

PRAVNO UREĐIVANJE ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA

- Reuglatorni okvir EU i propisi država zapadnog Balkana -

Apstrakt

U ovom radu autor je analizirao i objasnio sadržinu odredbi direktiva EU koje uređuju materiju elektronskih komunikacija/telekomunikacija i obaveze koje imaju države članice EU i države kandidati za učlanjenje u EU u pogledu harmonizovanja svojih nacionalnih propisa sa odredbama tih direktiva.

Posebnu pažnju autor je posvetio činjenici da sagledavanje suštine i obima reuglatornog okvira EU i analiza propisa pojedinih država zapadnog Balkana koji uređuju materiju elektronskih komunikacija, ima višestruku važnost za Republiku Srbiju koja se nalazi u fazi pregovora o pristupanju EU. Istaknuto je da potpuno usklađivanje propisa Republike Srbije koji uređuju elektronske komunikacije sa propisima EU, predstavlja jedan od nezaobilaznih uslova koji moraju biti ostvareni u toku procesa pregovora i pristupanja, a kako bi Srbija postala članica EU. Prikazana je zakonodavna praksa Hrvatske i Slovenije u oblasti uređivanja elektronskih komunikacija, kao primer uspešno sprovedenog usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU u oblasti elektronskih komunikacija.

U zaključnom delu teksta, iznet je stav da je sadržina direktiva koje su objavljene u novembru 2009. godine od velike važnosti za Republiku Srbiju kao državu koja želi da stupi u članstvo EU i da je očigledno da će pravila propisana tim direktivama EU morati da budu uzeta u obzir prilikom eventualne izrade Zakona o imenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama, ili izrade nekog novog zakona koji će ure-

¹ Docent Fakulteta za sport, Univerziteta „Union-Nikola Tesla“, mail: dejan.suput@ratel.rs

diti tu materiju, pošto važeći Zakon o elektronskim komunikacijama nije usklađen sa pravilima iz tih direktiva.

Ključne reči: elektronske komunikacije, zakoni, Evropska unija, regulatorna tela, tržište.

1. Uvod

Sagledavanje suštine i obima regulatornog okvira EU i analiza propisa država zapadnog Balkana koji uređuju materiju elektronskih komunikacija, višestruko su važni za Republiku Srbiju koja se nalazi u fazi pregovora o pristupanju EU. Potpuno usklađivanje propisa Republike Srbije koji uređuju elektronske komunikacije sa propisima EU, jedan je od uslova koji moraju biti ostvareni u toku procesa pregovora i pristupanja, a kako bi Srbija postala članica EU.

Obim zakonske i podzakonske materije koja uređuje elektronske komunikacije², a koji bi kroz propise Republike Srbije trebalo da bude harmonizovan sa odredbama komunitarnog prava izuzetno je veliki i njegov prikaz i analiza višestruko prevazilaze obim teksta primeren ovakvom naučnom članku. Usled toga, u tekstu koji sledi, biće osim sumarnog prikaza regulatornog okvira EU u oblasti elektronskih komunikacija, prikazana zakonodavna praksa pojedinih država članica EU koje se nalaze u susedstvu Republike Srbije. Međutim, taj prikaz i analiza propisa pojedinih država, odnosiće se samo na pojedine, ključne i najspornije, oblasti uređivanja materije elektronskih komunikacija, pošto je na ovom mestu nemoguće izvršiti analizu celokupne sadržine propisa i prikaz obimne materije koju ti propisi uređuju.

² Poslednjih godina na našem govornom području došlo je do terminološke zbrke usled uvođenja termina elektronske komunikacije, umesto termina telekomunikacije. U evropskoj zakonodavnoj praksi, najčešći naziv zakona koji uređuju materiju koja je tema ovog rada je *Zakon o telekomunikacijama* i *Zakon o elektronskim komunikacijama* (ređi naziv je *Zakon o komunikacijama*). Uočljivo je da se u istočnoevropskim državama članicama EU, poslednjih godina, pod uticajem pravnih eksperata sa anglosaksonskog govornog područja koji su kao konsultanti učestvovali u pisanju novih zakona iz te oblasti, sve češće koristi naziv *Zakon o elektronskim komunikacijama* umesto naziva *Zakon o telekomunikacijama*. Međutim, takva praksa nije obavezujuća, a s obzirom na činjenicu da u nekim zapadnoevropskim državama opstaje naziv *Zakon o telekomunikacijama* (npr. Nemačka). Iako naziv samog zakona ne može suštinski da utiče na sadržinu i kvalitet njegovih odredbi, bilo bi logično da se na našem govornom području i u okviru našeg pravnog sistema, što podrazumeva i sistem propisa, zadrži naziv: „*Zakon o telekomunikacijama*”, kao naziv propisa koji se ustalio i koji je svima poznat. Osim toga, sa teorijske strane, mnogi argumenti idu u prilog tezi da treba zadržati naziv: „*Zakon o telekomunikacijama*” pošto takav naziv označava znatno širu oblast nego naziv: „*Zakon o elektronskim komunikacijama*”, koji je 2010. godine po prvi put usvojen u Srbiji pod tim imenom. U svakom slučaju, za potrebe ovog rada, ravnopravno će biti korišćeni, kako termin telekomunikacije, tako i termin elektronske komunikacije, a kako bi se što sveobuhatnije prikazao regulatorni okvir EU koji uređuje tu oblast.

