

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о телекомуникацијама садржан је у одредби члана 72. став 1. тачка 9. Устава Републике Србије, којом је предвиђено да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, и основне правце привредног и технолошког развоја, као и у одредби члана 72. став 1. тачка 12. Устава, а у вези одредби чл. 55. став 1, 57, 60. ст. 1, 3, 5. и 6. и 64. Устава. Наиме, одредбом члана 72. став 1. тачка 12. предвиђено је да Република Србија уређује и обезбеђује и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом, док се уставним одредбама чл. 55, 57, 60. и 64. у Републици Србији предвиђа слобода привређивања и слободно обављање привредне делатности под једнаким условима у складу са Уставом и законом, јамчи се страном лицу обављање привредне делатности под условима који су законом утврђени за домаћа лица, утврђује се правни режим природних богатстава као добара од општег интереса и њиховог коришћења (у случају овог закона - радиофреквенције), предвиђа се слободна размена роба и услуга и утврђује противуставним сваки акт или радња којима се ствара или подстиче монополски положај, односно којима се на други начин ограничава тржиште.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Први разлог за доношење новог, квалитативно другачијег закона којим би се уредили односи у области телекомуникација је што је важећи републички Закон о системима веза, чији су предмет уређивања и телекомуникације, донет још јуна 1991. године, а за протеклих десет година иновiran је фактички (не рачунајући измене висина прописаних казни за прекршаје, које су вршене током 1993. и 1994. године) само једном, маја 1997. године и то једино са циљем да се створи законска основа за трансформацију Јавног предузећа ПТТ саобраћаја "Србија" и формирање Предузећа за телекомуникације "Телеком Србија" а.д., односно продају дела овог предузећа.

Сама чињеница да је Закон донет пре више од десет година, а да за предмет свог уређивања има једну од развојно најдинамичнијих области савременог људског друштва, већ је довољан разлог да се приступи доношењу новог закона. Наиме, важећи закон је у великој мери непримењив на читав низ питања и односа савремених телекомуникација. Са једне стране Закон је апсолутно неусклађен са бројним новим услугама које су присутне и на постојећем телекомуникационом тржишту у Србији (примера ради Закон уопште нити помиње, нити уређује Интернет услуге, интерконеkcију телекомуникационих оператора, закуп линија и др.). Са друге стране, подједнака неусклађеност постоји и са међународним принципима, правилима и стандардима уређења односа у овој области, пре свега онима који важе у Европи. Ова општеприхваћена и обавезујућа правила нужно је

уградiti у домаће законодавство не само због потребе формалног усклађивања правног система са системима европских земаља, нити због обавеза које произилазе за све чланице Међународног савеза за телекомуникације, чији је члан и наша земља, већ стога што је то неспорни интерес саме земље и њеног развоја. Наиме, телекомуникације су, по својој природи, област која може функционисати и развијати се само ако је повезана са телекомуникацијама других земаља, а са њима се може повезивати једино уколико је и правни систем у овој области у складу са међународним правилима.

Други разлог за доношење овог закона је чињеница да предмет до сада важећег закона обухвата и телекомуникације и обављање поштанског саобраћаја. С обзиром на битну различитост ових двеју области људске делатности, постоји оправдана потреба да се оне и нормативно раздвоје и уреде посебним законима. Такође треба имати у виду да је и сам појам "системи веза" давно напуштен како у упоредноправној пракси, тако и у самој стручној теорији телекомуникација.

Предложени Закон о телекомуникацијама има двојаки циљ.

Са једне стране, његово доношење треба да буде правни основ за корените реформе у овој области. Суштина реформе коју утемељују предложена решења је уређивање односа у области телекомуникација на принципима:

- слободног и отвореног тржишта,
- равноправности и недискриминаторског положаја свих учесника на овом тржишту, који се баве телекомуникационом делатношћу,
- спречавање било ког вида монополског понашања,
- подизање нивоа и квалитета телекомуникационих услуга и заштита њихових корисника и
- дерегулација, у смислу измештања регулаторне функције (одлучивање о правима и обавезама) са државе и класичних државних органа (Влада и органи управе, односно министарство) на независно регулаторно тело које је и правно и функционално одвојено како од државе, као експонента политичке моћи, тако и од утицаја интересних група, пре свега телекомуникационих оператора, о чијим правима и обавезама одлучује, руководећи се претходно наведеним принципима уређења односа.

Сви ови приципи имају за циљ да постојеће и будуће телекомуникационе операторе доведу у позицију која им отвара простор да могу максимално развијати своју делатност, али уз обавезу да своје понашање ускладе са утврђеним приципима, уколико желе да опстану на телекомуникационом тржишту.

Намера реформског подухвата и његов крајњи резултат треба да буде развој телекомуникација у Србији, што коначно значи стварање услова за задовољавање потреба грађана за квалитетним телекомуникационим услугама. Имајући у виду тренутно стање телекомуникација у Србији и постојећи ниво телекомуникационих услуга, доношење закона треба да буде тек први, али истовремено нужни корак да би реформа отпочела.

Поред тога, управо претходно наведени принципи, као и њихова разрада кроз конкретна законска решења, обезбеђују да овај правни акт буде у потпуној сагласности са европским директивама и међународним правним стандардима.

Са друге стране, предлажући закон у реалном времену и, како је већ поменуто, при постојећем стању и односима у телекомуникацијама у Србији, решења која он садржи подједнако узимају у обзир и затечено стање, односно воде рачуна о томе да закон буде заиста примењив у садашњим условима. То значи пре свега примену принципа правне сигурности, кроз признавање и поштовање права телекомуникационих оператора која су ови стекли у складу са раније важећим прописима, а такође и остављање довољно разумног времена постојећим телекомуникационим операторима у коме они имају обавезу да своје понашање ускладе и прилагоде новом начину уређења односа.

