

TELEKOMUNIKACIJOS IR JŲ TEISINIO REGULIAVIMO RIBOS

Paulius Pakutinskas *

*Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto Informatikos ir statistikos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 8 618 80 041
Elektroninis paštas paulius.pakutinskas@teo.lt*

Pateikta 2006 m. rugsėjo 14 d., parengta spausdinti 2007 m. sausio 15 d.

Santrauka. Straipsnyje nagrinėjami telekomunikacijų teisinio reguliavimo klausimai; svarbiausiomis vartojamomis sąvokomis laikytinos „reguliavimas“, „dereguliavimas“, vartojamos teisiniam reguliavimui ir dereguliavimui apibūdinti. Telekomunikacijų plėtra neabejotinai susijusi su kai kuriomis intelektinės nuosavybės formomis ir daro tiesioginį poveikį (pvz.: programinės įrangos ir kt.) jų atsiradimui ir plitimui, todėl tinkamas telekomunikacijų reguliavimas gali turėti įtakos intelektinės nuosavybės ir jos apsaugos raidai.

Straipsnyje telekomunikacijų reguliavimas analizuojamas istoriniu ir lyginamuoju aspektais, analizuojama telekomunikacijų reguliavimo raida skirtingose valstybėse ir regionuose.

Pagrindinės sąvokos: šakinis teisinis reguliavimas, telekomunikacijų teisinis reguliavimas, dereguliavimas, teisinio reguliavimo poreikis.

Šio straipsnio tikslai – išanalizuoti telekomunikacijų reguliavimo poreikio problematiką ir reguliavimo procesus visame pasaulyje. Straipsnyje ieškoma atsakymų ir į bendresnius reguliavimo klausimus, padedančius plačiau suvokti problemą: kam reikalingas šakinis reguliavimas; ar gali reguliavimas būti žalingas; kokių tikslų ir kaip valstybė siekia tokiu reguliavimu; koks reguliavimo mastas reikalingas, kad būtų veiksmingai pasiekti norimi tikslai; kodėl atsirado ir stiprėja dereguliavimo procesai.

Siekiant aiškiau atskleisti bendras pasaulines tendencijas ir problemas, straipsnyje apibendrinama tokių svarbių, stiprių ir išsivysčiusių rinkų kaip Jungtinių Amerikos Valstijų, Europos Sąjungos ir kitų pasaulio šalių reguliavimo ir dereguliavimo patirtis.

Straipsnyje keliamas klausimas, ar visas reguliavimas yra naudingas, kokio reguliavimo reikia. Aptariami skirtingi požiūriai į reguliavimo kiekio poreikį. Autorius analizuoja, ar specifinėms sritims, tokioms kaip telekomunikacijos, tikrai reikalingas atskiras, specifinis regu-

liavimas ir ar neužtenka valstybės reguliavimo, pagrįsto esamomis bendresnio pobūdžio (konkurencijos teisės, asmens duomenų teisinės apsaugos, vartotojų teisių apsaugos ir kt.) normomis.

Visais atvejais nagrinėdama klausimą, ar reguliuoti, ar nereguluoti atskiras sritis arba klausimus, valstybė turi atsižvelgti į šiuos du aspektus: (a) turi būti objektyvus poreikis reguliuoti, (b) tai turėtų būti veiksmingiausia priemonė specifiniam reguliavimo tikslui pasiekti.

IŽANGA

Ši tema pasirinkta neatsitiktinai: pastaraisiais dešimtmečiais įvyko tokia staigi telekomunikacijų plėtra, kokios nebuvo nuo pat telekomunikacijų atsiradimo. Telekomunikacijos nėra tik techninės ir programinės įrangos visuma. Tai priemonė įgyvendinti dalį fundamentinių žmogaus teisių, garantuotų atskirų valstybių konstitucijose, kituose dokumentuose, taip pat tokiuose svarbiuose norminiuose aktuose kaip Visuotinė Žmogaus Teisių Deklaracija (paskelbta 1948 m.), kuri teigia, kad „kiekvienas turi teisę laisvai laikytis savo įsitikinimų ir juos reikšti; ši teisė apima laisvę nekludomam turėti sa-

* Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto Informatikos ir statistikos katedros doktorantas.

vo nuomonę ir ieškoti informacijos bei idėjų, jas gauti ir skleisti visokiomis priemonėmis ir nepaisant valstybės sienų.“ (19 str.), Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje: „...teisė laisvai laikytis savo nuomonės, gauti bei skleisti informaciją ir idėjas, valdžios pareigūnų netrukdomam ir nepaisant valstybės sienų.“ (10 str.1 d.) ir kt.

Telekomunikacijų plėtrą spartina ir bendri rinkos poreikių pokyčiai. Telekomunikacijų taikymą labai suaktyvino didėjantis duomenų perdavimo paslaugų poreikis, ypač internetas. Telekomunikacijos daro didelę įtaką ir intelektinės nuosavybės plitimui. Elektroninė forma ne tik paskatino, pajavairino intelektinės nuosavybės kūrimą, bet ir nulėmė nelegalios kūrinų apyvartos bumą. Interneto plėtojimosi pradžia pakartojo kai kurių svarbių išradimų įsitvirtinimo žmonių buityje ir sąmonėje raidą, pavyzdžiui, XIX amžiuje, pradėta tiekti elektra, žmonės suvokė kaip naują šviesos šaltinį, bet vėliau suvoktas jos universalumas ir galimybė ją naudoti šildymui, elektros varikliams ir kt. Panašiai plėtojosi ir internetas: pradėjus naudotis internetu kaip JAV karinio komunikavimo ir duomenų perdavimo sistema, per keliasdešimt metų internetas tapo interaktyviu informacijos srautų šaltiniu bei įvairialype socialinio komunikavimo priemone [1, p. 27].

Dideli telekomunikacijų srities pokyčiai padarė didelę įtaką kultūrinių, ekonominių ir kitų visuomeninių santykių plėtrai, tačiau kultūra, ekonomika, teisė ir kitos sritys taip pat turėjo įtakos telekomunikacijų plėtrai. Norint sužinoti, ko galime tikėtis iš telekomunikacijų ateityje, svarbu žinoti ne tik technines telekomunikacijų plėtos tendencijas, bet ir tai, koks yra ir kaip vyksta teisinis telekomunikacijų reguliavimas, ar jis skatina telekomunikacijų plėtrą, ar žlugdo ją ir dėl to ateityje neverta tikėtis tokios intensyvios jų plėtos.

