

INFORMATIONSVEREIN LENTIA
И ДРУГИ ПРОТИВ АУСТРИЈЕ

Пресуда од 24. новембра 1993. године

НЕЗВАНИЧНИ РЕЗИМЕ И ИСТОРИЈАТ ПРЕДМЕТА

A. Основне чињенице

Први подносилац представке је од Регионалне управе поште и телекомуникација у Linzu 9. јуна 1978. године затражио дозволу за оснивање и рад затворене мреже кабловске телевизије, чији би се програм ограничио на питања права чланова. Главна канцеларија Државне управе поште и телекомуникација је на крају одбила овај захтјев 23. новембра 1979. године образлажући да не постоји правно упориште на основу којег би се додијелила таква дозвола. Уставни суд је 16. децембра 1983. године одбио жалбу против ове одлуке. Сходно становишту Уставног суда, Уставни закон у дијелу којим се гарантује независност радио-дифузији је увео систем издавања дозвола у оквиру значења посљедње реченице члана 10 став 1 Конвенције. Тај систем је био усмјерен ка обезбјеђивању објективности и разноликости мишљења, те би био недјелотворан уколико би свако могао да добије одобрење за рад. Како су ствари стајале, право емитовања програма било је ограничено на Државну радио-дифузну корпорацију, пошто није донесен никакав други закон који би се примјењивао, сем закона који је регулисао ту организацију. Уставни суд је предмет вратио на Управни суд, који је својом пресудом од 10. септембра 1986. године одбио жалбу и, у суштини, потврдио разлоге које је навео Уставни суд.

Други подносилац представке је између 1987. и 1989. године са другим лицима радио на пројекту оснивања приватне радио-станице у Корушкој. Касније је одустао од својих планова, након студије која је показала да би на основу важећег закона и његовог тумачења у Уставном суду, било немогуће да се добије потребна дозвола.

Трећи подносилац представке, једно аустријско удружење, члан Fédération européenne des radios libres, жели да у јужној Корушкој оснује радио-станицу ради емитовања некомерцијалних програма на њемачком и словеначком. Удружење је 1988. године затражило издавање дозволе коју је Регионална управа поште и телекомуникација у Клагенфурту 19. децембра 1989. године одбила да изда, након чега је и Државна управа поште и комуникација у Бечу исто учинила 9. августа 1990. године. Уставни суд је 30. септембра 1991. године потврдио ову одлуку.

Четврти подносилац представке је дионичар у једној италијанској компанији која, као комерцијална радио-станица, емитује програм за Аустрију и жели да обавља исту дјелатност и у овој земљи. С обзиром на правну ситуацију, компанија је, међутим, одлучила да не поднесе захтјев компетентним органима.

Пети подносилац представке је приватна компанија регистрована у складу са аустријским законом. Она је 8. новембра 1988. године поднијела захтјев органима Регионалне управе поште и телекомуникација у Linzu да јој додијели фреквенцију за локалну радио-станицу коју је жељела да оснује у Salzburgu. Њен захтјев је одбијен 28. априла 1989. године, а ову одлуку је потврдила Главна канцеларија Државне управе 12. јула 1989. и Уставни суд 18. јуна 1990. године.

V. Поступак пред Комисијом за људска права

Представке су уложене у различитим временским периодима, између 16. априла 1987. и 20. августа 1990. године. Комисија је наложила спајање предмета 13. јула 1990. и 14. јануара 1992. године. Она је 15. јануара 1992. године установила да су наводи из представке у вези са члановима 10 и 14 прихватљиви, а наводе у вези са чланом 6 је прогласила неприхватљивим.

У своме извјештају од 9. септембра 1992. године Комисија је утврдила чињенице у предмету и изразила мишљење да је постојала повреда члана 10 (једногласно везано за првог подносиоца представке и са четрнаест гласова према један у случају осталих) и да није потребно да се испитује предмет са становишта члана 14 (једногласно везано за првог подносиоца представке и са четрнаест гласова према један у случају трећег подносиоца представке).

Комисија је упутила предмет Суду 26. октобра 1992. године.

ИЗВОД ИЗ ПРЕСУДЕ

ПРАВО

I. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 10

26. Подносиоци представке су се жалили да нису имали могућности да оснују радио-станицу или, у случају “Informationsverein Lentia”, телевизијску станицу, с обзиром да је аустријско законодавство ограничило ово право на Аустријску радио-дифузну корпорацију. Изјавили су да то конституише монопол у супротности са чланом 10 који прописује следеће:

“1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу мишљења и слободу примања и преношења информација и идеја, без мијешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтијевају дозволе за рад радио, телевизијских и филмских компанија.

2. Остваривање ових слобода, будући да укључује обавезе и одговорности, може подлијегати таквим формалностима, условима, ограничењима или санкцијама предвиђеним законом и које (су) неопходне у демократском друштву у интересу националне безбједности, територијалног интегритета или јавне безбједности, спречавања нереда или злочина, заштите здравља и морала, угледа или права других, спречавања ширења повјерљивих информација или у интересу очувања ауторитета и непристрасности судства.”

Влада је оспорила овај навод, док га је Комисија у суштини прихватила.

27. Суд запажа да се спорна ограничења своде на “мијешање” у остваривање слободе подносилаца представки да преносе информације и идеје; у ствари, у томе су се сложили сви учесници у поступку. Стога се једино поставља питање да ли је то

мијешање било оправдано.

С тим у вези, чињеница што г. Haider и г. Weber никад нису поднијели захтјев за дозволу емитовања (в. горе, ставови 12 и 15) нема значаја; пред Комисијом је Влада прихватила да та два подносиоца представки могу да се сматрају жртвама, што није оспорила нити пред Судом.

28. Сходно тврдњи Владе, ваљана основа за оспорено мијешање може да се нађе у ставу 1 *in fine*, који, по њеном мишљењу, треба да се тумачи аутономно. Влада је образложила да, алтернативно, мијешање такође задовољава и услове наведене у ставу 2.

29. Суд понавља да предмет и сврха треће реченице члана 10 став 1 и дјелокруг њене примјене морају да се разматрају у цјелокупном контексту тог члана, а посебно у односу на захтјеве из става 2, у чији оквир спадају мјере ограничења давања дозвола (в. пресуду од 28. марта 1990. године у предмету *Groppera Radio AG* и други против Швајцарске, серија А бр. 173, стр. 24, став 61, и пресуду од 22. маја 1990. године у предмету *Autronic AG* против Швајцарске, серија А бр. 178, стр. 24, став 52). Потребно је, сходно томе, да се утврди да ли су прописи о којима је ријеч били у складу са објема одредбама.

А. Став 1 трећа реченица

30. По мишљењу Владе, систем давања дозвола, споменут на крају става 1, дозвољава државама не само да регулишу техничке видове аудио-визуелних дјелатности него и да одреде њихово мјесто и улогу у модерном друштву. Влада је образложила да је то јасно из формулације треће реченице става 1 која је мање рестриктивна од формулације става 2 и члана 11 дозвољавајући, сходно томе, јавним властима да се у широј мјери мијешају у слободу о којој је ријеч. Самим тим она оставља држави већи степен слободне процјене при дефинисању медијске политике и њеном спровођењу. Ово чак може да поприми облик јавног монопола над радио-дифузном службом, посебно у случајевима гдје, као у Аустрији, представља једино средство којим држава гарантује објективност и непристрасност вијести, уравнотежено извјештавање о свим нијансама мишљења и независност лица и тијела одговорних за емитовање програма.

31. Сходно подносиоцима представки, прописи који су на снази у Аустрији, а посебно монопол Аустријске радио-дифузне корпорације, у суштини одражавају жељу власти да обезбиједи политичку контролу над аудио-визуелном индустријом, на штету плурализма и умјетничке слободе. Одстрањујући сваку конкуренцију, ти прописи служе и заштити економске одрживости Аустријске радио-дифузне корпорације, по цијену озбиљног нарушавања слободе пословања. Укратко, они нису сагласни са трећом реченицом става 1.

32. Као што је Суд и раније сматрао, сврха те одредбе је јасно стављање на знање да државе могу системом давања дозвола регулисати начин организовања радио-дифузије на својој територији, посебно њене техничке видове (в. горе споменути пресуду *Groppera Radio AG* и други, серија А бр. 173, стр. 24, став 61). Технички аспекти су несумњиво важни, али давање или ускраћивање дозволе може такође да се услови по другим основама, укључујући таква питања као што су природа и циљеви планиране станице, њена потенцијална публика на државном, регионалном и локалном

нивоу, права и потребе одређене публике и обавезе које проистичу из међународних правних инструмената.

Ово може да доведе до мијешања чији ће циљеви бити легитимни сходно трећој реченици става 1, иако не одговарају ниједном циљу изложеном у ставу 2. Усклађеност таквог мијешања са Конвенцијом ипак мора да се процјењује у свјетлу осталих захтјева из става 2.