Дакле, разлози за доношење овог закона су у намери да се у област телекомуникација и у обављање телекомуникационе делатности уведе ред, заснован на општеприхваћеним међународним принципима и стандардима и то тако да увођење реда не само да никог од постојећих телекомуникационих оператора не онемогући у даљем раду, уколико своје деловање уподобе правилима понашања на телекомуникационом тржишту, већ напротив, да подстакне развој нових оператора и нових, односно квалитетнијих услуга, а све у циљу укупног развоја телекомуникација у Србији, који је у интересу како грађана, тако и саме државе.

III ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ РЕШЕЊА

1. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Реформски карактер предложеног закона на најопштији начин изражен је кроз дефинисање начела на којима треба да се заснива уређивање односа у области телекомуникација. Предложена начела почивају на неколико фундаменталних принципа. Први и основни принцип је да деловање свих субјеката који су на било који начин укључени у процес уређивања односа у области телекомуникација мора да буде у функцији обезбеђивања услова за развој телекомуникација у Србији. Други принцип је да односи у области телекомуникација морају убудуће бити уређени на начин који ће омогућити и обезбедити да у први план дођу до изражаја интереси корисника телекомуникационих услуга (начело заштите интереса корисника, стварање услова за задовољење потреба корисника за телекомуникационим услугама, начело обезбеђења максималног квалитета услуга). Трећи принцип је стварање слободног и отвореног телекомуникационог тржишта које свим учесницима на њему омогућава и гарантује равноправан и недискриминаторски положај (начело подстицања конкурентности, економичности и ефикасности, начело обезбеђивања интерконекције тј.

међусобног повезивања телекомуникационих мрежа, односно оператора под равноправним и узајамно прихватљивим условима).

Начело рационалног и ефикасног коришћења радиофреквенцијског спектра нужно произилази из објективне ограничености овог природног богатства, али у контексту осталих предложених начела управо треба да обезбеди услове за развој телекомуникација, а никако не сме да се претвори у средство чијом би се злоупотребом искључила примена било ког другог начела, посебно оних која се односе на отвореност тржишта и равноправан положај учесника на том тржишту.

На крају, начело према коме уређивање односа у овој области треба да буде усклађено са међународним стандардима, праксом и достигнутим техничким нормативима такође треба да поспеши развој телекомуникација у Србији и да омогући њихово повезивање са светским телекомуникацијама.

Једна од битних новина предложеног закона је концепцијски другачија расподела надлежности за обављање послова у области телекомуникација у односу на досадашња решења.

Наиме, предложени концепт садржи расподелу надлежности између Владе Републике Србије и министарства надлежног за послове телекомуникација, као државних органа са једне стране и, са друге стране, Републичке агенције за телекомуникације, као самосталне и независне организације основане овим законом којој су поверена одређена јавна овлашћења, а која има функцију регулаторног тела у области телекомуникација.

Оснивање регулаторног тела има за последицу да се надлежности државних органа у овој области свODE искључиво на најкрупнија и најопштија (стратешка) питања, док се готово сви послови везани за уређивање односа у области телекомуникација поверавају новооснованом самосталном и независном регулаторном телу, Агенцији.

2. РЕПУБЛИЧКА АГЕНЦИЈА ЗА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИЈЕ

Према свом правном положају, Агенција је специфична институција. То је организација *sui generis*. Она има својство правног лица што је чини самосталним правним субјектом, а надлежности и овлашћења која јој се дају овим законом, као и састав, положај, начин избора и разрешења органа Агенције, обезбеђују да ова организација функционално, дакле суштински, буде независна како од било ког државног органа и његовог потенцијалног утицаја на фактичко уређење односа у области телекомуникација, тако и од утицаја свих субјеката који се баве телекомуникационим мрежама, средствима или услугама, дакле оних на које се непосредно или посредно протеже деловање Агенције и који су, по природи свог положаја, заинтересована лица.

Отвореност телекомуникационог тржишта ни у ком случају не значи одсуство правила понашања за његове учеснике, одсуство контроле њиховог понашања и предузимања одговарајућих мера у случају кршења прописаног понашања. У том смислу предложене надлежности Агенције стварају законски оквир да до пуног изражаја дође њена регулаторна функција и вршење пренетих јавних овлашћења (од доношења општих аката којима се, у складу са овим законом, ближе уређују поједине делатности у области телекомуникација, преко издавања дозвола предвиђених овим законом, укључујући и спровођење поступка за издавање одређених врста дозвола, давања на коришћење радиофреквенција, утврђивање висина накнада које су оператори дужни да плаћају у складу са овим законом, а на основу законом прописаних критеријума, обављања свих послова везаних за нумерацију телекомуникационих мрежа, доношења тзв. техничких прописа, праћења и обезбеђивања примене домаћих и међународних стандарда и техничких прописа, обављања послова који се односе на изградњу и постављање телекомуникационих мрежа, система и средстава, па до надлежности у области повезивања домаћих телекомуникационих мрежа са телекомуникационим мрежама других држава).

Поред тога, Агенција има и контролну функцију (врши контролу над обављањем делатности у области телекомуникација и над коришћењем радиофреквенцијског спектра) што обухвата и овлашћење да, под законом прописаним условима, изриче и одговарајуће мере у случају кршења одредаба овог закона односно у случају понашања противног условима садржаним у издатој дозволи.

