

Europski sud za ljudska prava

Radio ABC v. Austria

Predmet broj 19376/92 od 20. listopada 1997.

Članak 10 - sloboda izražavanja; ograničenja propisana zakonom; legitimni cilj; "nužno u demokratskom društvu"

Ranija citirana praksa Europskog suda: *Informationsverein Lentia v. Austria* (Odluka od 24. studenoga 1993, Series A, no. 276)

Pozivajući se na članak 10. Konvencije, pokretač postupka ističe da uskrata licencije za ustroj i rad privatne radiopostaje predstavlja neopravdano ograničenje prava na objavljivanje informacija te traži pravednu naknadu na temelju članka 50. Konvencije.

Jednoglasna odluka Europskog Suda za ljudska prava:

- (1) Došlo je do povrede članka 10. Konvencije;
- (2) (a) tužena država mora platiti pokretaču postupka 200.000 šilinga na ime troškova;
(b) od isteka navedenog razdoblja od tri mjeseca pa do plaćanja teče redovna kamata po stopi od 4%;
- (3) ostatak zahtjeva za plaćanje pravedne naknade se odbija.

Radio ABC - neprofitna udruga s adresom prijavljenom u Beču, 28. kolovoza 1989. podnijela je Regionalnom glavnom uredu Pošte i telekomunikacija u Beču, Donjoj Austriji i Gradišću zahtjev za osnivanje i rad radiostanice te za dodjelu frekvencije na kojoj bi mogla emitirati program na području Beča.

9. siječnja 1990. Regionalni glavni ured odbio je zahtjev, pozivajući se na Ustavni zakon o emitiranju koji određuje da djelatnosti za koje se traži dozvola moraju biti odobrene na temelju saveznog zakonodavstva te da je takvo zakonodavstvo bilo prihvaćeno samo glede Austrijskog radija (Österreichischer

Rundfunk), a ne i glede drugih radiopostaja. Shodno tome, Radio ABC ne može osnovati radiopostaju. Nakon neuspješnog priziva Nacionalnom uredu Pošte i telekomunikacija Radio ABC obratio se Ustavnom sudu ističući da je odluka Nacionalnog ureda suprotna članku 10. Europske konvencije. U zahtjevu se nije osporavalo pravo države da odredi postupak za dodjeljivanje dozvola za emitiranje, ali se isticalo kako, s obzirom na to da takav postupak nije predviđen austrijskim pravom, svatko ima pravo slobodno emitirati. Ustavni sud odbacio je zahtjev smatrajući da iz njegove ranije prakse proizlazi da zahtjev nema izgleda na uspjeh.

Nakon toga, 30. prosinca 1991. Radio ABC pokrenuo je postupak pred Europskom komisijom za ljudska prava ističući kako smatra da odbijanje dozvole za rad predstavlja povredu članka 10. Konvencije. Komisija je prihvatila zahtjev i izrazila jednoglasno mišljenje da jest povrijeđen članak 10. Konvencije.

Komisija smatra da odbijanje dozvole za uspostavu i rad regionalne radiostanice, u svjetlu općeg monopola na emitiranje koji postoji u Austriji, predstavlja ograničenje prava podnositelja zahtjeva da emitira informacije. Ipak, Komisija podsjeća da treća rečenica članka 10(1) Konvencije dopušta strankama da urede sustav licencija. Takav sustav licencija mogao bi stvoriti ograničenja koja idu za postizanjem legitimnih ciljeva, čak ako ti ciljevi ne odgovaraju onima koji su navedeni u § 2. Pozivajući se na svoju raniju praksu (*Informationsverein Lentia v. Austria*), Komisija je primijetila da sustav monopola koji postoji u Austriji može pridonijeti kvaliteti i uravnoteženosti programa te da je sukladan s trećom rečenicom članka 10(1). Međutim, pored toga ograničenje na koje se stranka poziva mora zadovoljiti i uvjete koje propisuje § 2. članka 10.

Što se tiče kriterija da ograničenje mora biti "nužno u demokratskom društvu", Komisija je podsjetila na dobro utvrđenu praksu da države imaju određenu marginu prosudbe (margin of appreciation) koja ide ruku pod ruku s europskim nadzorom. Kada je riječ o pravima i slobodama iz članka 10. Konvencije, zbog važnosti prava o kojima je riječ taj nadzor mora biti strog. Komisija je zaključila da ograničenja koja nameće austrijski monopol nisu nužna u demokratskom društvu. Austrijski zakon doveo je do potpune nemogućnosti da privatne postaje emitiraju svoje programe, bez obzira na njihovu prirodu, ciljeve i auditorij kojem se obraćaju. U takvim okolnostima Komisija je

zaključila da je ograničenje nerazmjerno, i stoga nije nužno u demokratskom društvu u smislu članka 10(2) Konvencije.

