

Европейски съд по правата на човека

Информационна асоциация “Лентиа” и др. срещу Австрия
(Infomationsverein Lentia and others v. Austria)

Жалби №№ 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 и 12207/90, А.276

Решение от 24 ноември 1993 г.

(резюме) *

Чл. 10: свобода на разпространяване на информация и идеи; разрешителен режим за дейността на радио- и телевизионните компании

Целта на чл. 10, т. 1, изр. 3 е да изясни, че държавите имат възможност да регулират чрез установяване на лицензионна система начина, по който е организирано излъчването на техните територии, по-специално в техническите му аспекти. Техническите аспекти безспорно са важни, но отказът на лицензия може също така да бъде обусловен от други съображения, включително въпроси като естеството и целите на една предложена станция, нейната потенциална публика на национално, регионално или местно равнище, правата и нуждите на специфична публика, както и задълженията, които произтичат от международноправни актове. Това може да доведе до намеса, чиито цели ще бъдат легитимни съобразно с третото изречение на т. 1, даже и те да не съответстват на нито една от целите, посочени в т. 2. Съответствието на такава намеса с Конвенцията трябва въпреки това да бъде преценявано в светлината на другите изисквания на т. 2.

От всички средства, които гарантират разпространяване на информация и идеи от обществен интерес в съответствие с принципа на плурализма, държавният монопол върху радио- и телевизионната дейност е средството, което налага най-големи ограничения на свободата на изразяване. Поради широкообхватния си характер, подобни ограничения могат да бъдат оправдани само ако съответстват на една належаща нужда. В практиката съществуват примери за други, по-малко рестриктивни разрешения.

Факти по делото

Първият жалбоподател – Информационна асоциация “Лентиа”, сдружение на съсобственици и обитатели на 458-те апартаменти и 30 офиса в жилищен комплекс в Линц, планирал да подобри комуникацията между своите членове, като установи вътрешна кабелна телевизионна мрежа. На 9 юни 1978 г. асоциацията кандидатствала

* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

за лицензия като оператор, съобразно Закона за телекомуникациите. Тъй като Окръжната дирекция по поща и телекомуникации в Линц не отговорила в шестмесечния срок, установен в чл. 73 от Кодекса за административното производство, асоциацията отправила молбата си до Националната дирекция към Федералното министерство на транспорта.

Националната дирекция отхвърлила молбата на 23 ноември 1979 г. Според нея, чл. 1, ал. 2 от Конституционния закон, гарантиращ независимостта на радио- и телевизионната дейност (Конституционен закон за радио- и телевизионната дейност), бил предоставил на федералната законодателна власт изключителното право да регулира тази дейност. Тя била упражнила това си правомощие само веднъж, като приела Закона за Австрийската радио-телевизионна корпорация. Следователно, нито едно друго лице не можело да кандидатства за такава лицензия, тъй като подобна молба би била лишена от правно основание. Дирекцията приела също така, че не е налице нарушение на чл. 10 от Конвенцията, тъй като законодателният орган – в неговата роля на създател на конституционни закони – се бил възползвал от правомощието си да установява лицензионна система, в съответствие с третото изречение на ал. 1 на чл. 10.

Първият жалбоподател се оплакал пред Конституционния съд, като твърдял нарушение на чл. 10. Съдът постановил решение на 16 декември 1983 г. Той приел, че свободата на създаване и използване на радио- и телевизионна станция е подчинена на правомощията, предоставени на законодателната власт съгласно т. 1 *in fine* и т. 2 на чл. 10. Съответно, едно административно решение нарушавало тези разпоредби само ако е лишено от правно основание или правното основание е неконституционно, или е ако е приложено по произволен начин. Освен това, Конституционният закон за радио- и телевизионната дейност бил установил система, която подчинявала упражнението на всякаква дейност от този вид на изискването за предоставяне на лицензия от федералния законодателен орган. Тази система целяла да осигури обективност и многообразие на мненията и щяла да бъде била неефективна, ако би било възможно всяко лице да получи изискваното разрешение. Правото за излъчване на програми било предоставено само на Австрийската радио-телевизионна корпорация, тъй като единственият закон, приет в приложение на установената система, бил законът, уреждащ дейността на тази организация.