Агенција такође преузима делимично функцију арбитра у решавању спорова између телекомуникационих оператора и корисника њихових услуга, као и између самих оператора, и то било да се ради о решавању њихових међусобних спорова, било да је реч о немогућности постизања њиховог међусобног договора у случају закључења уговора о интерконекцији или закупу линија. Међутим, наведене функције Агенције не искључују судску заштиту (тужбом у управном спору) свакога ко сматра да је одлуком Агенције повређено неко његово право или правом заштићени интерес.

Иначе, опште правило садржано у предложеним одредбама је да свака одлука коју Агенција донесе може бити подвргнута судској контроли, подношењем тужбе којом се покреће управни спор. Са друге стране, сходно општим правилима, сви општи акти које Агенција донесе подлежу уставносудској контроли.

У области телекомуникација регулаторна и контролна функција имају посебан значај с обзиром на увек реално присутно постојање (чак и у условима потпуно отвореног тржишта) телекомуникационог оператора који има значајан, дакле преовлађујући утицај на том тржишту, што потенцијално ствара латентну опасност од монополског понашања, те се стога за оваквог оператора морају установити ригорознија правила понашања и он мора бити под појачаним надзором регулаторног тела. Стога Агенција има посебне надлежности у области спречавања

монопола и монополских понашања. У том смислу је, између осталог, и надлежност Агенције да, без обзира на отвореност тржишта и слободну конкуренцију, одређује тарифе за одређене прописане телекомуникационе услуге и да прати спровођење тарифне политике.

У циљу остваривања начела развоја телекомуникација и подизања нивоа и квалитета услуга, што је у интересу свих постојећих и будућих корисника, Агенција има одређене надлежности у области обезбеђивања и унапређења услуга које спадају у тзв. универзални сервис (под којима се, најкраће речено, подразумева скуп телекомуникационих услуга које треба да буду доступне сваком кориснику јавне телекомуникационе мреже у Републици Србији, односно сваком лицу у Србији који жели да буде корисник ове мреже).

На крају, Агенција има одређених надлежности и овлашћења, као и обавеза које су у функцији обезбеђивања јавности рада како самог регулаторног тела, тако и телекомуникационих оператора (вођење регистара који су јавне исправе, формирање и одржавање базе података о регистрима које води, објављивање одлука, извештаја и финансијског плана, прикупљање информација и података од оператора и др.). Обавеза Агенције везана за подношење годишњих извештаја Влади и Народној скупштини елемент је, са једне стране, јавности рада Агенције, а са друге стране, њене одговорности за законито обављање поверених послова.

Када су у питању организација и начин рада Агенције, предлаже се да Агенцијом руководи колективни орган - Управни одбор, који доноси све одлуке и акта из надлежности Агенције.

Специфичан састав Управног одбора Агенције кога чине председник и четири члана, њихов избор, разлози чије постојање, због потенцијалног сукоба интереса, искључује могућност да неко лице буде председник, односно члан Управног одбора, мандат председника и чланова Управног одбора и разлози за разрешење, имају за циљ управо да обезбеде независност саме Агенције, односно да обезбеде стручно, професионално, непристрасно и објективно одлучивање Управног одбора.

Суштина предложеног концепта је да председника и чланове Управног одбора бира Народна скупштина на предлог Владе. При томе, Влада утврђује предлог или по сопственој иницијативи, или на основу кандидатура које су овлашћени да поднесу министарство надлежно за послове телекомуникација, удружење телекомуникационих оператора, регистрована удружења привредника, као и научне институције у области телекомуникација, или на основу спроведеног јавног конкурса. Међутим, оно што је најзначајније за постизање жељене независности и високог степена професионализма и стручности у раду и одлучивању Управног одбора је то да се предлози за избор утврђују, као и да се, сходно томе, одлука о избору доноси искључиво на основу стручних знања и искустава које кандидати поседују, а који су од значаја за делатности из области

телекомуникација, а нарочито из области технике, економије и права, везаних за телекомуникације.

У односу на питање финансирања рада Агенције предлаже се решење по коме се рад Агенције (Управног одбора и служби Агенције) финансира из прихода који чине средства остварена од накнада које Агенција наплаћује од оператора, а у складу са годишњим финансијским планом, с тим што на финансијски план Агенције као и на висину накнада које оператори треба да плаћају, сагласност даје Влада. Принцип финансирања Агенције из сопствених извора прихода такође треба да буде једна од гаранција њене независности.

Дакле, предложени механизми треба да осигурају и омогуће независност Агенције и остваривање, у пуној мери, њене функције регулаторног тела. Међутим, одговарајућим решењима која се предлажу, као што су обавеза доследне примене Стратегије развоја телекомуникација коју доноси Влада, надлежности, односно овлашћења за предлагање, избор и разрешење председника и чланова Управног одбора Агенције, овлашћења за давање сагласности на Статут, као основни акт Агенције, на финансијски план Агенције и на висине накнада, обавезе Агенције у погледу подношења извештаја Скупштини и Влади, обавезна независна спољна ревизија финансијских извештаја и финансијских обрачуна Агенције, низ других обавеза у погледу обезбеђивања јавности рада Агенције, уставносудска и судска контрола рада Агенције, успоставља се потребна и, у складу са међународним нормама максимално допуштена, равнотежа и гаранција да се регулаторно тело неће претворити у «наддржавни орган» и да неће злоупотребити своју самосталност и независност.

