

Zarzut organizacji pozarządowej, iż została pozbawiona możliwości emisji uznanego za polityczny płatnego postu w radiu i telewizji

Animal Defenders International przeciwko Wielkiej Brytanii (wyrok – 15 kwietnia 2013r., Wielka Izba, skarga nr 48876/08)

Organizacja pozarządowa Animal Defenders International (Międzynarodówka obrońców Zwierząt) ("ADI") z siedzibą w Wielkiej Brytanii mająca m.in. na celu ochronę zwierząt przed cierpieniem, prowadzi kampanie przeciwko wykorzystywaniu zwierząt w handlu, nauce i rozrywce starając się doprowadzić do zmian, w tym prawnych i wpływać na opinię publiczną i parlamentarną. Ze względu na swoje cele organizacja ta nie mogła być zarejestrowana jako organizacja dobroczynna.

W 2005 r. ADI rozpoczęła kampanię pod hasłem „Mój kumpel ssak naczelny” będącą wyrazem sprzeciwu wobec przetrzymania i pokazywania zwierząt naczelnych w ogrodach zoologicznych i cyrkach oraz używanie ich w reklamach telewizyjnych. Jako część tej kampanii chciała nadać spot telewizyjny, w którym były umieszczone obok siebie zdjęcia skrzepowanych łańcuchami w klatkach: dziewczyny i szympansa. Przedstawiła go do akceptacji Urzędowi ds. Zezwoleń na Nadawanie Reklam (BACC), który miał ocenić jego zgodność z odpowiednimi przepisami i regulacjami. BACC wydał opinię negatywną zwracając uwagę na polityczny charakter celów ADI. Oznaczało to, że obowiązywał ją zakaz reklamowania się w radiu i telewizji na podstawie art. 321 ust. 2 ustawy o komunikowaniu się z 2003 r. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez sąd w grudniu 2006 r. a następnie – w marcu 2008 r.- przez Izbę Lordów. Izba Lordów stwierdziła w szczególności, że obowiązujący w prawie brytyjskim zakaz reklamy politycznej był usprawiedliwiony, bo chodziło o niedopuszczenie do wypaczenia debaty publicznej przez podmioty dysponujące znacznymi środkami finansowymi. Wybór dokonany przez ustawodawcę nie był więc niezgodny z art. 10 Konwencji. Reklama ADI mogła być i była natomiast dostępna w Internecie.

W skardze do Trybunału ADI zarzuciła, że bezpodstawnie odmówiono jej możliwości nadania w radiu i telewizji płatnej reklamy politycznej (art. 10 Konwencji).

Zarzucony zakaz oznaczał bezspornie ingerencję w prawo chronione w art.10, która była przewidziana przez prawo i podjęta w uprawnionym celu ochrony praw innych osób. Przy ocenie, czy była konieczna w społeczeństwie demokratycznym Trybunał przypomniał zasady ogólne podsumowane w wyroku *Stoll v. Szwajcaria* (z 10 grudnia 2007r.) i powtórzone ostatnio w sprawie *Mouvement raëlien suisse v. Szwajcaria* (wyrok z 13 lipca 2012r.).

Przypomniał również zasady odnoszące się do pluralizmu mediów audiowizualnych wymienione ostatnio w wyroku *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano v. Włochy* (z 7 czerwca 2012r.):

“Jak często podkreśla, nie może być demokracji bez pluralizmu. Demokracja rozwija się dzięki wolności wypowiedzi. Do jej istoty należy możliwość proponowania rozmaitych programów politycznych i debaty nad nimi, nawet jeśli kwestionują one sposób aktualnej organizacji państwa. Nie mogą one jednak szkodzić demokracji (...). Media audiowizualne takie jak radio i telewizja mają tu do odegrania rolę szczególnie ważną(...). Sytuacja umożliwiająca uzyskanie przez silną grupę ekonomiczną lub polityczną dominacji nad mediami audiowizualnymi i w ten sposób wpływu na nadawców oraz ewentualne ograniczanie ich wolności redakcyjnej osłabia fundamentalną rolę wolności wypowiedzi