Конституционният съд отхвърлил оплакването и изпратил делото на Административния съд, който на свой ред отхвърлил искането на първия жалбоподател.

Вторият жалбоподател – Юрг Хайдер – изработил проект за създаването, съвместно с други лица, на частна радиостанция в Каринтия. След проучване той разбрал, че според австрийското право, както е тълкувано от Конституционния съд, не би могъл да получи необходимата лицензия. В резултат на това изоставил идеята и не кандидатствал за такава лицензия.

Третият жалбоподател – сдружение “Открито радио” (“АГОРА”) – австрийска асоциация и член на Европейската федерация на свободните радиооператори, планирал да създаде радиостанция в Южна Каринтия с цел да излъчва на немски и на словенски език некомерсиални радиопрограми, чиито създатели вече използвали, със съответното разрешение, мобилна радиостанция в Италия. През 1988 г. “АГОРА”

кандидатствала за лиценз, който ѝ бил отказан от Регионалната дирекция за поща и телекомуникации в Клагенфурт на 19 декември 1989 г. и от Националната дирекция на 9 август 1990 г. На 30 септември 1991 г., позовавайки се на собствената си практика, Конституционният съд отхвърлил жалбата срещу това решение.

Четвъртият жалбоподател – Вилхелм Вебер – имал дял в италианска компания, която притежавала комерсиално радио, излъчващо за Австрия. Той желал да извършва същата дейност и в тази държава. Предвид действащото към момента законодателство, той решил да не кандидатства пред съответните власти.

Петият жалбоподател – Радио “Мелодия” ООД – частно дружество с ограничена отговорност, регистрирано според австрийското право, поискал на 8 ноември 1988 г. от регионалната дирекция в Линц да му бъде предоставена честота, за да може да създаде локална радиостанция в Залцбург. На 28 април 1989 г. искането било отхвърлено. Решението било потвърдено от Националната дирекция и от Конституционния съд, който се основал на своето предходно решение от 16 декември 1983 г.

Според австрийския Закон за телекомуникациите от 13 юли 1949 г. “правото за създаване и използване на телекомуникационни инсталации се предоставя изключително на федералните власти” – чл. 2, ал. 1. Последните обаче могли да предоставят на физически или юридически лица възможност да използват това право с оглед на конкретни инсталации. При определени обстоятелства не се изисквала лицензия, включително при установяването на инсталации в границите на частна собственост.

Наредбата от 18 септември 1961 г. относно частните телекомуникационни инсталации уреждала между другото и условията за създаване и използване на частни телекомуникационни инсталации, под контрола на федералните власти. Според съдебната практика обаче, тази наредба не можела да представлява правно основание за предоставяне на лицензии.

Чл. 1 от Конституционния закон от 10 юли 1974 г., гарантиращ независимостта на радио- и телевизионната дейност, постановявал, че тя ще се урежда от по-подробни разпоредби, които трябва да бъдат установени във федерален закон. Такъв закон трябвало да съдържа, наред с другото, и разпоредби, гарантиращи обективността и безпристрастността на отразяването, многообразието на мненията, балансираното програмиране и независимостта на лицата и на органите, отговарящи за изпълнение на задълженията, определени по-горе.

Законът от 10 юли 1974 г. за Австрийската радио-телевизионна корпорация учредил същата като юридическо лице със статут на автономна корпорация на публичното право. Тя имала задължението да обезпечи пълно новинарско покриване на основните политически, икономически, културни и спортни събития. За тази цел трябвало да излъчва, в съответствие с изискванията за обективност и многообразие на мненията, информация за текущи събития, репортажи, коментари и критически мнения (чл. 2, ал. 1), чрез поне два телевизионни канала и три радиостанции, една от които – регионална станция (чл. 3). Програмно време се предоставяло на политическите партии, представени в националния парламент, и на представителни асоциации (чл. 5, ал. 1).

Надзорен орган (Комисия за контрол за изпълнението на Закона) се произнасял по всички спорове относно приложението му, които не са от компетентността на административен орган или на съд. Този орган бил съставен от 17 независими членове, включително 9 съдии, посочени за срок от 4 години от Президента на републиката, по предложение на федералното правителство.

