

# Centro Europa 7 v. Italy

## (遲未分配頻道致使廣電執照無用案)

歐洲人權法院大法庭於 2012/6/7 之裁判\*

案號：38433/09

蘇慧婕\*\* 節譯

### 判決要旨

1. 沒有多元性就沒有民主。民主的存續，以（公約第 10 條所保障的）表意自由為前提。不同政治主張的提出和討論，乃是民主的本質；在不攻擊民主本身的前提下，即使是挑戰現行國家組織的言論也受到保障。

2. 為了在影音媒體領域裡確保真正的多元性，只是讓複數業者存在是不夠的。還必須要確保他們能有效投入市場，從而擴展節目的內容，使之盡可能反映社會中的不同意見。

3. 新聞自由在民主社會中，具有極為重要的地位：它使公共性成為可能，並可傳播政治人物的意見並交由公斷。就此而言，影音媒體經常具有廣泛而有力的影響。

4. 當社會中的有力政經利益團體，在媒體領域裡具有支配地位，並對媒體施壓時，是對表意自由的威脅。國家有義務為了確保真正的多元性，制訂適當的規範。

\* 裁判來源：德文期刊 NVwZ-RR 2014, 48 ff.，另參照官方英文版。

\*\* 國立臺灣大學法律學院助理教授，德國海德堡大學法學博士。

## 涉及公約權利

### 公約第 10 條 表意自由

## 事 實

### I. 本案事實<sup>1</sup>

本案原告為義大利公司 Centro Europa 7 S.r.l.（下稱 Centro Europa）和其法定代理人 Francescantonio Di Stefano。

依據 1997 年第 249 號法律，義大利政府在 1999 年 7 月 28 日發給原告公司全國性無線電視播放的許可執照，賦予該公司建置並經營類比電視網的權利。該執照明文規定 Centro Europa 有權獲得覆蓋全國 80% 地區的三個頻道。

關於頻道分配事宜，該許可執照也清楚指出，依照 1998 年的國家頻道分配方案，該公司必須在 24 個月內建立符合傳播主管機關所制定之指派計畫和調整計畫要求的設備。

自 2000 年起，Centro Europa 多次向行政法院提起訴訟，主張該公司並未獲得任何頻道的分配。第一組訴訟程序最後以 2008 年國務委員會(Consiglio di Stato)的判決為終點。該判決宣稱 Centro Europa 的頻道分配應延遲至主管機關完成前述的調整計畫之時。

然而該調整計畫一直到 2008 年 12 月才實施。在此之前，義大利政府採取了一連串的過渡措施，不斷展延現有電視頻道的頻道使用權，從而導致了 Centro Europa 徒有執照但在 2009 年 6 月

---

<sup>1</sup> 節錄自判決第 8-48 段。

30 日之前無法執行轉播業務的結果。

與此同時，Centro Europa 在 2003 年 11 月向地方行政法院發動第二組行政訴訟，主張政府應賠償該公司因為未獲頻道分配所受到的損害。國務委員會停止審判，等待歐盟法院對相關的歐盟條約規定、歐盟指令和歐洲人權公約第 10 條作出解釋。歐盟法院在 2008 年 1 月作出裁判，認為義大利國會有利於現存舊電視頻道商的決定，造成了新頻道商的損害。

依據前述的歐盟法院判決，國務委員會主張該委員會無法代替義大利政府分配頻道，所以指示義大利政府進行處理；另外也裁定相關部會必須支付該公司 1,041,418 歐元，以賠償該公司對於未獲頻道分配所失利益的合理期待。最後，國務委員會也認定：Centro Europa 因為相關行政機關之過失而未獲頻道分配，因此受有損害。但是只在義大利憲法法院判決國會必須立法允許執照持有人開始轉播的 2004 年 1 月 1 日起，該損害方能獲得金錢賠償。

## II. 本案相關內國法與實務 [略]

### 判決理由

#### I. 先決觀察 [略]

#### II. 政府的先決異議 [略]

#### III. 是否違反公約第 10 條之規定

100. 原告公司主張其表意自由，尤其是傳播資訊與思想的自由受到侵害。該公司指謫，政府在將近十年的期間內並未分配類

比無線電視轉播所需的頻道。此種對 1997 年第 249 號法律和憲法法院 1994 年第 420 號判決和 2002 年第 466 號判決的違反，以及義大利廣電市場中的雙寡頭壟斷(duopoly)，牴觸了公約第 10 條的規定…[下略]。