zwłaszcza, jeśli ma ona służyć przekazywaniu informacji i idei dotyczących ogólnego interesu” (...). W takim wrażliwym sektorze jak media audiowizualne w uzupełnieniu swego negatywnego obowiązku nieingerencji państwo ma obowiązek stworzenia odpowiednich ram ustawowych i administracyjnych gwarantujących skuteczny pluralizm. Jest to pożądane, zwłaszcza gdy – tak jak w tej sprawie – krajowy system audiowizualny ma charakter duopolu (...). Mając to na uwadze, należało odnotować, że w zaleceniu w sprawie pluralizmu mediów i zróżnicowania zawartości programowej (2007/2) Komitet Ministrów potwierdził, że ochrona i aktywne promowanie pluralizmu idei i opinii oraz różnorodności kulturowej wymaga od państw członkowskich odpowiedniego przystosowania istniejących regulacji, zwłaszcza dotyczących własności mediów, oraz działań administracyjnych i finansowych wymaganych dla zagwarantowania przejrzystości mediów, ich strukturalnego pluralizmu i zróżnicowania zawartości programowej”.

Trybunał podkreślił ponadto, że względu na znaczenie przedmiotu ochrony art.10, państwo jest ostatecznym gwarantem pluralizmu.

W związku z kwestią granic swobody oceny Trybunał przypomniał, że są one uzależnione od wielu czynników. Określa je typ wypowiedzi wchodzący w grę. W związku z tym przypomniał, że art.10 ust.2 pozostawia niewiele miejsca na ograniczenia debaty w kwestiach interesu publicznego. Swoboda ta jest również węższa z powodu ważnego interesu społeczeństwa demokratycznego w zachowaniu przez prasę żywotnej roli publicznego obserwatora: wolność prasy i innych mediów informacyjnych zapewnia bowiem społeczeństwu jeden z najlepszych środków ujawniania i formowania opinii na temat idei i zachowań politycznych liderów. Do prasy należy przekazywanie informacji i idei w sprawach interesu publicznego a społeczeństwo ma prawo je otrzymywać.

Trybunał musi więc skrupulatnie badać proporcjonalność ograniczenia możliwości wypowiedzi medialnej w telewizji na temat budzący ogólne zainteresowanie. W tej sprawie należało odnotować, że gdy organizacja pozarządowa zwraca uwagę na kwestie interesu publicznego, odgrywa rolę publicznego obserwatora o znaczeniu podobnym do prasy. Z tego powodu swoboda państwa w kontekście problemów wchodzących tu w grę była zasadniczo wąska.

Po rozważeniu wszystkich wcześniej wymienionych czynników Trybunał musiał ocenić, czy racje przedstawione na usprawiedliwienie zakazu były istotne i wystarczające oraz czy ingerencja odpowiadała “pilnej potrzebie społecznej” i była proporcjonalna do realizowanego uprawnionego celu. W związku z tym stwierdził, że jego zadanie nie polega na zastępowaniu władz krajowych ale na kontroli, w świetle całości sprawy, podejmowanych przez nie decyzji w granicach posiadanej swobody.

Strony w tej sprawie zgodziły się, iż można uregulować kwestię reklamy politycznej w drodze środka o charakterze ogólnym, ale nie co do jego zakresu. Trybunał przypomniał, że państwo może - nie naruszając Konwencji - wprowadzić takie środki, które miałyby zastosowanie do sytuacji wcześniej zdefiniowanych niezależnie od faktów konkretnej sprawy - nawet, jeśli w indywidualnych przypadkach mogłoby to doprowadzić do niekorzystnych rezultatów. Wbrew twierdzeniu skarżącego należy odróżniać środek o charakterze ogólnym od uprzedniego ograniczenia konkretnej indywidualnej wypowiedzi.