U postupku koji je slijedio Europski sud razmotrio je tri kriterija propisana člankom 10. Konvencije. Sud se pozvao na predmet *Informationsverein Lentia v. Austria* i ponovio da sustav monopola koji postoji u Austriji može pridonijeti kvaliteti i uravnoteženosti programa, što je sukladno mogućnosti propisanoj člankom 10(1) da države mogu uvesti sustav licencija. Sud je također potvrdio da je ograničenje propisano austrijskim zakonom kako to traži članak 10(2) Konvencije. (Za interpretaciju pojma "propisano zakonom" vidi npr. predmet *Sunday Times* od 26. travnja 1979, Series A, no. 30.) Austrijski monopol pao je na testu proporcionalnosti, odnosno na provjeri je li takav sustav nužan u demokratskom društvu.

U tu svrhu razmotrena su četiri razdoblja u kojima su vrijedili različiti režimi licencija. U prvom razdoblju dodjela licencija bila je potpuno onemogućena, što je bilo jasna povreda članka 10, kako je već bilo odlučeno u predmetu *Informationsverein Lentia v. Austria*. Nadalje, Sud je pojasnio da je smisao treće rečenice članka 10(1) Konvencije u tome da se državama omogući da emitiranje usklade s tehničkim aspektima. Drugo razdoblje koje je razmatrao Sud obuhvaća vrijeme od stupanja na snagu Regionalnog zakona o emitiranju (1. 1. 1994) do odluke Ustavnog suda o neustavnosti pojedinih njegovih odredaba (27. 9. 1995). U tom razdoblju otvorene su dvije frekvencije, što se opravdavao željom da se austrijsko pravo uskladi sa zahtjevima Konvencije koji proizlaze iz ranije interpretacije Europskog suda. Europski sud je naglasio da je pored tehničkih uvjeta licenciju moguće uvjetovati i prirodom i ciljevima postaje koja namjerava emitirati, njezinim potencijalnim slušateljstvom na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te pravima i potrebama specifičnog slušateljstva, a i obvezama koje proizlaze iz međunarodnih pravnih instrumenata. Sud je primijetio da je tehnički napredak učinio restrikcije koje se pozivaju na broj slobodnih frekvencija i kanala neopravdanima. Stoga je čudno, smatra Sud, da su u drugom razdoblju koje je razmatrao privatnim radiostanicama u području Beča bile ostavljene samo dvije frekvencije. Tako se razdoblje povrede produžilo. Treće razdoblje proteže se od već spomenute odluke Ustavnog suda do stupanja na snagu amandmana na Regionalni zakon o emitiranju (1. svibnja 1997). Odluka Ustavnog suda onemogućila je podnošenje novog zahtjeva za dodjelu licencije za emitiranje do stupanja amandma-

na na snagu. Tako se period povrede Konvencije proteže i na to razdoblje, a to je potvrdio i austrijski Ustavni sud. Četvrto razdoblje koje je razmatrao Europski sud počinje 1. svibnja 1997. kada su navedeni amandmani stupili na snagu. S obzirom na to da amandmani nisu primijenjeni na Radio ABC, koji u vrijeme donošenja odluke nije podnio zahtjev koji bi se na njima temeljio, nisu predmetom odlučivanja Europskog suda, pa je sud odbio razmatrati njihovu sukladnost s Konvencijom. Sud je, ipak, "primijetio sa zadovoljstvom" da je Austrija prihvatila zakon kako bi osigurala ispunjenje svojih obveza.

Konačno, Europski sud utvrdio je da je u prva tri razmatrana razdoblja došlo do povrede članka 10. Konvencije i odredio da Austrija mora platiti podnosi- telju 200.000 šilinga na ime troškova u roku od tri mjeseca.

Odlukama Europskog suda u predmetima *Informationsverein Lentia* i *Radio ABC* Sud je ograničio primjenu državnog monopola u sustavu javnog priop- ćavanja. Pojasnio je da je sustav licencija sukladan Konvenciji, pod uvjetom da je propisan zakonom, usmjeren na postizanje legitimnih ciljeva propisanih Konvencijom te da ne ograničava slobodu informiranja na način suprotan članku 10(2). Ovim odlukama Sud je pojasnio kriterij "nužno u demokrat- skom društvu", nakon čega postaje jasno da broj slobodnih frekvencija ne smije biti ograničen na broj koji bi bio znatno ispod tehničkih mogućnosti za emitiranje. Sukladno tome, ograničavanje broja frekvencija na dvije, usprkos postojanju tehničkih mogućnosti za dodjelu većeg broja frekvencija, nije nužno u demokratskom društvu i suprotno je članku 10(2) Europske konvencije.

*Priredio Siniša Rodin**

* Dr. sc. Siniša Rodin, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu