

# Evropski pravni standardi dopustnosti državnega poseganja v pravico do svobodnega izražanja in do informiranja

UDK 342.727:341.64

Alenka Kuhelj  
Fakulteta za upravo  
alenka.kuhelj@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

Evropsko sodišče za človekove pravice označuje pravico do svobodnega izražanja in do informiranja kot temeljno pravico, ki zagotavlja demokracijo. Države lahko omejujejo pravico na podlagi izpolnitve pogojev določenosti v zakonu in nujnosti v demokratični družbi zaradi razlogov zaščite javnega interesa, zaščite pravic drugih ali varovanja avtoritete in nepristranosti sodstva. Vendar pravica do svobodnega izražanja ni samo pravica, temveč je v primerih novinarskega izražanja obenem tudi dolžnost. Sodišče je oblikovalo glede na različne oblike izražanja tudi različne standarde zaščite pravice.

Sodišče loči med primeri govorjene in pisane besede (tisk in mediji), ki prispevata velik delež k družbeni in politični razpravi, ter primeri umetniškega in komercialnega izražanja. V prvih je zaščita pravice večja kot v drugih, kar sodišče utemeljuje z družbenopolitično pomembnostjo. 10. člen ne ščiti samo tistih informacij ali vsebin, ki so pozitivno sprejete ali so nežaljive, temveč tudi takšne, ki žalijo, pretresejo ali motijo državo ali katerikoli del njenih državljanov.

*Ključne besede: pravica do svobodnega izražanja in do informiranja, državna diskrecijska pravica, evropski pravni standardi, politični govori, govor, ki spodbuja sovraštvo, obscenost, sodstvo*

## 1. Splošno o obsegu in vsebini pravice

Širjenje informacij in prenos idej ključno prispevata k demokratični razpravi, zato demokratične države pravici do svobodnega izražanja in do informiranja posvečajo še posebno pozornost.<sup>1</sup> V prispevku obravnavana pravica je torej eden izmed osnovnih pogojev za napredek demokratične družbe in za razvoj vsakega posameznika.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> J. Raz, 'Free Expression and Personal Identification', Oxford Journal of Legal Studies, vol. 11, 1991, str. 303-324; Glej tudi F. Schauer, Free Speech: A Philosophical Enquiry, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

<sup>2</sup> Glej mnenje sodišča v sodbi v primeru Handyside, 7. 12. 1976, serija A, št. 24, par. 49. Glej tudi: F. Peonidis, 'Freedom of Expression, Autonomy, and Defamation', Law and Philosophy, št. 17, 1998, str. 1-17.

Zaščiti te pravice in določitvi pogojev dovoljene omejitve pravice (državni diskrecijski pravici) je zato v posameznih evropskih demokratičnih državah in v organih Sveta Evrope namenjena precejšnja pozornost. Področje človekovih pravic je z uveljavitvijo Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: konvencija) izgubilo izključno nacionalni pomen in postalo izrazito mednarodnopravno področje, ki ima zaradi svojega delovanja in pomembnosti povratno sorazmerno močan vpliv na državne pravne sisteme evropskih držav. V 10. členu z naslovom Pravica do svobodnega izražanja in do informiranja konvencija določa: (1) vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ta člen ne preprečuje državam, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij; (2) izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podvrženo obličnostnim pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujni v demokratični družbi, zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali zločinov, za zavarovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, zato da bi preprečili razkritje zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranosti sodstva.

Pomembno mesto, ki ga zaseda določilo 10. člena v sistemu varstva pravic in svoboščin v demokratičnih družbah simbolično označuje tudi dejstvo, da je novoustanovljeno Sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: sodišče) s prvo izdano odločbo dne 21. 1. 1999 odločilo v zadevi, ki se je nanašala na pravico do svobodnega izražanja in do informiranja (*Fressoz in Roire*).<sup>3</sup>

Glede na obseg vsebine omenjene pravice je tudi interpretacija tega določila obsežna in tako v teoriji kot v sodni praksi zbuja veliko pozornosti. V smislu povezave obeh odstavkov 10. člena ima vsakdo pravico do svobodnega izražanja, vključno s svobodo sprejemanja in sporočanja obvestil in idej, pri čemer lahko posameznik te svoboščine uporablja le ob upoštevanju svojih dolžnosti in odgovornosti. Državna diskrecijska pravica, ki jo določa drugi odstavek 10. člena, mora biti uravnotežena s pravico iz prvega odstavka tako, da ustreza razmeram vsakdanjega življenja v demokratični družbi. Vendar besedna zveza 'svobodno izražanje' zajema toliko različnih oblik izražanja, da je sodišče moralo izoblikovati različne pristope in restrikcije pri obravnavanju zadev, povezanih s to pravico. Tako je pristop sodišča različen v primerih, ko gre za zadeve tiska ali avdiovizualnih sredstev, v primerih izražanja v politiki (*political speech*) ali v zadevah reklamiranja.

Pravica do izražanja in informiranja obsega izražanje, pravico do lastnega mnenja in pravico sprejemanja ter sporočanja informacij in idej brez vmešavanja javnih oblasti in ne glede na državne meje. Pravica tudi ni omejena samo na pisano ali govorjeno besedo, temveč obsega tudi zaščito drugačnih vrst umetniškega izražanja.

Radio, televizija in kinematografska podjetja v sistemu varstva pravice zasedajo posebno mesto. Prva dva stavka prvega odstavka 10. člena uveljavljata načelo, da se javne oblasti ne smejo vmešavati v izvajanje pravice do svobodnega izražanja in s tem

---

<sup>3</sup> *Fressoz in Roire* proti Franciji, sodba z dne 21. 1. 1999, Reports 1999-I.

tudi do pravice do informiranja, medtem ko tretji stavek istega odstavka omejuje to pravico v primerih televizije, radia in kina. Tretji stavek namreč določa, da imajo države pravico, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij, kar je torej neke vrste pooblastilo državi, da lahko s sistemom izdajanja koncesij omejujejo oziroma nadzorujejo obratovanje avdiovizualnih transmitorjev.

Takšen poseben status ustvarja razločevanje na govor in avdiovizualno predvajanje na eni strani ter pisanje in druge oblike izražanja (na primer slikarstvo) na drugi strani.

Izjema od pravila, da mora vsako poseganje držav v izvrševanje pravice ustrezati pogojem iz drugega odstavka, so zadeve, ki se nanašajo na radio, televizijo in kinematografe (glede na določilo iz tretjega stavka prvega odstavka istega člena). Državam namreč zagotavlja določilo 10. člena obsežna pooblastila v zvezi z ureditvijo radiotelevizijskih in kinematografskih zadev.<sup>4</sup> Sodišče je obrazložilo namen tretjega stavka v zadevi Informationsverein Lentia proti Avstriji.<sup>5</sup> Državam je v skladu s tem določilom dovoljeno urejevanje izdajanja koncesij v skladu z državnimi zakonskimi ureditvami. S sistemom podeljevanja koncesij države same urejujejo način in organizacijo (poudarek je na urejanju tehničnih podrobnosti) predvajanja na svojih teritorijih. Vse večja koncentracija radijskih in televizijskih podjetij ima za družbo tako pozitivne kot negativne posledice. Prve so v tem, da večje skupine radijskih in televizijskih družb skupaj nastopajo proti mednarodni konkurenci ter v pluralizmu informacijskih virov, kar prispeva k svobodi izražanja in informiranja, medtem ko pojav koncentracije medijev (*phenomenon of media concentrations*) lahko povzroči odmik od pluralizma politične, kulturne in medijske raznovrstnosti v Evropi. Svet Evrope je zaradi ohranjanja pozitivnih in preprečevanja negativnih posledic na področju radia in televizije leta 1999 ustanovil posebno skupino (Group of Specialists on Media Pluralism).<sup>6</sup> S problematiko pluralizma medijev pa se že od leta 1991 (ravno tako v okviru Sveta Evrope) ukvarja skupina (Committee of Experts on Media Concentrations and Pluralism), ki je za države članice izdelala smernice za razvoj radia in televizije. Pri tem je kot glavni cilj poudarila harmonizacijo evropskega razvoja in ohranitev kulturnega in političnega pluralizma ter varstvo pravice do svobodnega izražanja in do informiranja. Problem je v vedno večji nepreglednosti medijev, ki je posledica njihove integriranosti v velike gospodarske družbe.<sup>7</sup> Omenjeni problem je čedalje večji tudi zaradi nove tehnologije na področju televizije, kjer uporaba digitalnih dekodejev povzroča monopolistični položaj posameznih strežnikov.

Z razvojem nove informacijsko-komunikacijske tehnologije, kot je internet, se ponujajo nove možnosti za širjenje informacij, vendar večina držav še ni ustrezno prilagodila zakonodaje o radiu in televiziji tudi za področje računalniško dostopnih komunikacijskih

---

**4** 3. stavek, 1. odst. 10. čl.: "Ta člen ne preprečuje državam, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij."