Trybunał badał konieczność środka o charakterze ogólnym w rozmaitych kontekstach takich, jak polityka ekonomiczna i społeczna oraz pomoc socjalna, sfera rent i emerytur; regulacje wyborcze, czynne prawo wyborcze więźniów, umożliwienie więźniom sztucznego

zapłodnienia, niszczenie zamrożonych zarodków ludzkich, pomoc w samobójstwie, a także zakaz reklamy religijnej.

Z orzecznictwa wynika, że ocena proporcjonalności środka ogólnego wymaga wcześniejszego przyjrzenia się wyborom ustawowym, z których on wynika. W tym kontekście szczególne znaczenie ma jakość parlamentarnej i sądowej kontroli konieczności jego wprowadzenia, w tym posiadany przez władze margines swobody oceny. Istotne jest również ryzyko nadużyć w przypadku jego złagodzenia. Ocena w tym zakresie należy jednak w pierwszej kolejności do państwa. Ustawodawca uznał środek o charakterze ogólnym za bardziej skuteczny na drodze do osiągnięcia uprawnionego celu niż przepis, na podstawie którego ocena i decyzja byłaby uzależniona od okoliczności konkretnego przypadku. Ta druga sytuacja mogłaby rodzić ryzyko znacznej niepewności, sporu, kosztów oraz dyskryminacji i arbitralności. Stosowanie środka ogólnego do faktów sprawy obrazuje jednak jego praktyczny wpływ i w rezultacie ma istotne znaczenie przy ocenie jego proporcjonalności. Oznacza to, że im bardziej przekonujące jest generalne uzasadnienie środka o charakterze ogólnym, mniejsze znaczenie ma jego oddziaływanie w konkretnym przypadku.

W tym przypadku nie chodziło - jak sugerowali skarżący – o to, czy regulacje powinny być mniej restrykcyjne albo – w istocie - czy państwo potrafiło przekonać, że bez takiego zakazu nie dałoby się osiągnąć uprawnionego celu. Chodziło raczej o to, czy decydując się na środek o charakterze ogólnym i zachowując w tym zakresie równowagę, ustawodawca działał w granicach posiadanej swobody.

Rząd wskazywał na potrzebę ochrony procesu wyborczego jako części porządku demokratycznego. Powołał się na wyrok w sprawie *Bowman v. Wielka Brytania* (z 19 lutego 1998r.), w którym Trybunał zgodził się z koniecznością ustawowej kontroli debaty publicznej ze względu na związane z nią ryzyko dla prawa do wolnych wyborów. Skarżący uważali jednak, że tamta sprawa dotyczyła ograniczenia obowiązującego w okresie przed i w trakcie wyborów. Chociaż ryzyko dla pluralistycznych debat publicznych, wyborów i procesu demokratycznego jest wyraźniejsze w okresie wyborczym, z wyroku w sprawie *Bowman* nie wynikało, aby było ono obecne tylko w takich okresach, bo swobodna i pluralistyczna debata publiczna ustawicznie nadaje życie procesowi demokratycznemu. Również we wspomnianym wcześniej wyroku *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano v. Włochy*, Trybunał nie sugerował, iż istnienie obowiązku państwa interwencji w celu zagwarantowania skutecznego pluralizmu w sektorze audiowizualnym było ograniczone do konkretnego okresu.

Istotne było tu przypomnienie o bogactwie różnic historycznych, kulturowych i politycznych w Europie powodującym, że do każdego państwa należy formowanie własnej wizji politycznej. Ze względu na ich bezpośredni i ciągły kontakt z żywotnymi siłami swoich krajów, swoimi społeczeństwami i ich potrzebami, władze ustawodawcze i sądowe są najlepiej przygotowane do oceny konkretnych trudności w zabezpieczeniu porządku demokratycznego w państwie. Jego władzom należało więc pozostawić pewną swobodę w sferze skomplikowanych ocen o kluczowym znaczeniu dla wyborów ustawodawczych wchodzących w tej sprawie w grę.