111. 政府反對前述主張。

### A. 程序問題

112. 系爭起訴並非公約第 35 條第 3 項第 a 款規定中顯無理由的情形，也不符合其他不予受理的要件。因此應予受理。

### B. 實體問題

#### 1. 兩造和第三方參與人的見解

##### (a) 原告公司

113-115. 原告公司主張，其權利受到義大利立法、行政、司法部門之多項行為和決定的侵害。這些對其權利的干預，因為法規可預見性的欠缺，並不符合「以法律定之」和「民主社會所必要」的要求。前述各項過渡性的規範確認了暫時性的處理方式，而有利於廣電市場上的現有廠商 (Meltex Ltd and Movsesyan, Glas Nadezhda EOOD, Anatoliy Elenkov)。

##### (b) 政府

116-125. 義大利政府強調，1999 年發予原告公司的許可執照，並不包含獲得頻道分配的權利。根據 2001 年 1 月 23 日的第 5 號法規命令以及 2001 年 3 月 20 日的第 66 號法律，原告公司可以購買轉播頻道，但原告公司並未採取相關行動。原告公司亦未參與 2007 年的全新投標程序。義大利政府也主張，原告公司之所以未獲頻道未分配，乃是因為有限的全國和地區性類比頻道必須進行全面重整，而且眾多在 1999 年投標失敗的廠商在向法院提起訴

訟後，獲得了毋須執照即可依照舊有規定繼續轉播的權利。在轉型至數位電視的過程中，依據 2003 年 352 號法規命令和 2004 年 112 號法律的規定，這些過渡性規範將於 2004 年 5 月 27 日失效。另外，歐盟法院認為並無檢驗公約第 10 條是否遭到違反的必要，而且原告公司——基於國務委員會之裁判——已在 2008 年 12 月 11 日被分配到在數位轉型中空出來的第 8 頻道。義大利為了避免壟斷和混亂的危險，必須一步步地去調和全國和地方頻道，並且平衡新舊經營者的利益。許可執照賦予原告公司有受到法律保障的地位，特別是購得頻道的權利。而原告公司目前已經透過一系列的頻道向用戶提供包含恐怖片 and 成人電影在內的多樣節目內容，雖然必須使用解碼器。

### (c) 第三方參加人

126-128. 開放社會基金會(Open Society Justice Initiative)比較了義大利、法國、德國和英國的媒體多元性規範，並且指出，許多歐洲國家都禁止或限制了政治人物和政黨對於廣電媒體節目內容的控制權力。本案是義大利廣電媒體固有明顯缺陷的冰山一角。如果歐洲人權法院認為本案有牴觸公約第 10 條的情事存在，則應該要求義大利採取保障廣電體系多元性的一般性措施。

## 2. 法院意見

### (a) 影音媒體多元性的一般原則

129. 本院認為此處應該簡短介紹本院判決先例所建立起的，影音媒體領域中的多元性要求。如同本院多次強調的，沒有多元性就沒有民主。且民主的存續仰仗於言論的自由。在不傷害民主本身的前提下，容許人民提出並辯論不同的政治見解，即便是質疑當今國家組成的言論，正是民主的本質(*Manole and Others v. Moldova*, no. 13936/02, § 95, ECHR 2009; *Socialist Party and Others v. Turkey*, 25 May 1998, §§ 41, 45 and 47, Reports 1998-III)。

130. 要在民主社會中保障真正的影音媒體多元性，不能只是維持多個頻道的存在或是潛在經營者進入市場的抽象可能性，而必須進一步有效確保潛在經營者進入市場的機會，以此確保整體節目的內容多樣性，並盡可能反映社會中的不同意見。

131. 公約第 10 條所保障的言論自由，是民主社會的重要基礎和民主社會發展的根本要件 (*Lingens v. Austria*, 8 July 1986, § 41, Series A no. 103)。新聞自由以及其他資訊媒體的自由，乃是公眾用以了解和評價政治人物的最佳手段。新聞媒體的任務在於傳達關於政治戲碼和公益議題的訊息和思想。此項任務也符合了公眾知的權利 (*Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, § 49, Series A no. 24, and *Lingens*, 同上, §§ 41-42)。