**5** Informationsverein Lentia proti Avstriji, (1993) 17 EHRR 93, sodba 24. 11. 1993, serija A, št. 276, par. 32.

**6** <http://www.humanrights.coe.int/media/documents/other>.

**7** Glej priporočilo komiteja pri Svetu Evrope (Recommendation No. R (94) 13 on measures to promote media transparency), <http://www.cm.coe.int/ta/rec/1994/94r13.htm>.

kanalov. Tako lahko z novimi komunikacijskimi tehnologijami prihaja do širjenja nezakonitih informacij in vsebin in s tem do kršitev kazenskega in civilnega prava. Poleg tega se na ta način širijo tudi informacije, ki niso nezakonite, vendar pa so lahko škodljive, ker na primer kršijo etične in moralne vrednote posameznikov ali profesionalne standarde, ki veljajo za tisk, radio in televizijo. Zaradi pojava novih tehnologij je zato treba izoblikovati tudi drugačen pristop k problematiki medijev, ki ne sme zaustaviti razvoja informacijskih sredstev, istočasno pa mora ščititi pravico do svobode izražanja, pravico do sprejemanja informacij, dostojanstvo ter etične in moralne vrednote posameznika.<sup>8</sup>

Problematika telekomunikacij v povezavi s pravico do svobodnega izražanja in do informiranja se navezuje torej predvsem na sistem izdajanja koncesij. Vendar države nimajo neomejene diskrecijske pravice pri podeljevanju koncesij. Podelitev oziroma zavrnitev koncesije ne sme biti arbitrarna ali diskriminatorna, torej v nasprotju z načeli iz preambule konvencije in s pravicami, ki jih konvencija varuje. Zaradi tega je koncesijski sistem, ki ne izpolnjuje zahtev pluralizma in strpnosti, brez katerih ni demokratične družbe, v nasprotju z določilom prvega odstavka 10. člena.<sup>9</sup>

Glede izdajanja koncesij je pomembno poudariti, da pravica do sprejemanja informacij in mnenj po radiu in televiziji sama po sebi ne zahteva koncesije v skladu s prvim odstavkom 10. člena. Podelitev koncesije se nanaša samo na oddajanje oziroma prenašanje programov ter na ponovitve predvajanj.<sup>10</sup>

Poleg tega ima država, ki oddaja programe, precej več pristojnosti, povezanih z izdajanjem koncesij, kot država, ki programe sprejema in ki je zato postavljena v pasivni položaj, saj ne more na noben način vplivati na koncesioniranje v tujih državah. Države lahko urejujejo torej samo sistem izdajanja koncesij za postaje, ki predvajajo programe, pri čemer se lahko omejijo samo na izdajanje koncesij za predvajanje ali pa lahko celo nadzorujejo predvajanje s tem, da omejujejo ali celo prepovedujejo nekatere vrste oddaj, kot je na primer reklamiranje političnih strank.<sup>11</sup>

---

**8** Problem, ki se zastavlja pri ureditvi interneta, se nanaša na problematiko različnih državnih ureditev. Kar je npr. dovoljeno kot oblika političnega izražanja v ZDA (primer nacističnega govorjenja (nazi speech), ni dovoljeno v Nemčiji; kar pomeni v ameriški zvezni državi Tennessee obsceno govorjenje, nima takšnega značaja na Nizozemskem; kar pomeni na Japonskem pornografijo, je v ZDA otroška pornografija (child porn); kar je označeno kot škodljivo za otroke na Bavarskem, je neke vrste Disney v New Yorku, itd. Glej več o problematiki nezdržljivosti standardov v: L. Lessig, P. Resnick, 'Zoning Speech on the Internet: A Legal and Technical Model', Michigan Law Review, vol. 98, 1999, str. 395-431.

**9** Verein Alternatives Lokalradio Bern in Verein Radio Dreyeckland Basel proti Švici, št. 10746/84, odločba z dne 16. 10. 1986, D.R. 49, str. 126.

**10** Stališče komisije v primeru Radio 24 AG, S., W. in A. proti Švici, odločba z dne 17. 5. 1984, št. 10799/84, D.R. 37, str. 236: "... the right to broadcast under Article 10 must be seen to include the right that the reception of the radio broadcast are not being interfered with." Komisija je zavzela enako stališče tudi leta 1996 v primeru A. W. Hins in P. B. Hugenholtz proti Nizozemski, odločba z dne 7. 3. 1996, št. 25987794, DR 84, str. 135: "... the refusal to grant a licence for receiving and retransmitting foreign commercial television programmes, pending a decision on the promotion of regional programmes by the regional public broadcasting body which enjoyed a preferential right of limited duration, was justified by the third sentence of Article 10, paragraph 1." V omenjenem primeru je poudarek na ponovitvi predvajanja (retransmission), ki ga je komisija opredelila kot dejavnost predvajanja in oddajanja, zaradi česar je treba zanj pridobiti koncesijsko pravico.

**11** Glej primer X. in 'The Association of Z.' proti Angliji, pritožba št. 4515/70, 12. 7. 1971, Yearbook XIV, str. 538.

## **2. Dovoljeno poseganje držav v izvrševanje pravice (drugi odstavek 10. člena)**

Pravica do svobodnega izražanja in do informiranja ni absolutna pravica. Države se lahko vmešajo v izvrševanje te pravice zaradi razlogov, ki jih določa drugi odstavek 10. člena.

Vsebinsko lahko primere omejitev pravice do svobodnega izražanja in do informiranja razvrstimo v tri kategorije, in sicer na tiste, katerih namen je:

- zaščita javnega interesa (varovanje državne varnosti, ozemeljske celovitosti, javne varnosti, preprečevanje neredov ali zločinov in zavarovanje zdravja in morale),
- zaščita pravic drugih (zavarovanje ugleda ali pravic drugih ljudi ter preprečitev razkritja zaupnih informacij) ter
- varovanje avtoritete in nepristranosti sodstva.

Določilo drugega odstavka 10. člena določa torej razloge, ki morajo biti izpolnjeni, da je poseg države v izvrševanje pravice opravičen, v nasprotnem primeru je namreč podana kršitev pravice iz konvencije. Nekateri izmed razlogov, ki opravičujejo državni poseg v pravico, so specifični za pravico do svobodnega izražanja, in sicer razlog zavarovanja državne ozemeljske celovitosti, zavarovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, preprečitev razkritja zaupnih informacij in varovanje avtoritete in nepristranosti sodstva. Drugi razlogi iz drugega odstavka (varnost države, javna varnost in preprečevanje neredov ali zločinov) pomenijo dovoljene razloge za omejevanje pravic tudi v 8., 9. in 11. členu konvencije.

### **2.1. Določenost z zakonom in nujnost v demokratični družbi**

Za upravičen poseg države v pravico morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja: 1. določenost z zakonom<sup>12</sup> in 2. nujnost posega v demokratični družbi.

1. Kljub temu da je konstrukcija besedne zveze 'določenost z zakonom' na pogled precej jasna, sproži v praksi večkrat odprta vprašanja. Tako je sodišče v primeru Hashman in Harrup proti Angliji ugotovilo, da besedna zveza *to be of good behaviour*<sup>13</sup> pomeni, da obnašanje ne sme biti *contra bonos mores*, kar pa ni zadosti natančno in jasno, zaradi česar pritožnika nista mogla predvideti posledic kršitve in imeti natančne predstave o tem, kakšno mora biti njuno obnašanje.

2. Ravno tako se sodišču večkrat zastavlja v presojo tudi pogoj nujnosti posega v pravico. Pri tem se zastavlja vprašanje, ali in koliko lahko evropska institucija ocenjuje, kdaj je poseg v pravico za državo resnično nujen in kdaj ne. Sodišče je v primeru

---

<sup>12</sup> V primeru Herczegfalvy proti Avstriji, (1992) 15 EHRR 437, je sodišče odločilo, da je bila kršena pritožnikova pravica do svobodnega izražanja in do informiranja zaradi pomanjkanja pravnih pravil, ki bi urejala omejitve pritožnikove pravice zaradi zadržanja v psihiatrični ustanovi. Vsakršno pisno gradivo, radio in televizija ter sprejemanje kakršnihkoli informacij so bili pritožniku v psihiatrični ustanovi prepovedani.

<sup>13</sup> V angleškem pravu je navedena besedna zveza definirana na specifičen način: "as behaviour which is 'wrong rather than right in the judgement of the majority of contemporary fellow citizens'". Glej odločbo v primeru Hashman in Harrup proti Angliji, sodba z dne 25. 11. 1999, (2000), 30 EHRR 241.

