

**Sloboda izražavanja – presude Evropskog suda za ljudska prava**

**Bilten LXVI: REGULACIJA ELEKTRONSKIH MEDIJA**

Evropska konvencija o ljudskim pravima izričito predviđa da države od emitera mogu zahtijevati dozvole za emitovanje, što znači da ne može bilo koja kompanija koja ima predajnik da započne s emitovanjem programa. Međutim, regulacija elektronskih medija treba da bude u skladu sa principima pravičnosti i nepristrasnosti, a prevashodni cilj regulacije treba da bude da se osigura pluralizam medija, tako da javnost dobije informacije iz više različitih izvora i više različitih uglova. Sledeći slučajevi ilustruju primjenu ovih principa u praksi.

* ***Informationsverein Lentia i drugi protiv Austrije***(predstavka br. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90), presuda od 28. oktobra 1993. (državnim monopolom nad emitovanjem prekršeno je pravo na slobodu izražavanja)

*Austrijska radio-difuzna korporacija* je osnovana prema austrijskom zakonu kao jedini državni emiter i nezavisna kompanija u državnom vlasništvu koja je dužna da obezbijedi sveobuhvatno, objektivno i raznovrsno izvještavanje o aktuelnim temama, uključujući vijesti, komentare i kritička mišljenja. U okviru kompanije su radile dvije televizije i tri radio stanice. Podnosioci predstavke, kojima nije odobrena dozvola da rade kao nezavisne televizijske ili radijske stanice, žalile su se da je na ovaj način stvoren monopol koji nije u skladu sa pravom na slobodu izražavanja.Tužena država je tvrdila da je to bilo neophodno kako bi se osigurao kvalitet, raznovrsnost, objektivnost i nepristrasnost emitovanja, kao i da bi se sprječilo da privatna kompanija uspostavi monopol.

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je stvaranjem državnog monopola prekršeno pravo na slobodu izražavanja kompanijama koje su željele da osnuju radio ili televizijske stanice. Objašnjeno je da je princip pluralizma posebno važan kada se primenjuje na elektronske medije:

„Sud je često naglašavao važnost uloge slobode izražavanja u demokratskom društvu, posebno tamo gdje, putem štampe, ona služi za širenje informacija i ideja od opšteg interesa, na koje javnost ima pravo. Taj se cilj ne može uspješno ostvariti ako nije utemeljen na principu pluralizma, koji, u krajnjem, garantuje država. Ovo zapažanje ima posebnu vrijednost za elektronske medije, čiji se programi često emituju na velikom prostoru "( st. 38).

Sud je utvrdio da državni monopol predstavlja najozbiljnije mješanje u slobodu izražavanja, da je uspostavljena "potpuna nemogućnost emitovanja osim kroz državni sistem" i tako prekršeno pravo na slobodu izražavanja.

* ***Glas Nadezhda EOOD i Elenkov* protiv Bugarske**, predstavka br. 14134/02, presuda od 11. oktobra 2007 (odbijanjem zahtjeva za emitovanje bez obrazloženja i bez djelotvorne sudske kontrole povrijeđeno je pravo na slobodu izražavanja)

Državni odbor za radio i televiziju je odbio da izda dozvolu za emitovanje programa radio stanici jer nije u potpunosti ispunila sve što se zahtijevalo. Bezuspješno je traženo sudsko preispitivanje ove odluke pred Vrhovnim upravnim sudom, koji je smatrao da pravo Državnog odbora na diskreciono odlučivanje nije podložno sudskoj kontroli.