Šio straipsnio tikslai – išanalizuoti telekomunikacijų reguliavimo poreikio problematiką ir reguliavimo procesus visame pasaulyje. Straipsnyje ieškoma atsakymų ir į bendresnius reguliavimo klausimus, padedančius susikurti platesnį problemos suvokimą: kam reikalingas šakinis reguliavimas; ar gali reguliavimas būti žalingas; kokių tikslų ir kaip valstybė siekia tokiu reguliavimu; koks reguliavimo mastas reikalingas, kad būtų veiksmingai pasiekti norimi tikslai; kodėl atsirado ir stiprėja dereguliacijos procesai.

Kad būtų aiškiau atskleistos bendros pasaulinės tendencijos ir problemos, straipsnyje apibendrinama tokių svarbių, stiprių ir išsivysčiusių rinkų kaip Jungtinių Amerikos Valstijų, Europos Sąjungos ir kitų pasaulio šalių reguliavimo ir dereguliacijos patirtis.

Straipsnyje aptariamos skirtingos pasaulio šalys ir regionai, kuriuose skiriasi net teisės sistemos, todėl daugelį straipsnyje pateiktų teiginių skirtingų teisės sistemų atstovai arba teorijų šalininkų galėtų ginčyti, tačiau šio straipsnio apimtis neleidžia plačiai atskleisti ir panagrinėti visų bendrųjų reguliavimo teorijų, neįmanoma išnagrinėti daugelio su telekomunikacijų reguliavimu tiesiogiai susijusių klausimų, kurie leistų daryti dar nuoseklesnes, aiškesnes išvadas. Norint išsamiai išnagrinėti aptariamą problematiką, būtina atlikti išsamesnę didelės

apimties analizę. Šiame straipsnyje nėra keliamas tikslas atsakyti į visus telekomunikacijų reguliavimo klausimus, vienas iš tikslų yra iškelti aktualius telekomunikacijų reguliavimo/dereguliacijos klausimus.

Atsakymai į šiame straipsnyje keliamus klausimus labai aktualūs ir tarptautiniam telekomunikacijų reguliavimui, ir telekomunikacijų reguliavimui atskirose rinkose (valstybėse arba regionuose). Kuo daugiau bus parengta aptariamos problematikos studijų, tuo aiškiau ir tiksliau suvoksime telekomunikacijų reguliavimą, jo poreikį, tuo lengviau bus atskiroms valstybėms arba tarptautinėms organizacijoms priimti atitinkamus sprendimus telekomunikacijų reguliavimo srityje.

Straipsnyje nagrinėjama tematika nėra daug ir plačiai analizuota Lietuvos mokslininkų ir teisininkų. Tai, autoriaus nuomone, straipsnį daro dar aktualesnį, norint suvokti atitinkamus procesus. Straipsnis tikslingai nebuvo susietas su Lietuvos ir Europos Sąjungos normų analize, analizuojami pasauliniai procesai ir tendencijos (ilustruojami norminių aktų nuostatomis). Tokia analizė leidžia daryti gilesnes nagrinėjamos tematikos išvadas.

Tiksliai žinant telekomunikacijų reguliavimo poreikį atitinkamoje rinkoje tam tikru laikotarpiu, galima tinkamai parinkti reikiamą reguliavimą ir apibrėžti teisinio reguliavimo subjektų poreikį. Būtina parinkti tinkamą rinkos reguliavimo būdą, kad valstybė galėtų nuosekliai vykdyti savo funkcijas telekomunikacijų srityje, nebūtų eikvojami valstybės ištekliai neefektyviai reguliuojant telekomunikacijas, rinkoje būtų skatinama konkurencija, plėtojamos paslaugos, užtikrinama vartotojų teisių apsauga ir pan. Aptariant reguliavimo poreikį, būtina aptarti ir dereguliacijos (reguliacijos mažinimo) tendencijas, kurios taip pat atspindi bendrąsias reguliavimo plėtos kryptis. Šis straipsnis prisidės prie teorinių ir praktinių telekomunikacijų reguliavimo ribų suvokimo ir nustatymo. Apibendrintai galima pasakyti, kad tinkamas atsakymas į visus šiame straipsnyje keliamus klausimus išryškintų veiksmingiausią telekomunikacijų reguliavimo būdą.

1. BENDRIEJI REGULIAVIMO ASPEKTAI

1.1. Šakinis reguliavimas

Norint suvokti telekomunikacijų reguliavimo svarbiausius aspektus, labai svarbu apžvelgti šakinio reguliavimo bendrąją prasmę pagrindinius klausimus.

Valstybė privačius ekonominius santykius reguliuoja įvairiais būdais, pavyzdžiui, nustato didelius mokesčius, kad pristabdytų tam tikrus veiksmus, dotuoja sritis, kurias nori suaktyvinti, imasi kitų teisėtų veiksmų.

Kas yra reguliavimas? Yra daug įvairių apibrėžimų. Gana tikslų reguliavimo „tradicinį“ apibrėžimą pateikė dr. Elizabeth Nielsen: reguliavimas – valstybės taisyklių, kurių tikslas – keisti individų arba jų grupių elgesį, nustatymas ir susiejimas su sankcijomis ir valstybės valdžia. Yra ir platesnių apibrėžimų: Reguliavimas – tai bet kokia metodika arba būdas, skirtas kontroliuoti, keisti arba veikti elgesį [2].

Reguliavimas plačiaja prasme gali būti suprantamas ir kaip draudimų vykdyti tam tikrą verslą be licencijos arba leidimo nustatymas arba reikalavimas vykdyti tam tikrą veiklą vadovaujantis atitinkamų normų reikalavimais. Reguliavimas tapo svarbia valstybės intervencijos į ekonomiką priemone. Tai vienas sudėtinių valstybės valdymo instrumentų ir strategijų. Reguliavimo plėtra rodo, kad ši intervencijos forma keičia kitas valstybės intervencijos formas. Kuo daugiau įgaliojimų buvo perduota teisinio reguliavimo subjektams (toliau tekste – reguliuotojai) kaip strateginiams instrumentams, tuo aštresnis kilo reguliavimo režimo klausimas. Tai sukėlė diskusiją apie reguliuotojų atskaitomybės trūkumą ir papildomą našta verslui, kuri atsiranda dėl reguliuotojų veiklos [3, p. 2].