33. Систем монопола који је био на снази у Аустрији може да допринесе квалитету и уравнотежености емисија, овлашћењима датим органима власти за надзор над медијима. У околностима случаја ово је конзистентно са трећом реченицом става 1. Међутим, остаје да се утврди да ли задовољава и релевантне захтјеве из става 2.

В. Став 2

34. Мијешање на које се жале подносиоци представки, а што не оспорава ниједан учесник у поступку, је “прописано законом”. Његов циљ, како је Суд и раније сматрао, јесте легитиман (в. горе, ставови 32-33). С друге стране, јавља се проблем у вези са питањем да ли је то мијешање било “неопходно у демократском друштву”.

35. Државе уговорнице уживају право слободне процјене приликом оцјењивања потребе за мијешањем, али ово право је тијесно повезано са европским надзором, чији обим варира у складу са околностима. У случајевима као што је овај, када је дошло до мијешања у остваривање права и слобода гарантованих ставом 1 члана 10, надзор мора да буде строг због важности споменутих права, што Суд често наглашава. Неопходност било каквог ограничења мора увјерљиво да се установи (в., између осталог, пресуду *Autronic AG*, горе наведена, серија А бр. 178, стр. 26-27, став 61).

36. Влада је, прије свега, скренула пажњу на политичку димензију дјеловања аудио-визуелних медија, која се одражава у Аустрији кроз циљеве утврђене за такве медије у члану 1 став 2 Уставног закона о радио-дифузији. Наиме, гарантовање објективности и непристрасности извјештавања, разноликости мишљења, уравнотежених програма и независности лица и тијела одговорних за програме (в. горе, став 20). Сходно мишљењу владе, само систем који је на снази, и који је заснован на монополу Аустријске радио-дифузне корпорације, омогућио је властима да обезбиједи испуњавање тих захтјева. Управо због тога, важећа законска регулатива и статут Аустријске радио-дифузне корпорације предвиђају независност програма, слободу новинара и уравнотежену заступљеност политичких странака и друштвених група у руководећим структурама корпорације.

Опредјелујући се за очување постојећег система, држава је, у сваком случају, једино поступала само у оквиру свог степена слободне процјене, који је остао непромијењен од усвајања Конвенције; мало је која држава уговорница у то вријеме имала другачији систем. С обзиром на разноврсност система организације које данас постоје у тој области, не може да се озбиљно прихвати да је у међувремену заиста и заживио неки истински европски модел.

37. Подносиоци представке тврде да, ради заштите јавног мишљења од манипулације, никако није неопходан монопол у аудио-визуелној индустрији, јер би иначе било подједнако неопходно да се уведе монопол и у штампу. Напротив, стварни напредак ка разноликости мишљења и објективности могао би да се постигне једино

ако постоје разне станице и емисије. У ствари, аустријски органи власти су суштински тежили да задрже политичку контролу над радио-дифузијом.

38. Суд је често наглашавао основну улогу слободе изражавања у демократском друштву, посебно тамо гдје, посредством штампе, она служи преношењу информација и идеја од општег интереса, које јавност, штавише, има право да прима (в. нпр., *mutatis mutandis*, пресуда од 26. новембра 1991. године, у предмету *Observer i Guardian* против Велике Британије, серија А бр. 216, стр. 29-30, став 59). Такав подухват не може да буде успјешан уколико се не заснива на начелу плурализма, чији је држава ултимативни јемац. Ова примједба нарочито важи када су у питању радио-визуелни медији, чији су програми често веома широко емитовани.

39. Од свих средстава за обезбјеђивање поштивања тих вриједности, јавни монопол је тај које намеће највећа ограничења слободи изражавања – наиме потпуну немогућност емитовања програма изузев преко државне станице и, у неким случајевима, у врло ограниченој мјери преко локалне кабловске станице. Далекосежна природа таквих ограничења значи да она могу да се оправдају једино када одговарају хитној потреби.

С обзиром на технички напредак који је постигнут у току посљедњих деценија, оправдање за та ограничења се не могу више наћи у разлозима који се односе на број расположивих фреквенција и канала; Влада је ово прихватила. Друго, што се тиче овог предмета, *raison d'etre* умногоме је ослабљен с обзиром на умножавање страних емисија за аустријску публику и с обзиром на одлуку Управног суда да призна законитост њиховог кабловског преноса (в. став 21 горе). На крају, и изнад свега, не може да се тврди да нема еквивалентних а мање рестриктивних рјешења; довољно је као примјер навести праксу неких земаља које, или издају дозволе под посебним одређеним условима у односу на разноврсност садржаја, или предвиђају облике приватног учешћа у дјеловању националне корпорације.

