

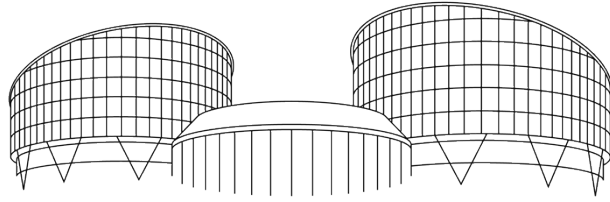


EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Savjet Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2013. godina. Ovaj prevod urađen je uz pomoć Fonda za ljudska prava Savjeta Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund) i nije obavezujući za Sud. Više informacija može se pronaći u punoj izjavi o autorskim pravima na kraju ovog dokumenta.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

VELIKO VIJEĆE

**PREDMET *ANIMAL DEFENDERS INTERNATIONAL* PROTIV
UJEDINJENOG KRALJEVSTVA**

(Predstavka br. 48876/08)

PRESUDA
[Izvodi]

STRAZBUR

22. april 2013. godine

Ova presuda je pravosnažna ali može pretrpjeti redaktorske izmjene.

U predmetu *Animal Defenders International* protiv Ujedinjenog Kraljevstva,

Evropski sud za ljudska prava zasijedajući u Velikom vijeću u sastavu:

Dean Spielmann, Predsjednik,
Nicolas Bratza,
Françoise Tulkens,
Josep Casadevall,
Nina Vajić,
Ineta Ziemele,
Elisabeth Steiner,
Päivi Hirvelä,
George Nicolaou,
András Sajó,
Zdravka Kalaydjieva,
Mihai Poalelungi,
Nebojša Vučinić,
Kristina Pardalos,
Vincent A. De Gaetano,
Julia Laffranque,
Helen Keller, sudije,
i Michael O'Boyle, Zamjenik sekretara,

nakon vijećanja bez prisustva javnosti održanog 7. marta 2012. godine i
20. februara 2013. godine,
donosi sljedeću presudu usvojenu 20. februara 2013. godine:

POSTUPAK

1. Predmet je pokrenut predstavkom (br. 48876/08) protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske koju je 11. septembra 2008. godine Sudu po članu 34 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) podnijela organizacija *Animal Defenders International* - nevladina organizacija (u daljem tekstu: NVO) sa sjedištem u Londonu (u daljem tekstu: Podnosilac predstavke).

2. Podnosioca predstavke pred sudom je zastupala g-đa T. Allen, advokat sa praksom u Londonu. Vladu Ujedinjenog Kraljevstva (u daljem tekstu: Vlada) zastupala je njihova zastupnica, g-đa A. Sornarajah, iz Kancelarija za vanjske poslove i poslove komonvelta.

3. Podnosilac predstavke žalio se na zabranu plaćenog političkog oglašavanja predviđenu članom 321(2) Zakona o komunikacijama iz 2003. godine.

4. Predstavka je dodijeljena Četvrtom odjeljenju Suda (Pravilo 52 stav 1 Poslovnika Suda). Dana 21. januara 2011. godine Sud je odlučio da o

predstavci obavijesti Vladu. Takođe je odlučeno da se o prihvatljivosti i meritumu predstavke odlučuje u isto vrijeme (član 29 stav 1). Dana 29. novembra 2011. godine Vijeće je odlučilo da nadležnost prepusti Velikom vijeću.

5. Sastav Velikog vijeća utvrđen je u skladu sa odredbama člana 27 stavovi 2 i 3 Konvencije i Pravilom 24 Poslovnika Suda.

6. Podnosilac predstavke i Vlada predali su svoja zapažanja o prihvatljivosti i meritumu predmeta.

7. Održana je javna rasprava u Zgradi ljudskih prava u Strazburu dana 7. marta 2012. godine (Pravilo 29 stav 3). Pred Sud su istupili:

– *u ime Vlade*

g. A. SORNARAJAH,	<i>Zastupnik,</i>
g. M. CHAMBERLAIN,	<i>advokat,</i>
g-đa. E. VAN HEYNINGEN,	
g-đa. S. WHITE,	<i>savjetnici;</i>

– *u ime podnosioca predstavke*

g. H. TOMLINSON QC,	
g. A. O'NEILL QC,	<i>advokat,</i>
g-đa. T. ALLEN,	<i>savjetnik,</i>
g-đa. J. CREAMER,	<i>Predsjednik organizacije koja je podnijela predstavku.</i>

Sud je saslušao obraćanje g. Chamberlaina i g. Tomlinsona.

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

8. Nevladina organizacija koja je podnijela predstavku bavi se kampanjama protiv korišćenja životinja u komercijalne, naučne i zabavne svrhe i pokušava da postigne izmjene u zakonodavstvu i javnoj politici i da, sa tim ciljem, utiče na mišljenje javnosti i parlamenta.

1. Zabranjeno televizijsko oglašavanje

9. 2005. godine podnosilac predstavke započeo je kampanju pod nazivom 'Moj drug je primat' (*My Mate's a Primate*) koja je bila usmjerena protiv držanja i izlaganja primata i njihovog korišćenja u televizijskim reklamama. Kao dio kampanje podnosilac predstavke želio je da emituje televizijsku reklamu od 20 sekundi. Predložena reklama počinjala je slikom životinjskog kaveza u kome bi se postepeno iz sjenke

pojaviła djevojka okovana u lance. Zatim se su se na praznom ekranu pojavljivale tri poruke jedna za drugom: "Šimpanza je mentalne dobi četvorogodišnjaka"; "Iako imamo 98% isti genetski sastav, oni su ipak u kavezima i zlostavljamo ih da bi nas zabavljali "; i "Ako želite da saznate više o tome kako da nam pomognete da to zaustavimo, naručite obrazovno-informativni paket od £10". U završnom kadru na mjestu djevojke nalazila se šimpanza.

10. Predložena reklama predata je Centru za odobravanje emitovanja reklama (Broadcast Advertising Clearance Centre - BACC) da bi se provjerilo da li je u skladu sa nadležnim zakonodavstvom. Dana 5. aprila 2005. godine BACC je odbio da odobri reklamu. Ciljevi podnosioca predstavke bili su "u potpunosti ili u najvećoj mjeri političke prirode" tako da je emitovanje ove reklame zabranjeno po članu 321(2) Zakona o komunikacijama iz 2003. godine (u daljem tekstu: Zakon iz 2003. godine). Ova odluka potvrđena je 6. maja 2005. godine. Bilo je i još uvijek je moguće ovu reklamu pogledati na internetu.

2. *Visoki sud ([2006] EWHC 3069)*

11. Dana 19. oktobra 2005. godine podnosilac predstavke pokrenuo je postupak u kome je tražio da se donese odluka o nekompatibilnosti po članu 4 Zakona o ljudskim pravima, tvrdeći da je zabrana političkog oglašavanja na televiziji i radiju koja je izrečena po Zakonu iz 2003. godine nespojiva sa članom 10 Konvencije. Jedino sporno pitanje bilo je da li ta zabrana može da se smatra "neophodnom u demokratskom društvu".

12. U ime države dostavljena je izjava Generalnog direktora iz Ministarstva kulture, medija i sporta od 16. decembra 2005. godine. U njemu je navedeno da je nepristrasnost temeljno obilježje regulatornog režima koji se primjenjuje u radio-difuziji i objašnjeno je zašto se smatra da je političko oglašavanje nespojivo sa nepristrasnošću. Takođe je kroz opis procesa revizije koji je počeo 1999. godine (v. stavove 37-55 ove presude) objašnjeno da je manje restriktivna zabrana bila neizvodiva u praksi i navedeno da su konsultovani nadležni organi koji su zabranu podržali. U izjavi se konstatuje da je to odgovor na argumente podnosioca predstavke. Kontrole radio-difuznih medija bile su opravdane zbog jedinstvene prirode medija koga je želio da upotrijebi podnosilac predstavke i zato što je on imao na raspolaganju i druge medije. U izjavi se pominju druge države koje imaju slične pravne odredbe (Irska, Danska, Švedska i Norveška), i zaključuje se da u zemljama koje dozvoljavaju plaćeno političko oglašavanje, postoje "značajni praktični problemi" u vođenju takvog sistema, posebno da se garantuje ravnopravan pristup svim strankama kada je na političkoj sceni više stranaka, gdje stranke/emiteri zaobilaze pravila o vremenskim/finansijskim ograničenjima za plaćeno oglašavanje i gdje je došlo do konfuzije oko toga što zapravo predstavlja "političko" oglašavanje.

13. Dana 4. decembra 2006. godine Visoki sud (sudije Auld i Ousley) odbacio je zahtjev podnosioca predstavke. Oba sudije smatrali su da je zabrana široko definisana. Sudija Ousley naveo je da ona obuhvata "kontinuitet političkih aktivnosti i različiti intenzitet - od aktivnosti političke partije u vrijeme izbora do rada nepolitičkih organa na ostvarivanju javnog interesa u bilo koje vrijeme koje je od posebnog interesa". Iako je politički izraz izuzetno cijenjen oblik izražavanja, oba sudije našli su da je navedno zadiranje opravdano.

14. Oba sudije odbili su pozivanje na predmet *VgT Verein gegen Tierfabriken protiv Švajcarske* (br. 24699/94, ECHR 2001-VI) za koji su našli da zavisi od konkretnih činjenica predmeta. Sudija Auld smatrao je da se u Zakonu iz 2003. godine nalazi niz karakteristika koje ne postoje u šemi o kojoj je riječ u predmetu *VgT*, uključujući i manje strogu kontrolu vremena emitovanja i sadržaja političkih i izbornih emisija. Oni su se pozvali na kritiku presude u predmetu *VgT* u presudi *R (ProLife Alliance) protiv BBC* ([2003] UKHL 23), gdje je sudija Ousley našao da nije moguće prepoznati osnov presude u predmetu *VgT*. Oba sudije izrazili su sumnju u relevantnost presude u predmetu *Murphy protiv Irske* (br. 44179/98, ECHR 2003-IX (izvodi)): ona se nije odnosila na političko oglašavanje, a zapažanja koja su u toj presudi iznesena nisu ih uvjerila da polje slobodne procjene za ograničavanje političkog oglašavanja može biti manje nego kod vjerskog oglašavanja.

15. Oba sudije istakli su da sudovi treba da budu oprezni kada je riječ o politici i zakonodavnim odlukama Parlamenta. Sudija Auld istakao je da:

“...se u pitanjima društvenog i političkog suda, obično može očekivati da izvršni i zakonodavni organi države ugovornice - naročito zakonodavni - imaju bolje i sigurnije razumijevanje njenih demokratskih potreba i praktičnih aspekata nego što to ima Sud u Strazburu ili sudovi te države. U tome je osnova ideje popustljivosti, koja, pod ovim ili onim imenom, i dalje postoji kao oprez naših sudova da ne zadiru previše lako u politike vlada ili zakonodavne šeme parlamenata i njihovo sprovođenje. Taj oprez vodi ka širenju, a ne ka sužavanju polja slobodne procjene / područja diskrecionog suda države ugovornice u ovom kontekstu, kao što to može biti slučaj i u kontekstu drugih važnih i osjetljivih pitanja koja su specifična za tradiciju države ugovornice, i koja su vlasti te države - kao irske vlasti u slučaju *Murphy* - posebno upućene i kvalifikovane da ocijene.