През 1992 г. Административният съд приел, че конституционният закон от 10 юли 1974 г. не покрива “пасивното” разпространение чрез кабел, т.е. кабелно препредаване на приети чрез антена програми, в тяхната цялост.

На 1 януари 1994 г. се очаквало да влезе в сила закон, който бил приет през 1993 г. и регулирал дейността на регионалните радиостанции. С него се разрешавало на властите при определени условия да предоставят на физически лица или на частни корпорации лицензии за създаване и дейност на регионални радиостанции.

Жалбоподателите подали жалби пред Европейската комисия по правата на човека на различни дати между 1987 и 1990 г. Те поддържали, че невъзможността да получат лицензия представлява неоправдана намеса при упражняване на тяхното право да разпространяват информация, в нарушение на чл. 10 от Конвенцията. Първият и третият жалбоподатели се оплакали и от дискриминация, нарушаваща чл. 14 във връзка с чл. 10, а петият – и от нарушение на чл. 6, тъй като бил лишен от възможност да отнесе спора за разрешаване от “съд” по смисъла на тази разпоредба.

Комисията е разпоредила съединяване на жалбите и ги е обявила за допустими относно оплакванията по чл. 10 и чл. 14, но не и по чл. 6. В доклада си от 9 септември 1992 г. тя е намерила нарушение на чл. 10 и е приела, че не е необходимо случаят да се разглежда и от гледна точка на чл. 14.

Резюме на решението на Европейския съд

Жалбоподателите се оплакват, че нито един от тях не е имал възможността да създаде радиостанция или, в случая на Информационна асоциация “Лентиа”, телевизионна станция, тъй като според австрийското законодателство това право е било запазено само за Австрийската радио-телевизионна корпорация. Те твърдят, че това представлява монопол, несъвместим с чл. 10 от Конвенцията.

Правителството оспорва това твърдение.

“Съдът констатира, че въпросните ограничения представляват “намеса” при упражняване от страна на жалбоподателите на тяхната свобода да разпространяват информация и идеи, за което не се и спори между участниците в производството. Следователно единственият въпрос, който се поставя, е дали тази намеса е била оправдана.

В тази връзка без значение е фактът, че господин Хайдер и господин Вебер никога не са кандидатствали за лиценз. Пред Комисията правителството се е съгласило, че двамата жалбоподатели също могат да бъдат разглеждани като жертви на нарушението и не оспорва това и пред Съда.

Според правителството, достатъчно основание за спорната намеса може да бъде намерено в т. 1 *in fine*, която, според тях, трябва да бъде тълкувана автономно. Алтернативно те твърдят, че намесата удовлетворява посочените в т. 2 изисквания.

Съдът припомня, че предметът и целта на третото изречение на чл. 10, т. 1 от Конвенцията и обхватът на неговото приложение трябва да се разглеждат в контекста на този член като цяло и по-специално във връзка с изискванията на неговата т. 2, на които се подчиняват лицензионните мерки (вж. решенията по делата [“Гропера Радио” АД и други с/у Швейцария](#)¹, 28.03.1990 г., А.173, стр. 24, § 61, и [Аутроник АД с/у Швейцария](#)², 22.05.1990 г., А.178, стр. 24, § 52). Следователно, необходимо е да се установи дали разглежданите норми са в съответствие и с двете посочени разпоредби.

А. Третото изречение на т. 1

По мнение на правителството, лицензионната система, за която се отнася краят на т. 1, разрешава на държавите не само да регулират техническите аспекти на аудиовизуалната дейност, но също така и да определят мястото и ролята ѝ в съвременното общество. Те твърдят, че това е ясно от формулировката на третото изречение на т. 1 от чл. 10, която е по-малко ограничителна от тази на т. 2 от чл. 11 и по този начин разрешава по-широка намеса от страна на държавните органи при упражняването на въпросната свобода. По същата причина на държавите е оставена по-широка възможност за преценка при определянето на тяхната медийна политика и при прилагането ѝ. Това би могло да вземе дори формата на монопол при публичното излъчване на информация, по-специално в случаи, както е в Австрия, когато това е единственият начин за държавата да гарантира обективността и безпристрастността на новините, балансираното отразяване на всички мнения и независимостта на лицата и на органите, които отговарят за програмите.