3. ДОЗВОЛЕ ЗА ЈАВНЕ ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОНЕ МРЕЖЕ И ЈАВНЕ ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОНЕ УСЛУГЕ

Предложена су три основна принципа на којима се заснива обављање телекомуникационе делатности:

1. принцип законитости у обављању телекомуникационе делатности, што значи да нико не може да се бави овом делатношћу уколико му Агенција није претходно издала дозволу, осим ако је самим Законом другачије предвиђено (за приватне телекомуникационе мреже, за телекомуникационе мреже за специјалне намене, за јавне телекомуникационе мреже које су на основу одлуке Агенције у слободном режиму);
2. принцип равноправности и недискриминаторског положаја свих заинтересованих субјеката да се баве овом делатношћу, што значи да свако правно или физичко лице, домаће или страно, које испуни услове прописане овим законом и прописима донетим на основу њега има једнако право на добијање дозволе и то под једнаким условима и
3. принцип јавности који се изражава како у читавом поступку издавања дозвола, тако и кроз вођење јавних регистара о свим издатим дозволама.

Издавање дозвола је једна од основних надлежности Агенције. Иначе, дозвола је општи, генусни појам за одлуку којом Агенција одређеном правном или физичком лицу даје право да се појави на телекомуникационом тржишту и да на њему, на начин утврђен том одлуком, узме учешћа, односно којом му даје право да користи природни ресурс о чијем коришћењу је надлежна да одлучује Агенција (радиофреквенцију).

Предлажу се четири врсте дозвола:

1. лиценца (индивидуална лиценца - individual licence);
2. одобрење (општа лиценца - general authorisation);
3. дозвола за радио станицу;
4. техничке дозволе (сертификат).

Прве две врсте дозвола - лиценца и одобрење су правни основ за обављање телекомуникационе делатности на коју дозвола упућује.

Дозвола за радио станицу је акт на основу кога се стиче право на коришћење радио станице (у техничком значењу овог појма који је дефинисан у основним одредбама Закона), а тиме и право на коришћење одређене радиофреквенције. С обзиром на наведено, ова врста дозволе се издаје не само телекомуникационим операторима, већ и свим другим лицима која за обављања разних других делатности које нису телекомуникационе имају потребу за коришћењем радиофреквенција и набавком и коришћењем радио станице (од лица која се баве пружањем такси услуга, до емитера радио и телевизијског програма).

Техничке дозволе обухватају различите сертификате којима се, након извршене контроле, потврђује усаглашеност одређене телекомуникационе мреже, система или средства са прописаним техничким стандардима и нормативима, што омогућава њихову употребу на телекомуникационом тржишту или стављање у промет.

Разлика између лиценце и одобрења је у следећем:

Лиценца се издаје за оне врсте јавних телекомуникационих услуга код којих је неопходно ограничити број субјеката који ће се бавити њиховим пружањем, због тога што се по својој природи те услуге заснивају на коришћењу ограничених ресурса. Класичан случај су телекомуникационе услуге чије пружање подразумева коришћење радиофреквенција (као што је јавна мобилна телефонија) или на коришћењу бројева из плана нумерације - позивних бројева и кодова (као што је јавна фиксна телефонија). Одлуку о томе када ће се приступити издавању лиценце, сходно предложеним надлежностима Министарства, доноси надлежно министарство. Лиценца би се издавала након обавезно спроведеног поступка јавног надметања, при чему се предвиђају посебна правила која је Агенција дужна да поштује приликом спровођења овог поступка, а чији је циљ да омогући и гарантује равноправност, објективност и јавност у току читавог поступка, од расписивања

јавног огласа, па до доношења одлуке. Специфичност издавања лиценци је и та што ималац лиценце има обавезу да, поред плаћања прописаних, редовних периодичних годишњих накнада за њено коришћење, приликом самог добијања лиценце, плати и једнократну накнаду за добијено лицензно право, која представља приход буџета Републике, а чији се коначни износ одређује на јавном надметању.

Одобрење се, насупрот лиценци, издаје за оне врсте јавних телекомуникационих услуга које се пружају под стандардним (прописаним) условима, а чијим се пружањем може бавити неограничени број субјеката, односно свако ко испуњава, тј. прихвати да испуњава услове прописане за ту врсту услуге, при чему се под прописаним условима подразумевају услови техничке природе. Врсте услуга које су на овом режиму одређивала би Агенција својим актом, с тим што се Законом предвиђа које услуге морају обавезно бити на режиму одобрења. Дакле, приликом издавања одобрења као врсте дозвола, Агенција нема овлашћење да расписује и спроводи поступак у коме ће вршити селекцију коме издаје одобрење а коме не, већ одобрење издаје свакоме ко поднесе пријаву за регистрацију, а чијим подношењем се обавезује да ће испуњавати све (унапред прописане и познате) захтеве у односу на одговарајућу врсту мреже односно услуга. Такође, за добијање одобрења заинтересовано лице не мора да чека расписивање било каквог поступка, већ се може пријавити за његово добијање у сваком тренутку када одлучи да жели да отпочне са бављењем делатности која је на режиму одобрења. Коначно, одобрење се стиче самим уписом у регистар одобрења за одговарајућу телекомуникациону мрежу односно услугу.

Одговарајућим одребама овог закона предложено је и у којим случајевима није потребна никаква дозвола. То су:

1. изградња, поседовање или експлоатација приватне телекомуникационе мреже, осим ако таква мрежа захтева коришћење радиофреквенције или је повезана са јавном телекомуникационом мрежом преко више од једног крајњег прикључка (при чему се под појмом приватне телекомуникационе мреже подразумева пре свега раније коришћени појам функционалног система веза, тј. система веза железнице, електропривреде и сл, као и друге, условно речено, интерне телекомуникационе мреже које не служе за пружање, односно коришћење јавних телекомуникационих услуга);
2. изградња и експлоатација телекоминикационих мрежа за специјалне намене (Војска, полиција и др.);
3. пружање телекомуникационих услуга за које је Агенција својим актом утврдила да су у слободном режиму, при чему ће овим режимом превасходно бити обухваћене услуге које су тек у зачетку на тржишту.

