
28.11.2013.

Valters Berka / Hanness Treters

**Sabiedriskie plašsaziņas līdzekļi saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību
konvencijas* 10. pantu**

**Pētījums, ko 2013. gada novembrī veica Eiropas Raidorganizāciju
savienības uzdevumā**

Prof. Dr. Valters **Berka** (*Walter Berka*), Konstitucionālo un administratīvo tiesību profesors, Zalcburgas Universitāte (Austrija), Austrijas Zinātņu akadēmijas pilntiesīgs loceklis.

Prof. Dr. Hanness **TreTERS** (*Hannes Tretter*), Cilvēktiesību un pamattiesību asociētais profesors, Vīnes Universitāte (Austrija), Ludviga Bolcmana Cilvēktiesību institūta direktors, Vīne.

* Teksta redakcijā vēl nav iestrādāti autoru veiktie galīgie grozījumi; to izdarīs pēc pētījuma publicēšanas.

Saturs

I.	„Elliniki Radiofonia Tileorasi S. A.” (ERT) lieta	3
1.	Vārda brīvības nodrošināšana Grieķijā un ERT slēgšana	3
2.	Pagaidu sabiedriskās apraides darbības sākšana un jauna sabiedriskā raidorganizācija <i>NERIT</i>	4
3.	Pētījuma mērķis un vēriens	4
II.	ECTK 10. panta sabiedrisko pakalpojumu dimensija	5
1.	Konvencijas 10. pants – individuālas tiesības.....	5
2.	Sabiedriskā raidorganizācija kā apelācijas iesniedzējs	6
3.	Sabiedriskais pienākums pārraidīt un plašsaziņas sakaru nosacījumi demokrātiskā sabiedrībā	7
III.	Eiropas standarti un vērtības attiecībā uz sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem.....	8
1.	Eiropas Padomes un Eiropas Savienības dokumenti, kas kalpo kā avots Eiropas plašsaziņas līdzekļu standartu identificēšanai	8
2.	Plašsaziņas līdzekļu brīvība saskaņā ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 11. pantu.....	13
3.	Citi ES juridiskie noteikumi, kas ir būtiski attiecībā uz sabiedrisko apraidi	15
IV.	Sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu juridiskais statuss saskaņā ar 10. pantu	16
1.	Plašsaziņas līdzekļu sabiedriskā pakalpojuma uzdevums un sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu uzdevums.....	16
2.	Plašsaziņas līdzekļu brīvība un pozitīvie pienākumi saskaņā ar 10. pantu.....	17
3.	Funkcionējošu sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu statuss saskaņā ar 10. pantu	20
V.	Secinājumi: sabiedriskās apraides aizsardzības apmērs, ko nodrošina ar ECTK 10. pantu.....	22
1.	Ar ECTK 10. pantu nodrošinātā sabiedriskās apraides aizsardzība.....	22
2.	Valsts iejaukšanās un pozitīvie pienākumi saskaņā ar ECTK 10. pantu.....	23
3.	Valsts iejaukšanās attiecībā uz funkcionējošu sabiedrisko raidorganizāciju pastāvēšanu, atbilstošu finansējumu vai pakalpojuma iespējām	23
4.	Valsts rīcības brīvība.....	23
5.	ECTK cilvēktiesību aizsardzības sistēmas pamata būtība	24

I. „Elliniki Radiofonia Tileorasi S. A.” (ERT) lieta

1. Vārda brīvības nodrošināšana Grieķijā un ERT slēgšana

Vārda brīvību garantē Grieķijas konstitūcijas 14. pants. Tā pirmajā punktā teikts, ka „ikviena persona var paust un izplatīt savas domas mutiski, rakstiski un ar preses starpniecību atbilstoši valsts tiesību aktiem”. Saskaņā ar minētā panta 2. punktu prese ir brīva, un cenzūra, kā arī visi citi preventīvie pasākumi ir aizliegti. Jebkāds šīs brīvības ierobežojums ir jāpamato ar Konstitūciju vai tiesību aktiem, un tam jāatbilst samērīguma principam. Turklāt, konkrētā panta 9. punktā minēti noteikumi par plašsaziņas līdzekļu pārredzamību, daudzumu un kontroli, kā arī noteikumi, kas skar neatbilstību. Visbeidzot, turpat 9. punktā minētas sankcijas, ko piemēro, ja tiek konstatēts vārda brīvības pārkāpums, piemēram, tiek atsauktas pārraides licences vai ja liedz slēgt līgumus vai anulē tos¹.

Grieķijas sabiedriskā raidorganizācija *Elliniki Radiofonia Tileorasi S.A. (ERT)* tika dibināta ar īpašu likumu Nr. 1730/1989². Raidorganizācija tika izveidota kā valstij piederoša privāto tiesību juridiska struktūrvienība (privāto tiesību valsts korporācija), kas atradās valsts uzraudzībā un pārraudzībā, bet kurai bija administratīva un finansiāla autonomija.

Grieķijas valdība 2013. gada 11. jūnijā slēdza *ERT*, norādot uz „pilnīgu pārredzamības trūkumu un neticamu izšķērdību”³. Ar ministrijas lēmumu tika izdots rīkojums a) likvidēt *ERT*, b) pārtraukt radio un televīzijas signālu pārraidi, kā arī tīmekļa vietnes darbību, c) nodot visus aktīvus un saistības valstij, d) deaktivizēt visas frekvences līdz brīdim, kad tiks izveidota jauna apraides aģentūra, kā arī e) atcelt visus darba līgumus⁴. Tajā pašā laikā valdība paziņoja, ka iesniegs Parlamentā likumprojektu jaunas sabiedriskas raidorganizācijas izveidošanai, iekļaujot šajā likumprojektā noteikumus, ar ko jaunajai raidorganizācijai būtu paredzēta lielāka neatkarība no valsts. Eiropas Komisija distancējās no valdības lēmuma, tomēr atzinīgi vērtēja tās nodomu atjaunot sabiedrisko apraidi Grieķijā. Lai gan Eiropas Parlamentā notika kritiskas debates, kuru laikā atsevišķi Parlamenta deputāti asi kritizēja valdību, rezolūcija netika pieņemta.

Ar īpašu Valsts padomes (t. i., Augstākās administratīvās tiesas) priekšsēdētāja nolēmumu (t. i., pagaidu izpildrakstu) 2013. gada 17. jūnijā ministrijas lēmumu noraidīja, atliekot lēmuma izpildi īpaši attiecībā uz

b) un d) punktā minēto (skat. iepriekš). Saskaņā ar šo nolēmumu kompetento ministru uzdevums bija veikt „nepieciešamos organizatoriskos pasākumus radio un televīzijas signālu pārraides atsākšanai, kā arī sabiedriskajai raidorganizācijai piederošo tīmekļa vietņu darbības atsākšanai līdz brīdim, kad [tiks] aktivizēta jaunā aģentūra [...]”. Nākamajā Valsts padomes Atcelšanas komitejas lēmumā (Nr. 236/2013) tika secināts, ka ir jāracionalizē sabiedriskās

¹ Konstantinos Margaritis, „Vārda brīvība Grieķijas konstitūcijā un tās 14. pantā” (*Freedom of Expression in the Greek Constitution and the Article 14*), Vašingtonas veikts Turcijas un Eirāzijas lietu pārskats, 2012. gada septembris: <http://www.thewashingtonreview.org/articles/freedom-of-expression-in-the-greek-constitution-and-the-article-14.html> (2013. gada 23. augusts).

² Grozīts ar tiesību aktiem Nr. 1866/89, Nr. 1941/91, Nr. 1943/91, Nr. 1961/91, Nr. 2000/91, Nr. 2008/92, Nr. 2065/92, Nr. 2145/93, Nr. 2173/93, Nr. 2218/94, Nr. 2251/94, Nr. 2303/95, Nr. 2322/95, Nr. 2412/96, Nr. 2414/96, Nr. 2644/98, Nr. 2831/00, Nr. 3021/02, Nr. 3166/03, Nr. 3419/05, Nr. 3444/06 un Nr. 3592/07, kā arī Prezidenta dekrētiem P.D. 236/92, 234/93, 285/93 un 231/95.

³ Valdības oficiālā pārstāvja un ministra vietnieka *Simos Kedikoglou* paziņojums, 2013. gada 11. jūnijs, skat. *Alexandros Economou*, „Grieķijas sabiedriskā raidorganizācija krīzes situācijā” (*Greek Public Broadcaster in Crisis*), MMR-Aktuell 2013, 347680 – beck- tiešsaistē.

⁴ Turpat.

apraides organizēšana. Tiesneši uzskatīja, ka ir jāizveido jauna sabiedriskā raidorganizācija, kura atbilstu Grieķijas Konstitūcijā minētajām prasībām, kas izklāstītas iepriekš, kā arī apmierinātu sabiedrības demokrātiskās, sociālās un kultūras vajadzības, un saglabātu plašsaziņas līdzekļu plurālismu. Viņi norādīja uz Augstākās administratīvās tiesas atzinumu par to, ka sabiedriskajai raidorganizācijai ir jāstrādā sabiedrības interesēs un jāīsteno citi konstitucionālie mērķi, un tai ir jāatbilst nepārtrauktas darbības principam, ar ko reglamentē valsts pārvaldi Grieķijā. Tāpēc ministrijas lēmuma b) un d) punktā minēto atlika. Tikai viens tiesnesis norādīja uz to, ka *ERT* juridiskās struktūrvienības likvidēšana, vienlaikus neradot jaunu ekvivalentu institūciju, ir pretrunā *ERT* – kā sabiedrisko pakalpojumu administratora – tiesībām un pienākumiem. Šā iemesla dēļ un ņemot vērā nepārtrauktības principu sabiedrisko pakalpojumu jomā, viņš – neseismīgi – lūdza atlikt visa lēmuma izpildi⁵.