Според жалбоподателите, действащите в Австрия норми и по-специално монополът на Австрийската радио-телевизионна корпорация, по същество отразяват желанието на властите да гарантират политически контрол върху аудиовизуалната индустрия, в ущърб на плурализма и художествената свобода. Като премахват каквато и да било конкуренция, нормите служат и за закрила на икономическата жизнеспособност на Австрийската радио-телевизионна корпорация, с цената на сериозно нарушение на свободата на бизнеса. Накратко, те не са в съответствие с третото изречение на т. 1.

Както Съдът вече е посочвал, целта на тази разпоредба е да изясни, че държавите имат възможност да регулират чрез установяване на лицензионна система начина, по който е организирано излъчването на техните територии, по-специално в техническите му аспекти (вж. споменатото по-горе решение по делото [“Гропера Радио” АД и други с/у Швейцария](#), стр. 24, § 61). Техническите аспекти безспорно са важни, но отказът на лицензия може също така да бъде обусловен от други съображения, включително въпроси като естеството и целите на една предложена станция, нейната потенциална публика на национално, регионално или местно равнище, правата и нуждите на специфична публика, както и задълженията, които произтичат от международноправни актове.

¹ Groppera Radio AG and Others v. Switzerland

² Autronic AG v. Switzerland

Това може да доведе до намеса, чиито цели ще бъдат легитимни съобразно с третото изречение на т. 1, даже и те да не съответстват на нито една от целите, посочени в т. 2. Съответствието на такава намеса с Конвенцията трябва въпреки това да бъде преценявано в светлината на другите изисквания на т. 2.

Системата на монопол, която е действала в Австрия, може да допринася за качеството и балансирането на програмите чрез надзорните функции върху медиите, предоставени на държавните органи. При обстоятелствата на настоящото дело, следователно, тя е в съответствие с третото изречение на т. 1 от чл. 10. Остава, обаче, да бъде определено дали това е в съответствие и с условията, посочени в т. 2.

Б. Точка 2 на чл. 10

Намесата, от която се оплакват жалбоподателите, е била “предвидена от закона” и това не се оспорва от участниците по настоящото дело. Нейната цел, както бе прието от Съда, е законна. Възниква обаче проблем във връзка с въпроса дали намесата е била “необходима в едно демократично общество”.

Договарящите държави имат известна свобода при преценката относно необходимостта от намеса, но тази свобода върви ръка за ръка с европейския контрол, чийто обхват варира според обстоятелствата. В случаи като настоящия, където е била осъществена намеса при упражняването на правата и свободите, гарантирани от т. 1 на чл. 10 от Конвенцията, контролът трябва да бъде стриктен поради важността – често подчертавана от Съда – на въпросните права. Необходимостта от всяко ограничение трябва да бъде убедително установена (вж. решението по делото *Аутроник АД*, цитирано по-горе, стр. 26-27, § 61).

Правителството е привлякло внимание на първо място към политическото измерение на дейността на аудиовизуалните медии, което в Австрия е отразено чрез целите, определени за тези медии съгласно чл. 1, ал. 2 от Конституционния закон за радио- и телевизионната дейност, а именно да се гарантира обективността и безпристрастността на отразяването, разнообразието на мнения, балансираното програмиране и независимостта на лицата и органите, които отговарят за програмите. По мнение на правителството, само действащата система, основаваща се на монопола на Австрийската радио-телевизионна корпорация, прави възможно за държавните власти да гарантират изпълнение на тези изисквания. Ето защо, приложимото законодателство и Уставът на Австрийската радио-телевизионна корпорация създали разпоредби за независимостта на програмирането, свободата на журналистите и балансираното представяне на политическите партии и социални групи в управителните органи.