Nagrinėjant šakinių reguliavimą, labai svarbi JAV patirtis, nes šioje šalyje šakinio reguliavimo tradicijos labai senos. Jungtinėse Amerikos Valstijose teisinius sprendimus priima šimtai biurų, valdybų ir komisijų, kurios turi vyriausybinių pagrindą, jų veikla retai patikrinama teismų arba aptariama spaudoje, tikrinama mokslininkų. Jungtinių Amerikos Valstijų teisė išreiškta, sudaryta ir vykdoma vadovaujantis taisyklėmis, reglamentais, programomis ir vyriausybinių agentūrų politika. Dauguma administratorių sprendimų yra neformalūs, nekrintantys į akis siekiant sumažinti biurokratiją [4].

1.2. Reguliavimo įstaigos kaip teisinės institucijos ir pagrindiniai jų trūkumai

Dažnai išsamus dalies teisinių normų specifikuojimas, vykdymo užtikrinimas ir taikymas patikimas specializuotoms reguliavimo institucijoms, įsteigtoms konkrečiai ūkio veiklai sutelktai kontroliuoti [5].

Reguliavimo institucijų veikloje ypač svarbus norminių aktų leidimas ir taikymas. Galima teigti, kad plačiaja prasme reguliavimo institucijos yra teisinės institucijos. Neatsižvelgiant į tai, kad reguliuotojai labai kompetentingi savo srityje, šių institucijų sprendimus dažniausiai galima ginčyti ir taisyti teismuose išsiaiškinti, kad jie neatitinka teisės normų.

Pavedimas atskiras valstybės funkcijas vykdyti tam tikrai institucijai, ypač teisės kurti tam tikrus privalomojo pobūdžio norminius aktus, yra daugialypis klausimas.

Naujausios delegavimo teorijos nekelia klausimo, kurioje srityje delegavimas turi būti apribotas arba uždraustas, o kokioje srityje apskritai negali būti taikomas, kad tinkamai atstovautų žmonių interesams. Baiminamasi, kad daugelyje sričių gali būti prarasta valstybės kontrolė ir susikoncentruota į siaurus šakinius interesus, interesų konfliktus ir kt. [6]. Daugelis autorių pabrėžia priskyrejo reguliavimo trūkumus ir galbūt juos labai surieksmina. Politinis spaudimas, biurokratinė nauda, ideologiniai prioritetai ir net atvira korupcija dažnai būna svarbūs veiksniai, darantys įtaką reguliuotojams priimant sprendimus. Kartais delegavimas politikams naudingas, nes taip galima išvengti asmeninės atsakomybės dėl nepopuliarių sprendimų [7, p. 105].

Teigti, kad valstybinis reguliavimas turi tik trūkumų, būtų visiškai neteisinga, nes reguliuotojai gali specializuotis ir būti geriausiai reguliuojamos šakos ekspertais. Reguliuatoras turi specialiųjų žinių, gali operatyviau reaguoti į rinkos pokyčius ir poreikius, o tai itin svarbu dinamiškose verslo srityse. Reguliavimas yra patogi valstybės šakinių funkcijų vykdymo forma.

Valstybė turi turėti tinkamai suderintą reguliuotojo veiklos kontrolės sistemą, kad jo praktika nenutoltų nuo bendrųjų teisės ir valstybės valdymo principų.

2. TEISINIS TELEKOMUNIKACIJŲ REGULIAVIMAS

2.1. Telekomunikacijų teisinio reguliavimo atsiradimas ir raida

Per paskutinius XX amžiaus dešimtmečius pasaulyje telekomunikacijų rinkoje įvyko precedento neturinčių pokyčių. Daugelis valstybės valdomų telekomunikacijų operatorių buvo privatizuoti ir netrukus atsirado daug politikų, propaguojančių telekomunikacijų konkurenciją ir dereguliavimą. Naujas į rinką nukreiptas požiūris įgyvendintas daugelyje šalių.

Tokį telekomunikacijų rinkos liberalizavimą nulėmė daugelis veiksnių:

- stiprėjantis suvokimas, kad liberalizuotos telekomunikacijų rinkos auga ir bus imlesnės naujovėms bei geriau tenkins klientų poreikius;
- poreikis pritraukti privataus sektoriaus kapitalą norint išplėsti ir patobulinti telekomunikacijų tinklus ir įdiegti naujas paslaugas;
- interneto paslaugų poreikio didėjimas, kuris nulėmė tai, kad duomenų perdavimo paslaugos aplenkė balso perdavimo paslaugas, daugelyje šalių paskatino daugybės naujų paslaugų teikėjų atsiradimą;
- mobiliųjų ir kitų belaidžių paslaugų rinkos augimas, kuris sudarė alternatyvas fiksuotiems tinklams ir leido rasti naujiems paslaugų teikėjams telekomunikacijų rinkoje;
- tarptautinių telekomunikacijų plėtra, kuri stiprėja dėl tarptautinių paslaugų teikėjų.

Liberalizavimo negalima suprasti ir kaip vienodo gėrio visiems. Mažos, atviros ekonomikos gauna daugiau naudos iš liberalizavimo nei šalys, turinčios dideles vidaus rinkas, efektyvios verslo sritys išnaudoja mažiau efektyvias [8].

Valstybinis privataus telekomunikacijų sektoriaus reguliavimas prasidėjo JAV ir Kanadoje XIX amžiaus pabaigoje, tačiau didžiojoje pasaulio dalyje beveik visą XX amžių telekomunikacijų tinklus valdė valstybės. Daugelyje šalių valstybės telekomunikacijas valdė taip, kaip pašta, geležinkelius arba sausumos transporto kelius. Ši padėtis stipriai pasikeitė paskutiniais XX a. dešimtmečiais, kai daugelis šalių privatizavo savo telekomunikacijų operatorius.