Imajući sve, do sada navedeno, u vidu, ovaj tekst usredsređiće se na uporednopravnu analizu onog dela propisa EU i država u okruženju koji uređuju oblasti u kojima je, kada je reč o elektronskim komunikacijama u Srbiji, Evropska komisija imala najviše zamerki i kritika navedenih u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2013. godinu.³ To je pre svega činjenica da propisi Republike Srbije nisu u potpunosti usklađeni sa regulatornim okvirom EU iz 2009. godine, da prema mišljenju Evropske komisije pravni mehanizam i mere za zaštitu konkurencije u oblasti elektronskih komunikacija nisu u potpunosti sprovedene u proteklom periodu i da Evropsku komisiju brine otvoreno pitanje budžetske i operativne nezavisnosti regulatornog tela (agencije) u oblasti telekomunikacija (elektronskih komunikacija) u Srbiji, koje je, u skladu sa ocenom iznetom u Izveštaju Evropske komisije narušeno i ugroženo donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu⁴ i donošenjem propisa koji su tokom 2012. godine umanjili i ograničili zarade zaposlenih u Republičkoj agenciji za elektronske komunikacije.⁵

2. Usklađivanje propisa Srbije sa regulatornim okvirom EU

Problem usklađivanja propisa Republike Srbije koji uređuju elektronske komunikacije sa pravom EU pojavio se odmah posle petooktobarskih demokratskih promena 2000. godine, a obzirom na činjenicu da je Vlada Republike Srbije koja je došla na vlast posle tih promena, kao jedan od prioriteta svoje politike odredila reformu pravnog sistema Republike Srbije i usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU, kako bi se što pre ostvarili uslovi za stupanje Srbije u članstvo EU. Međutim, vremenom se pokazalo da optimističke izjave pojedinih političara, koje su govorile kako će Srbija brzo (za nekoliko godina), uskladiti svoje propise sa propisima EU i tako ostvariti uslove za prijem u članstvo EU, nisu bile zasnovane na realnim činjenicama. Umesto toga, ispostavilo se da proces harmonizacije domaćih propisa sa propisima EU nije ni jednostavan, ni lak, a, samim tim, ni brz.⁶

Praksa rada državnih organa, pre svega nadležnih ministarstava i Narodne skupštine, pokazala je da proces usklađivanja nije mogao biti

³ Izveštaju o napretku Srbije za 2013. godinu, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf, 13.04.2014.

⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, *Službeni glasnik RS br.108/13*.

⁵ Zakon o utvrđivanju maksimalne zarade u javnom sektoru, *Službeni glasnik RS br. 93/12* i Zakon o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru, *Službeni glasnik RS br. 108/12*.

⁶ D. Šuput, „Usklađenost propisa Republike Srbije koji uređuju telekomunikacije sa pravom EU”, *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije II*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za uporedno pravo i Hans zajdel Fondacija, Beograd, 2012, 510.

sproveden kao brza ad hoc akcija prostog prepisivanja i unošenja pravila iz propisa EU u domaće propise, već da iziskuje niz reformskih poteza koji treba postepeno da omoguće stvaranje ekonomskih i organizacionih uslova za donošenje, a zatim i pravilnu primenu novih propisa. Zbog toga se ispostavilo da usklađivanje propisa Republike Srbije koji uređuju elektronske komunikacije sa propisima EU nije okončano ni posle četrnaest godina od započinjanja tog procesa. Značajan razlog koji je doveo do dodatnog kašnjenja u procesu usklađivanja propisa Srbije sa propisima EU koji uređuju materiju elektronskih komunikacija je činjenica da regulatorni okvir EU ne predstavlja statičnu celinu, već da se tokom proteklih godina više puta menjao i dopunjavao, tako da se događalo da Srbija u određenom trenutku uskladi svoje propise sa odgovarajućim regulatornim okvirom EU, ali da, zatim, taj okvir bude dopunjen, što stvori potrebu za novim i dodatnim usklađivanjem propisa Republike Srbije. Takva situacija postoji i danas, a sigurno će biti nastavljena i nakon stupanja Srbije u članstvo EU, pošto se tržište elektronskih komunikacije ubrzano i konstantno razvija i modernizuje i time stvara potrebu za daljim razvojem regulatornog okvira.

Na nivou EU, oblast telekomunikacija uređena je većim brojem direktiva EU i odluka koje su donosili Savet EU, Evropski parlament i Komisija EU. Još tokom 90-ih godina XX veka, EU je usvojila direktive koje su predstavljale prvi sveobuhvatan paket zakonodavnih mera u oblasti telekomunikacija koji je propisao rešenja namenjena potpunoj liberalizaciji svih telekomunikacionih usluga do 1998. godine.⁷ Usled toga, politika EU u oblasti telekomunikacija počev od 1990. godine imala je za prevashodan cilj stvaranje jedinstvenog – zajedničkog tržišta za telekomunikacione usluge i opremu na teritoriji svih država članica EU kako bi se korisnicima usluga obezbedili mogućnost izbora, kvalitet i nove tržišne i tehničke vrednosti telekomunikacionih usluga koje oni koriste i plaćaju.⁸ Takav razvoj događaja u oblasti pravnog regulisanja telekomunikacija tokom 90-ih godina XX veka nije bio iznenađenje s obzirom na činjenicu da je u novembru 1993. godine stupio na snagu Ugovor iz Mاستrihta. Iz sadržine odredbi tog ugovora, u kome je posebno poglavlje posvećeno telekomunikacijama, moglo se uočiti koliko je porastao značaj telekomunikacija za ukupnu politiku i delovanje EU.⁹ Ubrzani razvoj normi komunitarnog prava u oblasti telekomunikacija vremenom se sve više intenzivirao, tako da je već 2002. godine EU donela