40. Влада је, на крају, у образложењу дала економски аргуменат – наиме, да је аустријско тржиште премало да издржи довољан број станица да би се избјегла прегруписавања и образовања “приватних монопола”.

41. Сходно мишљењу подносиоца представке, то је изговор за политику, која, одстрањујући сваку конкуренцију, тежи изнад свега да Аустријској радио-дифузној корпорацији гарантује приход од реклама, на рачун начела слободног предузетништва.

42. Влада није убиједила Суд својим аргументом. Њене тврдње противрјече искуству неколико европских држава, по величини сличних Аустрији, у којима коегзистенција приватних и јавних станица показује, према прописима који се разликују од земље до земље и који су праћени мјерама за спречавање настанка приватних монопола, да су изражена страховања неоснована.

43. Укратко, као и Комисија, Суд је мишљења да су спорна мијешања била несразмјерна постављеном циљу и да, сходно томе, нису била неопходна у демократском друштву. Стога је постојала повреда члана 10.

44. У околностима овога предмета, утврђена повреда чини непотребним да Суд утврди да ли је, како тврде неки подносиоци представки, прекршен и члан 14, разматран у вези са чланом 10 (в. *inter alia*, пресуду од 9. октобра 1979. године, у

предмету Airey против Ирске, серија А бр. 32, стр. 16, став 30).

II. ПРИМЈЕНА ЧЛАНА 50

45. Према члану 50 Конвенције,

“Ако Суд утврди да је одлука или судског органа или било којег другог органа високе стране уговорнице, у цјелини или дјелимично, у супротности са обавезама које проистичу из ... Конвенције и када унутрашње право наведене чланице омогућава само дјелимично обештећење за посљедице такве одлуке или мјере, Суд ће својом одлуком пружити оштећеној страни правично задовољење, уколико је то потребно”.

Суд је испитао захтјеве подносилаца представки у свјетлу запажања учесника у поступку и мјерила постављених у својој судској пракси.

A. Штета

46. Само два подносиоца представки су тражила надокнаду за материјалну штету: “Informationsverein Lentia” у износу од 900.000 аустријских шилинга и “Radio Melody ” у износу од 5.444.714,66 шилинга.

Свој захтјев су засновали на претпоставци да би свакако добили тражене дозволе за рад да је аустријско законодавство било у складу са чланом 10. То је, међутим, спекулација с обзиром на дискрецију која је у тој области остављена властима, као што је делегат Комисије исправно истакао. По овом основу, дакле, не може да се одобри никаква накнада.

B. Трошкови и издаци

47. У вези са трошковима и издацима, подносиоци представке су тражили 136.023,54 шилинга (“Informationsverein Lentia”), 513.871,20 шилинга (Haider), 390.115,20 шилинга (“AGORA”), 519.871,20 шилинга (Weber) и 605.012,40 шилинга (“Radio Melody”).

Влада је заузела становиште да је први од тих износа разуман и да га, по њеном мишљењу, треба повећати на 165.000 шилинга како би се узео у обзир и поступак пред Судом.

Поступајући по принципу правичности, “Informationsverein Lentia”, “AGORA” и “Radio Melody”, за поступак вођен у Аустрији и у Strasbourg. Г. Haider и г. Weber, који су се појавили само пред институцијама Конвенције, имају право на по 100.000 шилинга.

ИЗ ТИХ РАЗЛОГА, СУД ЈЕДНОГЛАСНО

1. *Одлучује* да је постојала повреда члана 10.

2. *Одлучује* да није неопходно да се испитује предмет и према члану 14 тумаченом у вези са чланом 10.
3. *Одлучује* да Аустрија треба да, у року од три мјесеца, исплати на име судских трошкова и издатака по 165.000 (стотездесетпетхиљада) аустријских шилинга подносиоцима представке “Informationsverein Lentia”, “AGORA” и “Radio Melody”, а по 100.000 (стохиљада) аустријских шилинга подносиоцима представке Haideru и Weberu.
4. *Одбија* у преосталом дијелу захтјеве за правичну накнаду.

Пресуда је сачињена на енглеском и француском, а објављена на јавној расправи у Згради људских права, Strasbourg, 24. новембра 1993.

Marc-André EISEN
Регистар

Rolv RYSSDDAL
Предсједник