Nors telekomunikacijų sektoriaus demonopolizavimo procesą JAV pradėjo 1970 m. pabaigoje [9], reguliavimo prasme labai svarbus JAV 1996 m. Telekomu-

nikacijų aktas [10]. Šis dokumentas pakeitė daugelį senojo antikonkurencinio Komunikacijų akto nuostatų. Intensityvūs debatai dėl konkurencijos stiprinimo poreikio JAV vyko ir iki 1996 m. Telekomunikacijų akto [11]. Šis dokumentas pereinamuoju laikotarpiu suteikė plačias teises JAV federalinei komunikacijų komisijai, kad būtų galima padidinti federalinės valdžios įtaką telekomunikacijų firmoms ir jų vadovams. Tai buvo tam tikra JAV telekomunikacijų reguliavimo reforma, pakeičianti įvairiapusę teisėjo Haroldo Geeno priežiūrą JAV federalinės komunikacijų komisijos vykdomu telekomunikacijų reguliavimu [12]. Tai vienas iš daugiausia prie konkurencijos įvairiose JAV telekomunikacijų rinkose skatinimo prisidėjusių norminių aktų.

Telekomunikacijų reguliavimas Europos Sąjungoje vyko keliais svarbiais etapais – nuo iškeltų tikslų liberalizuoti rinką iki konkurencingos rinkos sukūrimo. ES veiksmai telekomunikacijų srityje buvo ir yra nuoseklūs ir gana panašūs į kitų valstybių veiksmus. Palyginti su JAV, Vakarų Europa labai vėlavo įgyvendinti konkurenciją telekomunikacijų rinkoje ir tai puikiai rodė mažas, palyginti su JAV, interneto paplitimo rodiklis [13]. Vėlavimas turi ir pranašumų, nes vėliau suaktyvėjusi rinka galėjo rinktis pažangesnius techninius sprendimus ir mokytis iš pirmtakų klaidų.

Telekomunikacijų ir jų pagrindu kuriamos informacinės visuomenės svarbą daugelis valstybių ir regionų ne kartą pabrėžė ir oficialiu, ir neoficialiu lygiais. Europos Sąjunga šios srities prioritetus pabrėžė daugelyje savo dokumentų, pavyzdžiui: „Informacinė visuomenė yra Europos Sąjungos politikos prioritetas. Informacinės ir komunikacinės technologijos turi ypatingą svarbą ekonomikos konkurencingumui ir kaip investicijų mobilizatorius jos bus svarbios ekonomikos plėtrai“ [14]. Kalbant apie Europos Sąjungą įdomu pasakyti, kad jau pirmuosiuose dokumentuose aptariant telekomunikacijas, duomenų apdorojimą ir kitas artimas sritis, buvo pabrėžiami klausimai, kurie iki šiol yra aktualūs, ypač konkurencijos skatinimas [15]. ES bendrą savo nuostatą dėl valstybinių monopolijų ir jų reguliavimo suformavo savo normose ir teismų praktikoje [16].

Interneto reguliavimas – ypač įdomi ir plati tema. Trumpos interneto istorijos pradžioje daugelis interneto vartotojų jį suvokė kaip laisvą nuo teisės zoną arba bent jau nacionalinės teisės nereguliuojamą, o tarptautinių normų prastai apibrėžtą reiškinį [17, p. 236]. Internetui sunku taikyti nacionalinius įstatymus, nes internetas ignoruoja sienas ir ribas [18, p. 5]. Internetas nėra tik ryšio paslauga. Tai ir viešai prieinamas turinys, kurio reguliavimas dažniausiai nebūdavo įtrauktas į tradicinę telekomunikacijų reguliavimo sampratą. Nors internetas yra sudėtinė telekomunikacijų paslaugų dalis, jo reguliavimas labai specifinis, ypač kiek tai susiję su interneto turinio reguliavimu. Šiame straipsnyje siekiama nagrinėti bendrąsias telekomunikacijų reguliavimo problemas, kurių dauguma tinka ir interneto paslaugų teikėjams.

2.2. Telekomunikacijų reguliuotojo tikslai

Telekomunikacijų sektoriaus reguliuotojo tikslai skirtingose valstybėse gali būti skirtingai suprantami. Daugelyje šalių telekomunikacijos ir toliau suprantamos kaip viešoji paslauga net atsižvelgiant į tą faktą, kad telekomunikacijų tinklai nebeprisiklauso valstybei. Valsitybė per reguliuotoją rūpinasi, kad būtų užtikrintas telekomunikacijų paslaugų teikimas atsižvelgiant į nacionalinius ypatumus ir viešąjį interesą. Galima diskutuoti ir apie plačiai pripažintus telekomunikacijų reguliuotojo tikslus:

- Skatinti visuotinį priėjimą prie pagrindinių telekomunikacijų paslaugų (universalųjų paslaugų);
- Skatinti konkurencingos rinkos augimą per:
 - Efektyvų telekomunikacijų paslaugų teikimą,
 - Gerą paslaugų lygį,
 - Pažangias paslaugas ir
 - Konkurencingas kainas;
- Ten, kur konkurencingos rinkos nėra arba ji silpna, apsaugoti nuo galimo naudojimosi didele įtaka rinkoje, tokia kaip nepagrįstos kainos ir nekonkurencingas dominuojančių įmonių elgesys;
- Kurti palankų klimatą investicijoms į telekomunikacijų tinklų plėtrą skatinti;
- Kurti viešą pasitikėjimą telekomunikacijų rinka per skaidraus reguliavimo ir licencijavimo procesus;
- Apsaugoti vartotojų teises, įskaitant teises į privatumą;
- Skatinti visų vartotojų telekomunikacijų jungimąsi per veiksmingus tarptinklinių susijungimų susitarimus;
- Optimizuoti ribotų išteklių, pavyzdžiui, radijo dažnių, numeracijos, naudojimą [23, p. 2].

2.3. Telekomunikacijų reguliuotojų skaičiaus pokyčiai

Telekomunikacijų reguliuotojų pastaraisiais metais sparčiai daugėjo. Tai nulėmė keli veiksniai. Pagrindinis veiksnys yra telekomunikacijų reformų įgyvendinimas, turėjęs įtakos politikos, reguliuotojų ir vykdomųjų funkcijų atribojimui.