Obie strony kierowały się tym samym celem, a więc zachowania swobodnej i pluralistycznej debaty w sprawach interesu publicznego a bardziej ogólnie – uczestnictwa w procesie demokratycznym. Trybunał musiał więc z jednej strony rozważyć prawo ADI do przekazywania informacji i idei w sprawach interesu ogólnego, które ogół jest uprawniony otrzymywać, a z drugiej pragnienie władz ochrony demokratycznej debaty i procesu

demokratycznego, aby nie mogły ich zdeformować silne grupy finansowe mające uprzywilejowany dostęp do wpływowych mediów. Trybunał przyznał, że mogą one uzyskiwać konkurencyjne korzyści z płatnej reklamy i w ten sposób zredukować swobodną i pluralistyczną debatę, której państwo pozostaje ostatecznym gwarantem. Regulacja debaty w radiu i telewizji w sprawach interesu publicznego może więc być konieczna w rozumieniu art.10 ust.2 Konwencji. Należało jedynie rozważyć, czy zakaz nie był za daleko idący, biorąc pod uwagę jego wskazany cel i margines swobody państwa.

W związku z kwestią proporcjonalności kwestionowanego środka ogólnego Trybunał zbadał w pierwszej kolejności kontrole - parlamentarną i sądową – konieczności jego przyjęcia. Obie miały w tej sprawie ważne znaczenie.

Od lat 1950 – tych kwestionowany zakaz był integralną częścią regulacji dotyczących warunków działania radia i telewizji w Wielkiej Brytanii. Ciąła parlamentarne badały potrzebę jego utrzymania biorąc pod uwagę aspekty kulturalne, polityczne i prawne w ramach szerszego systemu regulacji odnoszących się do radia i telewizji w sferze wypowiedzi związanych z interesem publicznym. Wszystkie ciała zaangażowane w ten proces uznały zakaz za konieczną ingerencję w prawa zagwarantowane w art.10.

Te szczególne kompetencje parlamentu oraz szerokie konsultacje w sprawie zgodności tego zakazu wyjaśniały stopień szacunku sądów krajowych do decyzji parlamentu o wprowadzeniu zakazu. Sąd Wyższy i Izba Lordów dosyć szczegółowo rozważyły jego proporcjonalność, przeanalizowały wchodzące w grę orzecznictwo Trybunału i zasady, oceniły znaczenie w tym kontekście wyroku w podobnej sprawie Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Szwajcaria (z 28 czerwca 2001r.) i starannie go zastosowały. Wszyscy sędziowie obu instancji zgodzili się z celem zakazu i przesłankami, jakimi kierował się ustawodawca definiując jego konkretny zakres. Uważali, że była to konieczna i proporcjonalna ingerencja w prawa skarżącego na podstawie art.10 Konwencji.

Wyczerpujące i ważne oceny ze strony ciał parlamentarnych i sądów skomplikowanego systemu regulującego polityczny przekaz w radiu i telewizji w Wielkiej Brytanii miały dla Trybunału duże znaczenie, podobnie jak pogląd, iż środek o charakterze ogólnym był konieczny, aby zapobiegać deformacji istotnej debaty w interesie publicznym i w ten sposób osłabianiu procesu demokratycznego.

Ważne – zdaniem Trybunału – było również to, aby zakaz pozostawał w granicach tego, co było konieczne w związku ze ryzykiem deformacji, któremu państwo starało się zapobiegać ograniczając do minimum ingerencję w prawo do wypowiedzi. Obejmuje on więc jedynie reklamy - z powodu ich w sposób dorozumiany stroniczej natury, i to płatne - ze względu na zagrożenie brakiem ze względów finansowym równości dostępu oraz polityczne – bo chodzi o samo sedno procesu demokratycznego. Ogranicza się tylko do niektórych mediów (radio i telewizja) uważanych za najbardziej wpływowe i drogie i stanowiące powód wchodzącego tu w grę systemu regulacji. Duże znaczenie przy ocenie proporcjonalności restrykcji miały ich granice. ADI mogła bowiem korzystać z szeregu mediów alternatywnych.