Autronic AG proti Švici<sup>14</sup> zavzelo stališče, da "države podpisnice konvencije uživajo določeno diskrecijsko pravico glede ocene, kdaj je poseg v izvrševanje pravice potreben, vendar mora biti takšna diskrecija skladna z evropskim nadzorom, ki v vsakem primeru znova oceni, koliko je diskrecija države utemeljena. V primerih omejevanja pravice iz prvega odstavka 10. člena mora biti nadzor nad državno diskrecijo zaradi pomembnosti te pravice resen in strog. Zato mora biti nujnost omejevanja pravice prepričljivo dokazana."<sup>15</sup> Kadar omenjeno vprašanje nujnosti posega v demokratični družbi povežemo s problematiko svobode tiska, mora država po mnenju sodišča 'diskrecijsko pravico uporabiti samo v povezavi in upošteva je interes demokratične družbe, da zagotovi in ohrani svobodo tiska'.<sup>16</sup>

### **3. Državno omejevanje svobode tiska**

Svoboda tiska kot oblika svobode izražanja je nepogrešljiv sestavni del demokratične ureditve, obenem pa je ta svoboda relativna, saj so ji določene meje.<sup>17</sup> Evropska konvencija dovoljuje omejitev svobode tiska, če gre za omejitve, ki so določene z zakonom in nujne v demokratični družbi zaradi zavarovanja ugleda in pravic drugih ljudi ter drugih zakonsko navedenih razlogov (drugi odstavek 10. člena). V večini primerov, ki se nanašajo na pravico do svobodnega izražanja v tisku, je sodišče odločalo v povezavi z drugim odstavkom 10. člena, ki se nanaša na različne 'obličnostne pogoje, omejitve in kazni' izvrševanja pravice iz prvega odstavka istega člena. Določilo drugega odstavka se nanaša na dovoljeno omejitev izvrševanja svoboščin iz prvega odstavka tako, da določa, da 'izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti'. Takšna dikcija ni samo retorična, temveč določa način aplikacije omejitev, ki pa se od primera do primera razlikujejo.

Prvi primer, v katerem je sodišče odločalo o kršitvi pravice do svobodnega izražanja, je bil De Becker proti Belgiji,<sup>18</sup> ki se je nanašal na novinarsko zadevo. Pritožnik je tožil državo, ker so mu državni sodni organi dosmrtno prepovedali opravljanje novinarskega in avtorskega dela.

V primeru Handyside<sup>19</sup> je sodišče leta 1976 odločilo, da dopusti državi obsežno diskrecijsko pravico pri odločanju o posegu v posameznikovo pravico iz razloga zavarovanja morale. S tem je sodišče toženi državi prepustilo odločitev o 'moralnosti oziroma nemoralnosti' vsebine sporne publikacije. Iz razloga nemoralne vsebine je angleška vlada skladno z določili zakona o obscenih publikacijah, ki je bil sprejet leta 1959 in deloma spremenjen leta 1964, prepovedala knjigo z naslovom 'Little Red School Book', ki je bila namenjena otrokom.<sup>20</sup> Tožena država se je pred sodiščem

---

<sup>14</sup> Autronic AG proti Švici, (1990) 12 EHRR 485, sodba z dne 22. 5. 1990, serija A, št. 178.

<sup>15</sup> Ibidem, par. 61

<sup>16</sup> Worm proti Avstriji, (1997) 25 EHRR 454, par. 47.

<sup>17</sup> O filozofskem ozadju pravice glej P. Chevigny, *More Speech, Dialogue Rights and Modern Liberty*, Temple University Press, Philadelphia, 1988.

<sup>18</sup> De Becker proti Belgiji, (1962) 1 EHRR 43.

<sup>19</sup> Handyside proti Angliji, (1976) 1 EHRR 737

<sup>20</sup> C. Feingold, 'The Little Red Schoolbook and the European Convention on Human Rights', *The Human Rights Review*, vol. 3, 1978, str. 22..

zagovarjala z argumentom, da so njeni ukrepi ustrezali omejitvam pravice, ki izhajajo iz drugega odstavka 10. člena. Pogoja določenosti z zakonom in nujnosti v demokratični družbi zaradi zaščite morale sta bila po mnenju vlade, ki sta mu sledila tako komisija kot sodišče v celoti izpolnjena. Handyside je takšnemu stališču ugovarjal in se skliceval na nedoločenost pojma obscenosti, ki je prepovedana z zakonom, vendar pa ne ustreza evropskim merilom obscenosti oziroma ne izpolnjuje pogojev iz tako imenovanega testa obscenosti.<sup>21</sup> Menil je, da je namen omejevalnega pristopa vlade in državnih organov (sodišč in tožilstev) k problematiki obscenosti v tem, da prepreči kritične poglede na moralne vrednote angleške družbe. Pri tem je treba dodati, da je bil v času izida sporne publikacije odziv angleškega tiska pretežno pozitiven. Z odločitvijo sodišča v zadevi Handyside se je zaradi problematike 'zavarovanja morale' še v času odločitve strinjal samo del javnosti. Kljub temu pa je sodišče odločitev sprejelo s 13 glasovi sodnikov 'za' in samo enim 'proti'. Sodišče je pri odločanju poudarilo odgovornost založnika za tisk takšne knjige in obdržalo odločitev angleškega sodišča v veljavi, kljub temu da nikjer drugod po svetu, kjer je bila omejena publikacija na voljo, niso sprejeli tako strogih ukrepov kot v Angliji. Očitno je, da se sodišče v tem primeru ni hotelo vmešavati v prosto presojo države članice glede tega, kaj je potrebno 'v demokratični družbi za zavarovanje morale', kot to določa drugi odstavek 10. člena. Svojo odločitev je sodišče obrazložilo z navedbo, da 'v domačem pravu različnih držav podpisnic konvencije ni mogoče zaslediti enotnega evropskega koncepta morale',<sup>22</sup> zato je presojo o 'moralni' oziroma o 'obscenosti' prepuščilo državi.

Odnos sodišča do diskrecijske pravice držav v zadevah, povezanih s tiskom, se je s časom precej spremenil. Deset let po odločbi Handyside je v primeru Lingens proti Avstriji<sup>23</sup> sodišče zavzelo drugačno stališče in glede časopisne kritike znanega politika poudarilo dolžnost tiska, da 'širi informacije in mnenja v zadevah politične narave'<sup>24</sup>. S tem je 'pravico' za tisk (Handyside) spremenilo v 'dolžnost', s čimer je publicistika pridobila dolžnostno upravičenje oziroma posebno nalogo informiranja javnosti.

Evropsko sodišče pri zaščiti pravice do svobodnega izražanja sledi ameriški pravni ureditvi, ki je v prvem amandmaju k zvezni ustavi postavilo temelje zaščite omenjene

---

**21** "Test of obscenity: 1) For the purposes of this Act an article shall be deemed to be obscene if its effect or (where the article comprises two or more distinct items) the effect of any one of its items is, if taken as a whole, such as to tend to deprave and corrupt persons who are likely, having regard to all relevant circumstances, to read, see or hear the matter contained or embodied in it. 2) In this Act 'article' means any description of article containing or embodying matter to be read or looked at or both, any sound record, and any film or other record of a picture or pictures. 3) For the purpose of this Act a person publishes an article who (a) distributes, circulates, sells, lets or hires, gives, or lends it, or who offers it for sale..." Ibidem, str. 44.

**22** Handyside proti Angliji, supra, op.cit. 21

**23** Lingens proti Avstriji, (1986) 8 EHRR 407, sodba 8. 7. 1986, serija A, št. 103.

**24** Ibidem, para.41. Izražanje v političnih zadevah, glej: C. JacQ, F.Teitgen, 'The Press', III.poglavje, str. 64 v M. Delmas-Marty (ur.), The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection versus National Restrictions, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1992, str.66: ... a restriction must be applied only if it is 'really necessary in the particular case.' It is a question of making sure that a State does not take advantage of it to 'curb legitimate criticism in the press of the behaviour and statements of a politician.'

pravice, še posebej svobode tiska.<sup>25</sup> Že v virginijski deklaraciji pravic iz leta 1776 je zapisano, da je pravica do svobode tiska eden izmed najpomembnejših branikov neodvisnosti.<sup>26</sup>

Prvi primer, v katerem je sodišče odločilo, da je država kršila pravico do svobodnega izražanja in do informiranja v zadevi tiska, je bil primer Sunday Times proti Angliji.<sup>27</sup> V obrazložitvi sodbe je sodišče kot bistven in odločujoč argument za takšno odločitev navedlo aktualnost in pomembnost zadeve, ki jo je obravnaval članek.<sup>28</sup> Vendar je sodišče ugotovilo, da prepoved v tem primeru pomeni poseg v pravico do svobodnega izražanja na eni strani, na drugi strani pa posega tudi v pravico do obveščeniosti, še posebej, ker gre za zadevo, ki je javnost razburila in vzpodbudila različna mnenja in izjave. Sodišče je po obravnavi omenjene zadeve tudi v smislu drugega odstavka 10. člena ugotovilo, da angleška vlada ni dokazala, da je izdaja sodne prepovedi nujna v demokratični družbi in ima zakoniti cilj oziroma da so bile utemeljitve vlade in domačih sodišč glede na določilo drugega odstavka 10. člena 'ustrezne in zadostne'.<sup>29</sup> V sodbi je sodišče posebej poudarilo, da mora biti tisku priznana visoka stopnja varstva, kar temelji na predpostavki, da je za javni interes najbolje, če je prebivalstvu na voljo kar največ informacij.<sup>30</sup>

Podobno stališče glede dostopnosti informacij javnosti je sodišče zavzelo tudi v sodbi v primeru Weber proti Švici<sup>31</sup> leta 1990, ko je razsodilo v korist pritožnika - novinarja, ki je v času novinarske konference razkril tajne informacije o kazenski preiskavi.