U ovom slučaju Parlament Ujedinjenog Kraljevstva odlučio je da uvede zabranu na političko oglašavanje koja je ograničena na radio-difuzne medije zbog toga što je percepcija da oni imaju veću moć od drugih medija i da zbog toga imaju veći potencijal da dovedu do poremećaja demokratskog procesa koje bi mogli uzrokovati interesi bogatih. Možda je to moglo drugačije da se riješi, ali da li sud treba da sudi o tome, kada se, kao što je ovdje slučaj, suočava sa širokom i izuzetno autoritativnom podrškom koju uživa ova parlamentarna šema?”

Sudija Auld kasnije će zaključiti da je Parlament djelovao u okviru svog diskrecionog prava odlučivanja.

Sudija Ousley naveo je da se Visoki sud nije oslonio samo na dokaze koje je imao pred sobom pošto "iskustvo, stručnost i sud Parlamenta izražen u zakonodavstvu mogu da se uzmu kao potrebno opravdanje". Što se tiče opravdanosti zabrane, on je naveo:

"Ovdje je riječ o suprotstavljenim interesima i zakonodavac ima pravo i obavezu da postigne ravnotežu među njima, uzimajući u obzir način na koji, po njegovom predviđanju, grupe i partije mogu da iskoriste veći pristup radio-difuznim medijama koje tužilac traži za sebe i druge. ...

U tom smislu, jasno je da je Parlament izrazio dobro promišljen stav, nakon što je dobro analizirao implikacije člana 321 za ljudska prava. Ja dajem veliku težinu stavu Parlamenta koji je izražen na taj način i koji predstavlja dokaz da je ovo ograničenje potrebno. Uz to, ne radi se o izvršnom aktu, ni o podzakonskom aktu, već o primarnom zakonodavnom instrumentu protiv čijeg donošenja nije glasao nijedan poslanik. Parlament je znao za suprotstavljanje Profesora Barendta koje se baziralo na ljudskim pravima i za rezerve, na osnovu predmeta *VgT*, koje su izrazili Zajednički komitet za ljudska prava i Izborna komisija.

Ovom promišljenom stavu Parlamenta dajem veliku težinu i zbog same materije. Uticaj radio-difuznih medija na teme, okvir i intenzitet političke debate je nešto što malo ko može biti u boljoj poziciji da procijeni od onih koji se svakodnevno bave izbornim tijelom i interesnim grupama, bilo da bi uzeli u obzir njihov uticaj ili da bi na njega odgovorili ili mu se oduprijeli. Oni su u dobroj poziciji da znaju na koji način bi te grupe mogle da iskoriste različite stepene izmjene sadašnje zabrane. Ne može se osporiti da je Parlament, preko svojih poslanika i politički aktivnih lordova, u mnogo boljem položaju da dođe do suda o ovim pitanjima nego što su to sudije. Ovo nije oblast koja pripada sferi u kojoj sudije imaju više iskustva i stručnosti. A to se posebno, čak i sa više sigurnosti, može reći za sudije koji nisu domaći sudije.

Doživljam ove faktore kao nešto što pruža materijalnu dokaznu težinu za to da je upravo demokratski izabrani organ u poziciji da odluči kakva ograničenja su se pokazala neophodnima u javnom interesu. U suštini, moglo bi reći i drugačije - da je sama materija takva da daje mnogo prostora da se diskreciono pravo odlučivanja stavi u ruke Parlamenta.

Parlament je bez sumnje mogao da osmisli formulaciju koja bi predstavljala neku vrstu rješenja za svaki problem vezan za pitanje gdje da se povuče linija između različitih vrsta oglašivača ili reklama. Međutim, složenosti i neizbježna proizvoljnost bilo kog rješenja, kako se to može nazvati, prava su pitanja koja treba da uzme u obzir Parlament kada odlučuje o tome da li je potpuna zabrana emitovanja reklama jedini praktičan i pravičan odgovor."

Bez obzira na to da li je akt Parlamenta kojim se uvodi predmetna zabrana bio dokaz da je ta zabrana bila neophodna u oblasti u kojoj je Parlament stručan ili je to bio sud u oblasti gdje Parlamentu treba dati šire polje slobodne procjene, Sudija Ousley smatrao je da sudovi treba da poštuju odluku Parlamenta.

16. Uočivši da ne postoji relevantni konsenzus na evropskom nivou, sudija Auld naveo je da predati izvještaji vještaka nisu bili od velike pomoći, da ih je država iznijela samo zbog obaveze objelodanjivanja svih

dokaza i da se na njih nije pozivala. Sudija Ousley naveo je da je Visoki Sud dobio neki, ali ne sveobuhvatni, materijal o tome kako su neke druge države Savjeta Evrope i komonvelta riješile ovo pitanje. To nije bilo od velike koristi osim da se pokaže da postoji opšti konsenzus o tome da je u vrijeme izbora opravdana zabrana oglašavanja i da nema jasnog konsenzusa o tome da li je predmetna zabrana bila neophodna u vrijeme kada nisu bili izbori. Različite države donijele su svoje odluke o tome koja ograničenja su neophodna uzevši u obzir njihov konkretan politički senzitivitet i sisteme radio-difuzije. Nepostojanje konsenzusa možda je odraz tih različitih uslova koje su, kako i treba, bile dio donošenja suda zakonodavca o tome da li je ovaj stepen zabrane neophodan u demokratskom društvu ili nije.

17. I sudija Auld i sudija Ousley naglasili su obrazloženje za zabranu: da se sačuva integritet demokratskog procesa tako što će se obezbijediti da se radio-difuzni mediji ne koriste na pogrešan način u interesu bogatih a u korist određene političke agende. Sudija Ousley okarakterisao je ovu zabranu kao ograničenje koje ima za cilj da podrži demokratski proces, a ne kao zabranu zbog konkretnog prigovora na sadržaj. Oba sudije smatrali su legitimnim da se izdvoje radio-difuzni mediji pošto je njihov uticaj potencijalno bio snažniji: sudija Ousley je našao da ne mora da se debatuje o tome da su radio-difuzni mediji prodorniji i prisutniji od bilo kog drugog oblika medija. Što se tiče debate o tome da li je televizija bila skuplja od drugih medija, sudija Ousley izrazio je da smatra dovoljnim da prihvati da reklame na radio-difuznim medijima imaju prednost koje su svjesni oglašivači i emiteri i za koju bi oglašivači platili velike iznose novca koji je daleko izvan domašaja običnih grupa koje bi željele da učestvuju u javnoj debati.

18. I na kraju, oba sudije odbacili su argument da je ova zabrana bila nesrazmjerna jer je primijenjena van perioda izbora i na grupe kao što je podnosilac predstavke koje nisu bile vezane za partijsku politiku ili izbornu kampanju. Sudija Auld naglasio je da ne bi bila "principijelna ili logična razlika" da se ograniči zabrana na periode izbora. Oba sudije smatrala su da je vjerovatno da političko oglašavanje u radio-difuznim medijima van perioda izbora ima jednako očigledan uticaj na demokratski proces. U vezi sa tim, sudija Ousley konstatovao je da su radio-difuzni mediji sveprisutni, da kontroverzna demokratska pitanja mogu da nastanu u bilo koje vrijeme i da kupljeni uticaj može da utiče na promovisanje nekog zakona, odluku da se održe izbori ili njihov krajnji ishod. Oba sudije smatrali su da je praktično neizvodljivo, proizvoljno i potencijalno nepravično da se pokuša povući linija između političkih pitanja koja su partijska i drugih pitanja od javnog značaja: poremećaj političke debate može da ima mnoge oblike i može da obuhvata veliki niz različitih pitanja od javnog interesa i određena pitanja može biti teško kategorisati. Postojao je i rizik da takva distinkcija može da omogući političkim partijama da "po ugovoru angažuju" "ogranke

ili grupe pristalica da obavljaju njihovo političko oglašavanje. Takve grupe ne bi podlijegale ograničenjima.

19. Kao rezultat, Visoki sud odbio je da proglasi nespojivost sa članom 10.

3. *Dom Lordova ([2008] UKHL 15)*

20. Dana 12. marta 2008. godine Dom Lordova (Lord Bingham, Lord Scott, Baronessa Hale, Lord Carswell i Lord Neuberger) jednoglasno je odbio žalbu podnosioca predstavke.

21. Lord Bingham dao je vodeći sud. On je prepoznao da je, pošto je zabrana zadirala u političko izražavanje, standard opravdanosti koji je morala da poštuje država bio "visok", a polje slobodne procjene malo u srazmjeri sa tim. Cilj zabrane bio je sljedeći:

“28. Osnovno obrazloženje demokratskog procesa jeste da će, ukoliko se o suprotstavljenim stavovima, mišljenjima i politikama javno raspravlja i ukoliko su ona izložena javnoj analizi, dobro vremenom istisnuti loše, a istinito prevagnuti nad lažnim. Mora se pretpostaviti da će, ako joj se da vremena, javnost napraviti dobar izbor kada, u toku demokratskog procesa, ima pravo da bira. Ali, veoma je poželjno da uslovi za debatu budu što pravičniji. To se postiže kada se u javnoj debati različita mišljenja izražavaju, osporavaju, na njih se odgovara i o njima se debatuje. Dužnost je radio-difuznih medija da postignu taj cilj na nepristrasan način predstavljanjem izbalansiranih emisija u kojima se može javno diskutovati o svim legitimnim stavovima.”

22. Cilj nije postignut ako:

“...jaki interesi koji nisu po svojoj formi političke partije mogu da koriste moć novčanika da više istaknu stavove koji mogu biti istiniti ili lažni, atraktivni progresivnim umovima ili neatraktivni, korisni ili štetni. Rizik je da ciljevi koji su u suštini politički mogu da postanu prihvaćeni u javnosti ne zato što se u javnoj debati pokazalo da su ispravni već zato što je putem konstantnog ponavljanja javnost dovedena do toga da ih prihvati. Prava drugih, zbog čije zaštite može biti ispravno osmišljeno ograničenje ostvarivanja nečijeg prava na slobodno izražavanje, po mom sudu, obuhvata i pravo na zaštitu od potencijalne podvale partijskog političkog oglašavanja.”

Lord Bingham smatrao je da sva snaga ovog argumenta nije bila upotrijebljena u gore citiranoj presudi u predmetu *VgT*.

23. On je smatrao da jeo vako široka zabrana neophodna da se izbjegne rizik oglašavanja organizacija koje imaju nepoželjne ciljeve i konstatovao da ta mogućnost nije uzeta u obzir u presudi u predmetu *VgT*, ali da je prepoznata u gore citiranoj presudi u predmetu *Murphy*. To što je ova zabrana bila ograničena samo na radio-difuzne medije objašnjava se, kako je našao sudija Ousley, naročitom sveprisutnošću i moći koje imaju radio i televizija, faktorom koji je ovaj Sud prepoznao u presudi u predmetu *Jersild protiv Danske* (23. septembar 1994. godine, stav 31, Serija A br. 298) i u presudi u predmetu *Murphy*, iako je konstatovao da se čini da u presudi u predmetu *VgT* ovaj argument nije uzet u obzir.