132. 在此脈絡之下，廣播和電視等影音媒體就具有特殊的重要性。基於其經由聲音影像傳播訊息的能力，廣電媒體經常擁有比平面媒體更為直接而強烈的影響力。廣播電視作為閱聽人家宅私密空間中尋常娛樂來源的功能，更加强了此種效果。

133. 正因為言論之目的是在傳播（公眾有權得知的）公益性資訊和思想，容許社會中的有力政經團體擁有影音媒體中的支配地位，並得以對媒體經營者施加壓力甚而限制其編輯自由，將會損傷受公約第 10 條保障之言論自由在民主社會中的基礎性地位。當前述的有力團體是國家或公營電視台時，亦同。因此，讓公營電視台壟斷可用頻道的執照系統，基於其限制性的本質，除非有急迫的必要性存在，並無法獲得正當性 (*Informationsverein Lentia and Others*, 同上, § 39)。

134. 本院認為，在影音媒體這種敏感領域裡，國家在不干預

(non-interference)的消極義務之外，也負有採取適當立法及行政手段以有效保障多元性的積極義務。在本案這種國家影音媒體市場被雙寡頭壟斷的情況下，積極手段更顯應當。這裡應該特別提到的是，歐洲理事會部長會議在 2007 年 1 月 30 日所作成關於媒體多元性和媒體內容多樣性的決議中(CM/Rec(2007)2)明白宣示了：「為保障並主動促進思想、意見和文化多樣性的多元表達，各會員國必須調整其現行規範框架，尤其是媒體所有權的相關規定。也必須採取任何可確保媒體透明性和結構多元性，並有益於達成傳播內容多樣性的必要管制與財政措施。」

135. 本案涉及義大利各行政機關是否干預了原告公司「傳播資訊與思想」之權利；若然，該干預行為又是否符合「以法律定之」、追求一或多個正當目的以及「在民主社會中所必要」等要件的問題(*RTBF v. Belgium*, no. 50084/06, § 117, ECHR 2011)。

(b) 是否有干預存在

136. 本院曾明白宣示，拒絕發給電台和電視台執照的處分，是對公約第 10 條所保障權利的干預 (*Informationsverein Lentia and Others*, § 27; *Radio ABC v. Austria*, 20 October 1997, § 27, Reports 1997-VI; *Leveque v. France* (dec.), no. 35591/97, 23 November 1999; *United Christian Broadcasters Ltd v. the United Kingdom* (dec.), no. 44802/98, 7 November 2000; *Demuth v. Switzerland*, no. 38743/97, § 30, ECHR 2002-IX; and *Glas Nadezhda EOOD and Anatoliy Elenkov*, cited above, § 42)。該項駁回處分，是在針對個別申請的程序或是在招標程序中作成，並不影響其定性 (*Meltex Ltd and Movsesyan*, 同上, § 74)。

137. 但本案情況並非拒絕發給執照。原告公司在 2000 年 7 月 28 日的招標程序中已經獲經營類比電視台的執照。但在未獲頻

道分配的情況下，原告公司在 2009 年 6 月 30 日前都無法進行轉播。

138. 本公約的目的不是在提供理論或表面上的權利保護，而是為權利提供具體而有效的保障 (*Artico v. Italy*, 13 May 1980, § 33, Series A no. 37)。未獲頻道分配的事實，使原告公司在將近十年間都無法實際經營廣電業務，而讓執照喪失價值和效用。所以「未分配」的行為就構成重大障礙，也構成對原告公司「傳播資訊與思想」權利的干預。

(c) 干預是否「以法律定之」

(i) 一般原則

139. 公約第 10 條第 1 項第 3 句賦予國家有採取執照制度以管制廣電在地區和技術層面上的組成方式。執照的發給也取決於系爭頻道的本質、在全國、區域和地方層次的潛在受眾、特定受眾之權利與需求，以及衍伸自國際法律規範的義務等諸多考量。而此種管制必須具有「法律」基礎(*United Christian Broadcasters Ltd*, 同上, and *Demuth*, 同上, §§ 33-35)。

140. 公約第 10 條第 2 項中的「以法律定之」用語，不僅要求系爭行為擁有內國法的法律基礎，也要求系爭法律具有關係人可理解並得預見其後果的品質。然而，內國法的解釋和適用，主要乃是各國機關，特別是法院的職權(*VgT Verein gegen Tierfabriken*, 同上, § 52; *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 52, ECHR 2000-V; *Gawęda v. Poland*, no. 26229/95, § 39, ECHR 2002-II; and *Maestri v. Italy* [GC], no. 39748/98, § 30, ECHR 2004-I). However, it is primarily for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply domestic law (see *Kruslin v. France*, 24 April 1990, § 29, Series A no. 176-A, and *Kopp v. Switzerland*, 25 March 1998, § 59,