---

**25** Pri tem je treba dodati, da je po mnenju nekaterih ameriških avtorjev evropski sistem novinarske svobode, ki je lahko skladno z 2. odst. 10. člena omejena v primerih, utemeljenih iz osmih razlogov, vse od zadev državne varnosti do teritorialne nedotakljivosti, preobsežno zastavljen in potreben sprememb: "Europe, the continent that gave birth to the free press, is becoming a sort of intellectual author for press oppression in much the same way authoritarian Asian governments such as Singapore or Malaysia justify muzzling journalists." M. Fitzgerald, 'European Rules Turned Against Press Freedom', Editor & Publisher, št. 10, 25. 4. 1998 (<http://www.mediainfo.com>).

**26** "It must keep in mind Helvetius's statement that it is useful to think and to be able to say everything ... and the Virginia Declaration of Rights: 'the freedom of the Press is one of the greatest bulwarks of liberty'." Groppera Radio AG proti Švici, (1990) 12 EHRR 321, ločeno zavrnilno mnenje sodnika Pinheira Farinha.

**27** Sunday Times proti Angliji, (1979) 2 EHRR 245, sodba 26. 4. 1979 (serija A, št. 30). Komentar primera glej v: P. Duffy, 'The Sunday Times Case: Freedom of Expression, Contempt of Court and the European Convention on Human Rights', The Human Rights Review, vol. 5, 1980, str. 17-53.

**28** Glede dolžnosti informiranja imajo nekatere skupine ljudi še posebno nalogo in obveznost. Sem lahko štejemo javne uslužbence, policijske nadzornike, novinarje in politike. Prav tako opravljanje učiteljskega poklica obvezuje te ljudi, da širijo informacije in ideje. Glej v P. Van Dijk, G. van Hoof, The Theory And Practice of the ECHR, Kluwer, Deventer, 2. izd., str. 421. Sodišče je sklenilo, da je vloga časnika, da informira javnost v pomembni zadevi, ki je predmet splošnega zanimanja. S. Kentridge, 'Freedom of Speech: Is it the Primary Right?', International and Comparative Law Quarterly, vol. 45, 1996, str. 253-270.

**29** Kratak vodič po evropski konvenciji o človekovih pravicah, supra, op. cit. 522, str. 87.

**30** Anglija je zaradi sodbe Evropskega sodišča v zadevi Sunday Times proti Angliji, ((1979) 2 EHRR 245), prilagodila svojo zakonodajo s sprejemom 'Contempt of Court Act' leta 1981. Glej več o posledicah sodbe na angleški pravni system v: A. Drzemczewski, European Human Rights Convention in Domestic Law, A Comparative Study, Clarendon Press, Oxford, 1985, str. 187.

**31** Weber proti Švici, (1990) 12 EHRR 508, sodba z dne 22. 5. 1990, serija A, št. 177.



Leta 1991 je sodišče v dveh zadevah *Observer in Guardian Newspapers LTD* proti Angliji<sup>32</sup> in *Sunday Times* proti Angliji (št. 2),<sup>33</sup> ki sta se nanašali na objavo posameznih delov knjige z naslovom 'Spycatcher', odločalo o kršitvi 10. člena. V omenjeni knjigi je nekdanji član angleške obveščevalne službe opisoval svoje spomine na čas, ki ga je preživel kot vohun. Sodna prepoved objave je veljala za časopisa *Observer in Guardian*, posledično pa tudi za *Sunday Times*.

Oba primera sta pomembna zaradi povezave pravice do svobodnega izražanja z razkritjem zaupnih informacij. Razkritje informacij je Anglija uporabila kot razlog za poseg države v izvrševanje pravice do svobodnega izražanja.<sup>34</sup>

V primeru *Observer in Guardian Newspapers LTD* proti Angliji,<sup>35</sup> bolj znanem kot primer *Spycatcher*, je sodišče razsodilo, da je bila kršena pritožnikova pravica do svobodnega izražanja, saj omejitev pravice ni izpolnjevala pogoja nujnosti v demokratični družbi. Spomini angleškega obveščevalca so bili namreč že prej natisnjeni v ZDA, s čimer je narava tajnosti zaupnih podatkov izgubila svoj pomen. Sodišče je ugotovilo kršitev konvencije za obdobje med julijem 1987 in oktobrom 1988, medtem ko je za zgodnje obdobje, med julijem 1986 in julijem 1987, razsodilo, da je bila vsebina takrat še neobjavljenega besedila lahko škodljiva za obveščevalno službo, zaradi česar je prepoved angleškega sodišča obdržalo v veljavi in za ta čas razsodilo, da pravica do svobodnega izražanja ni bila kršena.

V drugem primeru, *Sunday Times* (št. 2) pa je sodišče odločilo, da je prepoved zgornjega doma angleškega parlamenta (*House of Lords*) v celoti v nasprotju z določilom 10. člena konvencije.<sup>36</sup> Komisija je preučila vse pogoje, ki bi morali biti izpolnjeni, da bi bila omejitev pravice tiska skladna z določilom drugega odstavka 10. člena in ugotovila, da ni izpolnjen pogoj 'nujnosti'. Za izpolnitev tega pogoja mora obstajati nujna družbena potreba, ki pa je sodišče ni ugotovilo. Ker sta bila oba primera (*Observer in Guardian* ter *Sunday Times*) povezana z enakim dejanskim stanjem, vezanim na objavo delov knjige oziroma podatkov iz knjige *Spycatcher*, je komisija v primeru *Sunday Times* ponovno ugotavljala obstoj 'nujne družbene potrebe' tudi v primeru sodne prepovedi zoper časopisa *Observer in Guardian*. Prepoved objave v *Sunday Timesu* se je navezovala na prepoved v prej omenjenih časnikih. Ker je bila knjiga natisnjena v ZDA julija leta 1987 in je s tem

---

**32** *Observer in Guardian Newspapers LTD* proti Angliji, (1991) 14 EHRR 153, sodba z dne 26. 11. 1991, serija A, št. 216.

**33** *Sunday Times* proti Angliji (št. 2), (1991) 14 EHRR 229, sodba z dne 26. 11. 1991, serija A, št. 217.

**34** "... nobody is required to disclose sources of information contained in his publication, unless this disclosure is necessary in the interest of justice, national security, or the prevention of crime ... the weighing of the competing interests - national security and confidentiality of sources ... the absence of sanctions might 'encourage' the civil servant on a subsequent occasion to leak information which was appropriately classified as 'secret'." E. Barendt, *Freedom of Speech*, Clarendon Press, Oxford, 1985, str. 74-75.

**35** *Observer in Guardian* proti Angliji, (1991) 14 EHRR 153.

**36** "These injunctions prevented the applicants from, inter alia, publishing further extracts from the book *Spycatcher*, further details about the allegedly unlawful conduct of the British Secret Service described in that book, or further information obtained from the book's author, Peter Wright, a retired member of that Service." *Sunday Times* proti Angliji (št. 2), op. 36.

tajnost podatkov, ki jih je razkril bivši sodelavec tajne službe, izgubila pravi pomen, je komisija ugotovila, da je sodna prepoved objave podatkov iz knjige, kot jo je odredil zgornji dom parlamenta za čas od 30. julija 1987 do 13. oktobra 1988, nepotrebna. Zato prepoved ne izpolnjuje pogoja nujne družbene potrebe za ohranitev avtoritete in neodvisnosti sodstva v smislu določila drugega odstavka 10. člena. Sodišče se je s stališčem komisije v celoti strinjalo, dodalo pa je tudi, da vnaprejšnje prepovedi objave informacij v tisku ne smejo in ne morejo biti nekritično sprejete ter morajo biti še posebej utemeljene in nujne.<sup>37</sup> Glede prepovedi objave podatkov v časopisih se pojavlja tudi vprašanje, ali je takšna prepoved, ki je posledica dolgotrajnih sodnih postopkov (v Angliji so sodni postopki v zadevi Spycatcher trajali dve leti) na koncu sploh še smiselna. V takem primeru lahko postopek služi dejansko samo enemu cilju ne glede na končno odločbo, in sicer zavlačevanju v zadevah politične narave. S potekom časa namreč politične zadeve izgubijo interes javnosti, kar je v interesu države in obenem v škodo javnosti oziroma odprtega, demokratičnega dialoga.<sup>38</sup> Vendar je tudi pri tem treba upoštevati naravo publikacij in besedilo, ki se objavlja. Informacije iz tabloidnih časopisov večkrat nimajo nikakršne zveze s primeri, ki se nanašajo na svobodo tiska, kot jo opredeljuje 10. člen konvencije.<sup>39</sup>