⁷ J. Surčulija, *Evropski pravni okvir za elektronske komunikacije*, Centar za razvoj Interneta, Beograd, 2004., 9.

⁸ J. Bajović, *Novi propisi Evropske unije u oblasti komunikacija*, Pravni život 12/2002, 531.

⁹ M. Vicanović, *Regulisanje sektora telekomunikacija u Zakonodavstvu Evropske unije*, Pravni život 12/2002, 527.

drugi paket direktiva koji je unapredio pravni okvir telekomunikacija u EU i koji je zamenio prethodni paket iz poslednje decenije XX veka.

Načelno posmatrano, u periodu do 2003. godine, javna, a samim tim i zakonodavna politika EU u oblasti telekomunikacija, sastojala se u postepenom ukidanju ograničenja koja su predstavljala prepreku jedinstvenom evropskom delovanju, pružanju usluga i ponudi opreme na jedinstvenom tržištu telekomunikacija u okviru EU. Istovremeno, donošenje novih propisa EU u oblasti telekomunikacija bilo je usmereno ka uspostavljanju ravnoteže između liberalizacije vršenja telekomunikacionih usluga i harmonizacije propisa, što je doprinelo unapređenju primene pravila slobodne konkurencije i povećanju kvaliteta vršenja javnih usluga.¹⁰

Prvi korak u harmonizovanju propisa Republike Srbije sa propisima EU u oblasti telekomunikacija predstavljalo je donošenje Zakona o telekomunikacijama¹¹ 2003. godine i donošenje velikog broja podzakonskih akata (pre svega pravilnika) koji su doneti na osnovu tog Zakona. Odredbe tih propisa najvećim delom bile su usklađene sa sledećim direktivama EU:

- Direktiva Evropske komisije o konkurenciji na tržištu elektronskih komunikacionih mreža i usluga od 16. septembra 2002. godine označena brojem 2002/77/EC¹²;
- Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o univerzalnom servisu (univerzalnim uslugama) i pravima korisnika koja se odnose na elektronske komunikacione mreže i usluge od 7. marta 2002. godine označena brojem 2002/22/EC¹³;
- Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge od 7. marta 2002. godine označena brojem 2002/21/EC¹⁴;
- Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o izdavanju dozvola za elektronske komunikacione mreže i usluge (drugi moguć prevod:

¹⁰ L. Batagelj, A. Čavoški, „Telekomunikacije”, *Harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije – telekomunikacije, audiovizuelna politika, zaštita podataka o ličnosti*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004, 9.

¹¹ Zakon o telekomunikacijama, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2003, 36/2006 i 50/2009 – odluka Ustavnog suda.

¹² Commission Directive 2002/77/EC of 16 September 2002 on competition in the markets for electronic communications networks and services (*Official Journal* L 249/21, 17/09/2002, P. 21-26).

¹³ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and user's rights relating to electronic communications networks and services / Universal Service Directive (*Official Journal* L 108, 24/04/2002, P. 0051-0077).

¹⁴ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services / Framework Directive (*Official Journal* L 108, 24/04/2002, P. 0033-0050).

„Direktiva o izdavanju odobrenja za mreže i usluge”) od 7. marta 2002. godine označena brojem 2002/20/EC¹⁵;

- Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o pristupu i međusobnom povezivanju elektronskih komunikacionih mreža i povezane infrastrukture (povezanih postrojenja) od 7. marta 2002. godine označena brojem 2002/19/EC¹⁶;
- Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o radio opremi i telekomunikacionoj terminalnoj opremi i zajedničkom priznavanju njihove usklađenosti od 9. marta 1999. godine označena brojem 1999/5/EC¹⁷;
- Direktiva Saveta o opsegu frekvencija za usklađeno uvođenje digitalnih evropskih bežičnih telekomunikacija u Zajednici od 3. juna 1991. godine označena brojem 91/287/EEC¹⁸;
- Direktiva Saveta o opsegu frekvencija za usklađeno uvođenje pan-evropskog javnog zemaljskog radio-pejdžinga u Zajednici od 9. oktobra 1990. godine označena brojem 90/544/EEC¹⁹;
- Direktiva Saveta o rezervisanju opsega frekvencija za usklađeno uvođenje pan-evropskih javnih celularnih digitalnih zemaljskih mobilnih komunikacija u Zajednici od 25. juna 1987. godine označena brojem 87/372/EEC²⁰.