*Reports* 1998-II)。

141. 「以法律定之」的其中一項要求，是可預見性 (foreseeability)。因此，除非該規範具有讓人民知道如何措其手足的充足明確性，否則就不能被稱為「法律」；詳言之，人民（必要時可透過適當協助）必須能夠預見其行為——在合理情境脈絡下——可能產生的後果。這裡的後果不必是百分之百的可預見：這在經驗上是不可能的。由此可知，雖然確定性是應予達成的目標，但它也過度僵固，而法律卻必須能夠順應變遷的現實環境。因此，許多法律都不免採用了多少具有模糊性的用語，而其解釋和適用就成為實務上的問題 (*The Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), 26 April 1979, § 49, Series A no. 30; *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 40, Series A no. 260-A; and *Rekvényi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, § 34, ECHR 1999-III)。

142. 內國立法——當然不可能規範到每一個具體事件——的明確性程度，在很大程度上取決於系爭法律的內容、所規範之領域以及規範對象的人數和地位 (*RTBF*, cited above, § 104; *Rekvényi*, cited above, § 34; and *Vogt v. Germany*, 26 September 1995, § 48, Series A no. 323)。

143. 具體來說，當一項規範提供了某種不受國家恣意干預的保障，或防止了某種不利於系爭個人之限制行為的擴張適用，該規定就具有本公約所要求的「可預見性」 (*Tourancheau and July v. France*, no. 53886/00, § 54, 24 November 2005)。

(ii) 前項原則在本案中的適用

144. 所以在本案中，本院就必須判斷，關於取得執照之原告公司要如何獲得頻道分配之條件和程序的義大利法律，是否具有

充分的明確性。這個問題對於本案這種涉及進入影音市場條件的立法尤其重要。

145. 義大利主管機關根據 1997 年第 249 號法律，在 1999 年 7 月 28 日發給原告公司一張許其建立經營類比性電視台並執行全國性無線電視播放業務的執照。執照中也指出，頻道的分配應依據 1998 年 10 月 30 日制定的國家頻道分配方案為之，而原告公司有 24 個月的時間將設備升級至符合相關規定的要求。但是，如同在多項內國法院判決所言，在相關機關制定調整計畫並且執行頻道分配方案之前，原告公司根本無法實現此項義務。在此種情況下，本院認為原告公司應可合理期待相關單位至遲會在 1999 年 7 月 28 日起算的 24 個月之內完成用以管制無線電波播放行為的手段措施。那麼一旦原告公司完成設備升級，就有權進行電視節目的轉播。

146. 然而，頻道分配計畫遲至 2008 年 12 月才公布，而原告公司到了 2009 年 6 月 30 日才正式獲得一個播放頻道。其間有許多公司仍然可以繼續使用這些依據分配方案本該進行分配的頻道。國務委員會認為前述情況乃是基於立法者的決定。本院在此將簡短檢視這些立法決定。

147-150. 本院認為，原告公司基於 1997 年第 249 號法律可以預期，系爭的過渡規定在 1998 年 4 月 30 日後不會損及新執照持有者的權利。但是 2001 年 3 月 20 日公布的第 66 號法律卻把過渡規定的期限延長到數位電視的全國頻道分配方案通過為止。義大利憲法法院在 2002 年 12 月 31 日判決有線和衛星電視業務的轉換必須在 2003 年 12 月 31 日前完成。但是 2003 年第 352 號法規命令和 2004 年第 112 號法律卻又規定了新期限，讓受到過渡規定所保障的現有電視台不必在分配方案公布前交還頻道。

151. 這一連串法規的適用，導致了頻道占用和排除新頻道商參與數位電視建置的結果。而這些法令以義大利通傳機關完成數位電視頻道發展調查和全國頻道分配方案作為過渡規定失效的條件，更是讓人完全無法預期事件的發生時間。因此本院贊同歐盟法院關於系爭法規效果的見解：