V primeru *Bladet Thomso in Stensaas proti Norveški*<sup>40</sup> je sodišče izpostavilo problematiko konfliktnosti interesov - na eni strani novinarske svobode in pravice javnosti do obveščenosti in na drugi strani zavarovanje ugleda drugih ljudi. Sodišče je kot že v nekaterih prejšnjih primerih ocenilo, da 'pomenijo ukrepi in kazni državnih organov zoper novinarje v zadevah zakonitega javnega interesa negativno sankcijo tudi s stališča spodbude sodelovanja v razpravah s politično vsebino in na ta način omejujejo novinarsko svobodo'.<sup>41</sup>

Pravica do svobodnega izražanja je pomembna za vse ljudi, pri čemer je poudarek sodne prakse predvsem na novinarski svobodi, svobodi politikov in na pravici parlamentarcev. Zadnje omenjeni so po svoji funkciji zastopniki ljudstva in v predstavniskem domu predstavljajo interese ljudi, ki so jih izvolili, zato mora biti njihovo mnenje v javnosti še posebej zaželeno. Na ta način je mnenje predstavnikov ljudstva jasno, kar je pomemben element predstavniške demokracije.

---

<sup>37</sup> "... the dangers inherent in prior restraints are such that they call for the most careful scrutiny on the part of the Court. This is especially so as far as the press is concerned, for news is a perishable commodity and to delay its publication, even for a short period, may well deprive it of all its value and interest." *Sunday Times* proti Angliji (št. 2), supra, op. cit. 36.

<sup>38</sup> *Spycatcher Case: Confidence, Copyright and Contempt*, Lord Oliver of Aylmerton, v S. Shetreet (ur.), *Free Speech and National Security*, International Studies in Human Rights, vol. 16, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, str. 37.

<sup>39</sup> M. Prinz, str. 60 v *Freedom of Expression and the Right to Privacy*, Strasbourg Conference, Conference Report, 23. 9. 1999, Council of Europe.

<sup>40</sup> *Bladet Thomso in Stensaas proti Norveški*, sodba 20. 5. 1999 (neobjavljena).

<sup>41</sup> F. Tulkens, 'Freedom of Expression and Information in a Democratic Society and the Right to Privacy under the European Convention on Human Rights: A Comparative Look at Articles 8 and 10 of the Convention in the Case-law of the European Court of Human Rights', str. 17-41 v *Freedom of Expression and the Right to Privacy*, Strasbourg Conference, 23. sept. 1999, Conference Reports, Council of Europe, 2000.

V primeru Castells proti Španiji<sup>42</sup> je sodišče obravnavalo kršitev pravice do svobodnega izražanja pritožnika, člana španskega parlamenta. Pritožnik je bil izvoljen v španski parlament kot član ekstremistične organizacije, ki podpira osamosvojitve Baskov. Leta 1979 je v tedniku 'Punto y Hora de Euskalherria' objavil članek z naslovom 'Insultante Impunidad' ('Nekaznovanost, ki je žaljiva'). V članku je neposredno obtožil vlado, da podpira oborožene napade na Baske, zaradi česar so ga španska sodišča obsodila žaljive obdolžitve 'demokratske vlade z namenom omajanja te institucije v zelo občutljivem obdobju, kmalu po sprejemu ustave in v času nasilnega delovanja različnih političnih skupin'.<sup>43</sup> Sodišče se je sicer strinjalo s trditvijo tožene vlade, da svoboda politične debate ni absolutna. Vendar pa so 'meje dovoljene oziroma sprejemljive kritike vlade v primerjavi s kritiko posameznikov ali celo politikov širše'.

Delo ali nedelo vlade mora biti v demokratičnem sistemu nadzorovano, ne samo od zakonodajne in sodne oblasti, temveč tudi od tiska in javnosti.<sup>44</sup> Ker je pritožnik storil opisano dejanje 'pošteno in v dobri veri' in se je zaradi svojega prepričanja izpostavil kritiki in sodnemu pregonu, je sodišče odločilo, da je vlada neupravičeno posegla v pritožnikovo pravico do svobode govora.<sup>45</sup> Pritožnik se je namreč izpostavil in mnenje objavil v časopisu, kljub temu da bi se sodnemu pregonu lahko izognil z izjavo med razpravo v parlamentu.

Vprašanje, do kod lahko seže meja novinarske svobode glede kritike sodstva oziroma posameznih sodnikov, se je pojavilo v primeru Prager in Oberschlick proti Avstriji (št. 1).<sup>46</sup> Sodišče je v tem primeru odločilo, da obsodba novinarjev Pragerja in Oberschlicka, od katerih je drugoomenjeni tudi založnik, zaradi kaznivega dejanja obrekovanja, ne pomeni kršitve 10. člena konvencije. Pritožnik Prager je napisal članek z naslovom *Achtung! Scharfe Richter!*, ki je bil objavljen v reviji Forum marca 1987. V članku je ostro napadel kazenske sodnike avstrijskih sodišč. Kritika ni bila zgolj splošne narave, temveč je izpostavila devet sodnikov dunajskega deželnega kazenskega sodišča ('Landesgericht für Strafsachen'), med njimi pa še posebej 'sodnika J'. V skladu s 111. členom kazenskega zakonika Avstrije sta bila pritožnika obsojena storitve kaznivega dejanja obrekovanja. Komisija in sodišče sta ugotovila, da ni dvoma, da je država posegla v izvrševanje pravice, ki jo zagotavlja 10. člen konvencije, vendar so bili razlogi za takšen poseg utemeljeni. Kljub temu da je v demokratični državi z vladavino prava tisku zagotovljeno posebno mesto, obstajajo tudi omejitve, ki jih mora tisk upoštevati. Zavarovanje ugleda in pravic drugih ljudi je ena izmed takšnih omejitev, ki jih kljub svoji obveznosti in odgovornosti do javnosti tisk ne sme zanemariti. Sploh pa je to vprašanje pomembno v povezavi s problematiko poseganja v delovanje pravosodnega sistema. Gre za institucijo, katere delovanje je nujno in pomembno

---

<sup>42</sup> Castells proti Španiji, (1992) 14 EHRR 445, sodba 26. 3. 1992, serija A, št. 236.

<sup>43</sup> Ibidem, par. 41.

<sup>44</sup> Castells proti Španiji, supra, op.cit. 45, par. 46.

<sup>45</sup> Castells proti Španiji, supra, op.cit. 45, par. 43. Glej analizo primera v A. Mowbray, 'The Role of the European Court of Human Rights in the Promotion of Democracy', Public Law (pozimi 1999).

<sup>46</sup> Prager in Oberschlick proti Avstriji (št. 1), (1995) 21 EHRR 1, sodba z dne 26. 4. 1995, serija A, št. 313.

za demokratično družbo. Vloga sodnikov v sistemu zagotavljanja in iskanja pravice je povezana z zaupanjem javnosti v sodnike, da svojo dolžnost dobro opravljajo.

Sodišče se je pri obravnavanju vprašanja novinarske svobode opredelilo za delno dopustitev pretiravanja in celo provokacije, ki pa ne sme preseči meje dopustnega, kar se je zgodilo v opisanem primeru. Zato je sodišče poseg države v svobodo novinarja in založnika ocenilo za dopusten in nujen v demokratični družbi ter razsodilo, da pritožnikova pravica do svobodnega izražanja ni bila kršena.