2. Pagaidu sabiedriskās apraides darbības sākšana un jauna sabiedriskā raidorganizācija *NERIT*

Tieši vienu mēnesi pēc *ERT* slēgšanas valdība, reaģējot uz tiesas nolēmumu, ieviesa sabiedriskās apraides pagaidu pakalpojumu ar nosaukumu „HPT”, kura uzdevums ir nodrošināt pāreju uz jauno sabiedriskās apraides tīklu un garantēt nepārtrauktību sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas jomā. Paredzēts, ka šis pārejas pakalpojums darbojas līdz brīdim, kad tiek izveidots pastāvīgs *ERT* aizstājējs, tomēr problēmas saistībā ar atlaistajiem *ERT* žurnālistiem un plašsaziņas līdzekļu darbiniekiem nemazinājās⁶. Vienlaikus, 2013. gada 11. jūlijā Grieķijas parlaments pieņēma jaunu plašsaziņas līdzekļu likumu, paredzot juridisku pamatojumu jaunai neatkarīgai sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu organizācijai *NERIT*⁷.

Pirmos (pagaidu) *NERIT* uzraudzības padomes locekļus valdība iecēla 2013. gada augustā; tika rīkots atklāts konkurss, pēc kura padome iecēla pirmo rīkotājdirektoru un valdes priekšsēdētāju, kā arī vēl četrus valdes locekļus. Tomēr ir jāpaiet laikam, lai gandrīz no nekā izveidotu jaunu sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu organizāciju, tāpēc paredz, ka *NERIT* darbu sāks tikai pēc 2014. gada pirmā vai otrā ceturkšņa

Pa to laiku pagaidu apraides pakalpojuma programma pakāpeniski tika paplašināta, iekļaujot gan sākotnēji paredzēto seno filmu un dokumentālā kino pārraidi, gan pašu ražojumus un citas programmu kategorijas, īpaši ziņas⁸. Patiesībā 2013. gada 21. augustā tika sākta divu stundu ziņu programma, kuru producēja jaunizveidotais pagaidu sabiedriskās apraides pakalpojuma personāls (no kuriem vairāki ir bijuši *ERT* darbinieki) un kuru koordinēja divi žurnālisti⁹.

3. Pētījuma mērķis un vēriens

ERT slēgšana ne tikai izraisīja kritikas vilni visā Eiropā, bet skāra arī jautājumu par to, vai un – ja jā – cik lielā mērā sabiedriskās apraides pakalpojumus aizsargā Eiropas Cilvēktiesību konvencijas (ECTK) 10. pantā paredzētā vārda un plašsaziņas līdzekļu brīvība, īpaši attiecībā

⁵ Turpat.

⁶ Niki Kitsantonis, „Grieķija atjauno oficiālās valsts TV programmu” (*Greece resumes Official State TV Programming*), http://www.nytimes.com/2013/07/12/world/europe/greece-resumes-official-state-tv-programming.html?_r=0 (2013. gada 23. augusts).

⁷ Oficiālajā valdības laikrakstā publicēts 2013. gada 26. jūlijā.

⁸ Skat. <http://www3.ebu.ch/cms/en/sites/ebu/contents/news/2013/08/greece-ebu-looking-forward-not- b.html> (2013. gada 27. augusts).

⁹ Skat. <http://www3.ebu.ch/cms/en/sites/ebu/contents/news/2013/08/interim-public-tv-in-greece.html> (2013. gada 27. augusts).

uz pakalpojumu tiesisko pastāvēšanu un finansējumu, kā arī to neatkarību, funkcijām un mērķiem. Šis pētījums tika veikts *ERT* lietas apskatei, tomēr saistībā ar smago ekonomikas krīzi publiskā finansējuma jomā sabiedriskie plašsaziņas līdzekļi var būt apdraudēti arī citās valstīs.

Tāpēc šā pētījuma mērķis ir analizēt Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT) judikatūru jautājumā par ECTK 10. pantu, kā arī pārbaudīt, vai, norādot uz ES tiesībām, pētījumiem, Eiropas Padomes un ES ziņojumiem un rekomendācijām, kā arī valstu tiesību aktiem un tiesas praksi, ir identificējami Eiropas standarti attiecībā uz iepriekš minētajiem sabiedriskās apraides pakalpojumu aspektiem. Šādi standarti varētu palīdzēt skaidrot ECTK garantēto vārda un plašsaziņas līdzekļu brīvību. Nozīmīgs papildu interpretācijas avots ir ES Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā „Harta”) 11. pants, jo kopš ES Lisabonas līguma stāšanās spēkā 2009. gada 1. decembrī Harta ir kļuvusi par ES primāro tiesību aktu, kas ir tieši piemērojams Eiropas Savienības Tiesā¹⁰.

Šim pētījumam ir jābūt kā atgādinājumam ikvienai valstij, kura atrodas Grieķijai līdzīgos ekonomiskos apstākļos, par ECTK 10. pantā paredzēto aizsardzību, lai attiecīgajā valstī netiktu īstenoti pasākumi, kas apdraud sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu pastāvēšanu, kā arī tas jāatgādina ikvienai valdībai, kura plāno politiski ietekmēt sabiedriskos plašsaziņas līdzekļus, tādējādi, iespējams, apdraudot to neatkarību vai spēju pildīt to sabiedriskos uzdevumus.

II. ECTK 10. panta sabiedrisko pakalpojumu dimensija

Šajā gadījumā nav nepieciešama pašreizējās ECT prakses padziļināta analīze, kura ir plaši pētīta jaunākos ziņojumos¹¹. Drīzāk šo tiesību normu kopumu var izmantot kā pamatu tam, lai pārbaudītu *atsevišķus pamata jautājumus*, kas saistībā ar 10. pantu rodas attiecībā uz sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem. Ņemot vērā šos apsvērumus, redzēsim, ka sabiedriskās apraides, kā arī citu sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu juridiskais statuss 10. pantā nav noteikts. Tomēr tas neliedz turpināt pilnveidot 10. pantu, lai paplašinātu sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem nodrošinātās aizsardzības amplitūdu.

1. Konvencijas 10. pants – individuālas tiesības

Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 10. pantā ir teikts:

„1. Ikvienam ir tiesības brīvi paust savus uzskatus. Šīs tiesības ietver uzskatu brīvību un tiesības netraucēti saņemt un izplatīt informāciju un idejas bez iejaukšanās no sabiedrisko institūciju puses un neatkarīgi no valstu robežām. Šis pants neapstrīd valstu tiesības pieprasīt radoraidījumu, televīzijas raidījumu un kino demonstrēšanas licencēšanu.

1. Tā kā šo brīvību īstenošana ir saistīta ar pienākumiem un atbildību, tā var tikt pakļauta tādām formalitātēm, nosacījumiem, ierobežojumiem vai sodiem, kas paredzēti likumā un nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā, lai aizsargātu valsts drošības, teritoriālās vienotības vai sabiedriskās drošības intereses, nepieļautu nekārtības vai noziegumus, aizsargātu veselību vai

¹⁰ Skat. *Schwarze* lietu, „Die Medien in der europäischen Verfassungsreform, Archiv für Presserecht” (2003) Nr. 209, kurā 11. pantu interpretē kā ES un dalībvalstu kopējas vērtības izpaušmi (211), un citē *Hesse* lietu, pēc kā spriedums attiecībā uz vērtību par labu plašsaziņas līdzekļu brīvībai un plurālismam var ietekmēt visu Eiropas tiesu sistēmu (212).

¹¹ Skat. *inter alia* un pavisam nesen *Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*, sabiedriskie plašsaziņas līdzekļi atbilstoši konstitucionālajai jurisprudencijai: „Lomas, uzdevuma un neatkarības cilvēktiesību un konstitucionālo tiesību dimensija” (*The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence*), 2. izdevums, 2012. gads, 15.–34. lpp.

morāli, aizsargātu citu cilvēku reputāciju vai tiesības, nepieļautu konfidenciālas informācijas izpaušanu vai lai saglabātu tiesas autoritāti un objektivitāti.”

Konvencijas 10. pants ir cilvēktiesību garantija, kas veidota un formulēta atbilstoši tradicionālajam *individuālo tiesību* jēdzienam, ar ko jebkurai fiziskai vai juridiskai personai dod brīvību no valsts iejaukšanās. Tas ietver brīvību izplatīt un saņemt informāciju un idejas, izmantojot pārraides un citus elektroniskos līdzekļus. Tāpēc žurnālisti, kas darbojas pārraides pakalpojumu jomā, jau vairākos gadījumos ir varējuši atsaukties uz Konvencijas 10. pantu. Arī iesniedzot apelāciju pret valsts iestāžu vai darba devēju iejaukšanos, žurnālisti var atsaukties uz 10. pantā paredzēto aizsardzību, un sabiedrisko raidorganizāciju darbinieki ir iesnieguši šādas apelācijas sūdzības¹². Tāpat ir skaidrs, ka privātie un komerciālie plašsaziņas līdzekļu pakalpojumu sniedzēji var kā juridiskas personas apstrīdēt jebkādu iejaukšanos attiecībā uz viņu brīvību pārraidīt. Tāpēc valsts monopolu apraidei uzskatīja par tālejošu ierobežojumu vārda brīvībai, kas pašreizējā Eiropas plašsaziņas līdzekļu vidē nav attaisnojams ar neatliekamām sociālām vai tehniskām vajadzībām¹³.