Usklađenost odredbi Zakona o telekomunikacijama i podzakonskih akata sa odredbama prethodno navedenih direktiva EU nije bila potpuna. Na primer, ocena usklađenosti odredbi Zakona o telekomunikacijama sa Direktivom o konkurenciji na tržištu elektronskih komunikacionih mreža i usluga nije bila u potpunosti pozitivna.²¹

¹⁵ Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services / Authorisation Directive (*Official Journal* L 108, 24/04/2002, P. 0021-0032).

¹⁶ Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities / Access Directive (*Official Journal* L 108, 24/04/2002, P. 0007-0020).

¹⁷ Directive 1999/5/EC of the European Parliament and of the Council of 9 March 1999 on radio equipment and telecommunications terminal equipment and the mutual recognition of their conformity (*Official Journal* L 091, 07/04/1999, P. 0010-0028).

¹⁸ Council Directive 91/287/EEC of 3 June 1991 on the frequency band to be designated for the coordinated introduction of digital European cordless telecommunications (DECT) into the Community (*Official Journal* L 144, 08/06/1991, P. 0045-0046).

¹⁹ Council Directive 90/544/EEC of 9 October 1990 on the frequency bands designated for the coordinated introduction of pan-European land-based public radio paging in the Community (*Official Journal* L 310, 09/11/1990, P. 0028-0029).

²⁰ Council Directive 87/372/EEC of 25 June 1987 on the frequency bands to be reserved for the coordinated introduction of public pan-European cellular digital land-based mobile communications in the Community (*Official Journal* L 196, 10/07/1987, P. 0085-0086).

²¹ L. Batagelj, A. Čavoški, op.cit, 11.

Može se reći da je Zakon bio delimično usklađen sa pravilima koje propisuje Direktiva. Tako je Zakonom bilo propisano da propise o podeli troškova u vezi sa univerzalnim uslugama donosi Republička agencija za telekomunikacije (RATEL). Takvo rešenje u vezi sa određivanjem nadležnosti za donošenje podzakonskih propisa je bilo opravdano i u skladu sa evropskom zakonodavnom praksom, ali je problem bio u tome što Zakon nije propisivao da pravila u propisu koji donosi RATEL moraju biti zasnovana na objektivnim kriterijumima i uz uvažavanje principa proporcionalnosti i težnje za što manjim poremećajem tržišta. Među mnoštvom sličnih primera vredi pomenuti da odredbe Zakona o telekomunikacijama u jednom delu nisu bile usklađene sa pravilima iz Direktive o univerzalnim uslugama i pravima korisnika koja se odnose na elektronske komunikacione mreže i usluge. Takav zaključak proizlazio je iz činjenice da je Zakon članovima 49. do 51. propisivao pravila koja se odnose na univerzalni servis. Nedostatak zakonskih odredbi ogleda se u sledećem: nisu bili propisani obavezni elementi ugovora koji zaključuju operatori sa korisnicima usluga; pravila o određivanju naknade troškova i načinu na koji će ta pravila biti detaljnije propisana bila su previše uopšteno (neprecizno) propisana Zakonom.

Usled nabrojanih i sličnih nedostataka Zakona o telekomunikacijama, a radi potpunog usklađivanja svojih propisa sa prethodno nabrojanim direktivama EU, Srbija je 2010. godine donela Zakon o elektronskim komunikacijama²². Međutim, pošto je zakonski tekst pripreman 2009. godine, a izglasan 2010. godine, novi regulatorni paket koji je EU pripremila i usvojila 2009. godine nije uzet u obzir prilikom izrade zakonskog teksta. Tako se došlo do situacije da Zakon o elektronskim komunikacijama nije usklađen sa pravilima iz direktiva EU, zbog toga što je 2009. godine, u vreme vođenja javne rasprave o sadržini Nacrta zakona o elektronskim komunikacijama, EU pripremila i donela dve nove direktive i jedan pravilnik iz oblasti telekomunikacija. Takav potez organa EU nije bio neočekivan pošto se ubrzani razvoj telekomunikacionog tržišta, uvođenje novih usluga i pratećih proizvoda nastavilo i posle donošenja drugog paketa direktiva EU 2002. godine. Zbog toga je Evropska komisija još 2007. godine pokrenula inicijativu za izmenu i unapređivanje pravnih instrumenata koji uređuju oblast telekomunikacija u okviru normi komunitarnog prava. Evropski parlament i Savet ministara EU su tek 4. novembra 2009. godine, posle dugotrajnih stručnih i političkih rasprava, postigli sporazum o obimu i sadržini programa reforme telekomunikacija u EU koji je dve godine pre

²² Zakon o elektronskim komunikacijama, *Službeni glasnik RS*", br. 44/2010 i 60/2013 – odluka Ustavnog suda.

toga predložila Evropska komisija. Nova pravila od značaja za oblast telekomunikacija objavljena su 18. decembra 2009. godine u službenom glasilu EU.²³ Reč je o jednom pravilniku²⁴ i dve direktive²⁵ koje imaju sledeće nazive:

- Pravilnik broj 1211/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine o uspostavljanju Tela evropskih regulatora za elektronske komunikacije i Kancelarije²⁶.
- Direktiva 2009/136/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine kojom se vrše izmene: Direktive 2002/22/EC Evropskog parlamenta i Saveta o univerzalnom servisu (univerzalnim uslugama) i pravima korisnika koja se odnose na elektronske komunikacione mreže i usluge od 7. marta 2002. godine, Direktive 2002/58/EC o korišćenju podataka o ličnosti i zaštiti prava privatnosti (poverljivosti) u oblasti elektronskih komunikacija, Pravilnika broj 2006/2004 o saradnji nacionalnih organa nadležnih za primenu propisa o zaštiti prava potrošača²⁷.
- Direktiva 2009/140/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine kojom se vrše izmene: Direktive 2002/21/EC o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge, Direktive 2002/19/EC o pristupu i međusobnom povezivanju elektronskih komunikacionih mreža i povezane infrastrukture (povezanih postrojenja), Direktive 2002/20/EC o izdavanju dozvola za elektronske komunikacione mreže i usluge (drugi mogući prevod:

²³ *Official Journal of the European Union*, L 337, Volume 52 of 18 December 2009.

²⁴ Čl. 189. Ugovora o Evropskoj zajednici (Ugovor o EZ) navodi pet različitih vrsta akata koje (ako ih odredbe drugih članova na to ovlaste) može usvajati Evropski parlament zajedno sa Svetom, Svetom ili Komisijom. Pravilnik (eng. Regulations) sadrži pravno pravilo – normativan je – utvrđuje opšta pravila koja su obavezujuća, kako na nivou EU tako i na nacionalnom planu. Ostale četiri vrste akata EU su: uputstva (direktive), odluke, preporuke i mišljenja. Videti detaljnije u: T. C. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice*, Institut za ustavnu i pravnu politiku i Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1998, 97-108.

²⁵ Iako se kod nas ustalio naziv direktiva za pravni akt Evropske zajednice koji se na engleskom jeziku označava rečju „Directive”, pravilniji naziv je uputstvo. Uputstva se razlikuju od pravilnika (eng. Regulations) po tome što nisu obavezujuća za sve, već samo za subjekte kojima su upućena. Uputstva mogu biti namenjena samo državama članicama. Bitna karakteristika uputstva prema odredbama čl. 189. Ugovora o EZ jeste da uputstva obavezuju samo u pogledu „rezultata koje treba postići”, dok je nacionalnim vlastima ostavljeno „da izaberu oblik i metode” kojima će to biti postignuto.

²⁶ Regulation (EC) No 1211/2009 of the European Parliament and the Council of 25 November 2009 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office.

²⁷ Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and user's rights relating to electronic communication networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws.

„Direktiva o izdavanju odobrenja za mreže i usluge”)²⁸.

Pravilnikom broj 1211/2009 uspostavlja se Telo evropskih regulatora za elektronske komunikacije. To telo nije posebna agencija EU i ne predstavlja odvojeno pravno lice, već predstavlja ekskluzivan „forum” – institucionalni okvir za saradnju nacionalnih regulatornih agencija država članica EU i tih agencija sa Evropskom komisijom. Funkcionisanje tog tela treba da pomogne nacionalnim regulatornim agencijama iz oblasti telekomunikacija i Evropskoj komisiji da uspostave konzistentna pravila i konkurentne tržišne uslove na celokupnoj teritoriji EU. Uz Telo evropskih regulatora za elektronske komunikacije osnovana je i posebna Kancelarija koja treba da pruži stručnu i administrativnu podršku tom telu. Sve do stupanja Republike Srbije u članstvo EU, odredbe tog Pravilnika neće biti od presudne važnosti za funkcionisanje tržišta elektronskih komunikacija u Srbiji, ali će već u procesu pregovaranja, propisi Republike Srbije morati da budu usklađeni sa pravilima iz tih direktiva.

Činjenica da Zakon o elektronskim komunikacijama koji je donet 2010. godine nije usklađen sa propisima EU, donetim na samom kraju 2009. godine, ne može se oceniti kao propust srpskog zakonodavca, pošto je tim direktivama propisano da pravila koje one uvode moraju biti uneta u nacionalne propise država članica EU najkasnije do juna 2011. godine. Imajući u vidu da Srbija ni tada, kao i danas nije bila država članica EU, sasvim je logično da njen Zakon iz 2010. godine nije usklađen sa regulatornim paketom iz 2009. godine.

3. Zakoni pojedinih država

Zakoni država koje su među poslednjima stupile u članstvo EU predstavljaju dobar primer zakonodavne prakse koji bi Republika Srbija trebalo da sledi prilikom usklađivanja svojih propisa koji uređuju materiju elektronskih komunikacija sa regulatornim okvirom EU. Reč je o državama za čije propise je u praksi potvrđeno da su u potpunosti usklađeni sa pravom EU u toj oblasti, tj. o državama koje su na osnovu takve ocene sadržine i kvaliteta relevantnih propisa, dobile mogućnost da postanu države članice EU.

²⁸ Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services.