ADI twierdziło, że ograniczenie zakazu tylko do radia i telewizji było nielogiczne ze względu na porównywalną siłę oddziaływania nowszych mediów takich jak Internet. Trybunał uważał jednak za spójne zróżnicowanie wynikające ze szczególnego wpływu mediów audiowizualnych. W szczególności Trybunał potwierdził ich bezpośredni i silny efekt wzmocniony spełnianą nadal przez radio i telewizję funkcją rodzinnego źródła rozrywki w zaciszu domowym. Poza tym, wybory cechujące korzystanie z Internetu i mediów

społecznościowych oznaczają, że informacje z nich nie są w takim samym stopniu zsynchronizowane ani nie mają wpływu podobnego do informacji z radia i telewizji. Niezależnie więc od znacznego rozwoju w ostatnich latach Internetu i mediów społecznościowych, nie ma dowodów, aby w Wielkiej Brytanii wystarczająco poważnie uległ zmianie wpływ mediów nowych i mediów audiowizualnych, aby mogło to ograniczyć potrzebę utrzymywania w stosunku do tych drugich specjalnych rozwiązań prawnych.

W ocenie ADI reklama w radiu i telewizji przestała być droższa niż w nadawana w innych mediach. Trybunał uważał, że wystarczyło odnotować, iż nadawanie reklam w radiu i telewizji nadal było przywilejem, z czego reklamodawcy i nadawcy zdawali sobie sprawę i za co reklamodawcy byli gotowi płacić duże kwoty, daleko wykraczające poza te, na jakie byłoby stać większość organizacji pozarządowych chcących uczestniczyć w debacie publicznej.

ADI uważało także, że dla kwestii proporcjonalności kwestionowanego zakazu nie miało znaczenia zapewnienie bezpłatnego czasu antenowego partiom politycznym przy takich okazjach, jak wybory czy referendum. Zdaniem Trybunału w przypadku tych ciał - będących najbardziej centralną częścią procesu demokratycznego – kontrolowane złagodzenie zakazu było istotnym elementem oceny, czy w przypadku środka o charakterze ogólnym została zachowana równowaga systemu jako całości, nawet jeśli nie wpływał on na indywidualną sytuację skarżącego stowarzyszenia.

Zdaniem ADI rząd mógł ograniczyć zakres zakazu zezwalając na reklamy podobnych grup poza okresami kampanii wyborczych. Wątpliwości dotyczące mniej restrykcyjnego zakazu zostały rozważone przez ciała parlamentarne i sądy i podkreślone przez rząd przez Trybunałem. Chodziło o ryzyko nadużyć i arbitralności. Ustalenie jego istnienia należy w pierwszej kolejności do władz krajowych. Trybunał uważał, że mogły one rozsądnie obawiać się, że proponowane złagodzenie zakazu mogłoby doprowadzić do tego, że bogate podmioty działałyby przykrywką tworzonych specjalnie w tym celu organizacji społecznych. Ograniczenia finansowe reklam mogłyby być obchodzone przez bogate podmioty w drodze tworzenia dużej liczby podobnych grup gromadzących w ten sposób dla siebie czas reklamowy. Trybunał uważał również za zasadną wątpliwość, czy środkiem prowadzącym do osiągnięcia uprawnionego celu mógłby być zakaz zależny od rodzaju reklamodawców i reklam. W takich przypadkach, ze względu na jej skomplikowany charakter, kontrola może prowadzić do niepewności, sporów, kosztów i zwłoki oraz zarzutów dyskryminacji i arbitralności. Są to powody, które mogą usprawiedliwiać wybór środka o charakterze ogólnym. Rząd miał więc uzasadnione powody do obaw, czy proponowana alternatywna opcja była realna i czy nie narażałaby na szwank zasady bezstronności nadawania będącej kamieniem węgielnym kwestionowanego systemu regulacji.