Šo apgalvojumu nemaina tas, ka Konvencijas 10. panta 1. punkta 3. teikumā ir minēta licencēšana, jo ECT savā iepriekšējā spriedumā jau skaidroja, ka par atteikšanos piešķirt licenci ir jāspriež, ņemot vērā Konvencijas 10. panta 2. punktā minētos nosacījumus¹⁴. Dažās valstīs licencēšanas atrunu iepriekš skaidroja kā tālredzīgu valsts pilnvarojumu ieviest pamatkārtību valsts apraides vidē. Šodien ECT spriedums izslēdz jebkādu šādu mēģinājumu¹⁵. Vācu autori īpaši uzsver 10. panta būtību, kas ir tīri subjektīvas tiesības uz brīvību („*Abwehrrecht*” – „negatīvas/aizstāvības tiesības”). Tas kontrastē ar Vācijas Konstitucionālās tiesas pieņemto jurisprudenci, saskaņā ar kuru apraides brīvība ir vispirms „objektīva funkcija” un „kalpojoša brīvība” („*dienende Freiheit*”). Šāda izpratne par apraides brīvību ir nodrošinājusi to, ka tiek garantēta sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu pastāvēšana un attīstība. Tomēr ir grūti, ja ne neiespējami, izdarīt šādu secinājumu saskaņā ar Konvencijas 10. pantu¹⁶.

2. Sabiedriskā raidorganizācija kā apelācijas iesniedzējs

Pirmajā brīdī var šķist, ka sabiedriskā raidorganizācija, kura pieder un/vai kuru finansē valsts, nemaz nevar atsaukties uz Konvencijas 10. pantu, jo tikai „nevalstiskas organizācijas” var apgalvot, ka ir kļuvušas par Konvencijā paredzēto tiesību *pārkāpumu upuri* (ECTK 34. pants). Tomēr, ņemot vērā tiesisko regulējumu, kurš garantē redaktorisko neatkarību un institucionālo autonomiju, ECT ir nepārprotami atzinusi, ka sabiedriskās raidorganizācijas var uzskatīt par „nevalstiskām organizācijām”, kurām ir tiesības iesniegt Tiesā apelācijas sūdzību¹⁷. Saskaņā ar šādiem noteikumiem piederība valstij vai valsts finansējums neliedz

¹² Skat. *inter alia* ECT 2004. gada 30. marta spriedumu lietā „*Francijas Radio* un citi pret Franciju”, Nr. 53.984/00; ECT 2009. gada 16. jūlija spriedums lietā „*Wojtas-Kaletas* pret Poliju”, Nr. 20.436/02; ECT 2009. gada 17. septembra spriedumu lietā „*Manole* un citi pret Moldovu”, Nr. 13.936/02; ECT 2011. gada 8. februāra lēmumu lietā „*Yleisradio Oy* un citi pret Somiju”, Nr. 30.881/09.

¹³ ECT 1993. gada 24. novembra spriedums lietā „*Informationsverein Lentia* un citi pret Austriju”, Nr. 13.914/88.

¹⁴ ECT 1990. gada 28. marta spriedums lietā „*Groppera Radio AG* un citi pret Šveici”, Nr. 10.890/84.

¹⁵ Skat. *Grote/Wenzel*, „*Grote/Marauhn*” lietā (eds), EMRK/GG. „Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz” (2006) 916.

¹⁶ Vairāk norāžu vācu avotos, skat. *Grote/Wenzel* (15. zemsvītras piezīme) 916; līdzīga Konvencijas 10. panta interpretācija Austrijā, kur Konvenciju pielīdzina konstitucionālam tiesību aktam skat., piemēram, *Holoubek* lietu, „*Rundfunkfreiheit und Rundfunkmonopol*” (1990) 164 *et seq.*

¹⁷ ECT 2004. gada 30. marta spriedums lietā „*Francijas Radio* un citi pret Franciju”, Nr. 53.984/00; ECT 2006. gada 7. decembra spriedums lietā „*Österreichischer Rundfunk* pret Austriju”, Nr. 35.841/02, 46. punkts *et*

sabiedriskajām raidorganizācijām lūgt aizsardzību saskaņā ar Konvencijas 10. pantu.

Šāds secinājums varētu radīt neredzamu *paradoksālu situāciju*. Ja valsts izveido valstij piederošu sabiedrisko raidorganizāciju, kura atrodas visaptverošā valsts pārvaldes kontrolē, kas tai tādējādi liedz neatkarību un institucionālo autonomiju, šāda organizācija būtu „valstiska organizācija” ECTK 34. panta izpratnē. Pat ja valsts pēc tam pārkāptu savas saistības atbilstoši 10. pantam, kā norādīts ECT spriedumā *Manole* lietā (skatīts tālāk tekstā), raidorganizācija pati nevarētu pretendēt uz cietušā statusu, radot situāciju, kurā pilnīgas valsts kontroles dēļ sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu organizācijai pilnībā atņem tās tiesības atbilstoši 10. pantam, un tieši šā paša iemesla dēļ tai nav iespēju iesniegt apelācijas sūdzību. Šādas paradoksālas sekas atstāj sabiedriskos plašsaziņas līdzekļus neapskaužamā situācijā. Tā kā šis ir nozīmīgs jautājums, tas būs svarīgs aspekts tālāk dokumentā.

3. Sabiedriskais pienākums pārraidīt un plašsaziņas sakaru nosacījumi demokrātiskā sabiedrībā

Attiecībā uz plašsaziņas līdzekļu brīvību to loma un funkcija demokrātiskā sabiedrībā ir labi zināms arguments un pamatprincips, ko ECT praksē izmanto attiecībā uz Konvencijas 10. pantu. Norādot, ka vārda brīvība ir viens no demokrātiskas sabiedrības attīstības pamata nosacījumiem, Tiesa ir pastāvīgi akcentējusi plašsaziņas līdzekļu uzdevumu: sniegt informāciju un idejas par sabiedrībai svarīgiem jautājumiem, uzņemties būtisko sabiedrības sargu lomu, kā arī nodrošināt objektīvas, neatkarīgas un līdzsvarotas ziņas, informāciju un komentārus. Lai gan Konvencijas 10. panta politiskā dimensija sākotnēji tika attiecināta uz presi, Tiesa ir paplašinājusi šo izpratni uz *visa veida plašsaziņas līdzekļiem*, tostarp apraides un cita veida audiovizuālajiem medijiem¹⁸.

Nemot vērā šos apsvērumus, varētu argumentēt, ka Konvencijas 10. pants plašsaziņas līdzekļiem paredz konkrētu „*sabiedrisko uzdevumu*”, kas izriet no to lomas demokrātiskā sabiedrībā Konvencijas izpratnē. Saskaņā ar 10. pantā minēto, šis uzdevums ir jāņem vērā, vērtējot iekavāto vārda brīvībā. Šajā saistībā sabiedriskais uzdevums neparedz autonomas, noslēgtas saistības plašsaziņas līdzekļiem, bet gan nodrošina argumentu interešu līdzsvarošanai saskaņā ar 10. panta 2. punkta pamatojuma klauzulu. Tas var radīt plašsaziņas līdzekļu privilēģijas, piemēram, žurnālistikas avotu aizsardzību, un ļaut plašsaziņas līdzekļiem atrasties labvēlīgākā situācijā tik ilgi, kamēr tie pilda savu uzdevumu, piemēram, veicina sabiedrībai interesējošas debates.

No Konvencijas 10. panta var atvasināt arī citus plašsaziņas līdzekļu un saziņas nosacījumus un prasības demokrātiskā sabiedrībā. ECT tiesas prakse, kas saistīta ar apraides brīvību un plašsaziņas līdzekļu pakalpojumu licencēšanu, īpaši ļauj identificēt konkrētus politikas mērķus, kurus valsts likumdevējs vai valsts iestādes var likumīgi īstenot. Vispirms jāmin *plurālisma princips*, kas ir obligāts nosacījums saziņai atklātā demokrātiskā sabiedrībā¹⁹.

Lai gan plurālisms ir vispārpieņemts pamatprincips plašsaziņas līdzekļu politikā, tas tomēr nav konkrēts jēdziens, bet gan *neskaidrs, daudzšķautņains priekšstats*. Neiedziļinoties sīkāk,

seq. Vienošanās, piemēram, *Jarass, EU-Grundrechte* (2005) 203; „*Grabenwarter/Pabel*”, „Europäische Menschenrechtskonvention”, 5. izdevums (2012) 311.

¹⁸ Skat. *inter alia* ECT 1994. gada 23. septembra spriedums lietā „*Jersild pret Dāniju*”, Nr. 15.890/89, 31. punkts.

