive)*, O.J. L108/21

*Directive 2002/22 on universal service and user's rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)*, O.J. L108/51;

*Directive 2002/58 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)*, O.J. L201/37;

*Commission Directive 2002/77 of 16 September 2002 on competition in the markets for electronic communications networks and services (Liberalisation Directive)*, O.J. L249/21;

*Decision No 676/2002 on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community (Radio Spectrum Decision)*, O.J. L108/1;

*Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services*, O.J. C165/6

организација под контролом државе. У вршењу својих овлашћења морају поступати објективно и транспарентно. Основни задаци регулаторних органа су подстицање конкуренције у обезбеђивању телекомуникационих мрежа и услуга, успостављање комунитарног тржишта телекомуникација отклањањем препрека уласку на тржишта и стварањем пан-европске мреже и заштита интереса грађана ЕУ обезбеђивањем универзалне услуге, заштите потрошача, личних података и приватности, итд.

У погледу врсте услуга обухваћених појмом универзалне услуге нема значајнијих измена, осим што се захтева да фиксне телефонске линије обезбеђују довољан проток података потребан за повезивање на интернет. Комисија је обавезна да изврши ревизију дефиниције универзалне услуге сваке три године. Директива о универзалној услузи и правима корисника одређује и битне елементе уговора између телекомуникационих организација и потрошача и прописује обавезу транспарентности тарифе и општих услова уговора, информисања о квалитету услуга и обезбеђивања интегритета мреже.

Директива о ауторизацији потврђује досадашњи систем стицања права на обављање делатности телекомуникација. Начелно, државе чланице имају право да пропишу услове обављања делатности, а од предузећа које жели да обавља делатност може се захтевати да поднесе пријаву. Систем дозволе предвиђен је само за коришћење радио-фреквенција и бројева из националног плана бројева. У поступку доделе фреквенција и бројева мора се обезбедити равноправност учесника, објективност и пропорционалност приликом избора и транспарентност процедуре.

### **Предлог Закона о телекомуникацијама**

Влада Републике Србије је крајем 2002. године усвојила Предлог закона о телекомуникацијама и упутила га Народној скупштини на разматрање.<sup>31)</sup> Како се истиче у образложењу уз Предлог, намера предлагача је да се делатност телекомуникација у Србији реформише на принципима слободног и отвореног тржишта, равноправности и недискриминаторног положаја свих лица која се баве том делатношћу, спречавања монополског понашања, подизања нивоа услуга и дерегулације, у сагласности са европским директивама и међународним стандардима. С друге стране, имало су у виду и затечено стање, због чега се у прелазним одредбама оставља одређено време постојећим оператерима да се ускладе са законским одредбама.

Увидом у питања која се уређују Предлогом закона, стиче се основни утисак да су предлагачи водили рачуна о усклађивању са међународним и европским стандардима. Законом се оснива Републичка агенција за телекомуникације, као

31. Предлог закона и образложење могу се наћи на сајту Министарства саобраћаја и телекомуникација РС: [www.msaotel.sr.gov.yu](http://www.msaotel.sr.gov.yu)

независни регулаторни орган који, између осталог, ближе уређује и врши контролу над обављањем телекомуникационе делатности, обезбеђује интерконеkcију оператера телекомуникационих мрежа, уређује и врши расподелу радиофреквенцијског спектра, издаје дозволе за обављање телекомуникационих делатности, уређује тарифни режим, решава спорове између корисника и оператера, доноси план нумерације и додељује бројеве оператерима. Посебна надлежност Агенције је спречавање антиконкурентске, односне монополске активности и понашања јавних телекомуникационих оператера. Закон посебно уређује принципе и поступак доделе дозвола за обављање делатности, регулацију и контролу тарифа, интерконеkcије и закуп линија, обим, садржину и начин обезбеђивања универзалне услуге, радиокомуникације и међународне телекомуникације, што су све питања која, како смо видели, уређују акти СТО и Европске уније. Међутим, у разradi законских решења може се уочити низ недоследности којима се одступа од међународних и европских стандарда.

### **Републичка агенција за телекомуникације**

Мада се у одредби о оснивању Републичке агенције за телекомуникације наглашава њена самосталност и независност од било ког другог државног органа, организација и лица, одредбе о начину избора њеног органа, финансирању Агенције и поступку доношења одлука не обезбеђују у довољној мери услове за стварно успостављање и очување независности.