Одговарајућим одредбама Закона прописује се минимално обавезни садржај лиценце и одобрења. Значај ових одредби је не само у томе да дефинишу елементе на основу којих ће у сваком тренутку јасно и прецизно моћи да буде утврђен ималац овакве дозволе, предмет дозволе и њено трајање, већ и у томе да се већ у самој лиценци, односно одобрењу јасно дефинишу услови под којима је дозвола

издата, а чије неиспуњавање или непоштовање има за последицу овлашћење Агенције да према таквом имаоцу дозволе предузме одговарајуће мере, које укључују чак и одузимање дозволе.

Посебном одредбом предложено је прецизно дефинисање положаја правног субјекта који је ималац дозволе (било лиценце, било одобрења). Ради спречавања монополских понашања, унакрсног власништва или преливања прихода из једне у другу делатност, основни принцип је да један правни субјект може имати дозволу за једну јавну телекомуникациону мрежу односно за пружање једне врсте јавних телекомуникационих услуга, при чему добијена дозвола даје право њеном имаоцу да пружа све услуге које се пружају експлоатацијом телекомуникационе мреже за коју је добијена дозвола, односно да пружа све услуге које су обухваћене врстом услуга за коју је добијена дозвола (на пример све услуге које се могу пружати у оквиру пружања услуга јавне мобилне телефоније). Овакво решење значи да се за сваку врсту услуга и за сваку врсту телекомуникационе мреже мора имати посебна дозвола, а такође значи и то да се за исту врсту услуга односно за исту врсту телекомуникационе мреже не могу добити две или више дозвола (на пример није дозвољено да један исти субјект буде ималац две дозволе за пружање услуга јавне мобилне телефоније). Доследно претходном, предвиђено је да ако правни субјект поседује или намерава да поседује више дозвола за различите јавне телекомуникационе мреже или за пружање различитих јавних телекомуникационих услуга, дакле у случају да обавља или има намеру да обавља више различитих делатности из области телекомуникација (на пример да у исто време пружа услуге јавне мобилне телефоније и услуге Интернета), моћи ће то да чини под условом да прибави посебну дозволу за сваку од тих делатности, али уз обавезу да сваку од тих делатности обавља преко засебних повезаних правних лица, управо да би се избегле могуће злоупотребе ради којих се оваква решења предлажу. Аналогни принцип предлаже се и у односу на оне правне субјекте који обављају основну делатност у области која није телекомуникациона, али поред тога поседују или намеравају да поседују и дозволу за јавну телекомуникациону мрежу односно за пружање јавне телекомуникационе услуге. И ова лица имају обавезу да телекомуникациону делатност за чије обављање добију дозволу обављају преко засебног повезаног правног лица.

Предложеним законским одредбама такође се прецизно утврђују случајеви и услови под којима може доћи до измене дозволе, њеног одузимања или мировања права и обавеза из дозволе. Предложена решења имају за циљ да гарантују сваком имаоцу дозволе заштиту од евентуалне самовоље и злоупотребе овлашћења од стране Агенције, као и да обезбеде равноправност свих ималаца дозволе.

4. ТАРИФЕ, ИНТЕРКОНЕКЦИЈА, УНИВЕРЗАЛНИ СЕРВИСА И ЗАКУП ЛИНИЈА

Као што је већ речено, посебна пажња посвећује се јавним телекомуникационим операторима са значајним тржишним уделом, тј. оним операторима који имају доминантну улогу на телекомуникационом тржишту Србије, те по том основу могу битно утицати на односе на овом тржишту. С

обзиром на могућност да њихов утицај буде негативан како у односу на друге учеснике на тржишту, тако и на кориснике услуга, Агенција има посебне регулаторне надлежности када су у питању ови оператори. Иначе, закон дефинише појам јавног телекомуникационог оператора са значајним тржишним уделом, односно утврђује јасне критеријуме на основу којих се оператору може утврдити овакав статус.

Прва група надлежности Агенције везана је за могућност установљавања специјалног режима регулисања тарифа који важи за јавне телекомуникационе операторе у случају да за одређену телекомуникациону услугу на тржишту постоји само један оператор или у случају да их има више, али један од њих има значајан (доминантан) удео. Други основ по коме је могуће установити овакав режим контролисаних тарифа је случај у коме јавни телекомуникациони оператор приходима од мреже или услуге у којој је једини оператор или у којој има значајан тржишни удео, дотира или суфинансира другу сопствену телекомуникациону мрежу или услугу. Истовремено, предложени су принципи на основу којих Агенција утврђује тарифе, а који треба да обезбеде да тарифе буду реалне, трошковно засноване, недискриминаторске, развојно подстицајне за оператора, али и фер и јасно опредељене са становишта корисника услуге. Отвореност и конкурентност тржишта значе да у свим другим случајевима када нема услова за прописивање специјалног тарифног режима, тарифе слободно одређују сами оператори.

Друга група питања која се на специфичан начин уређују односи се на интерконекцију, што значи међусобно повезивање телекомуникационих мрежа различитих оператора. Један од принципа отворености тржишта је и право сваког оператора да своју мрежу повеже са мрежом другог оператора, односно обавеза овога да му то омогући. По правилу услове међусобног повезивања оператори сами споразумно утврђују. Међутим, уколико један оператор одбије захтев другога за интерконекцију или не буде могућ споразум оператора о условима интерконекције, Агенција има посебну регулаторну улогу да обезбеди уређивање међусобних односа. Такође, ова улога Агенције посебно долази до изражаја ако се интерконекција тражи са мрежом оператора који има значајан тржишни удео, чиме су његове обавезе с обзиром на такав положај веће.