Rezultati poređenja nivoa usklađenosti propisa pojedinih država koji uređuju elektronske komunikacije sa odgovarajućim regulatornim okvirom EU i rezultati poređenja uspešnosti sprovođenja procesa usklađivanja propisa i kasnije primenjivosti zakonskih i podzakonskih rešenja u različitim državama su neprecizni i nesigurni, pošto je tom prilikom neophodno uzeti u obzir uticaj političke, administrativne, pravne i kulturne tradicije pojedine zemlje, a uz to i snagu ekonomije konkretne države i razvijenost njihovog tržišta elektronskih komunikacija. U svakom slučaju, moguće je identifikovati zajedničke principe koji se zasnivaju na „dobroj praksi“ (good practice) i iskoristiti ih kao osnov za procenu prednosti i mana prilikom eventualnog preduzimanja pojedinih zakonodavnih poteza u Srbiji. Iako je nesporno da postoji pojam „dobra praksa“, to ne znači da postoji univerzalna „dobra praksa“ u sprovođenju procesa usklađivanja nacionalnih propisa koji uređuju elektronske komunikacije sa regulatornim okvirom EU.

3.1. Republika Hrvatska

Analiza odredbi Zakona o elektroničkim komunikacijama²⁹ Republike Hrvatske ima posebnu važnost usled dve činjenice. Prva je, da je Hrvatska u ovom trenutku, država koja je poslednja stupila u članstvo EU, tako da su njena iskustva u procesu usklađivanja nacionalnih propisa koji uređuju elektronske komunikacije sa regulatornim okvirom EU „najsvežija“, a samim tim i najreprezentativnija. Druga je da su Republika Srbija i Republika Hrvatska u XX veku delile zajedničku pravnu tradiciju i praksu, pogotovo kada je reč o zakonskom uređivanju materije elektronskih komunikacija (u vreme SFRJ koristili su se termini „sistemi veza“ i „telekomunikacije“, umesto termina elektronske komunikacije). Osim pravnog nasleđa iz doba SFRJ, te dve države imaju nespornih sličnosti, ne samo usled geografske bliskosti i zajedništva govornog područja koje obuhvataju, već i po nekadašnjem ustrojstvu Zajednice jugoslovenskih pošta, telegrafa i telefona i problemima koji su godinama opterećivali sisteme veza i tržište telekomunikacija. Takođe, obe države su od raspada SFRJ težile stupanju u članstvo EU.

Zakon o elektroničkim komunikacijama, osim što kao i svi drugi zakoni u svom prvom članu određuje koju materiju uređuje taj zakon, što je slučaj i u srpskom Zakonu o elektronskim komunikacijama, već u sadržini člana 1a, sadrži odredbe koje će se najverovatnije, na isti, ili sličan način uneti u neki budući zakon Republike Srbije koji će u potpunosti

²⁹ Zakon o elektroničkim komunikacijama, *Narodne novine* br. 73/08, 90/11, 133/12 i 80/13.

biti usklađen sa odredbama komunitarnog prava. Reč je o tome da član 1a. Zakona o elektroničkim komunikacijama nosi naslov: „Usklađenost s propisima Evropske unije“ i da svojom sadržinom, koja je prevashodno deklarativne prirode, taksativno navodi listu relevantnih propisa EU i naglašava: „da se u pravni poredak Republike Hrvatske prenose odredbe tih propisa“. Osim što je u tom članu navedeno da je Zakon usklađen sa regulatornim okvirom EU iz 2009. godine, što nije slučaj sa srpskim Zakonom o elektronskim komunikacijama, propisano je da je Zakonom o elektroničkim komunikacijama: „Utvrđen okvir za sprovođenje Direktive br. 531/2012 Evropskog parlamenta i Veća od 13. aprila 2012. godine o roamingu u javnim mobilnim telefonskim mrežama unutar EU“.

Iz prethodno opisane sadržine člana 1a. hrvatskog Zakona sledi da on sadrži veliki broj pravnih normi koje su usklađene sa pravom EU, što na ovom mestu, neće moći detaljno da bude prikazano. Usled toga, a čini se da je za Republiku Srbiju u ovom trenutku najvažnije naglasiti, jeste da hrvatski Zakon za ralikom od našeg, sadrži odredbe koje stvaraju pravni osnov za institucionalizovanu saradnju Hrvatske, tj. njenog regulatornog tela za oblast elektronskih komunikacija sa Telom evropskih regulatora za elektronske komunikacije (BEREC). Osim što u velikom broju članova Zakona postoje odredbe koje pominju obavezu saradnje Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM) sa BREC-om, članom 23. Zakona uređen je postupak usklađivanja u donošenju odluka. Reč je o usklađivanju postupanja HAKOM-a, s postupanjem nadležnih nacionalnih regulatornih tela ostalih država članica EU, s postupanjem BEREC-a i Evropske komisije u postupku utvrđivanja određene regulatorne obaveze, koju HAKOM određuje operatoru u skladu sa odredbama Zakona, a kako bi se u praksi obezbedila ujednačena i usklađena primena relevantnih pravnih pravila EU na unutrašnjem tržištu. Član 23. Zakona o elektroničkim komunikacijama izuzetno je obiman i sadrži brojna pravna pravila koja se odnose na pomenuto usklađivanje u donošenju odluka. Takve odredbe trenutno ne postoje u srpskim propisima koji uređuju elektronske komunikacije, ali je sigurno da će njihovo unošenje u propise Srbije biti jedan od preduslova za učlanjenje u EU.