24. Što se tiče pitanja da li bi se manje restriktivnom zabranom (regulisanom vremenom, učestalošću, izdacima ili prirodom i kvalitetom reklama) izbjegla prevara koja se želi izbjeći, Lord Bingham izrazio je stav da nije potrebno detaljno razmatrati tu mogućnost pošto bi, između ostalog, svaki manje restriktivan sistem mogao da se zaobiđe formiranjem malih grupa koje bi radile na ostvarivanju veoma sličnih političkih ciljeva; bilo bi ga teško primijeniti objektivno i koherentno; i radio-difuznim medijima bilo bi čak i teže da ispune svoju dužnost da budu nepristrasni. Iako je Zajednički komitet za ljudska prava (JCHR) tražio kompromisno rješenje, Vlada je cijnila da ne može da se nađe nikakvo pravično i izvodljivo kompromisno rješenje koje bi riješilo problem, "što je sud koji je prihvatio Parlament. Ne vidim razlog da se osporava taj sud". Sudu Parlamenta treba dati "veliku težinu" iz tri razloga. Prije svega, razumno je bilo očekivati da demokratski izabrani političari budu "posebno osjetljivi" na mjere koje su neophodne da se sačuva integritet demokratije. Drugo, iako je Parlament izrazio stav da je "moguće iako nije vjerovatno" da bi se zabranom mogao povrijediti član 10, ipak je odlučio da je prihvati zbog značaja koji je pripisivao kako zabrani tako i njegovom sudu, a to ne treba "olako odbaciti". Treće, zakoni se ne mogu praviti tako da se bave konkretnim predmetima, već moraju da odrede opšta pravila i Parlament treba da odluči gdje će se povući linija. čak i ako to neizbježno znači da bi teški predmeti ostali na pogrešnoj strani linije, "ne treba smatrati da se time pravila čine nevažećim ako, gledano u cjelini, donose dobro."

25. Činjenica da su podnosiocu predstavke bila na raspolaganju i druga sredstva komunikacije bila je "faktor određene težine" i po tome se ovaj predmet razlikovao od predmeta *Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (19. februar 1998. godine, *Izveštaji 1998-I*) gdje je utvrđeno da je sporna odredba dovela do potpune prepreke da podnosilac predstavke saopšti svoje stavove.

26. I na kraju, Lord Bingham konstatovao je da nije bilo jasnog konsenzusa među državama članicama o tome kako treba da se propisuju zakoni za emitovanje političkog oglašavanja. Ovaj Sud proširio je polje slobodne procjene u takvim slučajevima i sugerisao da je možda svaka država ponaosob najviše upućena da sudi o mehanizmima uzajamne provjere i kontrole koji su potrebni da se, u skladu sa članom 10, osigura integritet njene demokratije. Sud je odbacio žalbu, složivši se sa sudijom Ousley i, u suštinskim stvarima, sa sudijom Auld. Sud nije prihvatio stav Lorda Scotta da domaći sudovi mogu drugačije da tumače prava po Konvenciji nego ovaj Sud pošto domaći sudovi, ukoliko nema posebnih okolnosti, treba da prate svu jasnu i konstantnu sudsku praksu ovog Suda.

27. Lord Scott se složio sa Lordom Binghamom, dodajući dva komentara.

Prije svega, ova zabrana bi mogla dovesti do daljih zahtjeva po članu 10, s obzirom na njenu "izuzetnu" širinu: ona bi mogla da uskrati podnosiocu

predstavke mogućnost da da na emitovanje reklamu bez političkog sadržaja ili u potpunosti neutralnog sadržaja i da spriječi da podnositelj predstavke ‘pobije’ dozvoljeno komercijalno oglašavanje koje vrijeđa njegove principe. Kao rezultat, može biti aspekata u kojima članovi 319 i 321 nisu u skladu sa članom 10. Međutim, ovlaštenje da se proglasi nespojivost po članu 4 Zakona o ljudskim pravima diskreciono je. Opšte je pravilo da to ovlaštenje ne treba vršiti ukoliko okolnosti predmeta nisu pokazale da su predmetne zakonske odredbe “uticale na pravo podnosioca predstavke po Konvenciji... na način koji nije spojiv sa tim pravom” a hipotetički primjeri načina na koje zakonske odredbe mogu biti nespojive sa pravom po Konvenciji nisu bili dovoljni. Zaključak je bio da ova zabrana nije bila nespojiva sa pravom podnosioca predstavke po članu 10.

Drugo, nije bilo moguće pretpostaviti iz presude u predmetu *VgT* da se Sud neće složiti sa Domom Lordova u ovom predmetu. Sud u predmetu *Murphy* nije napravio razliku niti je kvalifikovao svoje obrazloženje u predmetu *VgT* i ta presuda Suda fokusirala se na konkretne činjenice svakog od ovih predmeta. Nije tu postojalo ništa više do mogućnosti nesaglasnosti između nalaza Doma Lordova i nalaza ovog Suda.

28. Baronica Hale svoj sud počela ističući da je kada se razmatrao ovaj predmet "u prostoriji bio slon" i to u vidu dominantnosti reklamiranja, ne samo na izborima već i u formiranju političkog mišljenja, u Sjedinjenim Državama. Ona je istakla ogromne iznose koji se troše i koji se moraju prikupiti za izbore u Sjedinjenim Državama. Nije bilo granice u Sjedinjenim Državama za iznos koji grupe koje žele da ostvare određeni pritisak mogu da potroše da bi prenijeli svoju poruku putem najmoćnijih i najprisutnijih medija koji su im dostupni.

29. Ona je nastavila tako što je opisala razlog za zabranu kao namjeru da se obebijedi da o Vladi i njenoj politici ne odlučuju oni koji mogu najviše da potroše:

“Naša demokratija ne bazira se samo na tome da jedna osoba ima jedan glas. Ona se bazira na stavu da svaka osoba jednako vrijedi... Želimo da svako bude u mogućnosti da donese svoju odluku o važnim aktuelnim pitanjima. Za to nam je potrebna slobodna razmjena informacija i ideja. Moramo da prihvatimo da neki ljudi imaju više sredstava za prenošenje svojih ideja nego neki drugi. Ali želimo da izbjegnemo velike poremećaje koje će donijeti neograničen pristup radio-difuznim medijima.

Dakle u ovom predmetu ne radi se samo o ograničenjima slobode izražavanja koja se mogu dozvoliti. Radi se o nalaženju ravnoteže između dvije najznačajnije komponente demokratije: slobode izražavanja i ravnopravnosti birača.”

30. Baronica Hale izrazila je stav, potpuno u saglasnosti sa razlozima koje je iznio Lord Bingham, da zabrana koja je postavljena u ovom predmetu nije bila nespojiva sa pravom podnosioca predstavke po članu 10. Upravo suprotno tome, ona je predstavljala:

“51. ... uravnotežen i srazmjeran odgovor na problem: oni mogu da traže da se njihovi argumenti prenesu na drugačiji način, ali ne na način kod koga postoji tako

veliki rizik da će se javna debata poremetiti u korist bogatih. Mora da postoji isto pravilo za istu vrstu oglašavanja, bez obzira na to za što se zalaže kampanja i bez obzira na to kolika sredstva imaju oni koji kampanju sprovode. Ne smijemo praviti razliku između ciljeva koje odobravamo i onih koje ne odobravamo. I u praksi ne možemo praviti razliku između malih organizacija koje moraju da se bore za svaki peni i onih bogatih koje imaju ogromne sume novca. Ograničavanje iznosa koji se mogu uložiti ili određivanje jednakih iznosa za sve neće funkcionisati...”

31. Ona je izrazila sumnju da se može primijeniti presuda Suda u predmetu *VgT* pošto je, kao i svaka presuda ovog Suda, ona bila specifično vezana za konkretne činjenice predmeta:

“52. ... Iako su ove organizacije bile slične, reklame su se u velikoj mjeri razlikovale: "jedite manje mesa" razlikuje se od poruke "pomozite nam da zaustavimo njihove patnje". Važni argumenti kojima je dato manje težine u predmetu *VgT* prihvaćeni su u predmetu *Murphy*. Ako ništa drugo, potreba da se postigne prava ravnoteža između suprotstavljenih interesa jača je u političkom nego u vjerskom kontekstu. Iako je politički govor važan, politička prava drugih jednako su važna u demokratiji. Pitanje je da li je zabrana, onako kako je primijenjena na ove činjenice, bila srazmjerna legitimnom cilju zaštite demokratskih prava drugih. Kako je Lord Bingham pokazao, Vlada i Parlament nedavno su ispitali sa određenom pažnjom da li je mogla da se postavi ograničenija zabrana i obezbijedi da ona funkcioniše i zaključili su da to nije bilo moguće. Odabrano rješenje dobilo je podršku svih stranaka. Parlamentari svih političkih opredjeljenja zauzeli su stav da je ova zabrana neophodna u demokratskom društvu. Svaki sud bio bi zastario kada bi zauzeo drugačiji stav po pitanju kao što je ovo. Možda ima prostora za argument na samim marginama ovog pravila, recimo, u zabrani svakog reklamiranja bilo koje vrste od strane političkog tijela, ili u zabrani svakog reklamiranja bilo koga o pitanjima koja su kontroverzna za javnost. Ali to ovdje nije slučaj.”

32. I na kraju, Baronica Hale složila se sa Lordom Binghamom (ne složivši se sa Lordom Scottom) da tačno tumačenje inkorporiranih prava po Konvenciji leži na kraju krajeva u rukama ovog Suda. Domaći sudovi treba da imaju "oprezan pristup" gdje ne smiju "da iskaču" ispred tumačenja Suda, već da "idu ukorak sa sudskom praksom Strazbura kako se ona razvija tokom vremena, ni manje ni više."

33. I Lord Carswell i Lord Neuberger odbacili su žalbu iz razloga koje je dao Lord Bingham.

II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

...

C. Zakon o komunikacijama iz 2003. godine (u daljem tekstu: Zakon iz 2003. godine), donesen u julu 2003. godine

1. Zabrana političkog oglašavanja

56. Zakon iz 2003. godine Parlament je donio jednoglasno. Njime su zamijenjeni postojeći regulatori jedinstvenim regulatorom za medije, telekomunikacije i radio komunikacije pod nazivom Kancelarija za komunikacije (OFCOM). Međutim, do 31. decembra 2007. godine Centar za odobravanje emitovanja reklama bio je zadužen za ispitivanje prije emitovanja i za odobravanje reklama predloženih za emitovanje.

57. Član 319(1) propisuje da OFCOM mora da odredi i da revidira standarde za postizanje utvrđenih ciljeva navedenih u članu 319(2) koji obuhvataju i cilj da se vijesti na televiziji i radiju prikazuju uz propisnu nepristrasnost i da se poštuje uslov nepristrasnosti koji se propisuje članom 320 i, nadalje, da se oglašavanje koje je u suprotnosti sa zabranom političkog oglašavanja ne uključuje u televizijske i radio servise.

58. Član 321(2) sadrži zabranu i predviđa da:

“(2) Za svrhe člana 329(2)(g) reklama krši zabranu političkog oglašavanja ukoliko je:

(a) reklama koja je ubačena od strane ili u ime tijela čiji su ciljevi u potpunosti ili uglavnom političke prirode;

(b) reklama koja je usmjerena ka ostvarivanju nekog političkog cilja; ili

(c) reklama koja je u vezi sa nekim industrijskim sporom.”