¹⁹ Kopš ECT 1993. gada 24. novembra sprieduma lietā „*Informationsverein Lentia un citi pret Austriju*”, Nr. 13.914/88; nesensais ECT 2012. gada 11. decembra spriedums lietā „*Nenkova-Lalova pret Bulgāriju*”, Nr. 35.745/05, 57. punkts.

var izšķirt ārēju plašsaziņas līdzekļu plurālismu (strukturāls plurālisms), t. i., ir dažādi neatkarīgi plašsaziņas līdzekļu kanāli, un viedokļu dažādību (satura dažādība), t. i., tiek sniegta dažāda informācija un pietiekami atšķirīgi viedokļi, lai varētu veicināt informētas, neiegrožotas un iekļaujošas pārrunas par sabiedrību interesējošiem jautājumiem. Attiecībā uz sabiedrisko apraidi jēdzienu „iekšējais plurālisms” parasti lieto, lai aprakstītu prasības saziņas brīvības nodrošināšanai un neatkarībai no valsts viena plašsaziņas līdzekļa ietvaros, dodot iespēju rasties dažādām idejām un/vai sociālajiem spēkiem²⁰. Plašsaziņas līdzekļu dažādības un viedokļu dažādības saspēle, t. i., saspēle starp „ārējo” un „iekšējo” plurālismu, ir plaši apspriests plašsaziņas līdzekļu politikas aspekts. Šā pētījuma vajadzībām pietiek konstatēt (atsaucoties uz Eiropas Padomi), ka plurālisms ir paredzēts tam, lai sekmētu „pēc iespējas dažādākus plašsaziņas līdzekļus un informācijas avotu dažādību, tādējādi dodot iespēju izplatīties dažādām idejām un viedokļiem”²¹. Tāpēc runa ir par attiecībām starp līdzekļiem un mērķiem, kas sasaista strukturālo un satura plurālismu (jeb ārējo un iekšējo plurālismu).

Cilvēktiesību un cilvēktiesību jurisprudences kontekstā plašsaziņas līdzekļu plurālisms bija un ir galvenokārt saistīts ar tā *ārējiem aspektiem*. Šajā nozīmē tūlītējs mērķis ir nodrošināt ideju brīvu tirgu, nodrošinot dažādus neatkarīgu plašsaziņas līdzekļu kanālus. Tas ietver centienus likvidēt plašsaziņas līdzekļu monopolus neatkarīgi no tā, vai šis monopols ir komerciāls plašsaziņas līdzekļu uzņēmums vai valsts monopols, kā arī garantēt brīvu piekļuvi tirgum. Tomēr patiesais plurālistiskās saziņas mērķis nekad nav bijis neskaidrs: nodrošināt informācijas dažādību un dot sabiedrībai tiesības piekļūt dažāda precīzas un ticamas informācijas plūsmam, kas ir priekšnoteikums demokrātiskas sabiedrības veidošanai.

Kā nupat redzējām, plašsaziņas līdzekļu uzdevums ir sniegt sabiedrisku pakalpojumu, un tas arī objektīvi attaisno to individuālās tiesības saskaņā ar Konvencijas 10. pantu. Tā ir „atslēga, kas atver durvis uz informācijas brīvību un runas brīvību”²². Šis uzdevums ietver tādu pakalpojumu nodrošināšanu, kas Konvencijas izpratnē ir obligāti nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā: sniegt iedzīvotājiem ticamu informāciju par valsts lietām, atvēlēt telpu dažādu atklātas sabiedrības ideju un viedokļu paušanai un, ņemoties „sabiedrības sarguņa” lomu, kontrolēt valsts, kā arī sociālo un ekonomisko spēku varu. Nav šaubu, ka ECT tiesas praksē šis plašsaziņas līdzekļu sabiedriskais uzdevums tiek atzīts. Šo secinājumu var apstiprināt ar faktiem, atsaucoties uz kopējiem Eiropas standartiem, kas minēti vairākos Eiropas Padomes un ES dokumentos.

III. Eiropas standarti un vērtības attiecībā uz sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem

1. Eiropas Padomes un Eiropas Savienības dokumenti, kas kalpo kā avots Eiropas plašsaziņas līdzekļu standartu identificēšanai

Iepriekš minētajā 2009. gada 17. decembra spriedumā lietā „*Manole un citi pret Moldovu*”

²⁰ Literatūra par plašsaziņas līdzekļu daudzveidību ir neizmērojama un pārsniedz šā pētījuma darbības jomu; skat., jaunāko kritisko analīzi, ko sagatavoja Kari Karpinens (*Karppinen*), „Pārdomājot plašsaziņas līdzekļu plurālismu” (*Rethinking Media Pluralism*, 2013), vai Pegija Valke (*Valcke*) kvantitatīvo pieeju „Eiropas riska barometrs plašsaziņas līdzekļu plurālismam. Kāpēc vērtēt risku, ja var to plānot?” (*A European Risk Barometer for Media Pluralism: Why Assess Damage When You Can Map Risk?*) Informācijas politikas žurnāls Nr. 1 (2011) 185; ar norādi uz plašsaziņas līdzekļu plurālisma tendencēm Eiropas Padomes dalībvalstīs skat. Jautājuma pārrunas dokumentu „Plašsaziņas līdzekļu plurālisms un cilvēktiesības” (*Media Pluralism and Human Rights*), ko publicējis Cilvēktiesību komisārs un sagatavojis Miklošs Harašti (*Miklós Haraszti*), dokuments pieejams tīmekļa vietnē: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1881589> (2013. gada 2. septembris).

²¹ Skat. *mutatis mutandis* Deklarāciju par vārda un informācijas brīvību, ko Ministru komiteja pieņēma 1982. gada 29. aprīlī.

²² Līdzīgi kā *Haraszti* lietā jautājuma apspriešanas dokumentā, kas minēts 20. zemsivītras piezīmē.

ECT 102. punktā norādīja uz „sabiedriskās apraides standartiem, par kuriem Līgumslēdzējas valstis ir vienojušās ar Eiropas Padomes Ministru komitejas starpniecību”, sniedzot „norādes par pieeju, kas īstenojama, interpretējot [ECTK] 10. pantu šajā jautājumā”. Tas liecina, ka ECT, interpretējot Konvencijā paredzētās tiesības un brīvības, kā arī likumīgus ierobežojumus, atzīst arī citus juridiskus avotus, kas nav ECTK, bet kuros pausta kopīga dalībvalstu izpratne.

Minētā sprieduma 102. pantā Tiesa norāda:

„Rezolūcijā Nr. 1 par sabiedriskās apraides nākotni (1994)²³ iesaistītās valstis apņēmas „garantēt sabiedrisko raidorganizāciju neatkarību no politiskas un ekonomiskas iejaukšanās”. Turklāt pielikumā Ieteikumam Nr. R(96)10 par sabiedriskās apraides neatkarības nodrošināšanu (1996)²⁴ Ministru komiteja pieņēma vairākas izvērstas vadlīnijas, kuru mērķis bija nodrošināt sabiedrisko raidorganizāciju neatkarību. Tās ietvēra ieteikumu „tiesiskajā regulējumā, ar ko regulē sabiedriskās apraides organizācijas, nepārprotami noteikt to redaktorisko neatkarību un institucionālo autonomiju” [...]. Tāpat vadlīnijās tika uzsvērts, ka noteikumi, ar kuriem reglamentē sabiedrisko raidorganizāciju valžu, kā arī uzraudzības iestāžu locekļu statusu un iecelšanu, ir jādefinē tā, lai novērstu jebkādu politiskas vai citas ietekmes risku”.

Visbeidzot Tiesa norādīja uz pielikumu Ieteikumam Nr. Rec(2000)23 par apraides nozares uzraudzības iestāžu neatkarību un funkcijām²⁵, kurā Ministru komiteja kārtējo reizi uzsvēra to, cik svarīgi ir valstīm pieņemt izvērstus noteikumus par šādu uzraudzības iestāžu dalību un funkcijām, lai nodrošinātu aizsardzību pret politisko iejaukšanos un ietekmi.

Lai gan *Manole* lietas spriedumā ECT nenorādīja uz citiem Ministru komitejas dokumentiem, kuri sprieduma pieņemšanas dienā jau bija publicēti, jāpieļauj, ka vērā jāņem arī citi dokumenti, kas ļauj izdarīt secinājumus par Eiropas standartiem, tostarp Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas ieteikumi. Tas akcentēts Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas Rezolūcijā 1636(2008) „Rādītāji plašsaziņas līdzekļiem demokrātijā”, kur asambleja norāda, ka Eiropas Padome „ECTK 10. pantā un vairākos saistītos Ministru komitejas ieteikumos, kā arī Parlamentārās asamblejas rezolūcijās un ieteikumos ir noteikusi Eiropai standartus attiecībā uz plašsaziņas līdzekļu brīvību.”

Tāpat ES iestādes veic pasākumus, lai izstrādātu Eiropas standartus un nodrošinātu, ka visas ES dalībvalstis ir arī ECTK dalībvalstis situācijās, kad ECT un Eiropas Savienības Tiesa atsaucas uz tiesas praksi, ES iestāžu saistītos dokumentus nedrīkst neievērot. Tāpēc, izklāstot turpmāk minētos jēdzienus, vērā tiks ņemti būtiski Eiropas Padomes, kā arī ES dokumenti.

- ***Sabiedriskās apraides uzdevums***

Dažādos dokumentos Eiropas Padome uzsver mijiedarbi starp tādiem jēdzieniem, kā demokrātija, cilvēktiesības, informācijas brīva aprīte un viedokļu brīva paušana, plurālistiska un dažāda plašsaziņas līdzekļu kārtība un jēdzienu „sabiedriskā apraide” un tās pastāvēšana²⁶. Tāpat Eiropas Padome sabiedriskajai apraidei piešķir īpašu uzdevumu nodrošināt plurālismu²⁷

²³ Autoru slīpinājums.