Ne glede na večkrat poudarjeno dejstvo, da ima javnost pravico do obveščenosti v zadevah javnega pomena in da mora biti delo državnih organov nadzorovano in kritizirano od tiska in javnosti, obstaja na drugi strani zaradi varnosti države tudi potreba po delovanju državnih varnostno-obveščevalnih služb, katerih delo je tajno in zbiranje informacij prikrito javnosti. Sodišče je ugotovilo, da je za pravilno delovanje demokratične družbe, ki temelji na vladavini prava, potrebno, da obstajajo institucije, kot je varnostna služba, ki lahko učinkovito delujejo samo v tajnosti in pod ustrezno državno zaščito. Na ta način se država lahko ubrani pred napadi posameznikov in skupin, ki bi želeli spodkopati osnovne vrednote demokratične družbe.<sup>47</sup>

Februarja leta 1995 je sodišče v primeru *Vereniging Weekblad Bluf!* proti Nizozemski<sup>48</sup> odločalo o takšnem primeru zaščite zaupnih podatkov 'Internal Security Service' (državne varnostne službe). Iz obrazložitve sodišča je razvidna tendenca, da zaupnim podatkom, pomembnim za varnost države, še posebej če gre za podatke varnostno-obveščevalnih služb, nameni veliko mero zaščite in državam v zadevah varnosti dopusti veliko mero diskrecije.<sup>49</sup>

V povezavi s svobodo tiska se zastavlja tudi vprašanje 'izvora' informacij. S to problematiko se je ukvarjalo sodišče v primerih *Goodwin* proti Angliji<sup>50</sup> in *Jersild* proti Danski.<sup>51</sup> V primeru *Goodwin* je sodišče odločalo o pritožbi zoper odredbo sodišča, v skladu s katero je bilo pritožniku naloženo, da mora izdati vir informacij o poslovnem neuspehu računalniške firme. Sodišče je pri odločanju o kršitvi pritožnikove pravice do svobode izražanja poudarilo dejstvo, da je pritožnik novinar in da je 'zaščita novinarjevega vira informacij eden izmed osnovnih pogojev svobode tiska'.

Drugi omenjeni primer, ki se je nanašal na novinarjev vir informacij, je primer *Jersild* proti Danski, v katerem je sodišče odločalo o pritožbi novinarja zaradi storitve kaznivega dejanja razširjanja idej nacizma in rasizma. Pritožnik je kot novinar pri radiju v nekajminutnem intervjuju s tremi mladimi člani skupine 'Greenjackets' (gronjakkerne) objavil njihova skrajna stališča glede tujcev in črncev. Glede na vsebino oddaje, v kateri je bilo veliko rasistično 'nestrpnih' in žaljivih stališč, je dansko sodišče novinarjev pristop k tematiki obravnavalo kot spodbujanje k rasizmu in nacizmu in ne kot obveščanje javnosti o rastoči nevarnosti ponovnega obujanja nacionalsocialističnih idej med mladimi. Sodišče je ugotavljalo, ali je oddaja imela namen propagande rasističnih

---

<sup>47</sup> *Vereniging Weekblad Bluf!* proti Nizozemski, (1995) 20 EHRR 189, par. 35.

<sup>48</sup> *Ibidem*

<sup>49</sup> *Vereniging Weekblad Bluf!* proti Nizozemski, *supra*, op.cit. 51, par. 38.

<sup>50</sup> *Goodwin* proti Angliji, (1996) 22 EHRR 123, sodba z dne 27. 3. 1997, 'Reports' 1996-II.

<sup>51</sup> *Jersild* proti Danski, (1994) 19 EHRR 1, sodba z dne 23. 9. 1994, serija A, št. 298.

idej in pogledov ali ne. Pri tem je sklenilo, da iz vsebine oddaje sledi, da je bil namen analizirati in razložiti specifične lastnosti omenjene skupine socialno ogroženih in omejenih mladih, ki so večinoma vsi že bili obsojeni zaradi storitve nasilnih kaznivih dejanj. Takšen prikaz je imel opozorilni namen, saj gre za vprašanje, ki zahteva pozornost javnosti. Poleg tega je sodišče poudarilo, da kaznovanje novinarja, ki je pripravil in vodil intervju, v katerem so udeleženci intervjuja izražali ideje in mnenja, zaradi katerih so lahko kazensko preganjani, pomeni omejevanje novinarjev v debatah javnega pomena. Ravnanje novinarja je lahko kaznivo, vendar morajo biti za to podani posebej utemeljeni razlogi, ki zadostijo pogoju 'nujnosti posega v izvrševanje pravice do svobode izražanja'. Na podlagi takšnih stališč je sodišče sklenilo, da je kaznovanje novinarja v nasprotju z določilom 10. člena konvencije.

Podobno stališče komisije in sodišča glede novinarjevega komentarja nacionalsocialistično 'obarvanih' izjav znanega avstrijskega politika izhaja iz primera Oberschlick proti Avstriji (št. 1).<sup>52</sup> V tem primeru je pritožnik kot urednik revije Forum tožil državo Avstrijo zaradi kršitve pravice do svobodnega izražanja. Pritožnik je v članku namreč navedbo politika glede predloga o znižanju števila splavov z ukrepom 'zvišanja družinskega dodatka za 50 % ženskam z avstrijskim državljanstvom, medtem ko naj bi se istočasno nadomestila ženskam brez avstrijskega državljanstva zmanjšala za polovico' pospremil s svojim vrednostnim komentarjem. Izjavo politika je označil kot protiuslavno, saj ustava Avstrije prepoveduje vsakršno nacionalsocialistično delovanje.<sup>53</sup> Avstrijsko državno tožilstvo zoper politika in avtorja navedenih izjav ni vložilo obtožnega predloga, pač pa je politik v zasebni tožbi zaradi obrekovanja tožil novinarja. Novinar je bil obsojen zaradi storitve kaznivega dejanja obrekovanja, zaradi česar se je pritožil na evropski forum. V pritožbi je posebej poudaril informacijsko vlogo revije Forum, ki je znana po kritičnih komentarjih izjav politikov. Vloga novinarjev pri komentiranju političnega dogajanja je pomembna za javnost in zato ne sme biti po nepotrebnem omejena, novinar pa mora izbrati takšno obliko komentarja, ki je po njegovem mnenju za ta namen najprimernejša.<sup>54</sup> Sodišče je odločilo, da je bila novinarju kršena pravica do svobodnega izražanja, saj poseg države v izvrševanje pravice ni bil 'nujen v demokratični družbi'. Meje dopustne in sprejemljive kritike so za politike kot osebe, ki delujejo v javnosti, širše kot za ostale posameznike. Delovanje politikov, kamor sodijo tudi izjave za javnost, mora biti izpostavljeno tako novinarjem kot javnosti, saj javna funkcija pomeni tudi odgovornost do volilcev, javnosti. Glede kritike dela in izjav politikov se je

---

<sup>52</sup> Oberschlick proti Avstriji (št. 1), (1991) 19 EHRR 389.

<sup>53</sup> "... proposal represents a cynical means of driving citizens of foreign nations out of the Republic of Austria ... being entirely consistent with and corresponding to the philosophy and aims of the NSDAP that 'the State must first and foremost provide opportunities for employment and the subsistence of its citizens', these proposals are aimed, amongst other things, at improving the living conditions of citizens (Austrian mothers) by worsening those of migrant workers and, at the same time, at preventing all further immigration of non-Austrians." Ibidem, par. 12.

<sup>54</sup> "In the present case he had limited himself to reporting and giving his own interpretation of Mr. Grabher-Meyer's proposal with regard to family allowances for foreigners. The Austrian courts had denied him the right not only of giving his opinion as to whether the proposal constituted a revival of National Socialism, but also of making historical comparisons on the basis of present facts." Oberschlick proti Avstriji (št. 1), supra, op.cit. 60, par. 55.

sodišče sklicevalo na argumente v primeru Lingens in povzelo obrazložitev glede obveznosti in odgovornosti novinarjev in politikov.<sup>55</sup> Zato je sodišče odločilo, da je novinarjev članek pomenil 'prispevek k debati o političnem vprašanju splošnega pomena, pri čemer je problematika diskriminatornega obravnavanja tujcev nasproti državljanom pomembna ne samo znotraj Avstrije, ampak v vseh državah članicah Sveta Evrope'.<sup>56</sup> Poleg splošnega pomena vprašanja položaja tujcev znotraj držav članic Sveta Evrope je sodišče tako kot že pred njim komisija poudarilo tudi prispevek politika k temu, da je sploh prišlo do omenjene debate. Predlog politika oziroma njegov poziv k diskriminatornemu obravnavanju tujcev v primerjavi z državljani je sam po sebi dovolj provokativen, da je moral politik, ki je takšno izjavo podal, računati na buren odziv novinarjev in javnosti.<sup>57</sup> Sodišče je zaradi navedenih razlogov štelo novinarjevo pisanje za ustrezno, saj mu poleg provokativnosti ni mogoče očitati ničesar drugega.