59. Član 321(3) definiše "ciljeve političke prirode i političke ciljeve" kao ciljeve koji obuhvataju:

“(a) uticaj na ishod izbora ili referenduma, u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negdje drugdje;

(b) dovođenje do promjene zakona u čitavom Ujedinjenom Kraljevstvu ili nekom njenom dijelu ili negdje drugdje ili uticaj na neki drugi način na zakonodavni proces u bilo kojoj zemlji ili teritoriji;

(c) uticaj na politike ili odluke lokalnih, regionalnih ili nacionalnih vlasti, u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negdje drugdje;

(d) uticaj na politike ili odluke lica na koja su prenesene javne funkcije zakonom Ujedinjenog Kraljevstva ili neke zemlje ili teritorije van Ujedinjenog Kraljevstva ili po takvom zakonu;

(e) uticaj na politike ili odluke lica na koja su prenesene funkcije putem ili po međunarodnim ugovorima;

(f) uticaj na javno mjenje o pitanjima koja su u Ujedinjenom Kraljevstvu stvarsukobljenih mišljenja u javnosti;

(g) promovisanje interesa neke partije ili neke druge grupe lica organizovane u Ujedinjenom Kraljevstvu ili negdje drugdje zbog političkih ciljeva.”

60. Shodno tome, zabrana se primjenjuje ne samo na oglašavanja sa političkom sadržinom, već i na organe koji su u cjelosti ili uglavnom političke prirode bez obzira na sadržinu njihovih reklama.

61. Član 321(7) predviđa izuzetak za reklame javnih službi koje daju ministarstva (dijelovi) vlade ili se daju u njihovo ime i za emisije kampanja političkih partija ili referendumskih kampanja određenih političkih partija (stav 64 ove presude). Političke partije u čije ime takvi programi mogu da se prave određuje OFCOM i mogu biti izabrane samo one partije koje su registrovane kod Izborne komisije.

2. Obaveza nepristrasnosti radio-difuznih medija: 3 mehanizma

62. Politička nepristrasnost predstavlja suštinsku karakteristiku zakonodavnog režima kojim se reguliše radio-difuzija od samog početka i ona se postiže trima mehanizmima. Prvi je zabrana plaćenog političkog oglašavanja.

63. Drugi je zakonska obaveza nepristrasnosti svih emitera. Član 320 Zakona iz 2003. godine nosi naziv "Posebni uslovi nepristrasnosti" i stavovi 1 i 2 glase:

“(1) Uslovi koji se propisuju ovim članom su –

(a) isključivanje, u slučaju televizijskih i radio servisa... iz emisija uključenih u bilo koji od tih servisa svih izražavanja stavova ili mišljenja lica koja pružaju taj servis o bilo kom od pitanja pomenutih u stavu (2);

(b) očuvanje, u slučaju svake televizijske emisije, teletekst servisa, nacionalnog radio servisa i nacionalne digitalnog servisa zvučnog programa, dužne nepristrasnosti na strani lica koje pruža servis, u odnosu na sva ta pitanja;

(c) sprečavanje, u slučaju svakog lokalnog radio servisa, lokalnog digitalnog servisa zvučnog programa ili radio servisa za čiju je sadržinu potrebna licenca, neopravdano jakog prisustva (u emisijama uključenim u servis) stavova i mišljenja posebnih lica i organa o bilo kom od tih pitanja.

(2) Ta pitanja su–

(a) pitanja političke ili industrijske kontroverze; i

(b) pitanja koja se odnose na sadašnju javnu politiku.”

64. Treći mehanizam jeste omogućavanje besplatnog emitovanja kampanja političkih partija, izbornih partijskih kampanja i referendumskih partijskih kampanja od strane emitera - mehanizam koji je dio regulatornog

okruženja od kada je počela radio-difuzija. Prvo takvo emitovanje na radiju bilo je 1924. godine, a na televiziji 1951. godine. Član 333 Zakona iz 2003. godine predviđa da licence za određene emitere moraju da propisuju uključivanje besplatnih programa i poštovanje Pravila OFCOM-a. Tim se pravilima reguliše emitovanje emisija političkih partija (nudi se najvećim partijama u vrijeme ključnih događaja u političkom kalendaru); emisija vezanih za partijske izbore (nudi se tokom izbornog perioda svakoj od najznačajnijih partija i manjim registrovanim partijama koje se bore za jednu šestinu ili više poslaničkih mjesta za koja se glasa na opštim izborima), te emisija u okviru referendumske kampanje (nudi se svakoj osnovanoj organizaciji u pripremi referenduma).

...

PRAVO

I NAVODNA POVREDA ČLANA 10 KONVENCIJE

76. Podnosilac predstavke žalio se po članu 10 na zakonsku zabranu plaćenog političkog oglašavanja na radiju i televiziji (u daljem tekstu: zabrana). Član 10, u svom relevantnom dijelu glasi:

“1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanje i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice...

2. Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.”

A. Prihvatljivost

77. Sud smatra da predstavka nije očigledno neosnovana u smislu člana 35 stav 3 (a) Konvencije. Sud dalje konstatuje da ona nije neprihvatljiva ni po kom drugom osnovu. Stoga ona mora biti proglašena prihvatljivom.

B. Meritum

78. Strane su se saglasile da je zabrana predstavljala zadiranje u pravo podnosioca predstavke po članu 10, da je to zadiranje "propisano zakonom" (članovima 319 i 321 Zakona iz 2003. godine) i da je ono imalo za cilj

očuvanje nepristrasnosti emitovanja o pitanjima od javnog interesa i, time, zaštite demokratskog procesa. Sud prihvata da to odgovara legitimnom cilju zaštite "prava drugih" na koji se odnosi član 10 stav 2 (*VgT Verein gegen Tierfabriken protiv Švajcarske*, br. 24699/94, stav 62, ECHR 2001-VI; i *TV Vest AS i Rogaland Pensjonistparti protiv Norvške*, br. 21132/05, stav 78, ECHR 2008 (izvodi)). Spor između strana se odnosio na to da li je zadiranje bilo "neopodno u demokratskom društvu" i Sud će sada ispitati to pitanje.

1. Argumenti podnosioca predstavke

79. Podnosilac predstavke naglasio je snagu konvencijske zaštite prava na političko izražavanje i izražavanje od javnog interesa, naveo je da je zadiranje o kome je riječ bilo široko definisano i našao da ono predstavlja oblik prethodnog ograničenja. Stoga je trebalo primijeniti malo polje slobodne procjene i strogu analizu (*VgT*, citirano u tekstu ove presude). "Nešto šire polje slobodne procjene" koje se pominje u *TV Vest* (citirano ranije u tekstu ove presude) bilo je relevantno samo u mjeri u kojoj je Država željela da se pozove na posebna obilježja svoje domaće situacije koja su na poseban način opravdavala uvedeno ograničenje (kao u predmetu *Murphy protiv Irske*, br. 44179/98, ECHR 2003-IX (izvodi)) a to nije bila situacija u ovom predmetu. Široko polje slobodne procjene koje su domaći sudovi dali zakonodavcu nije prikladno pošto je zakonodavac sastavljen od političkih partija koje su imale koristi od sporne zabrane.

80. Najznačajniji argument podnosioca predstavke bio je da je zabrana plaćenog političkog oglašavanja previše široka da bi bila srazmjerna i to iz sljedećih razloga.

81. Prije svega, zabrana je bila definisana preširoko. Iako je podnosilac predstavke prihvatio neophodnost zabrane tokom predizbornog perioda, on je smatrao da je nesrazmjerno tu zabranu zadržati i van tih perioda za društvene grupe koje se zalažu za određene ideje vezane za pitanja od javnog interesa. Zabrana koja bi pravila razliku između "politike partija" i društvenog zastupanja ideja vezanih za javne interese bila bi principijelna, izvodiiva i srazmjerna. Po mišljenju podnosioca predstavke, napravljena je razlika između ova dva pojma u članu 321 (3) Zakona iz 2003. godine i druge države su pravile tu razliku. Široka definicija neopravdano je ograničavala mogućnost malih grupa koje su sprovodile kampanje da stupe u interakciju sa građanima u vezi sa pitanjima od opšteg interesa. Ona je stvarala monopol u korist ustanovljenih političkih partija koje su imale pristup, doduše regulisan, radio-difuznim medijima putem besplatnih emitovanja za političke partije i tokom izbora. Ova zabrana je zato dovodila do poremećaja javne debate. I na kraju, bilo je finansijski teško osnovati dio organizacije koji bi se bavio dobrotvornim radom da bi se mogao koristiti za emitovanje reklama o nepolitičkim pitanjima tako da su se zabranom favorizovale organizacije koje su imale dobro finansijsko stanje.

82. Drugo, različiti pristup radio-difuznim i drugim medijima je bio nedokazan, neobjašnjiv i nepotreban. Vlada je pretpostavila da su radio-difuzni mediji jedinstveno moćni i skupi bez ikakvog dokaza, analize ili komparativnih studija. S obzorom na sve veći uticaj drugih oblika pervazivnih medija, postojali su uvjerljivi razlozi da se vjeruje da te ideje sada mogu biti pogrešne. Vlada se netačno oslonila na prethodne nalaze ovog Suda o moći audio-vizuelnih medija. U svakom slučaju, nije imalo smisla ograničiti pristup radio-difuznim medijima i dozvoliti pristup drugim moćnim i pervazivnim medijima. Kada bi radio-difuzni mediji bili posebno moćni, to bi bio razlog da se emituje politički govor, a kada ne bi više bili tako moćni u poređenju sa, recimo, internetom, opravdanje države za zabranu ne bi se održalo. Cilj vlade da spriječi da bogati i moćni otmu radio-difuzne medije nije bio postignut jer je svako (bogat i siromašan) bio isključen iz emitovanja, ali bogati su ipak mogli monopolizovati druge moćne medije.

83. Treće, srazmjernost opšte mjere trebalo je da bude testirana u odnosu na praktične i činjenične stvarne okolnosti svakog pojedinačnog predmeta i pokazana upravo njima. Pozivajući se na presudu u predmetu *VgT*, podnosilac predstavke naglasio je da ni on sam, a ni njegova reklama nisu smatrani nečim čemu se može prigovoriti, ali zabrana mu je porekla mogućnost da iznese važno pitanje od javnog interesa i da odgovori na emisije o primatima koje su već bile u javnom domenu.

84. Četvrto, nije još dokazano da je postojao rizik ugrožavanja nepristrasnosti emitovanja bez zabrane ili da su tri mehanizma za koja je rečeno da obezbjeđuju nepristrasnost u emitovanju zavisni jedan od drugog.

85. Podnosilac predstavke takođe je tvrdio da zabrinutost zbog manje restriktivnog sistema ne opravdava zadržavanje zabrane. Strah da će javnu debatu poremetiti bogate i moćne interesne grupe bio je pretjeran i nedokazan. Druge evropske države uspjele su da definišu druge regulatorne okvire koji su postigli željeni cilj bez neželjenih rezultata. Generalizacije koje su inspirisane Sjedinjenim Državama nisu bile primjenjive u Ujedinjenom Kraljevstvu.