「…2004 年第 112 號法律不只是賦予現有經營者使用頻道的權利，而是…在未限制現有經營者之過渡保障規定的適用期限，也未要求其在轉換至數位電視時交還頻道的情況下，排他性地保障其頻道權利。」

152. 因為過渡規定的範圍和期限不夠清楚精確，系爭法規就不具有明確性。

153. 此外，義大利國務委員會所援引的歐盟法院也指出，義大利立法者的一連串過渡規定對現有頻道商有利，而導致了阻礙新頻道商（如原告公司）進入類比電視轉播市場的結果，即使新頻道商領有執照時亦同。

154. 綜上所述，系爭義大利法規欠缺清晰度和精確性，而原告公司——即使在義大利憲法法院和歐盟法院判決之後——無法明確預見何時會獲得頻道的分配並開始進行執照所許可的業務。因此系爭義大利法令不具備本院判決先例所認知的明確性。

155. 此外義大利政府也並未遵守執照——根據 1997 年第 249 號法律和憲法法院判決——所訂定的期限，因而違背了原告公司的期望。義大利政府也並未證明原告公司擁有有效敦促政府機關遵守法律和憲法法院判決的有效手段。所以原告公司沒有對抗政府

恣意的有效保障。

(d) 結論

156. 就結論而言，由於原告公司經由公開招標程序而取得執照後，在超過 10 年的時間內無法從事廣電業務，所以本院認為本案所適用的法規不具歐洲人權公約所要求的可預見性，同時也剝奪了原告公司依據民主社會中法治國原則所享有的，抵抗〔國家〕恣意的保障手段。這項缺陷也特別導致了影音媒體市場競爭縮減的結果，所以國家也違反了建立有效保障媒體多元性之立法及行政規範的積極義務。

157. 根據以上說明，本院認為本案具有違反公約第 10 條的情事。

158. 基於前項結論，本院毋須繼續檢視本案是否抵觸公約第 10 條第 2 項的其他要件，亦即過渡規定之延長是否追求正當目的，而又是否為民主社會所必要的問題。

IV. 是否違反公約第 14 條之規定 [略]

V. 是否違反第 1 議定書第 1 條之規定

163. 原告公司另外主張其受歐洲人權公約第 1 議定書第 1 條所保障的財產權受到侵害……。

164. 原告公司主張在其取得全國性廣電經營執照之後，有將近 10 年的時間無法行使該項權利，而義大利法院判予原告的損害賠償金額，並非其「財產權」全額。

165. 義大利政府反對此項主張。

## A. 程序問題

166. 法院首先必須確定，原告公司是否享有公約第 1 議定書第 1 條定義下的財產，以及該規定在本案中有其適用。

### 1. 兩造見解

#### (a) 政府

167-169. 義大利政府主張：發給原告公司的執照並不當然保障原告公司有獲得政府分配頻道的權利，因此原告公司對於頻道的取得並無正當的期待(*legitimate expectation*)。此外對於原告公司的頻道分配請求，義大利內國法院也已經宣告不予受理 (*Kopecký v. Slovakia* [GC], no. 44912/98, § 50, ECHR 2004-IX)。最後，本訴訟的標的並非頻道的分配，而是義大利法院判給而原告公司認為不足的損害賠償。

#### (b) 原告公司

170. 原告公司反駁：近用和使用頻道的權利是行使表意自由和從事經濟活動的要件，因此具有財產價值，而屬於公約第 1 議定書第 1 條意義下的財產。

### 2. 法院意見

#### (a) 一般原則

171. 公約第 1 議定書第 1 條中的「財產」概念是具有自主意義的概念，不限於有體財產權，也獨立於內國法的形式分類。具有財產價值的特定權利和利益也同樣可能是「財產權」，而被認為是公約第 1 議定書第 1 條定義下的「財產」。在個案中必須審視，根據整體脈絡原告公司是否取得了受到公約第 1 議定書第 1 條保障的顯著法律地位 (*Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 1999-II; *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 100, ECHR 2000-I; and *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 129, ECHR

2004-V)。

172. 公約第 1 議定書第 1 條只適用於個人的現有財產。因此，除非已取得或是確定可支付，否則未來的所得不能構成「財產」。另外，期待長久無法真正行使之財產權能再次受到承認的單純希望，也並非公約第 1 議定書第 1 條所認定的「財產」。因為條件未成就而消滅的條件式請求亦然(*Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic* (dec.) [GC], no. 39794/98, § 69, ECHR 2002-VII)。