Primer Oberschlick proti Avstriji (št. 2)<sup>58</sup> je podoben prvemu, saj gre ravno tako za vprašanje meja dopustnosti novinarske kritike politikov. Sodišče je tudi v tem primeru odločilo v korist novinarja Oberschlicka. Politik je v svojo provokativno izjavo o tem, "da so se vsi vojaki, ki so se borili v 2. svetovni vojni ne glede to, na kateri strani so bili, borili za mir in svobodo in so prispevali k izgraditvi današnje demokratične družbe", in z izjavo, da "lahko samo tisti, ki so se izpostavili vihram vojne, uživajo svobodo mišljenja", izzval reakcijo, na katero je moral računati. Vsebina politikove izjave je novinarja napeljala k označbi, da je politik 'Trottel' (idiot), zaradi česar je bil novinar obsojen storitve kaznivega dejanja razžalitve. Sodišče je ugotovilo, da ima uporabljena beseda izključno negativni pomen in lahko razžali tistega, komur je namenjena. Glede na celotno vsebino in trditve, ki jih je v svojem govoru izpostavil politik pa po oceni sodišča novinarjeva označba ne predstavlja nesorazmerne žalitve.<sup>59</sup> V svojem članku je pritožnik na kratko pojasnil razloge, zakaj se mu je "zaradi politikovih izjav zdelo primerno, da politika raje označi za 'idiota' kot za 'nacija'".<sup>60</sup> Oberschlickova kritika je bila natisnjena v članku samo kot komentar v celoti objavljenega politikovega govora in glede na dejstvo, da je kritika zajemala razlago o tem, zakaj je novinar uporabil besedo 'Trottel', je sodišče ugotovilo, da avstrijska vlada ni upravičila nujnosti posega v pravico novinarja. Pri tem je sodišče znova poudarilo, da je del politične debate tudi izražanje mnenj, katerih resničnosti avtor ne more dokazati, vendar takšna mnenja ne smejo biti pretirana, kar je pritožnik v kontekstu izjav politika tudi dokazal. Sodišče je izjavo, ki je bila po svoji naravi žaljiva,

---

<sup>55</sup> "What are at stake are the limits of acceptable criticism in the context of public debate on a political question of general interest. In such cases the Court has to satisfy itself that the national authorities did apply standards which were in conformity with these principles and, moreover, that in doing so they based themselves on an acceptable assessment of the relevant facts." Oberschlick proti Avstriji (št. 1), supra, op. cit. 60, par. 60.

<sup>56</sup> Oberschlick proti Avstriji (št. 1), supra, op.cit. 60, par. 61.

<sup>57</sup> Glej mnenje komisije v zadevi Oberschlick proti Avstriji (št. 1), supra, op. cit. 60, par. 61

<sup>58</sup> Oberschlick proti Avstriji (št. 2), (1997) 25 EHRR 357, sodba z dne 1. 7. 1997, 'Reports' 1997-IV

<sup>59</sup> Ibidem, par. 33

<sup>60</sup> V svojem govoru je politik izjavil, da lahko samo nekatere osebe uživajo svobodo mišljenja, pri čemer je izključil od uživanja te svoboščine tudi samega sebe, Oberschlick proti Avstriji (št. 2), op. 66, par. 32

obravnavalo v kontekstu celotnega spremljajočega dogajanja in zaključilo, da je celo žaljiva izjava lahko dovoljena v smislu pravice do svobodnega izražanja. Pritožnikove izjave torej sodišče ni štelo za tako nedopustno, da bi bil poseg države v pritožnikovo svobodo izražanja utemeljen zaradi 'nujnosti v demokratični družbi'.<sup>61</sup> Povsem razumljiva bi bila takšna odločitev sodišča v primeru, če bi politik s svojo javno izjavo užalil konkretno novinarja, ki bi v komentarju članka nato tudi sam povratno žalil politika. Vsekakor je sodišče v tem primeru obravnavalo neosebno kritiko oziroma izjavo politika v kontekstu celotne debate, pri čemer je ocenilo, da je povratna pritožnikova izjava dopustna zaradi nesmisla, ki ga je izrekel politik.<sup>62</sup>

S sodbo v primeru *Fressoz in Roire* proti Franciji<sup>63</sup> je sodišče januarja 1999 razsodilo, da pomeni kazenska obsodba pritožnikov zaradi objave članka o vse višjem dohodku, ki ga prejema predsednik avtomobilske družbe Peugeot, v satiričnem tedenskem časopisu skupaj s fotokopijami davčnih dokumentov in komentarjem kršitev pravice do svobode izražanja. Sodišče je poudarilo, da je vsebina članka prispevala k splošni in javni debati o zadevi splošnega pomena, saj je bil članek objavljen ravno v času, ko je potekala razprava o enem od glavnih francoskih proizvajalcev avtomobilov. Po mnenju sodišča namen članka ni bil kršiti pravico dobrega imena predsednika družbe, temveč 'prispevati k splošnejši razpravi o zadevi, ki je bila zanimiva za javnost'. Sodišče je v tej odločbi samo še potrdilo svoje stališče, da pravica do svobode izražanja 'varuje pravice novinarjev, da razkrijejo informacije o vprašanih splošnega pomena, če so v dobri veri glede vsebine informacij in dejstev, ki jih navajajo natančno ter tako zagotovijo verodostojno in natančno informacijo v skladu z novinarsko etiko'.<sup>64</sup> Glede takšnega stališča se postavlja vprašanje o dobri veri novinarjev ter o tem, ali imajo potem novinarji več pravic kot drugi ljudje, saj lahko posredujejo manj preverjene informacije in s tem bolj kot drugi posegajo v pravice drugih ljudi, še posebej v pravico do zasebnosti. Na zastavljeno vprašanje je sodišče odgovorilo v obrazložitvi sodbe v primeru *Dalban* proti Romuniji,<sup>65</sup> ko je poudarilo, da je naloga tiska, da širi informacije in ideje o zadevah, ki so za javnost zanimive, pri čemer je zavrnilo stališče, da "novinar ne sme izraziti lastne kritične ocene, razen če lahko dokaže njeno verodostojnost".<sup>66</sup> Stališče sodišča potrjuje tezo, da imajo novinarji zaradi svoje naloge širjenja informacij in idej tudi pravico do širjenja lastnih mnenj, za katera ni potrebno, da so v vseh primerih

---

<sup>61</sup> "It is true that calling a politician a Trottel in public may offend him. In the instant case, however, the word does not seem disproportionate to the indignation knowingly aroused by Mr Haider. As to the polemical tone of the article, which the Court should not be taken to approve, it must be remembered that Article 10 protects not only the substance of the ideas and information expressed but also the forming which they are conveyed." *Oberschlick* proti Avstriji (št.2), supra, op. cit. 66, par. 34.

<sup>62</sup> V ločenem zavrnilnem mnenju sta sodnika Matscher in Thor Vilhjamsson poudarila, da je treba ločiti med kritiko oziroma vrednostno oceno na eni in razžalitvijo na drugi strani. Do slednje je po njunem mnenju nedvomno prišlo v obravnavanem primeru. Sodnika sta izrazila tudi mnenje glede takšnih in podobnih izjav politikov: "... what Mr Haider said on that occasion was in substance what speakers usually say at such meetings in all the European countries where there is a military tradition."

<sup>63</sup> *Fressoz in Roire* proti Franciji, 1999-I, sodba z dne 21. 1. 1999, 'Reports' 1999-I.

<sup>64</sup> *Fressoz in Roire* proti Franciji, supra, op.cit. 80, par. 54.

<sup>65</sup> *Dalban* proti Romuniji, sodba z dne 28. 9. 1999, 'Reports' 1999-VI.

<sup>66</sup> *Ibidem*, par. 49

nujno preverjena in resnična.<sup>67</sup> Nasprotno stališče bi namreč vodilo k temu, da bi vlogo novinarjev zmanjšali z vloge komentatorja na vlogo poročevalca dejstev in informacij.

## **4. Zaključek**

Novinarska svoboda v zadevah političnega značaja je za družbeno skupnost izjemnega pomena, zato ji nudi Sodišče za človekove pravice največjo zaščito. Tisk je najboljšo sredstvo za odkrivanje in oblikovanje mnenj in stališč o političnih voditeljih ter oblikovanje političnega dialoga. Ne samo, da ima tisk pravico, da širi takšne ideje in informacije, tudi javnost ima pravico, da takšne informacije sprejema. Javnost si s pomočjo medijev oblikuje stališče do političnih voditeljev, ki so javne osebnosti in morajo biti zaradi tega tudi bolj izpostavljeni javnomnenjski kritiki. Meje sprejemljive novinarske kritike politikov so zato širše kot glede drugih posameznikov. Celo vrednostne sodbe novinarjev o politikih so dopustne. Obenem pa sodišče politikom in drugim javnim osebnostim v primeru izražanja njihovih mnenj in stališč o zadevah javnega značaja nudi ravno tako veliko zaščito, saj je njihova dolžnost, da komentirajo dejanja, ki vplivajo na javno mnenje. S tem prispevajo k javni politični debati. Dopustno je tudi novinarjevo izražanje mnenj o zasebnem življenju politikov ne glede na to, da resničnosti navedb ne more dokazati; zadostuje že dejstvo, da ni bilo dokazov, da so trditve novinarja neresnične in prispevajo k obrekovanju.