Трећа група питања непосредно је везана за укупни развој телекомуникација и за подизање нивоа и квалитета услуга (у прво време пре свега у области фиксне телефоније), где се предлаже посебно уређивање тзв. универзалног сервиса. Појам универзалног сервиса дефинисан је Основним одредбама закона и представља међународно прихваћену дефиницију овог појама. Наиме, појам универзалног сервиса представља заправо минимални скуп услуга које, према тренутно реално достигнутом развоју телекомуникација на одређеном простору, треба да буде доступан сваком кориснику мреже, по приступачним и недискриминаторским ценама. Из овако дефинисаног појма произилази: као прво, да већ ступањем Закона на снагу мора бити одређена почетна група услуга које ће представљати универзални сервис, а која мора бити утврђена на бази постојећег стања

телекомуникација у Србији, те је, с обзиром на значај овог питања, надлежност Министарства, као државног органа да уреди ово питање и друго, да је универзални сервис променљива категорија, што значи да се укупним развојем телекомуникација стичу услови за проширење круга услуга које спадају у услуге универзалног сервиса, односно које спадају у услуге које треба да буду доступне сваком кориснику.

Везано за универзални сервис је и увођење тзв. фонда за надокнаду трошкова универзалног сервиса. Није реч ни о каквом посебном институционалном облику, већ о наменском прикупљању средстава у оквиру Агенције која треба да служи фактички као помоћ оператору коме је наметнута не мала обавеза да обезбеђује универзални сервис на подручју читаве Републике, у ситуацији када он није у могућности да из сопствених прихода покрива трошкове услуга које је обавезан да пружа. Тзв. фонд за надокнаду трошкова универзалног сервиса се заснива на принципу међусобне солидарности оператора, јер се средства прикупљају од периодичних уплата других јавних телекомуникационих оператора који су поштеђени обавеза пружања универзалног сервиса, а који са друге стране, посредно, имају користи од постојања универзалног сервиса. Наиме, постојање универзалног сервиса је подстицај за укупни развој телекомуникација на једном подручју, јер подразумева развој и унапређење укупне телекомуникационе инфраструктуре. Како ту инфраструктуру (посебно када је у питању инфраструктура јавне фиксне телефоније) користе и други оператори за пружање својих (комерцијалних) услуга, то принцип солидарности има пуно оправдање и логику.

Четврта група питања везана је за закуп линија, што подразумева обавезу јавног телекомуникационог оператора који има значајан тржишни удео да, под одређеним условима, омогући другим операторима, на њихов захтев, да закупе његове линије и путем закупљених линија пружају одређене телекомуникационе услуге не градећи сопствену телекомуникациону мрежу (на пример да пружају Интернет услуге). И у овом случају, слично као код интерконеције, предлаже се одговарајућа регулаторна функција Агенције у случају да споразум између самих оператора не буде постигнут.

5. РАДИОКОМУНИКАЦИЈЕ

Посебан део Закона односи се на област радиокомуникација, област која се бави уређивањем свих питања која се тичу коришћења радиофреквенцијског спектра и радиофреквенција.

У области радиокомуникација Агенција има посебне надлежности пре свега у односу на управљање радио фреквенцијским спектром у Републици, издавање дозвола за радио станице, вршење техничког прегледа радио станице, вођење евиденције података у овој области, као и сарадње, на одговарајући начин, са међународном организацијама и администрацијама других земаља које се такође баве питањима управљања радио фреквенцијским спектром.

Управљање радио фреквенцијским спектром, у складу са одговарајућим међународним актима, подразумева нарочито: рационално и ефикасно коришћење спектра у складу са Планом намене радио фреквенцијских опсега и плановима расподеле радио фреквенција; усаглашавање коришћења овог спектра са међународним споразумима који обавезују савезну државу; координацију коришћења радио фреквенција у пограничним зонама са суседним земљама у циљу неометаног коришћења радиофреквенција у пограничном подручју; нотификацију радио фреквенција, односно пријављивање сваке доделе радиофреквенције Међународном савезу за телекомуникације ако су испуњени Законом предвиђени услови; контролу радиофреквенцијског спектра; истраживање штетних сметњи и предузимање мера за њихово отклањање; и заштиту интереса и безбедности земље у овој области.

Предложеним законским одредбама посебно се уређују питања: доделе и коришћења радиофреквенција; издавање дозволе за радио станицу; специфичности дозвола за радио станицу које се издају дипломатско-конзуларном представништву, страном правном лицу или страном физичком лицу; рокови и услови за почетак рада радио станице за коју је издата дозвола у циљу остваривања начела рационалног коришћења радиофреквенцијског спектра; обавезе и ограничења у погледу коришћења радио станице; рокови важења дозволе за радио станицу, разлози за престанак важења издате дозволе, измена услова утврђених у дозволи, поништавање дозволе; сарадња са регулаторним телом надлежним за радиодифузију; радиокомуникације органа одбране, унутрашњих послова и спољних послова; контрола у области радиокомуникација.

Као што је речено, посебна врста дозвола коју Агенција издаје је дозвола за радио станицу (при чему се под појмом радио станице подразумева један или више предајника или пријемника, или њихова комбинација, са једном или више антена и других уређаја, смештених на једној локацији и неопходних за емитовање радио сигнала). Њеним добијањем ималац дозволе стиче право на коришћење радио станице и на коришћење радиофреквенције за коју је дозвола издата. Основно правило је да се радио станица може користити само на основу претходно прибављене дозволе.