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je odsustvom djelotvorne sudske kontrole prekršeno pravo na slobodu izražavanja. Državni odbor nije održao bilo kakvu javnu raspravu i odlučivanje ovim povodom je održano u tajnosti, uprkos nalogu suda koji je obavezivao odbor da podnosiocima obezbijedi kopiju zapisnika. Odbor nije obrazložio zašto je smatrao da podnosilac nije ispunio zahtjeve. Ovaj nedostatak obrazloženja nije otklonjen ni u postupku preispitivanja odluke pred sudom, jer je Vrhovni upravni sud odlučio da pravo na diskreciono odlučivanje Državnog odbora ne može biti predmet sudskog preispitivanja. Ovim, kao i neodređenošću nekih od kriterijuma koje je Državni odbor primjenjivao, podnosiocima je bila uskraćena pravna zaštita od proizvoljnog miješanja u njihovu slobodu izražavanja. Sud je podsjetio da smjernice koje je usvojio Komitet ministara Savjeta Evrope u oblasti regulacije elektronskih medija pozivaju na otvorenu i transparentnu primjenu propisa kojima se uređuje postupak davanja dozvola i posebno se preporučuje da sve odluke koje donose regulatorni organi budu propisno obrazložene i podložne preispitivanju od strane nadležnih instanci.

* ***Meltex Ltd i Mesrop Movsesyan protiv Armenije*,** predstavka br. 32283/04, presuda od 17. septembra 2008. (pravo na slobodu izražavanja je povrijeđeno odbijanjem da se izda dozvola za emitovanje)

Predmet se tiče kompanije koja je osnovana posle svog prethodnika - nezavisne televizijske kompanije (A1+), čiju su dozvolu za emitovanje vlasti suspendovale zbog odbijanja te televizije da emituje samo provladin materijal uoči predsjedničkih izbora 1995. godine.

U januaru 1997. godine novoosnovana kompanija je dobila petogodišnju dozvolu za emitovanje i televizija A1+ je ponovo započela sa radom. U oktobru 2000. godine Vlada je usvojila novi zakon u skladu s kojim je Državnoj komisiji za televiziju i radio (DKTR) povjereno izdavanje dozvola i monitoring privatnih televizijskih i radio kompanija. Zakonom je takođe propisan novi postupak izdavanja dozvola na osnovu raspisanih tendera. U februaru 2002. godine DKTR je raspisala tendere za razne frekvencije, uključujući i grupu frekvencija na kojima je prvi podnosilac predstavke već emitovao program. Na javnoj raspravi održanoj u aprilu 2002. frekvencije su dodijeljene drugoj kompaniji, bez navođenja razloga. Podnosilac predstavke je zatim dostavio ponude za sedam drugih frekvencija, ali mu nije prihvaćena ni jedna ponuda. Iako je pred sudovima osporio odluke, žalbe su odbačene na osnovu toga što je tenderska procedura sprovedena u skladu sa domaćim zakonom.

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je odbijanjem da se izda dozvola povrijeđeno pravo kompanije na slobodu izražavanja. Iako je Zakon o radiodifuziji definisao kriterijume na osnovu kojih je DKTR imala pravo da napravi izbor, nije izričito zahtijevano da se odluke obrazlože, pa iako je održala javne rasprave, obrazloženja odluka nijesu objavljena. Prema tome, ni podnosiocu predstavke ni javnosti nije bilo jasno na osnovu čega je DKTR iskoristila svoje diskreciono pravo da odbije izdavanje dozvole. Sud je primjetio da smjernice koje je usvojio Komitet pozivaju na otvorenu i transparentnu primjenu propisa kojima se uređuje postupak izdavanja dozvola, kao i da se posebno preporučuje da se sve odluke koje donose regulatorni organi budu propisno obrazložene. Sud je utvrdio da postupak kojim se ne zahtijeva od organa koji odlučuje da obrazloži svoje odluke, ne pruža adekvatnu zaštitu od proizvoljnog odlučivanja.

* *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (predstavka br. 48876/08) 22. april 2013: zabrana emitovanja političkih reklama nije prekršila pravo na slobodu izražavanja

Podnosilac predstavke je nevladina organizacija koja tvrdi da joj je uskraćena mogućnost da se oglašava na televiziji i radiju. Ova organizacija je željela da na televiziji prikaže reklamu koja sadrži scene devojke u lancima u životinjskom kavezu i šimpanze u istom položaju. Centar za odobravanje emitovanja programa, organ koji nadležan za odobravanje reklama, odbio je reklamu jer je zaključio da su ciljevi organizacije ADI političke prirode. Odluku Centra su potvrdili domaći sudovi.