Орган Агенције је Управни одбор, који доноси све одлуке из надлежности Агенције. Председника и чланове Управног одбора бира и разрешава Народна скупштина РС, на предлог Владе. Влада утврђује предлог за избор по сопственој иницијативи, на основу кандидатура које су овлашћени да поднесу Министарство саобраћаја и телекомуникација, удружење телекомуникационих оператера, регистрована удружења привредника и научне институције у области телекомуникација, или по расписаном конкурсy. Услов за избор чланова је стручно знање и искуство, при чему из области технике морају бити предложена најмање два кандидата, а из области економије и права најмање један. Нема гаранција да ће Влада приликом предлагања кандидата водити рачуна о заступљености различитих интересних сфера и о њиховој стручности, што би допринело објективности и ефикасности у раду Управног одбора, тим пре што се у Скупштини не расправља о предлогу, већ се само гласа. Само је председник Управног односа у радном односу у Агенцији. Чланови Управног одбора могу наставити да раде у другом органу или организацији, али зато имају право на накнаду за рад у Управном одбору у висини плате судије Врховног суда Србије. Кад им се већ обезбеђује пристојна накнада за рад, што је само по себи позитивно, јер смањује могућност корупције, нема разлога да се од чланова не захтева да буду професионално везани за Агенцију, чиме би се обезбедила њихова већа посвећеност делатности Агенције и умањила могућност конфликта интереса.

Агенција се финансира из средстава остварених из различитих врста накнада које плаћају оператери телекомуникационих мрежа. Финансијски план доноси Управни одбор Агенције, али уз сагласност Владе. Агенција објављује, на начин предвиђен статутом, финансијски план и годишњи извештај. Није предвиђено да се о начину и обиму прикупљања и трошења финансијских средстава на било који начин расправља у парламенту, осим, евентуално, посредно, приликом расправе о буџету.

Поступци који се воде пред Агенцијом су неконзистентно и недовољно уређени, тако да нису довољно транспарентни. Овлашћења и начин поступања Управног одбора и других органа Агенције (контролора) су детаљно уређени само за поступак контроле обављања делатности и коришења радиофреквенцијског спектра, као једној врсти инспекцијског надзора. Поступање у спречавању монопола и монополских понашања, што би у новој законској регулативи требало да буде врло значајна надлежност Агенције,<sup>32)</sup> није посебно уређено, већ се могу применити само опште одредбе о праву оператора да се пре доношења одлуке изјасни о свим чињеницама и поднесе доказе у своју корист и праву вођења управног спора против одлуке Агенције. Поступак издавања дозвола за обављање телекомуникационе делатности је уређен у начелима, док је детаљно уређење поступка препуштено статуту Агенције. Поступак доделе радио-фреквенција, односно дозволе за радио-станицу такође није прописан. Коначно, недостају одредбе о поступку по приговору корисника против телекомуникационог оператора ради заштите његових права и поступку решавања спорова између оператора.

### **Дозволе за обављање телекомуникационих делатности**

Нејасно је уређен систем дозвола за обављање делатности. Стиче се утисак да редактори не разликују институте пријаве (регистрације), сагласности за обављање делатности и института дозволе. По слову закона, дозволе за јавне телекомуникационе мреже и јавне телекомуникационе услуге (другим речима, дозволе за обављање телекомуникационе делатности) су лиценца (индивидуална лиценца) и одобрење (општа лиценца). Док институт индивидуалне лиценце не ствара дилеме - реч је појединачном акту који се издаје након спроведеног поступка јавног надметања за коришћење мреже или вршење телекомуникационих услуга које претпостављају коришћење ограничених телекомуникационих ресурса (радиофреквенције и бројеви), у институту одобрења мешају се особине пријаве и дозволе. Најпре се прописује да Агенција издаје одобрење сваком лицу које намерава да обавља делатност које испуњава прописане услове, као и да Агенција не може одбити да изда одобрење, односно изврши упис у регистар, ако лице које је поднело пријаву испуњава прописане услове. С друге стране, одобрење које издаје Агенци-

32. Нацртом Антимонополског закона изузета је област телекомуникација од примене општих антимонополских прописа, осим у делу монополских понашања телекомуникационих организација која нису уређена посебним законом за ту област.