Drugi bitan detalj iz Zakona o elektroničkim komunikacijama odnosi se na pravno uređivanje statusa i ovlašćenja HAKOM-a kao samostalnog i nezavisnog regulatornog tela, što je učinjeno pravilima iz članova 7. do 16. Zakona. Nivo samostalnosti i nezavisnosti HAKOM-a, koji se ogleda u obimu ovlašćenja koje to telo ima, načinu i izvorima finansiranja, načinu izbora organa upravljanja i statusa zaposlenih stručnjaka, znatno je detaljnije i preciznije uređen pravnim normama u odnosu na Srbiju, koja je, kao što je već pomenuto, u Izveštaju evropske

komisije o napretku Srbije za 2013. godinu, odredbama pojedinih propisa ograničila i ugrozila samostalnost svog regulatornog tela.

3.2. Republika Slovenija

Novi Zakon o elektronskim komunikacijama³⁰ Republika Slovenija donela je 2012. godine umesto Zakona o elektronskim komunikacijama³¹ koji je donet 2004. godine, a koji je do donošenja Zakona iz 2012. godine više puta menjan i dopunjavao kako bi se uskladio sa brojnim promenama regulatornog okvira EU do kojih je došlo u tom periodu. Međutim, već posle godinu dana od donošenja novog Zakona o elektronskim komunikacijama, donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama³², što samo potkrepljuje tezu da je materija elektronskih komunikacija, jedna od oblasti koje se toliko tehnološki brzo razvijaju i menjaju, da njeno pravno uređivanje iziskuje gotovo neprekidnu zakonodavnu aktivnost, tj. kontinuiranu regulatornu delatnost.

Slično hrvatskom Zakonu o elektroničkim komunikacijama i Zakon Slovenije sadrži pravnu normu kojom se potvrđuje da su odredbe Zakona usklađene sa relevantnim direktivama EU, a lista direktiva čija pravila Zakon sadrži u prilagođenoj formi nalazi se u članu 2. Zakona. Odredbe slovenačkog Zakona brojne su i detaljno uređuju materiju elektronskih komunikacija, znatno detaljnije i preciznije u odnosu na zakone Hrvatske i Srbije koji su u odnosu na slovenački Zakon, veći obim materije za pravno uređivanje preneli na odgovarajuće podzakonske akte. Nadležnosti slovenačkog regulatornog tela koje vrši i regulatorne poslove u oblasti elektronskih komunikacija, šire su nego u Srbiji i Hrvatskoj. Dok je u Srbiji RATEL nadležan isključivo za poslove u vezi sa regulacijom elektronskih komunikacija, a hrvatski HAKOM i za regulaciju poštanskih usluga, slovenačka Agencija za komunikacione mreže i usluge (AKOS) nadležna je, ne samo za elektronske komunikacije i poštanske usluge, već i za oblast usluga železničkog transporta. Takvo rešenje, iako manje ekstenzivno kada je reč o nadležnostima u odnosu na nemačku Saveznu mrežnu agenciju³³, podseća na nemački koncept organizacionopravnog uređivanja i može se oceniti racionalnim sa stanovišta smanjenja

³⁰ Zakon o elektronskim komunikacijah, *Uradni list RS*, št. 109/12 .

³¹ Zakon o elektronskim komunikacijah, *Uradni list RS*, št. 43/04 .

³² Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o elektronskih komunikacijah, *Uradni list RS*, št. 110/13.

³³ Specifičnost Savezne mrežne agencije kao samostalnog regulatornog tela zaduženog za oblast telekomunikacija u Nemačkoj je da ne obavlja regulatornu funkciju isključivo u oblasti telekomunikacija, već to čini i u oblastima energetike (električne energije i gasa), poštanskih usluga i železnice. Delom VIII nemačkog Zakona o telekomunikacijama (Telekommunikationsgesetz) uređeni su status i rad Savezne mrežne agencije kao samostalnog regulatornog tela (čl. 116. do 141.).

administrativnih i organizacionih troškova državnog aparata. Osim toga, razlika u odnosu na propise Srbije i Hrvatske ogleda se i u načinu izbora, tj imenovanja organa rukovođenja nacionalnim regulatornim telom (Agencijom). Dok u Srbiji i Hrvatskoj članove kolegijalnog organa rukovođenja nacionalnim regulatornim telom (članove Upravnog odbora RATEL-a, tj. Vjeća HAKOM-a), na predlog Vlade postavlja Narodna skupština Republike Srbije, tj. Hrvatski Sabor, u Sloveniji članove Saveta Agencije postavlja Vlada. Predsednika Sveta biraju sami članovi Saveta Agencije. Takvo rešenje ne umanjuje samostalnost i nezavisnost Agencije kao regulatornog tela, pošto ostale odredbe Zakona garantuju samostalnost i nezavisnost te institucije. Samo opredeljenje slovenačkog zakonodavca da se iz postupka izbora i postavljanja članova Saveta izuzme najviše telo zakonodavne vlasti (parlament) inspirisano je željom za većom operativnošću. Garancije nezavisnosti pri izboru i radu članova Saveta AKOS-a i namera da se na tu funkciju biraju najstručniji kandidati, vidi se iz sadržine članova 174. do 176. slovenačkog Zakona. Tako član 176. Zakona uređuje materiju nespojivosti funkcija i propisuje da član Saveta AKOS-a ne može biti lice koje je: član organa političke partije; funkcioner državnog organa na koga se odnosi zakon koji uređuje plate u javnom sektoru; državni službenik zaposlen u pojedinom državnom organu; zaposleno u pravnom licu, ili je član organa upravljanja pravnog lica koje vrši neku od usluga koje reguliše Agencije; ako je srodnik do drugog stepena srodstva lica koje je član organa upravljanja pravnog lica koje vrši neku od usluga koje reguliše Agencije.