173. 但在特定情境之下，「正當的期待」擁有受公約第 1 議定書第 1 條保障的財產價值。舉例而言，如果財產性利益以請求的形式存在，那麼當該利益具有充分的內國法依據（例如受到該管法院的確定裁判）時，當事人就有「正當的期待」。但如果內國法的解釋和適用具有爭議，而當事人所提出的論點最後被法院駁回，此時就不存在正當的期待(*Kopecký*, 同上, § 50)。

(b) 前項原則在本案中的適用

174. 本案原告公司自 1999 年 7 月 28 日起持有全國性的電視業務執照，享有建立並經營類比電視的許可。義大利各級行政法院認為，原告公司並沒有獲得頻道分配的個人權利(*diritto soggettivo*)，只有正當的利益(*interesse legittimo*)，也就是在符合公共利益前提下受到間接保障的個人地位。因此原告公司只有要求義大利政府依據內國法和歐盟法院所訂標準去處理頻道分配事宜的請求權 (Regional Administrative Court's judgment of 16 September 2004, and the *Consiglio di Stato*'s decision no. 2622/08 of 31 May 2008)。

175. 如同本院在涉及公約第 10 條的部分所述，根據執照文義

和當時的法律規範，原告公司可以合理期待政府當局必須在 1999 年 7 月 28 日起算的 24 個月內採取其轉播業務所必要的法律措施。一旦原告公司完成符合規定的設備升級，就應當有轉播電視節目的權利。所以原告公司對此擁有「正當的期待」。誠然，如同義大利政府所言，各級行政法院駁回了原告公司獲得頻道分配的請求，然而此項法院判決並不包含對原告公司實體主張的駁斥，而毋寧是源自於義大利法院禁止行政法院代替行政機關採取特定措施的一般法律原則。

176. 另外，歐盟法院在 2008 年 1 月 31 日的判決中作出了下列宣稱：

「…此處必須指出的是，歐體條約第 49 條所規定在廣電轉播領域中透過歐盟電子通訊服務與網路及其相關設備與服務之全新共同法律框架所執行的服務自由，所要求的不僅僅只是轉播許可的發給，也包含了轉播頻道的分配。沒有轉播頻道，經營者就無法進入電視轉播市場，從而無法有效行使這項受到歐體保障的權利。」

177. 本院同意前項論述。此外依據本院的判決先例，商業經營執照的撤銷也構成對於公約第 1 議定書第 1 條所保障財產權的干預 (*Tre Traktörer AB v. Sweden*, 7 July 1989, § 53, Series A no. 159; *Capital Bank AD v. Bulgaria*, no. 49429/99, § 130, 24 November 2005; *Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd v. Poland*, no. 51728/99, § 49, 28 July 2005; and *Bimer S.A. v. Moldova*, no. 15084/03, § 49, 10 July 2007)。儘管本案中的執照未被撤銷，但本院認為，在未獲得頻道分配的情況下，該執照被剝奪了實體內容。

178. 因此本院認為涉及執照使用的利益構成財產利益，受到公約第 1 議定書第 1 條的保障 (*mutatis mutandis*, *Tre Traktörer AB*,

§ 53)。

179. 原告公司對於持執照經營類比電視網之財產利益的正當期待，是構成實體利益的充分基礎，屬於公約第 1 議定書第 1 條第 1 句意義下的「財產」。因此該規定在本案中有其適用(*mutatis mutandis*, *Stretch v. the United Kingdom*, no. 44277/98, §§ 32-35, 24 June 2003, and *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi v. Turkey (no. 2)*, nos. 37646/03, 37665/03, 37992/03, 37993/03, 37996/03, 37998/03, 37999/03 and 38000/03, § 50, 6 October 2009)。

180. 原告公司針對公約第 1 議定書第 1 條的訴訟並非公約第 35 條第 3 項第 a 款所規定顯無理由的情況，也不具備其他的不受理理由。所以該訴訟應予受理。