86. Podnosilac predstavke smatrao je da relevantna sudska praksa (gore citirane presude u predmetima *VgT* i *TV Vest*, kao i u predmetu *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) protiv Švajcarske* (br. 2) [GC], br. 32772/02, 30. jun 2009. godine) bila direktno primjenjiva na njegov predmet i u njegovu korist. Reklame i oglašivači nisu bili uvredljivi; oglašivač nije bio moćan; a posebno u predmetu *TV Vest*, Sud je odbacio argumente Vlade Norveške i Ujedinjenog Kraljevstva o odluci da se usvoji opšta mjera za zaštitu javne debate od moćnih finansijskih grupa. Predmeti *VgT* i *TV Vest* nisu mogli da budu ograničeni samo na njihove činjenice. Bez obzira na to da li je podnosilac predstavke reagovao na neku debatu ili pokretao debatu, upravo je to što je izražavao javni interes bilo odlučujuće u predmetu *VgT* i trebalo je da bude tako i u ovom predmetu. Kako je ukazano

presudom *TV Vest*, posebna osjetljivost do koje je dovelo izražavanje vjerskih stavova značilo je da se može izdvojiti predmet *Murphy* kao drugačiji. Štaviše, argument da je presuda u predmetu *VgT* bila pogrešna nije bio ubjedljiv: ta presuda razmotrena je i potvrđena tri puta (u predmetima *Murphy*, *VgT br. 2* i *TV Vest*) i nije bilo ništa novo niti naročito snažno u tvrdnjama Vlade. Jasni precedenti treba da se slijede u interesu pravne sigurnosti i koherentnog razvoja sudske prakse po Konvenciji.

87. I na kraju, podnosilac predstavke iznio je argument da se Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji (kojom se štiti prekogranično emitovanje i oglašavanje) odnosi i na plaćeno političko oglašavanje. On se takođe pozvao i na "Direktivu bez granica " ističući da, iako države imaju mogućnost da uvedu strožije zahtjeve medijskim provajderima servisa, zajednički pristup u cijeloj Evropskoj Uniji jeste potreban u odnosu na pitanje slobode izražavanja i oglašavanje u radio-difuznim medijima.

2. *Argumentni Vlade*

88. Vlada je navela da je Parlament smatrao zabranu neophodnom da bi se izbjegao neprihvatljiv rizik da se politička debata poremeti u korist onih sa dubokim džepom koji bi finansirali oglašavanje u najmoćnijim i najskupljim medijima. Neregulisano emitovanje plaćenog političkog oglašavanja pretvorilo bi demokratski uticaj u robu, što bi podrivalo nepristrasnost u radio-difuziji i demokratski proces. Cilj je bio da se poboljša politička debata, a ne da se ona ograniči.

89. Vlada je iznijela argument da je zadiranje bilo srazmjerno iz razloga na koje su se pozvale domaće vlasti tokom donošenja i revidiranja ove zabrane. Regulatorni režim koji je odabran bio je osmišljen tako da se postigne ravnoteža između, sa jedne strane, političkog govora i, sa druge strane, nepristrasnosti izražavanja i zaštite demokratskog procesa. Ovi važni potonji ciljevi postignuti su trima međusobno povezanim mehanizmima: zabranom; zakonskom dužnošću nepristrasnosti koja je uvedena isključivo radio-difuznim medijima (član 320 Zakona iz 2003. godine); i besplatnim emisijama o partijskim, izbornim i referendumskim kampanjama. Morala se ispitati srazmjernost zabrane kao opšte mjere, a ne njena primjena na činjenice predmeta. Rezonovanje da treba ispitati primjenu ove zabrane na činjenice predmeta pretpostavljalo je, netačno, da je bilo moguće, izvodljivo i dopustivo da državni organ prihvatljivo napravi razliku između oglašivača i reklama u kontekstu društvene debate ili da na drugi način primijeni ograničenje političkog oglašavanja od slučaja do slučaja

90. Vlada je smatrala da je zabrana srazmjerna zbog određenih ključnih razloga.

91. Prije svega, širina zabrane bila je ograničena što je više bilo moguće na svoju suštinsku svrhu, a u isto vrijeme izbjegla se problematična ocjena od slučaja do slučaja. Zabrana se odnosila samo na plaćeno oglašavanje.

Obuhvatala je samo najprodornije i najubjedljivije medije, što znači da je podnosilac predstavke zadržao pristup drugim veoma korisnim medijima.

92. Drugo, pristup radio-difuznim medijima bio je skup i bez zabrane samo bi grupe sa dobrim finansijskim stanjem mogle da priušte pristup tim medijima. Ne bi služilo interesima podnosioca predstavke da se na njihovu reklamnu poruku odgovori lavinom emitovanih reklamnih poruka dobro finansiranih grupa koje imaju stav suprotan njihovom. Vlada je podnijela dokaz domaćim sudovima o izdacima za reklamiranje u radio-difuznim medijima, i ono što je bilo važno jeste da su troškovi bili dovoljno veliki da isključe većinu nevladinih organizacija (u daljem tekstu: NVO) i Vlada je podsjetila da se u izjavi podnosioca predstavke u domaćem postupku konstatuje da je budžet za reklamiranje u komercijalnom sektoru za jedan dan veći nego budžet NVO sektora za godinu dana.

93. Treće, dozvoliti emitovanje plaćenih političkih reklamnih poruka podrivalo bi nepristrasnost radio-difuzijnih medija. Morao bi se usvojiti niz složenih pravila da bi se obezbijedilo da ni jedno stanovište/ nijedan oglašivač ne dobije neprimjerenu istaknutost uključujući: da se jasno identifikuje političko oglašavanje i da se obezbijedi da ono ostane supsidijarno u odnosu na druge oblike izražavanja; da se ograniči procenat prihoda emitera od političkog oglašavanja; da se izbjegne proizvoljnost. Takav niz pravila bilo bi teško primijeniti bez navoda da ima diskriminacije ili bez podriivanja principa nepristrasnosti i njih bi bilo teško pratiti i održavati sa bilo kakvom pravnom sigurnošću.

94. Četvrti, emisije vezane za kampanje političkih partija, izborne partijske kampanje i referendumske kampanje (jedan od tri aspekta regulatornog sistema) razblažile su uticaj sporne opšte mjere.

95. Štaviše, Vlada je navela da je funkcija Suda bila ograničena na razmatranje da li rješenja koja je usvojio Parlament mogu da se smatraju takvima da postižu pravičnu ravnotežu i da spadaju u polje slobodne procjene koje se tu može primijeniti. Iako se ovaj predmet odnosio na politički govor, cilj je bio zadržavanje njegovog integriteta i nepristrasnosti. Predmet *TV Vest* je pokazao da je nedostatak konsenzusa išao u prilog nešto širem polju slobodne procjene. Time je postignuta fina ravnoteža suprotstavljenih interesa, koja je uključivala detaljno razmatranje i odbacivanje manje restriktivnih alternativa od strane raznih stručnih tijela i demokratski izabраниh političara koji su bili posebno osjetljivi na mjere potrebne da se očuva integritet demokratskog procesa. Parlament je imao pravo da odluči da taj cilj opravdava zabranu i ta je odluka usvojena jednoglasno. Zatim su to podvrgli detaljnoj analizi domaći sudovi koji su usvojili razloge za zabranu i područje djelovanja zabrane. Shodno tome, i s obzirom na polje slobodne procjene koje se može ovdje primijeniti, Sud ne treba olako da ponovo promišlja o rješenju koje su pažljivo utvrdili u složenoj oblasti relevantni domaći organi. Što se tiče navodnog konflikta interesa političkog establišmenta u ocjeni neophodnosti ove odredbe,

iskustvo Sjedinjenih Država pokazalo je da neregulisani sistem pogoduje političarima i da ne bi bio dobar za neku manjinsku stranku.

96. Vlada se pozvala na izjavu Generalnog direktora Ministarstva kulture, medija i sporta (stav 12 ove presude) u kojoj se u glavnim crtama izlažu i poziva se na razmišljanja ovog Ministarstva o neophodnosti zabrane i o alternativama za istu. Vlada je naglasila sljedeće aspekte.

Vlada je konstatovala da Parlament ima pravo da smatra da zabrana ne može da se ograniči na periode izbora pošto bi oni sa dubokim džepom mogli u bilo koje vrijeme da zatrpavaju izbornu tijelo partijskim stavovima i time poremete sam izborni proces. Ako je zabrana tokom perioda izbora bila konzistentna sa članom 10 (kako je prihvatio podnosilac predstavke) da bi se zaštitio izborni proces, bilo je pitanje činjenica i stepena do koga je bilo neophodno da se ima zabrana u drugim periodima za iste ciljeve. Vlada je naglasila da zabrana nije mogla da se ograniči na političke partije. Nju bi partije mogle lako zaobići sakrivanjem iza grupa koje se bore za javne interese i time bi se mogla poremetiti politička agenda. Štaviše, nije bilo jasne i praktične razlike između političkih partija i tijela za javno zastupanje određenih ideja. Vlada je naglasila da pokušaj da se izbjegne politički sadržaj ne bi bio realan jer je bilo teško zamisliti neko tijelo koje se bavi javnim zastupanjem koje u reklamnim porukama ne bi pokušalo da promovise svoje ciljeve. I zaista, svako oglašavanje takvog tijela bilo bi unaprijeđivanje njihovih političkih ciljeva, ako ničim drugim, a onda bar povećavanjem popularnosti imena grupe ili ponaganjem u prikupljanju sredstava. Ukoliko bi neko tijelo željelo da se oglasi po pitanju neke nepolitičke stvari, sve što bi moralo da uradi (kako mnogi i rade) jeste da oformi dobrotvorni dio svoje organizacije. I na kraju, Vlada je naglasila da bi, kada bi se stavila finansijska granica grupama koje žele da emituju reklamne poruke, to lako mogli da izbjegnu oni dubokog džepa tako što bi rasporedili sredstva na niz različitih povezanih grupa ili grupa koje bi bile oformljene za tu svrhu. Bilo bi teško objektivno odrediti i koristiti finansijsko ograničavanje iznosa sredstava koja se mogu uložiti za neka politička stanovišta. Ograničavanje broja političkih reklamnih slotova koji su na raspolaganju neizbježno bi doveo do pitanja nepravdičnosti i diskriminacije, a s druge strane je bilo izvodljivo osmisliti pravila za dodjeljivanje emisija političkim partijama na osnovu toga da li su registrovane i na osnovu izbornih rezultata.

97. Komparativno istraživanje EPRA podržalo je stav Vlade. Samo 4 države ostavile su ovakve situacije potpuno neregulisane. Bilo je "širokih zabrana" u Francuskoj, Irskoj, Malti, Španiji i Ujedinjenom Kraljevstvu. Iako su tri države (Švajcarska, Danska i Norveška) dozvoljavale oglašavanje grupa koje se bave javnim zastupanjem, one su smatrale da ih obavezuje presuda u predmetu *VgT*, o čijem obimu i posljedicama je riječ i u ovom konkretnom predmetu. U svakom slučaju, iako je postojao široki konsenzus u Evropi da radio-difuzni mediji moraju biti regulisani, ne postoji konsenzus

po pitanju kako to treba uraditi. I zaista, Komitet ministara kada je o ovom pitanju raspravljao 1999. godine i 2007. godine (v. stavove 73 - 75) nije preporučio zajednički pristup za cijelu Evropu: Direktiva Televizija bez Granica odnosila se samo na komercijalno oglašavanje i u svakom slučaju, predviđala je da ona ne smije da se upotrebljava da bi se zaobišla strožija domaća pravila. Isto je važno i za Direktivu o servisima audio-vizuelnih medija. Stalni komitet Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji na svom sastanku u julu mjesecu 2010. godine zaključio je da je političko oglašavanje van nadležnosti Evropske unije.

98. Vlada je iznijela detaljne argumente o sudskoj praksi ovog Suda i, naročito, o gore citiranim presudama u predmetima *VgT*, *Murphy* i *TV Vest*.