²⁴ Autoru slīpinājums.

²⁵ Skat. arī secīgo Ministru komitejas 2008. gada 26. marta Deklarāciju par apraides nozares uzraudzības iestāžu neatkarību un funkcijām.

²⁶ Skat. EMR (11. zemsvītras piezīme) 34. un 45. punktu.

²⁷ Piemēram, Ministru komitejas Ieteikums Nr. R(99)1 par pasākumiem plašsaziņas līdzekļu plurālisma

un sekmēt kultūru²⁸, un uzsver to, ka sabiedriskajām raidorganizācijām ir svarīgi iesaistīties jaunos plašsaziņas līdzekļu pakalpojumos²⁹. Eiropas Parlaments norāda, ka raidorganizācijas ir viens no būtiskākajiem informācijas avotiem un tādējādi ir svarīgs faktors cilvēku vērtību un viedokļu veidošanā³⁰.

Savā *Ieteikumā Nr. Rec(2007)3 par sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu nozīmi informācijas sabiedrībā* Eiropas Padome mudina dalībvalstis uzticēt sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem uzdevumu, kas ir pielāgots tehnoloģiskajām un kultūrsociālajām izmaiņām un izstrādāt stratēģijas, ar kuru palīdzību tie var saglabāt savu lomu, proti, sekmēt sociālo kohēziju un visu indivīdu integrāciju, kā arī veicināt kultūras identitātes un dažādību, un sekmēt plašākas demokrātiskas apspriedes, tostarp vairot sabiedrības iesaistīšanos³¹.

*Prāgas rezolūcijā Nr. 1 par sabiedriskās apraides nākotni*³², lai gan tā tika pieņemta 1994. gadā, izvirzītas ļoti konkrētas un joprojām aktuālas prasības īpaši sabiedriskajai apraidei ar mērķi nodrošināt un aizsargāt konkrētus standartus un kvalitāti³³.

• ***Duālā apraides sistēma***

Tā kā visās ES dalībvalstīs un lielākajā daļā pārējo Eiropas valstu darbojas duāla apraides sistēma, kam raksturīga sabiedrisko un komerciālo raidorganizāciju līdzaspastāvēšana, rodas jautājums par to, vai šo sistēmu var uzskatīt par Eiropas standartu, kas varētu atbilst ECTK 10. panta un Hartas 11. panta interpretācijai. Interesanti piebilst, ka savā *2010. gada 25. novembra rezolūcijā par sabiedrisko apraidi digitalizācijas laikmetā – duālās sistēmas nākotne (2010/2028(INI))* Eiropas Parlaments duālajai apraides sistēmai piešķir nozīmīgu lomu, jo tā nodrošina plurālismu un izplata vispārējās intereses informāciju.

veicināšanai, Parlamentārās asamblejas Ieteikums Nr. 1407(1999) par plašsaziņas līdzekļiem un demokrātisko kultūru, Ministru komitejas Ieteikums Nr. Rec(2011)7 par jaunu izpratni saistībā ar plašsaziņas līdzekļiem, kā arī Parlamentārās asamblejas Ieteikums Nr. 1878(2009) par sabiedriskās apraides finansēšanu; vairāk informācijas skatīt EMR lietā (11. zemesvītras piezīme) 45. punktā.

²⁸ Skat. īpaši *Prāgas rezolūciju un Ministru komitejas Ieteikumu Nr. R(97)21 par plašsaziņas līdzekļiem un iecietības kultūras veicināšanu, kā arī Parlamentārās asamblejas Ieteikumu Nr. 1407(1999) par plašsaziņas līdzekļiem un demokrātisko kultūru, tās Ieteikumu Nr. 1878(2009) par sabiedriskās apraides finansēšanu, un tās Ieteikumu Nr. CM/Rec(2012)1 par sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu pārvaldību, 35. punkts et seq; vairāk informācijas skatīt EMR lietā (11. zemesvītras piezīme) 45. punktā.*

²⁹ Skat. dažādus Eiropas Padomes Ministru komitejas un Parlamentārās asamblejas ieteikumus. *Ieteikumā Nr. Rec(2011)7 par jaunu izpratni saistībā ar plašsaziņas līdzekļiem* Ministru komiteja definē jaunu plašsaziņas līdzekļu ekosistēmu, kurā būtu jāietver visi dalībnieki un faktori, kuru mijiedarbība ļauj plašsaziņas līdzekļiem darboties un pildīt to lomu sabiedrībā; vairāk informācijas skatīt EMR lietā (10. zemesvītras piezīme) 46. punktā. Skatīt arī *Eiropas Parlamenta 2010. gada 25. novembra rezolūcijas par sabiedrisko apraidi digitalizācijas laikmetā – duālās sistēmas nākotne (2010/2028(INI))* C apsvērumu, kurā Parlaments pauž uzskatu, ka „gan sabiedriskajai, gan privātajai apraidei ir izšķiroša nozīme Eiropas audiovizuālo darbu radīšanā, kultūras daudzveidības un identitātes veidošanā, informācijas sniegšanā, plurālismā, sociālajā kohēzijā, pamatbrīvību ievērošanas veicināšanā un demokrātijas funkcionēšanā”.

³⁰ *Eiropas Parlamenta 2010. gada 25. novembra rezolūcija par sabiedrisko apraidi digitalizācijas laikmetā – duālās sistēmas nākotne (2010/2028(INI))*, B apsvērumi.

³¹ Skatīt arī *Eiropas Padomes Cilvēktiesību un juridisko lietu ģenerāldirektorāta Plašsaziņas līdzekļu un informācijas sabiedrības nodaļas* papildu dokumentu „Sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu pārvaldība: ar skatu nākotnē”, kas tika iesniegts Eiropas Padomes 1. Ministru konferencei, kura bija atbildīga par plašsaziņas līdzekļiem un jaunās saziņas pakalpojumiem, *Jauna izpratne saistībā ar plašsaziņas līdzekļiem* 2009. gada 28.–29. maijs, Reikjavīka, Islande.

³² Pieņemta 4. Eiropas Ministru konferencē par plašsaziņas līdzekļu politiku, kas notika Prāgā, 1994. gada 7. un 8. decembrī.

³³ Skat. Suzannas Nikoļčevas (*Susanne Nikoltchev*) sagatavoto informatīvo kopsavilkumu dokumentā „Eiropas atbalsts sabiedriskajai apraidei, Eiropas Padomes noteikumi un standarti” (*European Backing for Public Service Broadcasting, Council of Europe Rules and Standards*), *IRIS Special*, Sabiedriskās apraides kultūra, 7–15 (12), citēts EMR (11. zemesvītras piezīme) 35. punkts.

Rezolūcijas apsvērumos norādīts, ka „ES audiovizuālā vide ir unikāla un tai ir raksturīga tā dēvētā duālā sistēma, kuras pamatā ir patiesss līdzsvars starp sabiedriskajām un komerciālajām raidorganizācijām” (E apsvērums), lai iedibinātu efektīvu duālo sistēmu, kas ir vispārējās interesēs (F apsvērums). Saskaņā ar šajā rezolūcijā minēto, duālā sistēma „ir nodrošinājusi brīvi pieejamu plašu programmu klāstu, kas sniedz priekšrocības visiem ES pilsoņiem un sekmē viedokļu dažādību plašsaziņas līdzekļos, kultūru un valodu daudzveidību, redakcionālu konkurenci (satura kvalitātes un dažādības ziņā) un vārda brīvību” (G apsvērums). Tāpēc rezolūcijas 2. punktā Eiropas Parlaments „īpaši uzsver Eiropas patiesi līdzsvarotas duālās sistēmas būtisko nozīmi demokrātijas, sociālās kohēzijas, integrācijas un vārda brīvības veicināšanā, pievēršot uzmanību plašsaziņas līdzekļos vērojamās viedokļu dažādības saglabāšanai un sekmēšanai, plašsaziņas līdzekļu lietošanas prasmei, kultūras un valodu daudzveidībai un ar preses brīvību saistītu Eiropas standartu ievērošanai”, un nobeigumā 23. punktā „aicina Komisiju saistībā ar sarunām par pievienošanas Eiropas Savienībai piešķirt lielāku nozīmi duālajai sistēmai kā daļai no ES *acquis* un mudina uzraudzīt progresu, ko kandidātvalstis sasniegušas šajā jomā”.

Šis pēdējais minētais priekšlikums ir pelnījis īpašu uzmanību, ņemot vērā jautājumu par to, vai duālā apraides sistēma ir viens no Eiropas plašsaziņas līdzekļu standartiem. Tā kā valstu duālās apraides sistēmas nepārprotami dominē Eiropas Padomes un ES darbības laukā, ir maz šaubu par to, ka šo sistēmu var uzskatīt par Eiropas standartu, lai ar to – gadījumā, ja sabiedrisko raidorganizāciju pastāvēšana ir apdraudēta vai rodas jautājums par to izveidi, – interpretētu ECTK 10. pantā un Hartas 11. pantā paredzēto plašsaziņas līdzekļu brīvību.