Истовремено, треба указати да добијање било које врсте дозволе за обављање делатности, телекомуникационе или какве друге, од стране Агенције или другог надлежног органа, а чије обављање подразумева и коришћење радио станице и радиофреквенције, не ослобађа имаоца такве дозволе обавезе да прибави и дозволу за радио станицу, под условима и на начин предвиђен овим законом, нити да испуни све услове прописане овим законом и прописима донетим на основу њега који се односе на почетак рада и рад радио станице. Ова питања су од посебног значаја за рад емитера који емитују радио односно телевизијски програм и који право на емитовање програма стичу у складу са посебним законом. С обзиром на чињеницу да добијање права на емитовање програма без добијене дозволе за радио станицу фактички не омогућава обављање делатности, решења

овог и посебног закона којим се уређује област радиодифузије водила су рачуна о међусобној повезаности и усклађености, како би се избегле ситуације у којима су начелно сви емитери у равноправном положају, а фактички се неиздавањем дозволе за радио станицу појединима онемогућава рад. Отуда нова законска решења предвиђају континуирану и трајну сарадњу два надлежна регулаторна тела у којој је регулаторно тело за телекомуникације у обавези да изда дозволу за радио станицу сваком емитеру за кога регулаторно тело за радиодифузију поднесе захтев, под условом да је тај захтев у складу са планом расподеле радиофреквенција са основним техничким параметрима и да емитер радио односно телевизијског програма испуњава пре свега техничке услове за поседовање и коришћење радио станице прописане овим законом и прописима донетим на основу њега. Установљавање принципа "две дозволе - један шалтер" по коме се у овим случајевима дозвола за радио станицу издаје без обавезе емитера да се непосредно посебно обраћа Агенцији за њено добијање, већ директно на захтев регулаторног тела надлежног за радиодифузију и достављање издате дозволе за радио станицу том телу ради спровођења јединственог поступка издавања дозволе за емитовање програма и уручења дозволе за радио станицу истовремено са дозволом за емитовање програма, треба да читав поступак поједностави и убрза и да представља стварну гаранцију једнаког третмана свих емитера радио и телевизијског програма.

6. НУМЕРАЦИЈА

Предложене одредбе које се односе на нумерацију уређују питања везана за доношење Плана нумерације, његову садржину и управљање овим планом, што подразумева пре свега додељивање јавним телекомуникационим операторима бројева из Плана нумерације на недискриминаторској основи.

7. СТАНДАРДИ И УСЛОВИ ЗА ИЗГРАДЊУ ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОНИХ МРЕЖА И ОБЈЕКТА И ПОСТАВЉАЊЕ ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОНИХ СРЕДСТАВА

Посебну новину у предложеним законским решењима представља уређивање питања која се односе на стандарде.

Као прво, Агенција је овлашћена да, на основу међународних стандарда и техничких прописа, прописује стандарде за телекомуникационе мреже, системе и средства, а који се могу односити на њихово пројектовање, постављање, одржавање и коришћење.

У вршењу контроле усклађености са прописаним стандардима Агенција издаје посебну врсту дозвола. То је техничка дозвола, означена као сертификат. Поседовање одговарајуће техничке дозволе неопходно је да би се одређени телекомуникациони систем или средство ставили у промет или да би се увезли.

Друго, ради поједностављивања процедуре и олакшавања рада оператора, предложено је да се телекомуникациона средства намењена уградњи или продаји

на територији Републике Србије, која су одобрена или за која је на други прописани начин утврђено да задовољавају стандарде који се примењују у Европској Унији, сматрају усаглашенима са домаћим стандардима.

И треће, предвиђа се увођење института техничког прегледа, што подразумева претходну контролу испуњености свих прописаних техничких услова и услова из добијене дозволе који се односе на техничке параметре. Обављен технички преглед је услов да би се телекомуникациона мрежа, систем или средство могли пустити у рад и користити.

Испуњеност одговарајућих техничких услова захтева се и у односу на изградњу и постављање телекомуникационих мрежа, система и средстава, при чему такође треба нагласити да се све одредбе овог закона које се односе на постављање, употребу и одржавање телекомуникационих уређаја, система и средстава примењују не само на телекомуникационе операторе, већ и на сва друга лица која обављају било коју другу делатност која по својој природи подразумева и постављање и употребу уређаја који према својим карактеристикама има својство телекомуникационог уређаја.

8. ЗАШТИТА КОРИСНИКА

У циљу заштите корисника јавних телекомуникационих услуга, предлаже се утврђивање одређених права које корисници, на основу самог закона, имају у односу на операторе.

Како је однос између корисника и оператора по својој природи двостран, предложена решења садрже и одредбу којом се утврђују случајеви када оператор има право да привремено кориснику прекине пружање услуге. Дефинисање ових случајева у самом Закону такође је један од видова заштите права корисника од евентуалне самовоље оператора.

9. МЕЂУНАРОДНЕ ТЕЛЕКОМУНИКАЦИЈЕ

Предложеним одредбама уређују се питања повезивања домаћих телекомуникационих мрежа са телекомуникационим мрежама других држава и сарадње Агенције и Министарства са међународним организацијама у области телекомуникација.