Reguliavimo agentūros daugelyje valstybių įsteigtos tuo pat metu, kai valstybiniai telekomai buvo privatizuoti. Bendras šių naujų reguliuotojų tikslas buvo užtikrinti, kad būtų pasiekti šio sektoriaus viešosios politikos tikslai. Dėl naujų konkurentų atėjimo daugelyje privatizuotų rinkų susiformavo naujų reguliuotojų poreikis, kad jie reguliuotų naujai į rinką atėjusių ir rinkoje esančių operatorių santykius.

1990 metų ITU duomenimis, 12 šalių turėjo atskirai nuo telekomunikacijų operatorių funkcionuojančias telekomunikacijų reguliavimo agentūras. Terminas „atskirai reguliuotojai“ apibrėžia agentūras, kurios veikia atskirai nuo vyriausybinių ministerijų arba pašto, telegrafo ir telekomunikacijų ministerijų, kurios taip pat atsa-

kingos už telekomunikacijas. Iki 1999 metų rugpjūčio šis skaičius padidėjo iki 84. Devyni nauji reguliuotojai buvo įsteigti tarp 1998 metų vidurio ir 1999 metų vidurio. 2000 metų pabaigoje reguliuotojų buvo 96 ir jų toliau daugėjo.

Tikėtina, kad reguliuotojų gali daugėti ir ateityje. Dažniausiai naujieji reguliuotojai pakeičia esamas ministerijų funkcijas. Dėl to kai kuriose šalyse atskirų reguliuojančių institucijų įkūrimas gali nepadidinti valstybės tarnautojų, turinčių reguliavimo funkciją, skaičiaus. Privatizavimo ir konkurencijos dirbtinio skatinimo metu reguliuotojų aktyvumas yra sustiprėjęs, todėl galima tikėtis, kad reguliuotojų intervencijos lygis labai kris, kai rinkoje atsiras normali konkurencija.

Reguliavimo apimtis ir jo poreikis atskirose valstybėse stipriai skiriasi. Toje pačioje Europos Sąjungoje iki 2002 metų kovo 7 d. ES elektroninių ryšių reguliavimo paketo priėmimo galėjome išskirti dvi skirtingas narių grupes: pirmoji grupė – valstybės, kurios rėmėsi „socialine“ koncepcija ir telekomunikacijų reguliavimui taikė gana išsamius reguliavimo modelius, nes nebuvo pasitikima rinkos ekonomikos principais, šiose valstybėse buvo kelti socialiniai tikslai. Tų valstybių pavyzdžiai gali būti Graikija, Portugalija, Liuksemburgas, Austrija. Kitas pavyzdys – Jungtinė Karalystė ir Suomija, kuriose daugmaž išimtinai orientuotasi į atviros rinkos ir laisvos konkurencijos principus. Valstybės institucijų vaidmuo šiuo atveju apribotas tik konkurencijos skatinimu, kur reikia – papildytu laikinu sektoriaus reguliavimu [19, 3].

2.4. Nacionalinis ir tarptautinis telekomunikacijų reguliavimo lygmuo

Vykstant telekomunikacijų reguliavimo procesui, svarbus vaidmuo tenka valstybei ir priskirtų funkcijų vykdytojui – nacionaliniam telekomunikacijų rinkos reguliatoriui. Šiuo metu pasaulyje labiausiai paplitęs šis besiplėtojančios rinkos reguliavimo modelis:

1 lentelė. Rinkos reguliavimo modelis

Funkcijos	Atsakinga įstaiga
Politikos kūrimas	Vyriausybės ministerija arba vykdančysis padalinys
Reguliavimas	Atskira reguliavimo institucija
Tinklo operacijos/ Paslaugų teikimas	Viešieji telekomunikacijų operatoriai (veikiantys privačiu arba komerciniu pagrindu)

Šaltinis: *Telecommunications Regulation Handbook. Module 1. Overview of Telecommunications Regulation. Edited by Hank Intven, McCarthy Tétrault. The World Bank 2000. P. 2.*

Atsižvelgiant į tai, kad telekomunikacijos nėra ir negali būti uždaros vienoje valstybėje, būtina trumpai apžvelgti, kaip telekomunikacijos reguliuojamos pasau-

liniu mastu, kas daro įtaką visuotiniam telekomunikacijų reguliavimui ir vienodinimui.

Be abejo, telekomunikacijų reguliavimu suinteresuotos ne tik nacionalinės vyriausybės ir valstybės. Stipriomis, konkurencingomis, sparčiai besiplėtojančiomis telekomunikacijomis suinteresuotos daugelis regioninių ir tarptautinių organizacijų. Jos tiesiogiai arba netiesiogiai daro įtaką telekomunikacijų reguliavimui ir reguliavimo reformoms įvairiose šalyse. Kai kurioms iš tokių organizacijų telekomunikacijų reguliavimo klausimų sprendimas yra pagrindinis tikslas, kai kurioms – tik papildomas.

Telekomunikacijų veiklai reguliuoti sukurta ne tik pasaulinių, bet ir regioninių organizacijų. Kai kurioms iš šių organizacijų patikima gerinti regioninį arba pasaulinį telekomunikacijų reguliavimą ir net vykdyti specifines reguliuotojo funkcijas.

Be abejo, jokiū būdu negalima atskirti tarptautinių (arba regioninių) organizacijų ir nacionalinių reguliuotojų veiklos. Ir nacionaliniai reguliuotojai daro įtaką tarptautiniam reguliavimui, ir tarptautiniai reguliuotojai turi įtakos nacionaliniam reguliavimui [20, p. 93]. Šis santykis gali kisti atsižvelgiant į organizacijos ir valstybės santykius. Ypač įdomūs yra Europos Sąjungos ir jos narių (ir ne narių) santykiai, kai svarbu nustatyti, kuri teisė, kilus jų konfliktui, bus viršesnė [21]. Europos Sąjungos teisės viršenybės doktrina buvo patvirtinta „Costa v. ELNET“ ir kitose bylose [22]. Galima daryti išvadą, kad Europos Sąjunga valstybėms narėms, o tam tikrais atvejais ir ne narėms, gali diktuoti daugelį telekomunikacijų reguliavimo principų.