## B. 實體問題

### 1. 兩造見解

#### (a) 原告公司

181-183. 原告公司主張義大利政府的行為應被評價為公約第 1 議定書中的徵收。義大利政府不但未曾分配頻道給原告公司，也拒絕讓原告公司經過正規公開招標程序而獲得的執照生效。這和任何公共利益無涉，純粹只是在服務特定經營者的私人利益。此外，這項徵收也不符合「依據法律所規定條件」的要求。原告公司在內國層級所獲得的補償也無法反映被徵收財產的價值。要計算因為機會喪失所造成的所得損害，法院不僅必須考慮頻道分配的遲延，也必須考慮原告公司——在 1999 年市場遠較今日侷限的情況下——無法和其他經營者進行競爭的情境脈絡。義大利國務委員會只計算了 2004 年後的損害，而忽視了其他 5 年期間的損害。



(b) 政府

184. 義大利政府駁斥申請人之主張，並且反對本件訴訟的「融資」本質。

2. 法院意見

185. 公約第 1 議定書第 1 條的財產權保障，包含了三種不同的規則(*James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, § 37, Series A no. 98, and *Beyeler*, 同上, § 98)：

「第 1 條規則，明定在第 1 項第 1 句，規定了財產之和平享有的普遍性原則；第 1 項第 2 句所規定的第 2 條規則，涉及了財產權的剝奪及其條件；第 2 項中的第 3 條規則，承認了締約國有權為了追求公共利益而管制財產的利用。這 3 條不同規則並非毫無關聯。第 2 條及第 3 條規則是干預財產權和平享有的特殊類型，因此必須從第 1 條規則的角度來加以建構。」

186. 原告公司主張本案中其財產受到剝奪，但本院不能接受此項論點。原告公司經營類比電視網的實體利益並未遭到徵收，如同事實所展現的，原告公司現在能夠轉播電視節目。但是，原告公司從事執照所許可行為的機會受到一連串主要目的在於延遲其開業日期的措施所影響；從本院的角度來看，這是一種控制財產利用的手段，而必須從公約第 1 議定書第 1 條第 2 項的觀點來加以審查。

187. 公約第 1 議定書第 1 條中首先、也是最重要的要求是，國家對於財產權的所有干預行為，必須以法律定之。詳言之，該條第 2 項承認，在遵循「法律」的前提下，國家有權利限制財產的利用。這項合法性原則也預設了系爭內國法規定在適用上具有充分的清晰性、精確性和可預見性(*mutatis mutandis*, *Broniowski*, 同上 § 147)。

188. 但是，本院在先前關於公約第 10 條的論證中已經指出，本案中對於原告公司的權利干預行為並不具有受到本院判決先例所認定的，充分可預見的法律基礎。在公約第 1 議定書第 1 條的規範討論中，本院也會得出相同的結論，而認為此時存在公約第 1 議定書第 1 條的違反。

189. 前項結論讓本院毋須繼續審查公約第 1 議定書第 1 條的其他要件是否被滿足，尤其是原告公司「財產」的管制是否「合乎公共利益」的問題。

VI. 是否違反公約第 6 條第 1 項之規定 [略]

VII. 是否違反公約第 41 條之規定 [略]

Vajić 法官協同意見（略）

Sajó、Karakaş 和 Tsotsoria 法官共同提出、Steiner 法官部分加入之部分不同意見（略）

Popović 和 Minović 法官共同提出之部分不同意見（略）

Steiner 法官之不同意見（略）

### 【附錄：判決簡表】

審判庭	大法庭
裁判形式	判決
語言	英文，法文
案名	<i>Case of Centro Europa v. Italy</i>

案號	38433/09
重要等級	1
被告國家	義大利
裁判日期	2012/6/7
裁判結果	公約第 10 條；原告公司獲得 1 千萬歐元的賠償
相關公約條文	第十條；第十條第一項；第十條第二項；第四十一條
不同意見	有
系爭內國法	1997 年第 249 號法律；2001 年第 66 號法律；2003 年第 352 號法規命令；2004 年第 112 號法律
本院判決先例	<i>Lithgow and Others v. the United Kingdom</i> (8 July 1986, § 102, Series A no. 102) ; <i>Jahn and Others v. Germany</i> [GC], nos. 46720/99, 72203/01 and 72552/01, § 94, ECHR 2005-VI ; <i>Scordino v. Italy</i> (no. 1) ([GC], no. 36813/97, § 103, ECHR 2006-V ; <i>Cocchiarella v. Italy</i> ([GC], no. 64886/01, ECHR 2006-V) ; <i>Musci v. Italy</i> ([GC], no. 64699/01, ECHR 2006-V).
關鍵字	言論自由、新聞自由、媒體多元性、財產權、民主社會所必要