У погледу повезивања домаћих са страним телекомуникационим мрежама предложено је да до овог повезивања може доћи уколико постоји одговарајући међународни споразум и уколико домаћи оператор који жели своју мрежу да повеже са мрежом оператора друге државе поседује већ урдено издату дозволу за обављање ове врсте телекомуникационе делатности. Када су ови општи услови испуњени, одобрење за повезивање стиче се издавањем одобрења за повезивање, значи сваком оператору који испуњава, односно прихвати да испуњава услове које

Агенција пропише за повезивање, а који обухватају и услове од значаја за безбедност земље.

Новина предложених решења је и у томе што она предвиђају да оператор који је добио одобрење за повезивање са телекомуникационим оператором друге државе има право да са тим оператором, без посредства Агенције или другог органа или организације, закључи уговор о изградњи мреже за интерконекцију (за повезивање) и уговор о размени саобраћаја, као и да самостално врши обрачун и наплату међународног телекомуникационог саобраћаја (тзв. међународни обрачун).

10. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Посебан значај имају одредбе које се тичу прелазног режима који се односи на затечено стање у области телекомуникација у Србији у време доношења овог закона.

Наиме, Законом се не предлаже ниједно одступање од начела отворености тржишта, односно не предвиђа се било какав случај ограничавања тржишта у смислу омогућавања било каквог ексклузивног (монополског) положаја било ког учесника на овом тржишту. Међутим, затечено стање познаје постојање ексклузивних (монополских) права Телеком-а Србија пре свега на пружање свих врста фиксних телекомуникационих услуга, као и на изградњу, поседовање и експлоатацију свих врста фиксних телекомуникационих инфраструктура и мрежа. Ово право установљено је јуна 1997. године Споразумом акционара по основу кога је 49% акција у Телеком-а Србија продато страним стратешким партнерима и то са роком важења од осам година, дакле до јуна 2005. године. С обзиром да се, ма како то било неповољно за примену новог закона, ради о стеченим правима уговорних страна, чија једнострана измена подразумева отварање спора пред међународном арбитражом, прелазни режим се определио за предлагање решења која неће задирати у раније стечена права, већ их преузима доследно на начин и у обиму у коме су уговорена. Овакав приступ треба да буде гаранција правне сигурности не само досадашњим, већ и свим потенцијалним страним инвеститорима у овој области. Стога одредбе прелазног режима признају затечено стање у обиму и у роковима како је својевремено утврђено. Међутим, овим одредбама се такође даје могућност да се постојећа ексклузивна права Телеком-а Србија смање било у односу на утврђени обим, било у односу на дужину њиховог трајања, ако у међувремену споразумом акционара Телеком-а Србија дође до измене уговора на основу кога су та права стечена. Имајући у виду, са једне стране, да је и у другим земљама, нарочито земљама у транзицији, прелазак на нови режим уређивања односа у области телекомуникација готово без изузетка предвиђао период од неколико година за прилагођавање постојећих оператора новим односима и, са друге стране, предложени почетак примене овог закона који је условљен неопходношћу претходног организационог и нормативног оспособљавања Агенције за преузимање функција утврђених овим законом и, насупрот томе, рок када по самом раније закљученом уговору истиче монопол, може се закључити да ће "задржавање" монопола Телеком-а Србија, чак и уколико он не би био у

међувремену сужен или скраћен трајати чак краће но што је био остављени период прилагођавања у другим земљама.

Са друге стране, предложеним прелазним режимом чини се неспорним на које услуге се ексклузивна права Телеком-а Србија не односе (услуге Интернета, мултимедијалне услуге, радио-телевизијске и друге радио-дифузне услуге кабловске телевизије, телекс и телеграфске услуге). Поред тога, остављена је могућност будућим заинтересованим операторима да и за време трајања ексклузивних права могу поднети пријаву за добијање дозволе за изградњу, поседовање и експлоатацију јавне фиксне телекомуникационе мреже и на основу добијене дозволе њен ималац може да гради мрежу, с тим што не може почети са њеном експлоатацијом (сам или преко трећег лица) за пружање било које услуге која је обухваћена ексклузивним правом Телеком-а Србија, док тај ексклузивитет траје. Овако предложено решење даје могућност свим заинтересованим будућим операторима да се и за време трајања монопола припреме и да одмах по његовом истеку реално постану права конкуренција на тржишту.

Исто тако прелазни режим предвиђа низ обавеза Телеком-а Србија у периоду док још траје његов монопол које имају за циљ да створе услове да се по истеку периода ексклузивитета успостави пуна слободна конкуренција. Посебне обавезе Телеком-а Србија прелазни режим утврђује и по основу законске претпоставке да је Телеком Србија оператор са значајним тржишним уделом најмање до истека ексклузивних права која има на дан ступања на снагу овог закона.

На крају, имајући у виду да постојећи Закон о системима веза уређује не само питања која се односе на област телекомуникација, већ и питања поштанског саобраћаја, као и да је тај закон истовремено оснивачки акт за Јавно предузеће ПТТ саобраћаја "Србија" и правни основ за оснивање Телеком-а Србија, предлаже се да поједине одредбе Закона о системима веза остану на снази и после почетка примене овог закона.

IV РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Како су, са једне стране, одредбе важећег Закона о системима веза неусклађене са савременим развојем телекомуникација и представљају кочницу стварању отвореног телекомуникационог тржишта уређеног на опште прихваћеним међународним принципима, а тиме и кочницу за прикључивање земље одговарајућим међународним интеграцијама и за спремност потенцијалних инвеститора да улажу у ову област, те како, са друге стране, без законодавне реформе у области телекомуникација није могуће применити Закон о радиодифузији који је донет јула 2002. године, то би се доношењем закона по хитном поступку овакве штетне последице избегле.

V ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно трајно обезбедити посебна средства у Буџету.