3. TEISINIO TELEKOMUNIKACIJŲ REGULIAVIMO RIBOS

Šiuo metu daugelyje pažangių valstybių pagrindinė telekomunikacijų sektoriaus reguliavimo kryptis yra dereguliacija arba nepagrįsto reguliavimo mažinimas. Atskirose valstybėse dauguma telekomunikacijų reguliavimo tradicinių formų dažniau suvokiamos kaip žalingos, o ne naudingos nacionalinėms telekomunikacijų infrastruktūroms ir paslaugoms. Reguluotojų veikla nagrinėjama ir naujai vertinama. Dabartiniu metu vyriausybės ir reguliuotojai, kad galėtų taikyti reguliavimą, turi tvirtai užtikrinti, kad: (a) yra objektyvus poreikis reguliuoti, (b) tai bus veiksmingiausia priemonė specifiniam reguliavimo tikslui pasiekti [23, p. 2]. Nagrinėjant reguliavimo teoriją, dažnai keliami klausimai, ar tikrai reikalingas reguliavimas ir konkretus reguliuotojas. Juk jei piliečiai sugebėjo pasirinkti tinkamiausią reguliavimą, jie turėtų sugebėti tinkamai naudotis sritimi, kuriai parinko reguliavimą ir nesant tokio reguliuotojo [24, p. 92]. Didelis reguliavimas apsunkina verslo plėtrą, neigiamai veikia rinką, todėl tai, kas pasiekama reguliavimo priemonėmis, po ilgesnio laikotarpio gali duoti neigiamus rezultatus. Reguliavimas turi nuolat prisitaikyti prie esamos rinkos ir ją veikti tinkamiausiu visuomenei būdu, tačiau reguliuotojams tai padaryti sudėtinga, nes aptariamoms telekomunikacijų rinkos kitimo dinamika yra labai didelė, todėl reguliuotojus daug dė-

mesio turi skirti ne tik rinkos reguliavimui, bet ir rinkos, jos pokyčių ir poreikių stebėjimui, jos kitimo modeliavimui ir perspektyvų reguliavimo normų kūrimui.

Diskusija, ar įmanoma visiškai dereguliuoti telekomunikacijas, nereiškia, kad ši sritis turėtų likti visiškai nereguliuojama. Toks klausimas suprantamas kaip abejonė, ar nebūtų galima telekomunikacijų reguliuoti pasitelkiant jau egzistuojančias bendro pobūdžio rinkoje esančias visuomeninių santykių reguliavimo priemones. Labai abstrakčiai įvertinus reguliuotojo veiklą, galima išskirti pagrindines esamų reguliuotojų veiklos kryptis: konkurencijos skatinimą ir vartotojų teisių gynimą. Šios sritys beveik visose išsivysčiusiose šalyse yra sureguliuotos specialiais įstatymais, o jų priežiūrą vykdo atitinkamos tarpšakinės institucijos. Jungtinės Valstijos ėmė reguliuoti konkurenciją 1870 m. Shermano įstatymu, kurio tikslas – neleisti kurtis neigiamų padarinių turintiems karteliams ir monopolijoms. Vėliau iš esmės kiekviena pramoninė šalis stengėsi sekti šiuo pavyzdžiu [25, p. 242]. Kyla klausimas, ar tokia, palyginti sena, konkurencijos teisė negali veiksmingai reguliuoti ir telekomunikacijų konkurencijos klausimų? Be abejo, lieka nepaminėta dar viena ypač svarbi dabartinių reguliuotojų funkcija. Tai ribotų išteklių, pavyzdžiui, radijo dažnių, telefono numerių, skirstymas. Tai specifinė, bet nelabai sudėtinga funkcija. Egzistuoja plačiai paplitusi nuostata, kad licencijuojamos gali būti tik tos veiklos sritys, kurioms reikalingi riboti ištekliai, todėl licencijavimo problemą mažinant reguliavimą būtų galima susieti su ribotų išteklių skirstymu.

Aptariant reguliavimo problematiką, kyla labai svarbus viešųjų ir privačių santykių ir jų reguliavimo viešosios teisės normomis atribojimo klausimas [26, 41]. Tai dar viena sritis, skatinanti pamąstyti, ar kai kurių, dabar reguliuojamų kaip viešųjų, santykių negalima priskirti privatiems ir reguliuoti privatinės teisės normomis. Esama teorijų, teigiančių, kad skirstymas į viešuosius ir privačiuosius santykius yra reliatyvus, kad tai daugiau valstybės funkcijų suvokimo klausimas [27, p. 136].

Laikui bėgant keičiasi suvokimas, kiek mažiausiai klausimų turėtų būti palikta telekomunikacijų paslaugų reguliuotojui. Dar 2000 metais buvo išsakyta nuomonė, kad be reguliuotojo neįmanoma išspręsti daugelio klausimų, pavyzdžiui, mažmeninių kainų reguliavimo, universaliųjų paslaugų teikimo, pokalbių baigties tinkle mokesčio reguliavimo ir kt. [28, p. 106]. Dabar vis dažniau pateikiama nuomonių, kad kai kuriuos šiuos klausimus galima išspręsti kitais būdais.

Daugelyje regionų dereguliacija įgyvendinama gana sparčiai. Toki teiginį patvirtina ir paskutinis Europos Sąjungos elektroninių ryšių reguliavimo paketas, kurio vienas iš pagrindinių tikslų sumažina nepagrįsto reguliavimo mastą. Ar tai iš tikrųjų pasiekta, reikėtų spręsti atsižvelgiant į Europos Sąjungos valstybių praktišką telekomunikacijų sektoriaus reguliavimo srityje. Deja, bet daugelis Europos Sąjungos telekomunikacijų rinkos dalyvių dereguliaciją ribas vertina kaip netinkamas.

Daugelyje šalių numatytas evoliucinis dereguliacijos judėjimas, kai reguliuotojas atsisako aktyviai kištis ir tampa panašesnis į konkurencijos priežiūros įstaigą. Viena šalis – Naujoji Zelandija – apsisprendė tai padaryti labai seniai ir vienu metu: 1987 m. ši valstybė nusprendė savo telekomunikacijų pramonę su neesminėmis išimtimis reguliuoti vadovaudamasi tik bendrąja konkurencijos teise, 1986 m. Komerciniu aktu. Naujosios Zelandijos patirtis pritraukė daug dėmesio [29, p. 93]. Tiesa, Naujosios Zelandijos patirtis išryškino ir specifinio šakinio reguliavimo nebuvimo trūkumus, nes specifinių normų trūkumas apsunkino operatorių ginčų sprendimus.