Като избрала да запази съществуващата система, австрийската държава във всеки случай действала в рамките на свободата си на преценка, останала непроменена от момента на присъединяване към Конвенцията. По това време много малко от договарящите се държави имали други системи. С оглед на различията на структурите, които понастоящем съществуват в тази област, не можело да се твърди сериозно, че междувременно е бил създаден истински европейски модел.

Жалбоподателите поддържат, че за да се защити общественото мнение от манипулации, не е необходимо да съществува държавен монопол в аудиовизуалната

индустрия – в противен случай такъв би бил еднакво нужен и по отношение на пресата. Точно обратното, истинско развитие към достигане на многообразие на схващанията и обективност можело да се постигне само чрез осигуряване на разнообразие от станции и програми. В действителност, австрийските власти по същество се стремели да запазят своя политически контрол върху радио- и телевизионната дейност.

Съдът често е подчертавал основната роля на свободата на изразяване в едно демократично общество – по-специално, когато чрез пресата тя служи за разпространяване на информация и идеи от обществен интерес, каквито, при това, обществото има правото да получава (вж. например *mutatis mutandis* решението от 26 ноември 1991 г. по делото [Обзървър и Гардиън с/у Обединеното кралство](#)³, А.216, стр. 29-30, § 59). Това не би могло да бъде успешно извършено, ако не се основава на принципа на плурализма, чийто основен гарант е държавата. Това съображение е особено валидно по отношение на аудиовизуалните медии, чиито програми често се разпространяват много широко.

От всички средства, които гарантират уважението на тези стойности, държавният монопол е средството, което налага най-големи ограничения на свободата на изразяване, а именно пълната невъзможност да се излъчват предавания по друг начин освен чрез национална станция и, в някои случаи, в много ограничена степен, чрез местен кабелен предавател. Поради широкообхватния си характер, такива ограничения могат да бъдат оправдани само ако съответстват на една належаща нужда.”

Съдът отбелязва, че достигнатият технически прогрес вече не позволява подобни ограничения да се оправдават с броя на разполагаемите честоти и канали. Това се приема и от правителството. Съдът отбелязва също така, че такива ограничения до голяма степен са загубили смисъла си и поради наличието на многобройни чуждестранни програми, чието кабелно препредаване е било обявено за законно от Административния съд. Накрая – и най-важно – той не приема, че не са възможни други, по-малко рестриктивни разрешения, за каквито съществуват примери.

Правителството привежда и икономическото съображение, че австрийският пазар е твърде малък, за да издържи на достатъчен брой станции, позволяващ да се избегне прегрупиране и създаване на частни монополи. Според жалбоподателите, това е претекст за провеждане на политика, която, като елиминира всякаква конкуренция, цели преди всичко да гарантира приходите от реклами на Австрийската радио-телевизионна корпорация, за сметка на принципа на свободното предприемачество.

“Съдът не е убеден от съображенията на правителството. Твърденията му противоречат на опита на няколко европейски държави, подобни по големина на Австрия, където едновременно съществуване на частни и държавни станции, съобразно норми, които се различават в отделните държави и са придружени от мерки, предотвратяващи развитието на частни монополи, показват, че изразените опасения са неоснователни.

³ Observer and Guardian v. UK

Накратко, както и Комисията, Съдът смята, че въпросната намеса е била непропорционална на преследваната цел и съответно не е била необходима в едно демократично общество. Следователно, налице е нарушение на чл. 10⁴.

При конкретните обстоятелства по делото, този извод прави ненужно Съдът да се произнася дали, както твърдят част от жалбоподателите, е налице и нарушение на чл. 14, разгледан във връзка с чл. 10. (вж. *inter alia* решението от 09.10.1979 г. по делото [Еъри с/у Ирландия](#)⁵, А.32, стр. 16, § 30).”

Съдът отхвърля претенцията на Информационна асоциация “Лентиа” и Радио “Мелодия” за имуществени вреди, основани на предположението, че биха получили лицензия, ако австрийското законодателство беше в съответствие с чл.10. Той намира това предположение за спекулативно, с оглед на дискрецията, оставена в тази област на държавните органи. Съдът присъжда на жалбоподателите разносните, направени за производствата в Австрия и в Страсбург.

⁴ Решението е взето с единодушие.

⁵ Airey v. Ireland