Direktora AKOS-a, baš kao i članove Saveta postavlja Vlada Republike Slovenije, ali posle sprovedenog javnog konkursa, a na predlog članova Saveta AKOS-a. Srbija u odnosu na takvo rešenje slovenačkog zakonodavca, formalno posmatrano, poseduje zakonsko rešenje koje za nijansu više garantuje samostalnost Upravnog odbora RATEL-a pri izboru direktora RATEL-a, pošto je članom 17. stav 2. srpskog Zakona o elektronskim komunikacijama propisano da: „Direktora bira i razrešava Upravni odbor, na osnovu sprovedenog javnog konkursa, u skladu sa odredbama ovog zakona“.

4. Zaključak

Na osnovu prethodno prikazanih primera Hrvatske i Slovenije, kao i na osnovu kratkog pregleda direktiva i pravilnika EU koji uređuju oblast elektronskih komunikacija, nameće se zaključak da je u Srbiji neophodno, što hitnije, doneti nov zakon koji će urediti materiju elektronskih komunikacija. Potreba za menjanjem i dopunjavanjem

postojećeg Zakona o elektronskim komunikacijama nije sporna, ali je obim promena koji bi morao biti unet u postojeći zakonski tekst toliki, da nije moguće razmišljati o donošenju Zakona o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama, već jedino o donošenju potpuno novog zakona. Gledano iz ugla propisa EU, postojeći Zakon o elektronskim komunikacijama pregazilo je vreme i okolnost da je on u vreme svog donošenja u velikoj meri bio usklađen sa odredbama propisa EU danas je irelevantna.

Novi zakon koji će na drugačiji način urediti materiju elektronskih komunikacija u Srbiji, moraće da sadrži sva pravila koja propisuje Pravilnik broj 1211/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine o uspostavljanju Tela evropskih regulatora za elektronske komunikacije i Kancelarije, Direktiva 2009/136/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine i Direktiva 2009/140/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine. Osim toga, odredbe tog novog zakona moraće da stvore pravni osnov za sprovođenje Direktive br. 531/2012 Evropskog parlamenta i Veća od 13. aprila 2012. godine o roamingu u javnim mobilnim telefonskim mrežama unutar EU.

Posebno treba obratiti pažnju na činjenicu da će Srbija, prilikom izrade novog Zakona o elektronskim komunikacijama, odredbama tog zakona morati da učvrsti i ojača status nacionalnog regulatornog tela (odgovarajuće agencije) kao samostalne i finansijski nezavisne organizacije i da će morati da obezbedi stabilan način njenog finansiranja koji podrazumeva da odredbe o finansijskoj samostalnosti tog tela neće biti derogirane drugim propisima koji uređuju ustrojstvo i funkcionisanje budžetskog sistema. Paralelno sa tim, praksa primene novog zakona i ostalih propisa moraće da bude takva da omogući efikasno sprovođenje svih pravnih mehanizam i mera za zaštitu konkurencije u oblasti elektronskih komunikacija, što danas nije slučaj. Jedino preduzimanjem takvih poteza Srbija može da izbegne kritike kakve je dobila u Izveštaju o napretku Srbije za 2013. godinu i time se za korak više približi stupanju u članstvo EU.

Assistant Prof. Dejan Šuput, Ph.D

Faculty of Sport University Union - Nikola Tesla

LEGAL REGULATION OF ELECTRONIC COMMUNICATIONS

- EU Regulatory Framework and the Regulations of the Western Balkans Countries -

Summary

The paper analyses and explains the content of the provisions of the EU directives regulating the electronic communications / telecommunications and the obligations of the EU Member Countries and the EU Accession Countries concerning the harmonization of the national regulations with the provisions of these directives.

Special attention is dedicated to the fact that the examination of the essence and the scope of the EU regulatory framework and the analysis of the regulations of specific Western Balkans Countries, regulating electronic communications, has multiple significance for the Republic of Serbia which is in the negotiation phase of the EU accession process. It is stressed that the full harmonization of the regulations of the Republic of Serbia regulating electronic communications with the EU regulations is an essential condition that has to be met during the negotiation and accession process for Serbia to become a member of the EU. The legal practice of Croatia and Slovenia in the regulation of electronic communications is given as an example of a successful harmonization of the national regulations with the EU electronic communication regulations.

The paper concludes that the content of the directives published in November 2009 is of great importance for the Republic of Serbia as a country wishing to join the EU and that the rules laid down in these EU directives will clearly need to be taken into consideration when preparing the Law Amending the Law on Electronic Communications or a new law regulating this sector, since the Law on Electronic Communications in force is not harmonized with the rules from these directives.

Key words: electronic communications, laws, European Union, regulatory bodies, market.