Geriausiu atveju telekomunikacijų ir susijusių rinkų reguliavimas turėtų supaprastėti iki reguliavimo vadovaujantis konkurencijos teisės normomis, bet tokiam reguliavimui pati telekomunikacijų rinka turėtų būti konkurencingesnė [30, p. 106–107].

Reguliavimo srityje atsirado minimalaus būtino reguliavimo principas. Valstybė, pasirinkdama vieną arba kitą reguliavimo priemonę, privalo pagrįsti, kad toks reguliavimas neišvengiamai būtinas ir kad pasirinkta reguliavimo priemonė tiks iškeltiems tikslams pasiekti. Linda Sender pabrėžė principo „Daryk mažiau, kad padarytum geriau“ svarbą reguliavimo srityje [31].

Apibendrinant galima pasakyti, kad pagrindinis telekomunikacijų reguliavimo optimizavimo tikslas yra pagrįstas dereguliacija.

Šiame straipsnyje nagrinėtos problemos kelia daug naujų klausimų:

Ar įmanoma sukurti veiksmingesnių reguliavimo modelių?

Kaip sumažinti neigiamus reguliuotojų vykdomo reguliavimo aspektus?

Kaip tiksliai nuspręsti, kokio reguliavimo tuo metu reikia atitinkamai rinkai?

Kokia turi būti įstatymų reguliuojamų klausimų ir reguliuotojui patiktų spęsti klausimų pusiausvyra?

Kaip dažnai turi kisti reguliuotojo veiklą reguliuojantys norminiai aktai atsižvelgiant į tai, kad reguliuotojo veikla turi nuolat kisti ir prisitaikyti prie kintančios rinkos?

Ar konkurencingoje rinkoje telekomunikacijų reguliavimas ir reguliuotojas turi išnykti? Jeigu ne, kokios turi būti jo funkcijos?

Kokias ir kada funkcijas iš šakinio reguliuotojo gali perimti kitos valstybėje egzistuojančios institucijos ir organizacijos (pvz., vartotojų teisių gynimo organizacijos, konkurenciją valstybėje reguliuojančios įstaigos ir pan.)?

Kada valstybė turėtų susigražinti reguliuotojui suteiktas funkcijas?

Ar įmanoma tobula konkurencija telekomunikacijų rinkoje atsižvelgiant į globalizacijos procesus pasaulyje?

Ar tokioje techninėje ir brangioje verslo srityje kaip telekomunikacijos galima ir tikslinga dirbtinai smulkinti stambius subjektus arba apriboti jų veiklą reguliavimo priemonėmis, atsižvelgiant į pasaulines ope-

ratorių jungimosi ir didėjimo tendencijas? Kokie gali būti teigiami ir neigiami šių veiksmų padariniai?

Ar įmanoma vykdyti bendrą globalų telekomunikacijų reguliavimą atsižvelgiant į tai, kad beveik visame pasaulyje telekomunikacijos istoriškai plėtojosi gana panašiai ir yra daug panašių reguliavimo aspektų? Jeigu taip, kokiomis priemonėmis tai galima pasiekti?

Kyla daugybė interneto, kaip paslaugos, nepripažįstančios sienų ir jurisdikcijos reguliavimo, klausimų. Kiek bendrosios valstybės telekomunikacijų reguliavimo normos bei atskiros valstybės reguliuotojas turėtų kištis į interneto reguliavimą? Ar atskiros valstybės nacionalinė teisė pajėgi reguliuoti internetą? Kyla daug ir kitų klausimų.

IŠVADOS

Aptarus daugelį telekomunikacijų reguliavimui aktualių klausimų, galima daryti šias išvadas ir apibendrinimus:

- Neatsižvelgdama į teisinio reguliavimo subjekto (reguliuotojo) pranašumus ir trūkumus, pati valstybė turi turėti tinkamai suderintą regulatoriaus veiklos kontrolės sistemą, kad reguliuotojo praktika nenutoltų nuo bendrųjų teisės ir valstybės valdymo principų.

- Telekomunikacijų reguliavimo poreikis nuolat kinta, todėl teisinio reguliavimo režimas turi nuolat prisitaikyti prie šio poreikio, o tai sudėtinga ir reikalauja nuolatinių rinkos tendencijų sekimo ir dažnai neįmanoma laiku atlikti pasitelkiant valstybės turimas teisinio reguliavimo priemones.

- Per didelis reguliavimas ir reguliuotojo kišimasis į verslo santykius turi neigiamų padarinių. Reguliuotojo kišimasis į rinką gali būti mažinamas kuriant ir (arba) skatinant koreguliaciją bei savireguliaciją.

- Valstybė, pasirinkdama vieną arba kitą reguliavimo priemonę, privalo pagrįsti, kad toks reguliavimas neišvengiamai būtinas ir kad pasirinkta priemonė tiks išskeltiems tikslams pasiekti.

- Telekomunikacijų reguliavimas įgyja vis globalesnį pobūdį, todėl regioninių ir tarptautinių organizacijų, kurios prisideda prie reguliavimo vienodinimo visame pasaulyje arba atskiruose regionuose, svarba didėja.

- Kaip nacionaliniai reguliuotojai turi įtakos tarptautiniam reguliavimui, taip tarptautiniai reguliuotojai turi įtakos nacionaliniam reguliavimui.

- Atsižvelgiant į tarptautinį telekomunikacijų pobūdį, izoliuota atskiros valstybės reguliavimo plėtra, neatsižvelgiant į pasaulines tendencijas, beveik neįmanoma.

- Analizuojant reguliavimo tendencijas matyti, kad siekiant tinkamiausio reguliavimo, reguliavimo „kiekis“ mažėja ir mažės.

LITERATŪRA

1. Internet Law and Society. Ed. by Yaman Akdeniz, Clive Walker and David Wall. Pearson Education Limited. – Essex, 2000.