ја је ограниченог трајања, а време трајања одређује Агенција посебно за сваку врсту услуга. Такође, издата дозвола (индивидуална и општа лиценца) се може одузети због поновљене или теже повреде услова из дозволе или услова и обавеза из овог закона, због неплаћања накнаде за дозволу у року од 30 дана о доспелости обавезе, у случају стечаја, принудне ликвидације или дуже несолвентности имаоца дозволе. Поступак издавања опште лиценце има елементе поступка регистрације (надлежни орган само цени да ли су испуњени законом прописани услови). Ограничен рок трајања лиценце и могућност одузимања лиценце (и из разлога који нису у непосредној вези са посебним условима обављања телекомуникационе делатности, као нпр. дужа несолвентност!) указују на то да је ипак реч о дозволи, што је у супротности са правилима Директиве о ауторизацији.

### Универзалне услуге

У делу Предлога закона који уређује универзалне услуге,<sup>33)</sup> пажњу привлаче одредбе о начину финансирања универзалних услуга. Видели смо да директиве ЕУ дозвољавају субвенционирање универзалних услуга само када приходи који оператер остварује наплатом накнада од корисника и других оператера нису довољне за финансирање универзалних услуга. Предлогом закона утврђује се безусловно право оператера на надокнаду трошкова обављања универзалних услуга из посебног фонда који образује Агенција од уплата других оператера. Није јасно на који начин је унапред утврђено да се универзалне услуге неће моћи финансирати средствима која ће оператери сами прикупљати, већ да ће бити потребно редовно субвенционисање средствима фонда. Поготову је ово решење непримерено за транзициони период након усвајања закона, током кога ће "Телеком Србија" задржати искључиво право обављања свих фиксних телекомуникационих услуга, што би требало да му обезбеди довољан приход за финансирање универзалних услуга које му се поверавају.

### Радио комуникације

Део Предлога закона који се односи на радио комуникације пропушта да уреди однос између поступка за издавање дозволе за радио станицу, односно за коришћење радио фреквенције, са поступком издавања дозволе за обављање телекомуникационе делатности. Из редакције члана 33, који прописује врсте дозвола, произлази да је дозвола за радио станицу посебна врста дозволе, различита од дозволе за јавне телекомуникационе мреже и јавне телекомуникационе услуге. Ако је тако, онда је било потребно посебно прописати поступак издавања ове дозволе или упутити на одредбе о поступку за издавање дозволе за обављање телекомуникационе делатности. Додела радио фреквенција, као ограниченог ресурса, морала би да се проводи у поступку јавног надметања, да би се избегла дискриминација

33. У Предлогу се користи неадекватан термин универзални сервис, као буквални превод енглеског текста директива и аката СТО.

потенцијалних корисника. Предлогом закона се само прописује да се расподела врши на основу Плана расподеле радио фреквенција, који доноси Министарство саобраћаја и телекомуникација. План утврђује услове за расподелу и расподелу по локацијама за једну или више служби или делатности. Појединачним корисницима, каже члан 64. став 1. Предлога, могу се доделити радио фреквенције, првенствено из радио фреквенцијских опсега намењених појединим службама и делатностима на основу Плана намене који доноси Агенција. Као што се могу доделити, тако исто се може временски ограничити њихово коришћење, изменити или ускратити право коришћења. Разлози за одбијање издавања дозволе су неодређено формулисани. Агенција може одбити захтев ако га није могуће прихватити из техничких разлога или ако би издавање дозволе онемогућавало ефикасно коришћење радио фреквенцијског спектра или рад других телекомуникационих уређаја. Агенција има апсолутну дискрецију у овом погледу, а законодавац јој чак не одређује принципе поступања и одлучивања.

### **Заштита корисника**

Заштити корисника у Предлогу није посвећена довољна пажња. Директива о универзалном сервису и правима корисника прописује обавезну садржину уговора између корисника и оператора који, између осталог, мора да уреди обавезе оператора у погледу врсте и квалитета услуга, услове сервисирања, одредбе о ценама и тарифама или начину редовног обавештавања корисника о томе. Корисник мора имати право једностраног раскида уговора у случају измене услова уговора. У случајевима прекида у комуникацијама из разлога више силе, оператори јавне телефоније морају обезбедити могућност позивања хитних служби (интегритет мреже). Ниједно од ових правила није унето у Предлог.