V primerjavi s politiki pa so v primerih novinarske kritike sodstva sodniki precej bolj zaščiteni. Pri pisanju o sodstvu novinarji ne smejo posegati v sodne postopke na nedovoljen način, vplivati na potek kazenskega postopka ali prejudicirati zadeve, saj s tem prestopijo meje novinarske etike. Vendar sodišče tudi v primerih, ko zavrne pritožbo novinarja pritožnika zaradi varovanja avtoritete in nepristranosti sodstva, vsakokrat poudari, da je pomembno, da se javnost ne umakne od debate v zadevah sodstva, pri čemer mora upoštevati meje dovoljene kritike.

V primeru pritožnika odvetnika, ki je kritiziral sodstvo, pa je sodišče poudarilo vlogo odvetnikov kot udeležencev v pravosodnem sistemu in kot posrednikov med javnostjo in sodišči. Kljub interesu javnosti, da prejme informacije o vprašanih, povezanih s sodstvom, odvetnik ne sme prestopiti meje ohranjanja avtoritete in neodvisnosti sodišča in sodnikov. Meje novinarjev ali odvetnikov pri poseganju v zadeve sodstva so različne.

V zadevah splošnega javnega značaja so meje dovoljene novinarske kritike zastavljene ohlapneje kot v primerih sodnikov, politikov, odvetnikov, skratka oseb javnega značaja. V primeru Sunday Times proti Angliji je sodišče prvič postavilo standarde novinarske svobode, pri čemer je poudarilo, da so novinarji zavezani k širjenju informacij, ki so koristne in zanimive za javnost. Tisku je bila s to odločbo priznana visoka stopnja varstva. Že leta 1960 je bila vložena prva pritožba novinarja zaradi kršitve pravice (dosmrtna prepoved opravljanja novinarskega dela). Tudi v primeru

---

<sup>67</sup> V obrazložitvi sodbe se je sodišče zadovoljilo že z ugotovitvijo, da "ni dokazov, da je opis dogodkov v članku popolnoma neresničen in namenjen spodbujanju obrekovanja," zaradi česar je ugotovilo kršitev pritožnikove pravice do svobode izražanja.



Spycatcher, v katerem je šlo za objavo spominov vohuna o vohunski dejavnosti v Angliji, je sodišče zaradi neaktualnosti zadeve, po drugi strani pa velikega zanimanja javnosti za objavljene informacije, odločilo, da je prepoved distribuiranja revije, ki je objavila sporno besedilo, neutemeljena. Po mnenju sodišča je tudi vir novinarjevih informacij bistven pogoj za novinarjevo svobodo izražanja, zato je nedopustno, da države v kazenskih postopkih zahtevajo od novinarjev, da izdajo svoje vire. Kadar gre za vprašanja splošnega pomena, zadostuje, da je novinar v dobri veri glede točnosti in zanesljivosti informacij, ki jih mora posredovati javnosti skladno z novinarsko etiko. Novinarska svoboda je tako obsežna, da dopušča celo precejšnje pretiravanje in provokacije. V primeru Oberschlick (2) proti Avstriji pa je sodišče novinarju dopustilo celo žaljivko, pri čemer je upoštevalo okoliščine primera in provokativnost politika, ki je moral pričakovati burne reakcije na svoje izzivalne izjave.

Tudi glede izražanja manjšinskih stališč je sodišče poudarilo, da ne samo splošno sprejeta, ampak tudi manjšinska mnenja zaslužijo varstvo v skladu z 10. členom, saj so pomembna za javnomnenjsko razpravo. Nasprotno pa stališča, ki izražajo rasizem, nacizem, antisemitizem ali druge vrste sovraštva, ki temeljijo na diskriminaciji, niso dopustna, čeprav so manjšinska.

Sodišče v zadevah izražanja, ki se nanašajo na vprašanja morale, prepušča državam precejšnjo diskrecijsko pravico, saj po mnenju sodišča države same najbolje vedo, kaj je za njihovo prebivalstvo moralno in kaj ne. V primeru Handyside proti Angliji je sodišče leta 1976 zavzelo stališče, da za vse države članice konvencije ne obstaja enoten koncept morale, zato je treba pri reševanju teh vprašanj državam prepustiti precejšnjo diskrecijsko pravico, da same odločijo, kaj je na njihovem ozemlju moralno sprejemljivo. Pet let kasneje je sodišče v zadevi Dudgeon kljub temu poudarilo oblikovanje enotnih evropskih moralnih standardov v zadevah kaznivosti homoseksualnega spolnega odnosa, v katerih je izrazilo nestrinjanje z zakoni, ki določajo homoseksualne spolne akte kot kazniva dejanja. V vseh drugih zadevah, ki se nanašajo na moralno, pa je sodišče prepustilo državam precejšnjo diskrecijsko pravico ne glede na dejstvo, da mogoče tudi v drugih vprašanjih morale obstaja večji evropski konsenz kot sodišče predvideva. Državna diskrecija je v zadevah izražanja v umetnosti zelo obsežna.

Doktrina diskrecijske pravice je v zadevah svobodnega izražanja pred evropskim sodiščem različno poudarjena in dovoljena. V primerih, ki se nanašajo na vlogo posameznih javnih osebnosti v družbenem življenju, sodišče dovoljuje državam različen poseg v pravico do svobodnega izražanja. Na drugi strani pa državna diskrecijska pravica pomeni tudi poudarjanje in ohranjanje nacionalne identitete in nacionalnih posebnosti, ki so pomembne pri oblikovanju skupne Evrope. Preseganje državnih meja ter prenos pravic z državnih na naddržavne ravni se kaže v oblikovanju skupnih standardov z močnejšo vlogo nadzora evropskega sodišča, ki ga državna diskrecijska pravica dopolnjuje v smislu ohranjanja specifičnih demokratičnih državnih vrednot in posebnosti.

*Avtorica je doktorica pravnih znanosti, zaposlena kot asistentka za predmetni področji Ustavno pravo in Uvod v pravo na Fakulteti za upravo. Doktorirala je iz evropskega varstva človekovih pravic na Pravni fakulteti v Ljubljani. Področja proučevanja: evropsko pravo varstva človekovih pravic, institucije in pravo EU, feministična teorija prava.*

## SUMMARY

### **European Legal Standards on State's Interference with Freedom of Expression**

*Key words: freedom of expression, the state's margin of appreciation, european legal standards, political speech, hate speech, obscenity, the judiciary*

Since the expansion of the Council of Europe in the last ten years, the importance and sensitivity of the rights protected by the Article 10 have become even more apparent. The interpretation of many of the substantive Articles of the Convention and the delineation of the rights protected frequently involves balancing between the interests of the applicant and those of other individuals or the public as a whole. This is particularly true of the right to freedom of expression, given the power of the media in modern society. Sometimes the Convention case law allows the State too wide a discretion to place limitations on free speech, while on the other cases judgements are overly media-friendly. Limitations on freedom of expression are expressly allowed. Article 10(1) provides that States may require the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. In common with Articles 8, 9, and 11, Article 10 includes a second paragraph which permits the State to limit the right set out in the first paragraph, provided that such limitations are 'prescribed by law' and 'necessary in a democratic society' in pursuit on one of the specified aims. The cases in which a restriction may be justifiable include the need to protect important public interests, such as national security, territorial integrity, freedom from crime and disorder, health and morality, and the authority and impartiality of the judiciary, and also other individual rights, such as a person's right to privacy and reputation. As the Court made clear, every formality, condition, restriction or penalty imposed in this sphere must be proportionate to the legitimate aim pursued. However, the nature of the expression restricted is on the other side of the balance to be weighted against the importance of the aim pursued by the restriction. The Court takes into account the fact that, in the context of effective political democracy and respect for human rights mentioned in the Preamble to the Convention, freedom of expression is not only important in itself, but also plays a central role in the protection of the other rights under the Convention. The Court gives a higher level of protection to publications and speech which contribute towards social and political debate, criticism and information in the broadest sense. Artistic and commercial expression, in contrast, receive a lower level of protection.

Free expression (particularly by way of the mass media) is a powerful tool, carrying special duties and responsibilities. If it is vital to protect the right to free speech because of its power to promote democracy, uncover abuses, and advance political, artistic, scientific, and commercial development, it is also important to recognise that free speech can equally be used to incite violence, spread hatred, and impinge on individual privacy and safety. The Court needs to strike the proper balance between these competing interests.

Since democracy cannot function unless it is possible to scrutinise the acts of politicians and other powerful figures, the Court has held that the interests of such individuals in retaining their privacy weighs less heavily in the balance. The limits of acceptable criticism are wider when the target is a politician rather than a private individual. That's the reason politicians knowingly lay themselves open to the scrutiny of the press and public. The same principle applies to the other public figures, such as prominent businessmen, who should expect their business dealings to be the subject of public debate.

Although all forms of expression, including racist and hate speech, fall within the right set out in paragraph (1) of Article 10, it is easier for the State to justify interference when the expression is likely to incite disorder or crime or undermine the security of minority groups within society. In a series of recent judgments the Court has noted that journalists bear special responsibilities and duties in situations of political conflict and tension, because they can become a vehicle for the dissemination of hate speech and violence.