Evropski sud za ljudska prava je smatrao da odbijanje nije prekršilo pravo na slobodu izražavanja. S jedne strane, on je razmotrio pravo NVO, podnosioca predstavke, da plasira informacije i ideje od opšteg interesa na koje javnost ima pravo, i, sa druge, želju vlasti da zaštiti demokratski proces i debatu od distorzije od strane moćnih finansijskih grupa sa povoljnim pristupom uticajnim medijima. Evropski sud je ozbiljno razmotrio činjenicu da je složen sistem upravljanja emitovanja političkih poruka u Velikoj Britaniji bio podvrgnut detaljnoj analizi od strane parlamenta i sudova. Sprovedena je sveobuhvatna pravna analiza zabrane političkog reklamiranja, a proporcionalnost zabrane je detaljno ispitana u Višem sudu i Gornjem domu Parlamenta.

Evropski sud je zaključio da je država pokazala da postoji potreba da se reguliše emitovanje političkog reklamiranja. Zaključio je i da su elektronski mediji veoma uticajni, a njihov uticaj trenutan i moćan. Emitovanje reklama je skupo, i ako bi političke reklame bile dozvoljene, samo bogate i moćne NVO bi tome imale pristup, čime bi se stvorila nepravedna nejednakost.

Sud je takođe konstatovao da se zabrana odnosi samo na reklamiranje i da nevladine organizacije i dalje imaju pristup alternativnim medijima, radiju i televiziji (izborne emisije, radio i TV programi sa diskusijama političke prirode ili reklame na radiju i televiziji koje nijesu političke prirode) i drugim medijima (štampani mediji, internet i društvene medije, demonstracije, plakati i leci). Sud je na kraju uzeo u obzir i da ne postoji evropski konsenzus o načinu regulacije plaćenog političkog reklamiranja u radio-televizijskim medijima, što znači da je Vlada UK imala više prostora za manevrisanje prilikom odlučivanja o ovim pitanjima.

Treba napomenuti da presuda nije bila jednoglasna: sudije Ziemele, Sajó, Kalaydjieva, Vučinić i De Gaetano izrazili su zajedničko izdvojeno mišljenje i sudija Tulkens je izrazila izdvojeno mišljenje, koje su podržali i sudije Spielmann i Laffranque.

* ***Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano protiv Italije****,* predstavka br. 38433/09, presuda od 7. juna 2012 (značaj uređivačke slobode i medijskog pluralizma)

Iako je italijanska TV stanica imala licencu za emitovanje, ,nije joj dodijeljena nijedna TV frekvencija. Evropski sud je naročito smatrao da je zakon koji je važio u to vrijeme bio nejasan i neprecizan, pa ova televizija nije imala načina da sazna kada bi napokon mogla da dobije frekvenciju da bi emitovala program. Ovo je za posljedicu imalo jačanje postojećeg emiterskog monopola, pa je Sud utvrdio da italijanske vlasti nisu uspjele da garantuju efikasan pluralizam medija.

U kontekstu donošenja ove odluke, Sud je napravio neke važne primjedbe o potrebi za uredničkom slobodom. U stavu 133 presude, Sud je naglasio:

“Situacija u kojoj je jednoj moćnoj ekonomskoj ili političkoj grupi dopušteno da dobije dominantnu poziciju nad audio-vizuelnim medijima, na taj način izvrši pritisak na emitere i konačno uskrati njihove uređivačke slobode, podriva osnovnu ulogu slobode izražavanja u demokratskom društvu…”

U stavu 134, sud je naglasio da svaka država mora da usvoji zakone i prateće propise da bi obezbijedila uredničku slobodu i medijski pluralizam “u tako osjetljivoj oblasti kao što su audio-vizuelni mediji, kao dodatak svojoj dužnosti neuplitanja, država ima pozitivnu obavezu da postavi na svoje mjesto odgovarajući pravni i administrativni okvir za garantovanje efikasnog pluralizma”.

***Pripremio: Peter Noorlander, direktor Media Legal Defence Initiative u saradnji sa HRA***



Bilteni se objavljuju u okviru projektakoji finansira Ambasada Australije u Beogradu kroz *Direct Aid Program*.