Vlada je navela da presuda u predmetu *VgT* treba da bude ograničena na činjenice tog predmeta gdje je podnosilac predstavke pokušao da povrati ravnotežu u debati koja je već bila počela, dok je u ovom predmetu podnosilac predstavke pokušao da počne debatu o tretmanu primata. Alternativa je da ne treba slijediti presuda u predmetu *VgT*. Ona nije prihvatila utvrđenu potrebu za posebnim pristupom audio-vizuelnim medijima zbog njihove prodornosti i snage. Ona se nije pozabavila opravdanjem opšte mjere i tako se nije pozabavila, adekvatno ili uopšte, određenim pitanjima koja su za to relevantna. *VgT* (br. 2) nije bila relevantna pošto Sud nije ulazio u materijalno pitanje u ovom predmetu po članu 10 Konvencije. Što se tiče presude u predmetu *TV Vest*, činjenice su bile drugačije: podnosilac predstavke bio je manjinska politička partija, ali zakonska dužnost nepristrasnosti i besplatnog emitovanja političkih partijskih, izbornih i referendumskih kampanja, koja je bila dobra za manjinske partije, nije postojala u Norveškioj. Iako se u presudi *TV Vest* prepoznaje da nedostatak konsenzusa u Evropi povećava polje slobodne procjene države, u njoj se takođe nisu cijenila ograničenja kao opšta mjera. Presuda u predmetu *Murphy* ispitivala je ograničenja kao opštu mjeru i nije bilo razloga zašto ispitivanje od slučaja do slučaja ne bi bilo prikladno za vjersko oglašavanje, ali bi bilo prikladno za političko.

3. Ocjena Suda po pitanju da li je zadiranje bilo neophodno u demokratskom društvu

99. Podnosilac predstavke tvrdio je da je zabrana bila nesrazmjerna jer je branila plaćeno "političko" oglašavanje grupa koje su se zalagale za određene ideje u društvu van perioda izbora. Vlada je tvrdila da je zabrana nužna da bi se izbjeglo da se poremeti debata o pitanjima od javnog interesa neravnopravnim pristupom uticajnim medijima od strane finansijski moćnih subjekata i, time da se zaštiti djelotvoran pluralizam i demokratski proces. Izraz političko oglašavanje koji je ovdje upotrijebljen obuhvata oglašavanje po pitanjima šireg javnog interesa.

(a) Opšti principi

100. Opšti principi koji se odnose na nužnost zadiranja u slobodu izražavanja sumirani su u presudi *Stoll protiv Švajcarske* [GC] (br. 69698/01, stav 101, ECHR 2007-V) i na njih se poziva u nedavnoj presudi u predmetu *Mouvement raélien suisse protiv Švajcarske* ([GC], no. 16354/06, stav 48, 13. jul 2012):

“(i) Sloboda izražavanja predstavlja jedan od suštinskih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i za samoispunjenje svakog pojedinca. Po stavu 2 člana 10 sloboda izražavanja ne odnosi se samo na ‘informacije’ ili ‘ideje’ koje se lako primaju ili se smatraju neuvredljivima ili neutralnima, već i na one koje vrijeđaju, šokiraju i uznemiravaju. Takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i širokih shvatanja bez kojih nema ‘demokratskog društva’. Kako je navedeno u članu 10, postoje izuzeci od slobode izražavanja, koji ... moraju, međutim, biti strogo tumačeni i potreba za svakim ograničenjem ove slobode mora se uvjerljivo utvrditi ...

(ii) Pridjev ‘neophodno’ u smislu člana 10 stav 2, implicira postojanje ‘snažne socijalne potrebe’. Strane ugovornice imaju određeno polje slobodne procjene kada cijene da li takva potreba postoji, ali to ide ruku pod ruku sa evropskim nadzorom, i obuhata i zakone i odluke kojima se oni primjenjuju, čak i one koje donosi nezavisan sud. Ovaj Sud stoga ima ovlaštenje da donese pravosnažnu presudu o tome da li se ‘ograničenje’ može uklopiti sa slobodom izražavanja koja se štiti članom 10.

(iii) zadatak Suda, u vršenju njegove nadzorne uloge, nije da zamijeni nadležne domaće organe, već više da nadzire po članu 10 odluke koje su oni donijeli u skladu sa njihovim ovlaštenjem slobodne procjene. To ne znači da je taj nadzor ograničen na to da se utvrdi da li je tužena država na razuman način koristila svoja diskreciona prava odlučivanja, pažljivo i u dobroj vjeri; ono što Sud mora da uradi jeste da razmotri zadiranje na koje se podnosilac žalila u svjetlu samog predmeta u cjelini i da utvrdi da li je to zadiranje bilo ‘srazmjerno legitimnom cilju koji se želio postići’ i da li su razlozi koje domaće vlasti navode da bi opravdali to zadiranje ‘relevantni i dovoljni’... U tom postupku Sud mora da se uvjeri da su domaći organi primijenili standarde koji su bili u skladu sa principima pohranjenim u članu 10 i, štaviše, da su se oni oslonili na prihvatljivu ocjenu relevantnih činjenica...”

Ova zaštita člana 10 ne odnosi se samo na suštinu ideja i informacija koje se izražavaju, već i na formu u kojoj se one prenose (*Jersild protiv Danske*, 23. septembar 1994, stav 31, Serija A br. 298).

101. Sud takođe podsjeća na principe koji se odnose na pluralizam u audio-vizuelnim medijima koji su nedavno postavljeni u predmetu *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije* ([GC], br. 38433/09, ECHR 2012):

“129. ... Kako je Sud često navodio, ne može biti demokratije bez pluralima... od suštinskog je značaja za demokratiju da omogući da se predlože različiti politički programi i da se o njima debatuje... uz uslov da oni ne štete samoj demokratiji

132. Audiovizuelni mediji, kao što su radio i televizija, imaju naročito važnu ulogu u tom smislu. ...

133. Situacija u kojoj se moćnim ekonomskim ili političkim grupama u društvu dozvoljava da dobiju poziciju dominacije nad audiovizuelnim medijima i time vrše pritisak na emitere i u krajnjem ograničavaju njihovu uredničku slobodu, podriva fundamentalnu ulogu slobode izražavanja u demokratskom društvu koja je pohranjena u članu 10 Konvencije, naročito kada oni imaju ulogu da saopštavaju informacije i ideje od opšteg interesa ...

134. Sud konstatuje da u tako osjetljivom sektoru kao što su audiovizuelni mediji, uz njenu negativnu dužnost nemiješanja, država ima i pozitivnu obavezu da uvede odgovarajući zakonodavni i administrativni okvir da garantuje pluralizam ...

Sa tim na umu, treba napomenuti da je u Preporuci CM/Rec(2007)2 o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti medijskih sadržaja... Komitet ministara ponovo potvrdio da "da bi se zaštitilo i aktivno promovisalo pluralističko izražavanje ideja i mišljenja i kulturološka raznovrsnost, države članice treba da prilagode postojeće regulatorne okvire, naročito one vezane za vlasništvo nad medijima i da usvoje regulatorne i finansijske mjere koje su potrebne da bi se garantovala medijska transparentnost i strukturalni pluralizam, te raznovrsnost distribuiranih sadržaja".

Štaviše, s obzirom na značaj onoga čime se bavi član 10, država je krajnji garant pluralizma (*Informationsverein Lentia i drugi protiv Austrije*, 24. novembar 1993. godine, stav 38, Serija A br. 276; i *Manole i drugi protiv Moldavije*, br. 13936/02, stav 99, ECHR 2009 (izvodi)).

102. Što se tiče širine polja slobodne procjene koju treba dozvoliti, Sud podsjeća da ona zavisi od niza činilaca. Nju definiše vrsta izražavanja o kojoj je riječ i, sa tim u vezi, Sud podsjeća da po članu 10 stav 2 ima malo prostora za ograničavanje debata o pitanjima od javnog interesa (*Wingrove protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 25. novembra 1996. godine, *Izveštaji o odlukama i presudama* 1996-V, stav 58). Takva pitanja obuhvataju zaštitu životinja (*Bladet Tromsø i Stensaas protiv Norveške* [GC], br. 21980/93, stavovi 61-64 ECHR 1999-III; te *VgT Verein gegen Tierfabriken protiv Švajcarske*, stavovi 70 i 72; i *Mouvement raëlien suisse protiv Švajcarske*, stavovi 59-61, posljednje dvije već citirane u tekstu ove presude). Polje slobodne procjene suženo je takođe jakim interesima demokratskog društva da štampa obavlja svoju vitalnu ulogu javnog čuvara (*Editions Plon protiv Francuske*, br. 58148/00, stav 43, ECHR 2004-IV): sloboda štampe i drugih medija daje javnosti jedno od najboljih sredstava da otkriva i formira mišljenja o idejama i stavovima političkih lidera. Obaveza je štampe da saopštava informacije i ideje o temama od javnog interesa i javnost takođe ima pravo da ih prima (*Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 7. decembar 1976. godine, stav 49, Serija A br. 24; i *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*, citrano ranije u tekstu ove presude, stav 131).

103. Shodno tome, Sud podrobno ispituje srazmjernost ograničenja izražavanja putem štampe u televizijskom programu na temu od opšteg interesa (*Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG protiv Švajcarske*, br. 34124/06, stav 56, 21. jun 2012. godine). U ovom konkretnom kontekstu, mora se primijetiti da, kada NVO skreće pažnju na

pitanja od javnog interesa, to predstavlja obavljanje uloge javnog čuvara koja ima sličan značaj kao i uloga štampe (*Vides Aizsardzības Klubs protiv Letonije*, br. 57829/00, stav 42, 27. maj 2004).

104. Iz ovih razloga, polje slobodne procjene koje treba da se dodijeli državi u ovom kontekstu jeste, u principu, malo.

105. Sud će, u svjetlu navedenih činilaca, cijeniti da li su razlozi navedeni da bi se opravdala zabrana bili i "relevantni" i "dovoljni" a time i da li je zadiranje odgovaralo "snažnoj društvenoj potrebi" i bilo srazmjerno legitimnom cilju koji se želio postići. U tom smislu nije zadatak Suda da zauzme mjesto domaćih organa, ali Sud mora da pregleda, u svjetlu predmeta u cjelini, odluke koje su te vlasti donijele u skladu sa njihovim poljem slobodne procjene (*Fressoz i Roire protiv Francuske* [GC], br. 29183/95, stav 45, ECHR 1999-I).

(b) Preliminarna zapažanja

106. Bez obzira na to da li je zadiranje bilo tako argumentovano u gore pomenutom predmetu *VgT*, strane u ovom predmetu prihvatile su da političko oglašavanje može da se uredi opštom mjerom i nisu se saglasile samo po pitanju širine opšte mjere koja je odabrana. Sud podsjeća da država može, po Konvenciji, usvojiti opšte mjere koje se primjenjuju na unaprijed definisane situacije bez obzira na pojedinačne činjenice svakog predmeta, čak i ako to može da dovede do pojedinačnih teških slučajeva (*Ždanoka protiv Letonije* [GC], br. 58278/00, stavovi 112-115, ECHR 2006-IV). Suprotno argumentima podnosioca predstavke, treba napraviti razliku između opšte mjere i prethodnog ograničenja koje je izrečeno u odnosu na pojedinačni čin izražavanja (*Observer i Guardian protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 26. novembar 1991. godine, stav 60, Serija A br. 216).