- ***Sabiedrisko raidorganizāciju neatkarība un finansējums***

Attiecībā uz sabiedrisko raidorganizāciju neatkarību un finansējumu Eiropas Padomes Ministru komiteja pieprasa mainīgajā plašsaziņas līdzekļu vidē³⁴ saglabāt sabiedriskās apraides principu, īpaši kad ir apdraudēta audiovizuālās plašsaziņas līdzekļu nozares valsts uzraudzītāju neatkarība no nelikumīgas vai nepiedienīgas, valsts vai komerciālas ietekmes³⁵. *Politiskajā deklarācijā un rezolūcijā „Virzība uz jaunu izpratni par plašsaziņas līdzekļiem”*, ministri, kuri piedalījās *Eiropas Padomes par plašsaziņas līdzekļiem un jauniem saziņas pakalpojumiem atbildīgo ministru konferencē*, tāpat uzsvēra sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu redaktoriskās neatkarības un institucionālās autonomijas nozīmību³⁶. *Eiropas Parlamenta 2010. gada 25. novembra rezolūcijā par sabiedrisko apraidi digitalizācijas laikmetā – duālās sistēmas nākotne* (2010/2028(INI)) Parlaments 10. punktā mudina dalībvalstis „noteikt sabiedrisko raidorganizāciju uzdevumus, lai tās varētu saglabāt savu atšķirīgumu, apņemoties veidot oriģinālus audiovizuālos darbus un augstas kvalitātes programmas un žurnālistiku, ko neietekmē komerciāli vai politiski apsvērumi un kas ir to īpašā iezīme; norāda, ka šos uzdevumus būtu jānosaka pēc iespējas precīzāk, vienlaikus pienācīgi ievērojot raidorganizāciju autonomiju programmu izstrādē”.

Sabiedrisko raidorganizāciju redaktoriskā un organizatoriskā neatkarība no valsts un

³⁴ Tāpat Ministru komiteja uzsver to, ka ir svarīgi *Deklarācijā par sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu pārvaldību* un attiecīgajā *Ieteikumā Nr. Rec(2012)1* nodrošināt sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu neatkarību, ņemot vērā jaunus plašsaziņas līdzekļus un tehnisko vidi, 21. punkts et seq.

³⁵ *Ministru komitejas Ieteikums Nr. R(96)10 par sabiedriskās apraides neatkarības nodrošināšanu; Ieteikums Nr. 1641(2004) par sabiedrisko apraidi; atkārtoti pausts Ieteikumā Nr. 1855(2009) par audiovizuālo plašsaziņas līdzekļu pakalpojumu regulējumu.*

³⁶ Papildus skat. *Eiropas Komisijas salīdzinošo ziņojumu „Plašsaziņas līdzekļu brīvība un neatkarība 14 Eiropas valstīs: salīdzinoša perspektīva”*, 2012. gada jūlijs.

politiskās ietekmes – kas ir būtisks priekšnoteikums tam, lai sabiedriskajai apraidei uzticētu sabiedrībai nozīmīgu uzdevumu, – lielā mērā ir atkarīga no pareiza, atbilstīga finansējuma. Tas īpaši skaidri uzsvērts Eiropas Padomes *Parlamentārās asamblejas Ieteikumā Nr. 1878(2009) par sabiedriskās apraides finansēšanu*. Iepriekš dokumentā minētajā Eiropas Parlamenta 2010. gada 25. novembra rezolūcijā *par sabiedrisko apraidi digitalizācijas laikmetā – duālās sistēmas nākotne* (2010/2028(INI)) Parlaments O un P apsvērumā uzsver, ka dažās dalībvalstīs sabiedriskā apraide vēl nav pietiekami iesakņojusies sabiedrībā un tai nepietiek līdzekļu, un dažās dalībvalstīs sabiedriskās raidorganizācijas saskaras ar nopietnām problēmām, kas rada grūtības to politiskajai neatkarībai, dzīvotspējai un pat finansiālā pamata nodrošināšanai, tieši apdraudot duālās sistēmas pastāvēšanu. Tāpēc Parlaments – atgādinot dalībvalstīm par apņemšanos ievērot Eiropas standartus – rezolūcijas 18. punktā iesaka tām sniegt atbilstošu, samērīgu un stabilu finansējumu sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem, lai ļautu tiem pildīt to uzdevumus, garantētu to politisko un ekonomisko neatkarību un palīdzētu veidot integrētu, uz informāciju un zināšanām balstītu sabiedrību, kurā visiem ir pieejami dažādus viedokļus pārstāvoši un kvalitatīvi plašsaziņas līdzekļi³⁷.

Līdzīgi, bet vēl stingrāk, *Ministru komitejas Ieteikuma Nr. CM/Rec(2012)1 dalībvalstīm par sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu pārvaldību*³⁸ 15. punktā pieprasīts, lai atbilstoši savam sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja uzdevumam labi funkcionējoša organizācijas pārvaldības sistēma nosaka organizācijas perspektīvu un vispārējo mērķi, kā arī nodrošina tehnisko gatavību, lai spētu pildīt savu uzdevumu. Lai izpildītu šo mērķi, ieteikuma 26. punktā uzsvērts, ka valsts pienākums ir noteikt gan finansējuma metodi, gan tā apjomu, un sistēmai noteikti jābūt veidotai tā, ka, cita starpā,

- „ar sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem apspriežas par nepieciešamo finansējuma apjomu, kas vajadzīgs, lai tie varētu pildīt savu uzdevumu un īstenot savus mērķus, un to uzskati tiek ņemti vērā, nosakot finansējuma līmeni;
- nodrošinātais finansējums ir pietiekams, lai sabiedriskie plašsaziņas līdzekļi spētu pildīt tiem noteikto lomu un uzdevumu, tostarp garantē pietiekamu drošību par nākotni, ļaujot veikt saprātīgu nākotnes plānošanu.”

○
Ministru komitejas 2008. gada 26. martā Deklarācijā par apraides nozares uzraudzības iestāžu neatkarību un funkcijām noteikts, ka sabiedrisko raidorganizāciju finansēšanas pasākumi ir jāprecizē tiesību aktos saskaņā ar skaidri definētu plānu un ņemot vērā uzraudzības iestāžu darbību aplēstās izmaksas, lai šīs organizācijas varētu pilnā mērā un neatkarīgi pildīt savas funkcijas³⁹. Veids, kādā dalībvalstis nodrošina juridiskos, finanšu, tehniskos un citus atbilstošus apstākļus, kas nepieciešami, lai sabiedriskie plašsaziņas līdzekļi varētu veikt savu uzdevumu, ir skaidrots identiski nodēvētā ziņojumā par labo praksi, ko 2008. gada novembrī sagatavoja *Speciālistu grupa jautājumos par sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem informācijas sabiedrībā (MC-S-PSM)*.

Pavisam nesen par plašsaziņas līdzekļiem un informācijas sabiedrību atbildīgie ministri, kuri piedalījās Eiropas Padomes Ministru konferencē Belgradā (2013. gada 7.–8. novembrī), uzskatīja, ka plašsaziņas līdzekļu būtiskās lomas saglabāšana digitalizācijas laikmetā attaisno papildu atbalstu „labi finansētiem, ilgtspējīgiem, neatkarīgiem, kvalitatīviem un ētiskiem

³⁷ Rezolūcijas 6. punktā Parlaments aicina arī dalībvalstis „paredzēt pietiekamus resursus, lai ļautu sabiedriskajām raidorganizācijām izmantot jauno digitālo tehnoloģiju priekšrocības, garantējot plašai sabiedrībai priekšrocības, ko sniedz mūsdienīgi audiovizuālie pakalpojumi”.

³⁸ Ministru komiteja pieņēmusi 2012. gada 15. februārī.

³⁹ Skat. Pielikumu ieteikumam, III sadaļa, 9.–11. punkts.

sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem”⁴⁰.

- ***Secinājumi par Eiropas standartu būtiskumu***

Kopumā var droši teikt, ka Eiropas Padomes un ES dokumenti skaidri parāda ciešu saikni starp tādiem jēdzieniem kā demokrātija, cilvēktiesības, informācijas brīva aprīte un viedokļu brīva paušana, kā arī atspoguļo nepieciešamību nodrošināt plurālistisku un dažādu plašsaziņas līdzekļu kārtību. Vārda brīvība un tiesības meklēt un saņemt informāciju ir būtisks priekšnoteikums tam, lai demokrātija patiesi funkcionētu⁴¹. Plašsaziņas līdzekļi ir visnozīmīgākais rīks vārda brīvībai sabiedriskajā sfērā, kas iedzīvotājiem dod iespēju izmantot to tiesības meklēt un saņemt informāciju⁴². Saskaņā ar dokumentos minēto šā mērķa sasniegšanai vislabāk ieviest duālās apraides sistēmu, kas dominē Eiropas valstīs. Lai ieviestu šādu sistēmu, katrā valstī ir jānodrošina sabiedriskā apraide nolūkā saglabāt plašsaziņas līdzekļu plurālismu un dažādību⁴³, sniegt informāciju par visiem sabiedrībai nozīmīgiem jautājumiem, kā arī pildīt izglītojošās pilnvaras. Tāpēc Eiropas standartos ir noteikts īpašs sabiedriskās apraides uzdevums nodrošināt plurālismu un sekmēt kultūru, standartos uzsvērts sabiedrisko raidorganizāciju neatkarības nozīmīgums un pieprasīta to atbilstoša finansēšana, izmantojot sabiedriskos finanšu līdzekļus.

Tāpēc var pamatoti argumentēt, ka iepriekš minētie, kā arī Eiropas Padomes un ES dokumentos izklāstītie principi un ieteikumi ir Eiropas standarti, kas saistīti ar tādas neatkarīgas, atbilstīgi finansētas sabiedriskās apraides nepieciešamību, kurai uzticētas plašas plurālistiskas un dažādas pilnvaras.