### **Прелазне и завршне одредбе**

Најкрупнија примедба се може ставити на одредбу о задржавању ексклузивних права "Телеком Србија" у периоду од две године после усвајања закона. Није толико спорно само задржавање ексклузивитета (видели смо да је то била пракса и у Европској унији), колико обим задржаних искључивих права. У периоду до 9. јуна 2005. године, "Телеком Србија" има право да пружа све постојеће и будуће врсте фиксних телекомуникационих услуга (што укључује локалне, националне, међуградске и међународне фиксне телекомуникационе услуге), услуге телефоније PSTN (public switched telephone network), остале фиксне услуге говорне поште, услуге преноса података, телематске услуге, услуге са додатном вредношћу, ISDN услуге (integrated services digital network), услуге интелигентних мрежа, фиксне сателитске услуге, фиксне услуге на основу DECT стандарда (digital enhanced cordless telephone) и закуп линија, да на територији Републике Србије гради, поседује и експлоатише било коју и све врсте постојећих и будућих фиксних телекомуникационих инфраструктура и мрежа (укључујући жичне и бежичне фиксне објекте), да обезбеђује услуге телефонских именика (укључујући телефонске именике "Бе-

ле странице" и "Жуте странице") и да, преко телефона или у електронском облику, даје обавештење о претплатничким бројевима који се односе на фиксне телекомуникационе услуге на којима има ексклузивно право, осим ако дође до измене уговора на основу кога је право стечено. У поређењу са земљама Европске уније, где је у транзиционом периоду ексклузиван статус имала само услуга јавне говорне телефоније,<sup>34)</sup> обим задржаног ексклузивитета запањује. Не само да се задржава искључиво право пружања свих услуга које се могу обављати путем фиксне мреже, већ и право даље изградње фиксне мреже. То значи да ће по истеку транзиционог периода "Телеком Србија" не само очувати, већ и ојачати свој фактички монопол, па му губљење законског монопола неће много наудити.

### Закључак

Либерализација тржишта телекомуникација значи укидање законских монопола националних телекомуникационих предузећа и прописивање правила понашања тим предузећима у транзиционом периоду, како би се ова предузећа приморала да омогуће улазак на тржиште другим тржишним субјектима, што би у будућности требало да створи услове за слободну конкуренцију, односно укидање регулаторног механизма. Прописима Европске уније су детаљно и конзистентно уређени положај телекомуникационих организација и националних регулаторних органа, права корисника услуга и начин њихове заштите. Процес либерализације није се одвијао глатко, без отпора, јер је задирао у стечена права која су била непресушан извор огромних финансијских средстава за државе чланице и телекомуникациона предузећа под њиховом контролом.

Прва степеница у либерализацији тржишта телекомуникација у Србији треба да буде нови Закон о телекомуникацијама. Та степеница неће бити довољно стабилна ако се не ојача темељнијим усаглашавањем са међународним и европским стандардима и неодложним укидањем већине постојећих монополских права јединог јавног телекомуникационог предузећа. Декларативно опредељење за либерализацију и стварно очување постојећег, изразито неконкурентног тржишта, говори о покушају калкулације чији коначни исход не може бити позитиван ни за онога ко га врши, јер само одлаже решавање затеченог проблема који ће у међувремену неминовно наставити да расте.

---

34. Говорна телефонија означава комерцијално пружање јавности услуга директног преноса говора у реалном времену између крајњих тачака јавне мреже, које омогућује сваком кориснику да користи опрему прикључену на крајњу тачку јавне мреже да би комуницирао са другом крајњом тачком мреже. Једноставније речено, реч је о услугама обављања телефонских разговора путем јавне фиксне мреже за које се плаћа накнада.

---

**Dijana Marković Bajalović, Ph.D.**  
Assistant Professor, School of Law, Srpsko Sarajevo

### **The Liberalization of Telecommunication**

#### **Summary**

*The liberalisation of telecommunications is the key factor for the economy progress and the precondition for the realisation of the right to information as an essential human right. In the World Trade Organisation and the European Union, a great number of legal acts has been adopted, with a view to set principles and regulate the opening of national telecommunications markets to free competition and to tie these markets into wider international market. In Serbia, the adoption of the Telecommunications Law is expected, which aims to transpose world and european standards into domestic regulation. Comparing these standards with rules contained in the Law Proposal, the author evaluates what will be the real contribution of the new law to the liberalisation of telecommunications in Serbia.*

**Key words:** *telecommunications, liberalisation, World Trade Organisation, European Union, Serbian Telecommunications Law Proposal*