107. Neophodnost opšte mjere ispitao je Sud u različitim kontekstima kao što su ekonomska i socijalna politika (*James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. februar 1986, Serija A br. 98; *Mellacher i drugi protiv Austrije*, 19. decembar 1989. godine, Serija A br. 169; i *Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 36022/97, stav 123, ECHR 2003-VIII) i pitanja socijalnog staranja i penzija (*Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 65731/01, ECHR 2006-VI; *Runkee i White protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 42949/98 i 53134/99, 10. maj 2007. godine; i *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 42184/05, ECHR 2010). Ono je takođe ispitano i u kontekstu izbornih zakona (*Ždanoka protiv Letonije* [GC], citirano ranije u tekstu ove presude); glasanja zatvorenika (*Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 2)* [GC], br. 74025/01, ECHR 2005-IX; i *Scoppola protiv Italije (br. 3)* [GC], br. 126/05, 22. maj 2012. godine); vantjelesne oplodnje za zatvorenike (*Dickson protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 44362/04, stavovi 79-85, ECHR 2007-V); uništavanja zamrznutih embriona (*Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 6339/05, ECHR 2007-I); i pomoći prilikom

samoubistva (*Pretty protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 2346/02, ECHR 2002-III); te u kontekstu zabrane vjerskog oglašavanja (u gore citiranom predmetu *Murphy protiv Irske*).

108. Iz ove sudske prakse proističe sljedeće: da bi se utvrdila srazmjernost opšte mjere, Sud mora prije svega da ocijeni zakonodavnu odluku koja je u njenoj osnovi (*James i drugi*, stav 36). Kvalitet parlamentarne i sudske revizije neophodnosti mjere od posebnog je značaja u tom smislu, uključujući i funkcionisanje relevantnog polja slobodne procjene (na primjer, *Hatton*, u stavu 128; *Murphy*, u stavu 73; *Hirst u stavovima* 78-80; *Evans*, u stavu 86; i *Dickson*, u stavu 83, svi citiran ranije u tekstu ove presude). Takođe je relevantno uzeti u obzir rizik zloupotrebe ukoliko bi opšta mjera trebalo da bude blaža, a taj rizik prije svega treba da ocijeni država (*Pretty*, stav 74). Utvrđeno je da je opšta mjera izvodljivije sredstvo za postizanje legitimnog cilja nego odredba koja bi omogućavala ispitivanje od slučaja do slučaja, jer bi ona dovodila do rizika značajne nesigurnosti (*Evans*, stav 89), parničnih postupaka, izdataka i odugovlačenja (*James i drugi*, stav 68 i *Runkee*, stav 39) kao i rizika diskriminacije i proizvoljnosti (*Murphy*, stavovi 76-77 i *Evans*, stav 89). Primjena opšte mjere na činjenice predmeta ostaje, međutim, nešto što ilustruje njen uticaj u praksi i stoga je suštinska za njenu srazmjernost (v. npr. *James i drugi*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 36).

109. Slijedi da, što su uvjerljivija opšta opravdanja za opštu mjeru, manje će značaja Sud opredijeliti njenom uticaju u konkretnom predmetu. Ovaj pristup suda reviziji opštih mjera polazi od elemenata njegove analize u oba gore navedena predmeta - *VgT i Murphy*, od kojih je ovaj potonji bio primijenjen u predmetu *TV Vest*. Presuda *VgT* (br. 2) iz 2009. godine (citirano ranije u tekstu ove presude) nije relevantna, jer se odnosila na pozitivnu obavezu države da izvrši presudu ovog Suda.

110. Centralno pitanje u vezi sa takvim mjerama nije, kako je sugerisao podnosilac predstavke, da li je trebalo usvojiti manje restriktivna pravila ili, zaista, da li je država mogla da dokaže da, bez zabrane legitimni cilj ne bi bio postignut. Suštinsko pitanje je više da li je, usvajajući opštu mjeru i postavljajući ravnotežu na taj način, zakonodavac djelovao u okviru polja slobodne procjene koje mu je dato (*James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 51; *Mellacher i drugi protiv Austrije*, stav 53; i *Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva v. the United Kingdom* [GC], stav 91, svi citirani u tekstu ove presude).

111. Uz to, Sud konstatuje da je opravdanje koje je ponudila Vlada obuhvatalo potrebu da se zaštiti izborni proces kao dio demokratskog poretka i oni su se pozvali na presudu u predmetu *Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (19. februar 1998. godine, stav 41, *Izveštaji* 1998-I) u kojoj je Sud prihvatio da je zakonska kontrola javne debate neophodna zbog rizika kojem je izloženo pravo na slobodne izbore. Podnosilac predstavke osporio je relevantnost tog predmeta, jer se on

odnosio na ograničenje koje je primjenjivano samo prije i tokom izbora. Iako je rizik za pluralističke javne debate, izbore i demokratski proces očigledno akutniji tokom izbornog perioda, presuda u predmetu *Bowman* ne ukazuje na to da je rizik ograničen na te periode pošto demokratski proces treba kontinuirano njegovati u svakom trenutku kroz slobodnu i pluralističku javnu debatu. I zaista, u predmetu *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije* (citirano ranije u tekstu ove presude, stav 134), Sud nije ukazao na to da je priznavanje pozitivne obaveze da se umiješa da bi garantovala djelotvoran pluralizam u audiovizuelnom sektoru vremenski ograničeno na neki posebni period.

Shodno tome, relevantno je podsjetiti da postoje bogate istorijske, kulturološke i političke razlike u Evropi tako da svaka država treba da oblikuje svoje demokratske vizije (*Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 2) [GC], stav 61; i *Scoppola protiv Italije* (br. 3) [GC], stav 83, oba citirana ranije u tekstu ove presude). Zbog njihovog direktnog i kontinuiranog kontakta sa vitalnim snagama u svojim zemljama, svojim društvima i njihovim potrebama, zakonodavni i sudski organi u najboljem su položaju da ocijene konkretne poteškoće u očuvanju demokratskog poretka u svojoj državi (*Ždanoka protiv Letonije* [GC], citirano ranije u tekstu ove presude, stav 134). Državi stoga mora da se dodijeli određena sloboda u odnosu na ovu veoma specifičnu i složenu ocjenu koja je od centralne važnosti za opredjeljenje zakonodavca u ovom slučaju.

112. I na kraju, Sud konstatuje da obje strane imaju isti cilj, naime, da se održi slobodna pluralistička debata o pitanjima od javnog interesa i, generalnije, da se doprinese demokratskom procesu. Zato je potrebno da Sud postavi u ravnotežu, s jedne strane, prava nevladine organizacije podnosioca predstavke da saopštava informacije i ideje od opšteg interesa koje javnost ima pravo da dobije i, sa druge strane, želje vlasti da zaštiti demokratsku debatu i proces od poremećaja koje bi izazvale moćne finansijske grupe sa povoljnim pristupom uticajnim medijima. Sud prepoznaje da bi takve grupe mogle da dobiju konkurentsku prednost u oblastima plaćenog oglašavanja i da time ograniče slobodnu i pluralističku debatu, čiji krajnji garant ostaje država. Regulacija emitovane debate o javnom interesu stoga može da bude neophodna u smislu člana 10 stav 2 Konvencije. Iako presude u predmetima *VgT* i *TV Vest* izričito prihvataju taj princip (v. takođe, na primjer, gore citirani predmet *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*), u obje je navedeno da je funkcionisanje zabrane oglašavanja o kome je u tim predmetima riječ bilo nesrazmjerno. Pitanje koje treba riješiti u ovom slučaju jeste da li je ova zabrana otišla predaleko, ako se uzme u obzir njen cilj opisan u ovoj presudi i polje slobodne procjene koje je dato državi.

(c) Srazmjernost

113. Okrenuvši se stoga srazmjernosti ove opšte mjere, Sud je, prije svega, ispitao domaće parlamentarne i sudske analize neophodnosti, a te su analize, iz razloga navedenih u stavovima 106-111 ove presude, od centralnog značaja za ovaj predmet.

114. Iako je ova zabrana bila integralni dio radio-difuzije u Ujedinjenom Kraljevstvu od 1950-ih, njenu neophodnost je konkretno analizirao i potvrdio odbor Neill u svom izvještaju 1998. godine. Bijela knjiga sa predloženom zabranom stoga je objavljena da bi se dobili komentari. Upravo u tom trenutku (2001. godine) je donesena pomenuta presuda u predmetu *VgT* i sve kasnije faze analize u okviru zakonodavnog procesa detaljno su ispitivale uticaj te presude na kompatibilnost predložene zabrane sa Konvencijom. Nakon konsultacija o Bijeloj knjizi, 2002. godine objavljen je nacrt Zakona sa detaljnim Obrazloženjem koje se bavilo implikacijama presude u predmetu *VgT*. Sva kasnija stručna tijela koja su konsultovana u vezi sa Predlogom zakona (JCHR, JCDCB, ITC i Izborna komisija) bile su za predlog da se zabrana zadrži iz razloga koji su gore detaljno izneseni... smatrajući da je, čak i nakon presude u predmetu *VgT*, ova zabrana srazmjerna opšta mjera. Vlada je preko Ministarstva kulture, medija i sporta imala značajnu ulogu u debati objašnjavajući često i detaljno svoje razloge za zadržavanje zabrane i za to što je smatraju srazmjernom i to čak dotle da su objavljujivai svoje pravne savjete o tome... Zakon iz 2003. godine u kome se nalazi ova zabrana zatim je donesen uz podršku svih partija i bez ijednog glasa protiv. Zabrana je stoga bila vrhunac izuzetnog procesa u kome su parlamentarni organi ispitivali kulturne, političke i zakonske aspekte zabrane kao dio šireg regulatornog sistema za uređivanje emitovanja izraza od javnog interesa u Ujedinjenom Kraljevstvu i svi organi su našli da je zabrana neophodno zadiranje u prava po članu 10.

115. Upravo se ovom konkretnom nadležnošću Parlamenta i širokim konsultacijama o kompatibilnosti zabrane sa Konvencijom do kojih je došlo u periodu prije donošenja zakona može objasniti stepen poštovanja koji su domaći sudovi pokazali prema odluci Parlamenta da usvoji ovu zabranu (naročito, stavovi 15 i 24 ove presude). O srazmjernosti ove zabave se ipak raspravljalo dosta detaljno pred Visokim sudom i Gornjim domom. Oba ova suda analizirala su relevantnu sudsku praksu po Konvenciji i principe, bavili se relevantnošću gore citirane presude u predmetu *VgT* i pažljivo primijenili tu sudsku praksu na predmetnu zabranu. Svaki sudija na oba nivoa prihvatio je ciljeve zabrane kao i obrazloženje zakonodavnih odluka koje su definisale njeno posebno područje djelovanja i svaki je zaključio da je to bilo neophodno i srazmjerno zadiranje u prava podnosioca predstavke po članu 10 Konvencije.

116. Sud, sa svoje strane, pridaje značajnu težinu ovim zahtjevnim i relevantnim analizama, i parlamentarnih organa i sudskih organa, složenog regulatornog režima za regulisanje političkog oglašavanja u Ujedinjenom

Kraljevstvu i njihovom mišljenju da je ova opšta mjera bila neophodna da se spriječi remećenje ključnih debata o javnom interesu i podrivanje demokratskog procesa koje bi to sa sobom nosilo.