2. Plašsaziņas līdzekļu brīvība saskaņā ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 11. pantu

Pamattiesību hartas 11. pantā ir teikts:

„1. Ikvienai personai ir tiesības uz vārda brīvību. Šīs tiesības ietver uzskatu brīvību un brīvību saņemt un izplatīt informāciju vai idejas bez valsts iestāžu iejaukšanās un neatkarīgi no valstu robežām.

2. Tiek ievērota plašsaziņas līdzekļu brīvība un plurālisms.”

Akadēmiskos komentāros par Hartas 52. panta 3. punktu teikts, ka tās 11. pants pilnībā atbilst ECTK 10. pantam⁴⁴. Tomēr tiek apšaubīts, vai Hartas 52. panta 3. punkts⁴⁵ – un attiecīgi

⁴⁰ Skat. Rezolūciju Nr. 2 „Plašsaziņas līdzekļu būtiskās lomas saglabāšana digitalizācijas laikmetā” (*Preserving the essential role of media in the digital age*), kas pieejams vietnē: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013/default_EN.asp

⁴¹ *Ministru komitejas Ieteikums dalībvalstīm Nr. CM/Rec(2012)1 par sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu pārvaldību*, pieņemts 2012. gada 15. februārī.

⁴² *Ministru komitejas Deklarācija par sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu pārvaldību*, ko Ministru komiteja pieņēma 2012. gada 15. februārī.

⁴³ Turpat: Ministru komiteja „brīdina dalībvalstis par plašsaziņas līdzekļu plurālisma un dažādības riskiem un attiecīgi par demokrātisku debašu un iesaistīšanās riskiem, ja netiek saglabāts pašreizējais modelis, kas ietver sabiedriskos pakalpojumus, komerciālos un sabiedriskos plašsaziņas līdzekļus, un ja pāreja no valsts pakalpojuma uz sabiedrisko pakalpojumu un no apraides uz sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem netiek pabeigta veiksmīgi”.

⁴⁴ Skat. skaidrojumu *Bernsdorff/Borowsky* lietā, „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Handreichungen und Sitzungsprotokolle” (2002) 159, 287 *et seq*; skat. arī papildu apsvērumus tālāk dokumentā.

⁴⁵ Hartas 52. panta 3. punktā teikts: „Ciktāl Hartā ir ietvertas tiesības, kuras atbilst Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā garantētajām tiesībām, šo tiesību nozīme un apjoms ir tāds pats kā

ECTK 10. panta 2. punktā minētie nosacījumi vārda brīvības ierobežošanai – attiecas uz Hartas 11. panta 2. punktu, jo saskaņā ar minēto nosacījumu plašsaziņas līdzekļu brīvību paredz atsevišķi, neatkarīgi no ECTK⁴⁶. Pēc šā pētījuma autoru domām, šis noteikums ir attiecināms uz Hartas 11. panta 2. punktu, jo ECTK nepārprotami paredz plašsaziņas līdzekļu brīvību (ECTK 10. panta 1. punktā izmantojot terminus „radiaraidījumi” un „televīzijas raidījumi”), un netieši – ECT praksē. Tomēr saskaņā ar Hartas 52. panta 3. punktu Savienības tiesībās var paredzēt plašāku aizsardzību nekā ECTK⁴⁷. Turklāt pilnīgi noteikti Hartas 52. panta 2. punktu⁴⁸ nevar piemērot 11. pantam, jo plašsaziņas līdzekļu brīvība nav paredzēta ES līgumos⁴⁹.

Plašsaziņas līdzekļu brīvība saskaņā ar Hartas 11. panta 2. punktu nav jāsaprot tikai kā ekonomiskā brīvība attiecīgo LESD noteikumu nozīmē⁵⁰, bet gan kā vispusīgas tiesības uz saziņu, kas attiecas arī uz sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem⁵¹. Šā panta pirmavots liecina, ka tā pamatā ir ECTK 10. pantā minētā vārda brīvība⁵², lai gan tajā vēl skaidrāk ietverta plašsaziņas līdzekļu brīvība, kā likumība izriet no Eiropas Savienības Tiesas judikatūras par televīziju, Amsterdamas Līguma protokola par sabiedriskās apraides sistēmu dalībvalstīs un direktīvas „Televīzija bez robežām” (šobrīd Audiovizuālo mediju pakalpojumu direktīva)⁵³. Lai gan sākotnēji tā nebija plānots⁵⁴, valdīja viedoklis, ka – tā kā plašsaziņas līdzekļu nozīme sabiedrības viedokļa veidošanā pieaug – plašsaziņas līdzekļu brīvību turpmāk vairs nevar saprast kā daļu no vārda brīvības, un tā ir jāgarantē atsevišķi. Šāds solis varētu novērst iespējamus draudus plurālismam un pārklājuma objektivitātei, ko var apdraudēt valsts iejaukšanās un plašsaziņas līdzekļu koncentrēšana. Sanāksmē, kurā tika izstrādāta Pamattiesību harta, daži locekļi pat mudināja papildināt to ar duālās apraides sistēmas aizsardzību⁵⁵.

Ir skaidrs, ka sanāksmes sarunās par Pamattiesību hartu sākotnējais ierosinājums „garantēt” plašsaziņas līdzekļu brīvību tika pārfrāzēts šādi: „ievērot” plašsaziņas līdzekļu brīvību. Lai gan ir bijuši un joprojām tiek īstenoti dažādi mēģinājumi – šādas pārformulēšanas dēļ – uzskatīt, ka tiek vājinātas valstu saistības nodrošināt šo brīvību, sanāksmes debašu gaita liecina, ka šā grozījuma mērķis bija tikai ierobežot ES kompetenci attiecībā uz likumu par plašsaziņas līdzekļiem, nevis ierobežot brīvības aizsardzības apjomu⁵⁶. Visos veidos Hartas 11. panta 2. punkta sistēmiska interpretācija – pienācīgi ņemot vērā ECTK 10. panta saistošo ietekmi, kā pamatā ir Hartas 52. panta 3. punkts⁵⁷ un 53. pants, – atklāj, ka Hartas 11. panta 2. punkts vismaz pēc būtības garantē plašsaziņas līdzekļu brīvību, kā paredzēts ECTK 10. pantā un kā to interpretē ECT. Tas īpaši nozīmē to, ka Hartas 11. panta 2. punkts apstiprina un nostiprina plurālistisku un kulturāli daudzveidīgu plašsaziņas līdzekļu nozīmīgumu un lomu demokrātiskā sabiedrībā, kā to vispārīgi atzīst un pieprasa Eiropas

minētajā Konvencijā noteiktajām tiesībām” (ņemot vērā ECT, kā arī Eiropas Savienības Tiesas judikatūru, skat. Hartas preambulu), bet tas „neliedz Savienības tiesībās paredzēt plašāku aizsardzību”.

⁴⁶ Skat. citātus *Bernsdorff* lietā *Meyer* (red.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. izdevums (2011) 253/20.

⁴⁷ Skat. 45. zemsvītras piezīmi.

⁴⁸ Šajā noteikumā ir teikts: „Šajā Hartā atzītās tiesības, kuras ir paredzētas Līgumos, izmanto saskaņā ar noteiktajiem nosacījumiem un ierobežojumiem”.

⁴⁹ Skat. arī *Bernsdorff* lietu (46. zemsvītras piezīme) 253/20.

⁵⁰ Skat. III sadaļas 3. punktu.

⁵¹ Skat. *Bernsdorff* lietu (46. zemsvītras piezīme) Nr. 251/16 ar tālāku argumentāciju.

⁵² Skat. *Bernsdorff* lietu (46. zemsvītras piezīme) Nr. 244/1, Nr. 246 *et seq*, kā arī Nr. 250/15.

⁵³ Turpat, Nr. 244/1.

⁵⁴ Skat. *Schwarze* lietu (10. zemsvītras piezīme) Nr. 209 *et seq* (210).

⁵⁵ Skat. *Bernsdorff* lietu (46. zemsvītras piezīme) Nr. 247/8.

⁵⁶ Skat. *Schwarze* lietu (10. zemsvītras piezīme) 211.

⁵⁷ Skat. iepriekš.

Padome un ES. Tāpat tiek uzsvērtas Eiropas Savienības Tiesas prakse jautājumā par to, vai ir pieņemami Savienības pamata ekonomisko brīvību ierobežot plašsaziņas līdzekļu plurālisma dēļ⁵⁸.

No šīm pārdomām izriet, ka Hartas 11. pants paredz vārda brīvību, kā garantēts ECTK 10. pantā, bet vienlaikus attiecībā uz plašsaziņas līdzekļu brīvību un plurālismu ir nepārprotami plašāks par 10. pantu. Turklāt Hartas 11. pantu var interpretēt atbilstoši Eiropas standartiem par sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem, ko izstrādājusi ES un Eiropas Padome. Var paredzēt, ka Eiropas Savienības Tiesa atzīs un piemēros šos standartus arī tās turpmākajā judikatūrā par šo pantu.