2. **Nielsen E.** Consumer and Public Interest Committee Standards Council of Canada “Regulation, Co-regulation, or Self regulation. What is the best approach?” Presentation to Copolco Workshop. Prague, Czech Republic. May 17, 2004.
3. <A>Reader on Regulation; Edited by Robert Baldwin, Colin Scott and Christopher Hood: Oxford University Press, 1998.
4. **Kagan R. A.** Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze. – New York: Russell Sage Foundation, 1978.
5. **Kagan R. A.** Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze. – New York: Russell Sage Foundation, 1978.
6. Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilema. Mathew D. McCubbins. Regulation. Vol. 22. No. 2.
7. **Scharpf F.** Governing in Europe: Effective and Democratic?: Oxford University Press, 1999.
8. The Limits of Delegation: The Rise and Fall of BRAC. Kenneth R. Mayer. Regulation.
9. Galiojančių ES teisės aktų bei jų projektų ir Lietuvos teisės aktų telekomunikacijų sektoriuje studija. Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LRV (I etapas). – Vilnius, 2001.
10. Telecommunications Act. USA. 1996.
11. **Teece D. J.** Telecommunications in Transition: Unbundling, Reintegration, and Competition. 1 Mich. Tel. Tech. L. Rev.4. (1995).
12. Economic and Political Consequences of the 1996 Telecommunications Act. Regulation. Vol. 23. No. 3.
13. The Internet Revolution. A Global Perspective. Edited by: Emanuele Giovannetti, Mitsuhiro Kagami, Masatsugu Tsuji. – Cambridge University Press, 2003.
14. Council Resolution of 27 November 1995 on the industrial aspects for the European Union in the development of the information society 395Y1219 (03).
15. Council Resolution of July on a Community policy on data processing 374Y0720 (01).
16. C-41/90 Hofner v. Macroton [1991] ECR I-1979; C-260/89 Elliniki Radiophonia Tileorassi v. Dimotoki [1991] ECR I-2925.
17. Being Digital. Nicolas Negroponte. Hodder and Stoughton. 1995.
18. ¹ Law and the Internet. Regulating Cyberspace. Ed. by Lillian Edwards and Charlotte Waelde. – Oxford Hart Publishing: UK 1998.
19. **Jarukaitis I., Civilka M., Lamanauskas T., Žukas A.** Atskirų valstybių telekomunikacijų įstatymų analizė (Suomija, Danija, Lenkija, Estija, Vokietija) ir naujojo LR elektroninių komunikacijų įstatymo projekto komentarai. Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LRV. – Vilnius, 2001.
20. **Scharpf F.** Governing in Europe: Effective and Democratic? – Oxford University Press, 1999.
21. **Tatham A.** Europos Sąjungos teisė. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
22. Byla 6/64 Costa v. ELNET [1964] ECR 585.
23. Telecommunications Regulation Handbook. Module 1. Overview of Telecommunications Regulation. Ed. by Hank Intven, McCarthy Tétrault. The World Bank 2000.
24. **Scharpf F.** Governing in Europe: Effective and Democratic? – Oxford University Press, 1999.
25. **Cairns W.** Europos Sąjungos teisės įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
26. **Cane P.** An Introduction to Administrative Law. Second edition. – Oxford: Clarendon Press, 1992.

27. *Administrative Law Facing the Future: Old Constrains and New Horizons*. Peter Leyland and Terry Woods. – London: Blackstone Press Limited, 1997.
28. *Regulating the Global Information Society*. Edited by Christopher T. Marsden. – London and New York, 2000.
29. *Regulating the Global Information Society*. Ed. by Christopher T. Marsden. – London and New York, 2000.
30. **Marsden Ch. T.** *Regulating the Global Information Society*. – London and New York, 2000.
31. **Senden L.** “Soft Law, Self-regulation and Co-regulation in European Law: Where Do They meet?” / *Electronic Journal of Comparative Law*. 2005. Vol. 9.1.

TELECOMMUNICATIONS AND LEGAL REGULATION

Paulius Pakutinskas *
Mykolas Romeris University

Summary

Telecommunications development has significant impact on the spread of intellectual property as well. Electronic form not only induced, diversified creation of intellectual property but also caused a boom in circulation of illegal content.

Regulation became an important means of state intervention into economy. It constitutes one of complex instruments and strategies of public administration. As the development of regulation demonstrates, this form of intervention replaces other state intervention forms. The more powers were granted to the regulators as strategic instruments, the more urgent issue concerning regulation regime became.

Assignment of individual state functions to a certain institution, and in particular, development of certain normative acts of compulsory nature, is a manifold issue. Regulation is a convenient form for fulfilment of branch functions of the state, but this form has a lot of deficiencies: issues are handled through concentration on narrow branch interests, unnecessary bureaucracy and excessive regulation in order to justify the need for a regulator may occur, etc. It would not be true to state that state regulation has only deficiencies, as a regulator has a possibility of specialisation and acting as the key expert of the branch under regulation, a regulator has special knowledge, can efficiently respond to market changes and needs, what is highly important in dynamic business fields (e.g. telecommunications).

The state must have a properly balanced system of supervision of regulator’s activities, in order to prevent the regulator’s practice from moving away from general principles of law and public administration, it must ensure presence of the following prerequisites in determining on application of a specific regulation: (a) objective need for regulation, (b) it will be the most efficient medium for achievement of a specific target of regulation.

Discussion about the possibility of complete deregulation of telecommunications does not imply that this field must be free of any regulation. Deregulation of telecommunications must be understood as follows: is there a possibility to regulate telecommunications by applying general public relations regulating instruments that already are in place in the market. Upon completion of a very abstract assessment of regulator’s activities, the following key directions of the activities of existing regulators can be distinguished: competition promotion and protection of consumers’ rights. In nearly all developed countries, these fields are regulated by special legislation, while their supervision is carried out by appropriate inter-branch institutions.

Having determined a precise need for telecommunications regulation in an appropriate market, a necessary regulation may be properly selected and a need for a regulator may be determined at a certain period. Proper selection of a necessary market regulation is indispensable in order the state could perform its functions in the field of telecommunications in a consistent way, to prevent waste of state resources for inefficient regulation of telecommunications, promote competition, develop services, ensure protection of consumers’ rights in the market, etc.

Keywords: sector legal regulation, telecommunications legal regulation, deregulation, regulation demand.

* Mykolas Romeris University, Faculty of Economic and Finance Managing, Department of Informatics and Statistics, Doctoral Candidate.