117. Uz to, Sud smatra da je važno da je zabrana bila konkretno ograničena na konkretan rizik od poremećaja koji je država željela da izbjegne uz minimalno slabljenje prava na izražavanje. Ona se zato odnosi samo na oglašavanje u jednom dijelu (*Murphy*, stav 42), na plaćeno oglašavanje zbog opasnosti neravnopravnog pristupa na osnovu bogatstva i na političko oglašavanje, kako je objašnjeno u stavu 99 ove odredbe) jer se smatra da se ono nalazi u središtu demokratskog procesa. Zabrana je takođe ograničena na određene medije (radio i televiziju) pošto se smatra da su oni najuticajniji i najskuplji mediji i da predstavljaju kamen temeljac regulatornog sistema o kome je riječ u ovom predmetu. Ograničenja koja su postavljena za ovu zabranu važni su faktori u ocjeni njene srazmjernosti (*Mouvement raëlien suisse protiv Švajcarske* [GC], stav 75, citirano ranije u tekstu ove presude). Kao posljedica toga, podnosilac predstavke imao je na raspolaganju niz alternativnih medija i oni su navedeni u stavu 124 ove presude.

118. Međutim, podnosilac predstavke postavio je pitanje obrazloženja koje je bilo u osnovi zakonodavne odluke koja je donosena u vezi sa područjem djelovanja zabrane.

119. Prije svega, podnosilac je tvrdio, pozivajući se na stav 77 presude u predmetu *VgT*, da je ograničavanje zabrane na radio i televiziju bilo nelogično s obzirom na komparativnu moć novijih medija kao što je internet. Međutim, Sud smatra koherentnom razliku koja se bazira na naročitom uticaju radio-difuznih medija. Konkretno, Sud priznaje direktan i snažan efekat radio-difuznih medija, uticaj koji je još i pojačan kontinuiranim funkcionisanjem radija i televizije kao uobičajenih ivora zabave u privatnosti doma (*Jersild protiv Danske*, stav 31; *Murphy protiv Irske*, stav 74; *TV Vest*, stav 60; i *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*, stav 132, svi citirani ranije u tekstu ove presude). Uz to, odluke koje su svojstvene korišćenju interneta i društvenih medija znače da informacije koje odatle dolaze nemaju istu sinhroniziranost ili uticaj kao informacije emitovane putem radio-difuznih medija. Bez obzira na značajan razvoj interenta i društvenih medija posljednjih godina, ipak nema dokaza da je došlo do dovoljno ozbiljnog pomijeranja u uticajima koje imaju novi i radio-difuzni mediji u tuženoj državi da bi to umanjilo potrebu za specijalnim mjerama za radio-difuzne medije.

120. Drugo, podnosilac predstavke naveo je da oglašavanje u radio-difuznim medijima više nije bilo skuplje od oglašavanja u drugim medijima, i Vlada je to osporila. Sud smatra da je dovoljno konstatovati, kako je to učinio sudija Ousley u Visokom sudu (stav 17 ove presude) da reklame u radio-difuznim medijima imaju prednost koje su svjesni oglašivači i radio-difuzni mediji, zbog koje bi oglašivači platili veće sume novca, mnogo

izvan domašaja većine nevladinih organizacija koje bi željele da učestvuju u javnoj debati.

121. Treće, podnosilac predstavke smatrao je da obezbijedivanje besplatnih emisija o partijskoj politici, izbornim i referendumskim kampanjama političkim partijama nije bilo relevantno za srazmjernost ove zabrane. Međutim, Sud smatra da smanjivanje strogosti zabrane na kontrolisani način za one subjekte koji su u samom središtu demokratskog procesa mora da se smatra relevantnim faktorom u ocjeni koju sud donosi u odnosu na cjelokupnu ravnotežu koja se postiže opštom mjerom (stavovi 106-110), čak i ako na podnosioca predstavke ne utiče taj faktor.

122. Četvrto, podnosilac predstavke naveo je da je Vlada mogla da suzi područje djelovanja zabrane da bi omogućila oglašavanje grupa koje se bave javnim zastupanjem određenih ideja u društvu van izbornog perioda. Parlamentarni i sudski organi prihvatili su bojazni vezane za manje restriktivnu zabranu i u suštini je Vlada pred ovim sudom ponovo naglasila dvije vrste bojazni. Rizik zloupotrebe treba prvenstveno da ocijene domaće vlasti (stav 108 ove presude) i Sud smatra da je razumno bojati se da bi pomenuta opcija sužavanja područja djelovanja zabrane dovela do rizika da će bogati subjekti sa određenim ciljevima u svoje ime u prvi plan isturiti grupe koje se bave javnim zastupanjem koje su oformljene za tu konkretnu svrhu. Finansijska ograničenja na oglašavanje mogli bi zaobići ti bogati subjekti formirajući veliki broj sličnih interesnih grupa, čime bi akumulirali vrijeme u eteru. Sud takođe smatra racionalnim bojazan da zabrana koja bi iziskivala da se pravi razlika od slučaja do slučaja između oglašivača i reklama možda nije izvodljivo sredstvo za postizanje legitimnog cilja. Konkretno, uzevši u obzir složeni regulatorni kontekst, ovaj oblik kontrole mogao bi da dovede do nesigurnosti, parničnih postupaka, izdataka i odlaganja, kao i do navoda da je bilo diskriminacije i proizvoljnosti, što su razlozi kojima se može opravdati opšta mjera (stav 108 ove presude). Stoga je bilo razumno za Vladu da ima strah da predložena alternativna opcija nije izvodljiva i da se njom može ugroziti princip nepristrasnosti u radio-difuznim medijima, što je osnov regulatornog sistema o kome je ovdje riječ (stavovi 62-64).

123. Nadalje, Sud želi da istakne da ne postoji evropski konsenzus između Strana ugovornica o tome kako regulisati plaćeno političko oglašavanje u radio-difuznim medijima... i strane su to prihvatile. Podsjeća se da nepostojanje relevantnog konsenzusa između Strana ugovornica može da bude argument u korist ideje da se dozvoli nešto šire polje slobodne procjene nego što se obično dozvoljava kod ograničenja izražavanja o stvarima od javnog interesa (*Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 2)* [GC], stav 81 i *TV Vest*, stav 67, obe citirane u tekstu ove presudee, te *Société de conception de presse et d'édition i Ponson protiv Francuske*, br. 26935/05, stavovi 57 i 63, 5 March 2009). Tačno je da je EPRA (Evropska platforma regulatornih organa) preporučila određeni oprez kada se pozvala

na komparativni materijal u ovom kontekstu... Međutim, iako možda postoji trend odustajanja od širokih zabrana, ostaje jasno da postoji velika raznovrsnost u sredstvima koja koriste Strane ugovornice u regulisanju ovakvog oglašavanja, što je posljedica velikih razlika u istorijskom razvoju, kulturološkoj raznovrstnosti, političkoj misli i, zbog toga, u demokratskim vizijama tih država (*Scoppola protiv Italije* (br. 3) [GC], citirano ranije u tekstu ove presude, stav 83). Toliko to nepostojanje konsenzusa u ovoj oblasti da je Komitet Ministara Savjeta Evrope, razmatrajući pitanje plaćenog političkog oglašavanja u radio-difuznim medijima 1999. i 2007. godine, odbio da preporuči zajednički stav o ovom pitanju... Ovo nepostojanje konsenzusa takođe širi polje slobodne procjene koje treba dati kada je riječ o ograničavanju izražavanja javnog interesa.

124. I na kraju, Sud smatra da uticaj zabrane u ovom predmetu nema veću težinu od gore opisanog uvjerljivog opravdanja za opštu mjeru (stav 109 ove presude).

Sud konstatuje, u ovom smislu, da su drugi mediji bili otvoreni za podnosioca predstavke i podsjeća da je pristup alternativnim medijima ključan za srazmjernost ograničenja na pristup drugim potencijalno korisnim medijima (*Appleby i Others protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 44306/98, stav 48, ECHR 2003-VI; i *Mouvement raëlien suisse protiv Švajcarske*, citirano ranije u tekstu ove presude, stavovi 73-75). Konkretno, nevladinoj organizaciji podnosiocu predstavke ostaje otvorena mogućnost da učestvuje u radio ili televizijskim programima gdje se vode diskusije političke prirode (tj. emisijama koje nisu plaćeno oglašavanje). On takođe može da se oglašava na radiju i televiziji o nepolitičkim stvarima ukoliko osnuje dobrotvorni ogranak svoje organizacije za to i i nije se pokazalo da su troškovi za to preveliki. Važno je da podnosilac predstavke ima puni pristup za svoje reklame u medijima koji nisu radio-difuzni, uključujući i štampane medije, internet (uključujući društvene medije) te demonstracijama, posterima i lecima. Iako nije pokazano da je internet, sa svojim društvenim medijima, uticajniji nego radio-difuzni mediji u tuženoj državi (stav 119 ove presude), ti novi mediji ipak su moćan instrument za komunikaciju koji može biti od velike pomoći nevladinoj organizaciji podnosiocu predstavke u postizanju njenih ciljeva.

125. Shodno tome, Sud smatra da su razlozi koje su navele vlasti da bi opravdale zabranu oglašavanja podnosioca predstavke relevantni i dovoljni. Zabrana ne može zato da se smatra takvom da predstavlja nesrazmjerno zadiranje u pravo podnosioca predstavke na slobodu izražavanja. Sud zaključuje stoga da nije došlo do povrede člana 10 Konvencije.

IZ TIH RAZLOGA, SUD:

1. Jednoglasno *proglašava* predstavku prihvatljivom;
2. *Smatra*, sa devet glasova naprema osam, da nije došlo do povrede člana 10 Konvencije.

Sačinjeno na engleskom i francuskom jeziku i doneseno na raspravi od 22. aprila 2013. godine po pravilu 77 stavovi 2 i 3 Poslovnika Suda.

Michael O'Boyle
Zamjenik Sekretara

Dean Spielmann
Predsjednik

U skladu sa članom 45 stav 2 Konvencije i pravilom 74 stav 2 Poslovnika Suda, ovoj presudi priložena su i sljedeća zasebna mišljenja.

- saglasno mišljenje sudije Bratza;
- zajedničko izdvojeno mišljenje sudija Ziemele, Sajo, Kalaydjijeve, Vučinića i De Gaetana;
- izdvojeno mišljenje sudije Tulkensa, kome su se pridružili sudija Spielmann i Laffranque

D.S.
M.O.B.

Zasebna mišljenja nisu prevedena, ali se nalaze u zvaničnim verzijama presude na engleskom i francuskom jeziku koje se mogu pronaći u bazi sudske prakse Suda HUDOC.

© Savjet Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2013. godina.

Zvanični jezici Evropskog suda za ljudska prava su engleski i francuski. Ovaj prevod urađen je uz pomoć Fonda za ljudska prava Savjeta Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). On nije obavezujući za Sud i Sud ne preuzima odgovornost za njegov kvalitet. Prevod se može preuzeti sa baze podataka o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) ili sa bilo koje druge baze podataka kojoj ga je Sud dostavio. Prevod se može reprodukovati za nekomercijalne svrhe pod uslovom da se navede puni naziv predmeta, sa gore navedenom izjavom o autorskim pravima i pominjanjem Fonda za ljudska prava. Ukoliko je namjera da se bilo koji dio ovog prevoda upotrijebi za komercijalne svrhe, molimo vas da se obratite na adresu publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : publishing@echr.coe.int.