Trybunał podkreślił brak zgody między państwami na poziomie europejskim dotyczącej sposobu uregulowania kwestii dotyczących płatnej reklamy politycznej w radiu i telewizji. Przypomniał, że sytuacja taka może przemawiać za trochę szerszą niż normalnie swobodą państwa w przypadku ograniczeń wypowiedzi w sprawach interesu publicznego. Mimo możliwej tendencji do odchodzenia od szerokich zakazów, istnieje niewątpliwie duża różnorodność środków stosowanych przez państwa Konwencji dla uregulowania reklam politycznych. Odzwierciedlają one bogactwo różnic rozwoju historycznego, różnorodności kultur, myśli politycznej i w rezultacie ich demokratycznej wizji. Brak zgody w tej dziedzinie doprowadził do sytuacji, w której Komitet Ministrów Rady Europy – rozważając w latach 1999 i 2007 kwestie płatnej reklamy politycznej w radiu i telewizji - zrezygnował z zalecenia poszukiwania w tej materii wspólnego stanowiska. Brak zgody oznacza, że szersze muszą

być również granice swobody państw przy wprowadzaniu ograniczeń dotyczących wypowiedzi w kwestiach interesu publicznego.

Wreszcie, Trybunał nie uważał, aby w tej sprawie wpływ zakazu przeważał nad wymienionymi wcześniej przekonującymi argumentami przemawiającymi za środkiem o charakterze ogólnym. Zauważył również, że ADI miało dostęp do innych mediów i przypomniał, że stopień i rodzaj dostępu do nich ma kluczowe znaczenie przy ocenie proporcjonalności ograniczeń. W szczególności ADI mogło uczestniczyć w programach dyskusyjnych radiowych lub telewizyjnych o charakterze politycznym (innych niż płatne reklamy), a także reklamować się w radiu i telewizji w sprawach niepolitycznych, gdyby w tym celu stworzyło oddział zajmujący się działalnością dobroczynną a koszty tego były możliwe do udźwignięcia. Ważna była możliwość reklamowania się przez ADI w mediach innych niż radio i telewizja, w tym drukowanych, Internecie (w tym mediach społecznościowych) oraz przez publiczne demonstracje, plakaty czy ulotki. Nawet, jeśli nie zostało wykazane, że w Wielkiej Brytanii Internet z jego mediami społecznościowymi ma większy wpływ niż media audiowizualne, są to silne narzędzia komunikowania się mogące poważnie pomóc ADI w osiągnięciu jego celów.

Trybunał uznał racje przedstawione przez władze na usprawiedliwienie zakazu reklamowania się przez skarżącego za istotne i wystarczające. Nie mógł on więc być uznany za nieproporcjonalną ingerencję w prawo stowarzyszenia do wolności wypowiedzi. Nie doszło do naruszenia art.10 Konwencji (stosunkiem głosów dziewięć do ośmiu).

Sędziowie, którzy znaleźli się w minimalnej mniejszości sprzeciwili się m.in. zastosowaniu w tej sprawie – w ich mniemaniu - podwójnego standardu w kontekście Konwencji w sytuacji, gdy w podobnej – wspomnianej wcześniej - sprawie przeciwko Szwajcarii (VgT Verein gegen Tierfabriken) dotyczącej ogólnego zakazu reklamy politycznej Wielka Izba Trybunału doszła do odmiennych wniosków. Zakwestionowali sposób myślenia większości, z którego – w ich ocenie - wynikało w pewien sposób, że ograniczenie wypowiedzi politycznych lub w kwestiach interesu publicznego łatwiej da się usprawiedliwić w przypadku środka o charakterze ogólnym. Ich zdaniem nic w tej sprawie nie sugerowało, aby stan demokracji w Wielkiej Brytanii wymagał dalszego obowiązywania szerokiego zakazu płatnej reklamy politycznej.

Uwagi:

Debata o granicach możliwych restrykcji określonych wypowiedzi politycznych w radiu i telewizji, która w tym wypadku głęboko – jak rzadko – podzieliła sędziów.