3. Citi ES juridiskie noteikumi, kas ir būtiski attiecībā uz sabiedrisko apraidi

ES nav skaidras kompetences ne publisko, ne privāto plašsaziņas līdzekļu sektorā. Tomēr, tā kā Eiropas Savienības Tiesa ne tikai privātās, bet arī sabiedriskās raidorganizācijas klasificē kā „uzņēmumus”⁵⁹, uz abu veidu raidorganizācijām attiecas ES tiesību akti konkurences un pārvietošanās brīvības jomā. Tāpēc sabiedriskajai apraidei visatbilstošākie LESD noteikumi ir 56. pants, ar ko garantē pakalpojumu brīvu apriti (papildus apsvērumi 57.–62. pantā un izņēmumi 51.–54. pantā), un 106., kā arī 107.–109. pants (par valsts atbalstu), kā mērķis ir novērst konkurences kropļošanu. Apraidi klasificē kā pakalpojumu, ko aizsargā LESD 56. pants, tomēr to var ierobežot saskaņā ar 62. pantu, ņemot vērā LESD 52. pantu par attaisnotiem iemesliem, kas saistīti ar sabiedrisko kārtību, valsts drošību vai sabiedrības veselības aizsardzību, vai neatvairāmiem vispārīgas intereses iemesliem⁶⁰.

Eiropas tiesas un Komisija sabiedrisko apraidi vienmēr ir uzskatījušas par vispārīgas ekonomiskās intereses pakalpojumu un ir vērtējušas tā saderību ar LESD noteikumiem par valsts atbalstu, ja dalībvalsts attiecīgajām sabiedriskajām raidorganizācijām ir nepārprotami uzticējusi sniegt vispārīgus ekonomisko interešu pakalpojumus un ja valsts atbalsta atteikums kavētu raidorganizācijai uzticēto uzdevumu izpildi.

Papildus iepriekšējai direktīvai „*Televīzija bez robežām*”⁶¹ – tagad *Audiovizuālo mediju pakalpojumu direktīva*⁶² – sabiedriskās apraides attīstību Eiropā ietekmēja un joprojām spēcīgi ietekmē *Protokols par sabiedriskās apraides sistēmu dalībvalstīs*⁶³, kas tagad ir ietverts *Lisabonas līgumā (LESD)*. Šajā skaidrojošajā protokolā teikts, „ka sabiedriskās apraides sistēma dalībvalstīs ir tieši saistīta ar katras sabiedrības demokrātiskajām, sociālajām un kultūras vajadzībām, kā arī nepieciešamību saglabāt plašsaziņas līdzekļu plurālismu”, un tajā apstiprināta dalībvalstu kompetence definēt sabiedrisko pakalpojumu organizāciju uzdevumu un paredzēt tām finansējumu, lai dotu tām iespēju pildīt uzticēto uzdevumu⁶⁴.

⁵⁸ Skat. *Schwarze* lietu (10. zemesvītras piezīme) 211.

⁵⁹ Skat. norādes *Michel/Neukamm* lietā, „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im Lichte des Europäischen Rechts”, *Becker/Weber* lietā (red.), „*Liber Amicorum für Carl-Eugen Eberle*” (2012) 221.

⁶⁰ *EMR* lieta (11. zemesvītras piezīme) 59; attiecīgo Eiropas Savienības Tiesas judikatūru skatīt *Bernsdorff* lietā (46. zemesvītras piezīme) 251/16.

⁶¹ Padomes 1989. gada 3. oktobra Direktīva 89/552/EEK par dažu tādu televīzijas raidījumu veidošanas un apraides noteikumu koordinēšanu, kas ietverti dalībvalstu normatīvajos un administratīvajos aktos, kas grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 97/36/EK un Direktīvu 2007/65/EK.

⁶² Eiropas Parlamenta 2010. gada 10. marta Direktīva 2010/13/ES par to, lai koordinētu dažus dalībvalstu normatīvajos un administratīvajos aktos paredzētus noteikumus par audiovizuālo mediju pakalpojumu sniegšanu (*Audiovizuālo mediju pakalpojumu direktīva*).

⁶³ Ieviests ar Amsterdāmas līgumu, ar ko groza Eiropas Savienības Līgumu, Līgumus, ar ko izveido Eiropas Kopieni un saistītos tiesību aktus, Oficiālais Vēstnesis C 340, 1997. gada 10. novembris.

⁶⁴ Skat. arī *EMR* lietu (11. zemesvītras piezīme) 60.

No šiem apsvērumiem var secināt, ka LESD piemērojamie noteikumi nav pretrunā standartiem un vērtībām, ko varētu identificēt kā tādus, ar ko atbalsta sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu izveidi Eiropā. ES plašsaziņas līdzekļu politika un juridiskā prakse daļēji atbalsta šos standartus un vērtības⁶⁵.

IV. Sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu juridiskais statuss saskaņā ar 10. pantu

1. Plašsaziņas līdzekļu sabiedriskā pakalpojuma uzdevums un sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu uzdevums

No 10. panta un vispārējiem Eiropas standartiem izrietošie plašsaziņas līdzekļiem piešķirtie uzdevumi un vērtības attiecas uz *visiem* plašsaziņas līdzekļiem, kuri var pildīt šo uzdevumu un dara to, lai gan būtībā tas nav to *pienākums*. Zināmā mērā šis uzdevums un šīs vērtības atbilst tām, kuras parasti Eiropas tradīcijā saista ar sabiedriskās apraides *sabiedrisko uzdevumu*.

Tas iepriekš dokumentā parādīts, izmantojot salīdzinājumu ar sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu „*galvenajiem elementiem*”, kā norādīts vairākos Eiropas Padomes dokumentos⁶⁶. Ja sabiedriskie plašsaziņas līdzekļi ir „objektīvas un neatkarīgas informācijas un komentāru avots”, kā arī „forums daudzveidīgām diskusijām sabiedrībā”, kā norādīts minētajos dokumentos, to uzdevums patiešām ir saistīts ar tieši to pašu pienākumu un vērtībām, kas minētas jau iepriekš. Protams, ir arī citas pazīmes un gaidas, ne tikai uzdevums sniegt ticamu informāciju un sekmēt daudzveidīgas diskusijas sabiedrībā. Piedāvājot plašu programmu un satura klāstu, sabiedriskie plašsaziņas līdzekļi ir izšķirošs sabiedrības integrācijas un sociālās kohēzijas faktors. Tiem uzticēts arī kultūras uzdevums, jo tie atbalsta kultūras un mākslas darbu radīšanu un producēšanu, tādējādi sekmējot kultūras daudzveidību un identitāti. Un saskaņā ar universāluma principu to pakalpojumiem ir jābūt pieejamiem visām konkrētās sabiedrības grupām.

Jautājums par to, vai vērtības, uz kurām balstās 10. pantā paredzētā plašsaziņas līdzekļu brīvība, attiecas arī uz šādām sabiedriskās apraides „papildu sabiedriskajām vērtībām”, ir *apspriežams*. Savā judikatūrā ECT tikai nejausi ir skatījusi jautājumu par sociālās saziņas nosacījumiem un priekšnoteikumiem, kas nav tie, kuri galvenokārt attiecas uz plašsaziņas līdzekļu politisko dimensiju. Viens piemērs ir spriedums, kurā tiesa vērtēja, vai televīzijas programmu „kvalitāte un līdzsvars” var būt likumīgs mērķis apraides licencēšanas sistēmai⁶⁷. Tomēr ir labs pamats pieņemt, ka 10. panta „vērtību dimensija” neattiecas tikai uz politiskām debatēm un politiska rakstura informāciju vai komentāriem.

Pirmkārt, 10. pants ir jāskata Konvencijā noteiktās cilvēktiesību sistēmas kontekstā. Paredzot cilvēktiesības, mērķis ir katram indivīdam garantēt tā personības pašrealizāciju privātajās un sabiedriskajās attiecībās. Saziņa ir būtisks *personīgās pašrealizācijas* priekšnoteikums – tādas „demokrātiskas sabiedrības” priekšnoteikums, kādu Konvencija tiecas veidot un aizsargāt. Tāpēc gan atsevišķs indivīds, gan sabiedrība kopumā ir atkarīga no saziņas procesiem, ar ko tiek sekmēta indivīda pašrealizācija un atvērtas sabiedrības attīstība. Tāpēc ar sabiedriskajiem mērķiem –, piemēram, integrāciju, sociālo kohēziju vai kultūras identitāti – saistītas saziņas nosacījumi ir jāuzskata par vērtībām, kas izriet no 10. pantā minētā.

⁶⁵ Skat. *EMR* lietu (11. zemsvītras piezīme) 60.

⁶⁶ Skat. III sadaļu.

⁶⁷ ECT 2002. gada 5. novembra spriedums lietā „*Demuth* pret Šveici”, Nr. 38.743/97, 34. punkts.

Otrkārt, šādu interpretāciju var apstiprināt norāde uz vārda brīvības un plašsaziņas līdzekļu brīvības *vispārējiem Eiropas standartiem*. Atsauce uz Eiropas standartiem ir labi iesakņojies veids Konvencijas interpretēšanai⁶⁸. Neraugoties uz Eiropas valstīs dažādajām plašsaziņas līdzekļu sistēmām un atšķirīgo plašsaziņas līdzekļu politiku, kritiska dažādu juridisko avotu analīze (Eiropas Padomes dokumenti, ES tiesību akti, valstu konstitucionālās tiesības un jurisdikcija) ir nodrošinājusi *robustu standartu kopumu*, kas saistīts ar plašsaziņas līdzekļu sociālajām funkcijām. Plurālisma princips un tā dažādās dimensijas ir visredzamākais faktors. Tomēr, kā izvērsti norādīts šā pētījuma III sadaļā, ir arī virkne citu ar „katras sabiedrības demokrātiskajām, sociālajām un kultūras vajadzībām” saistītu vērtību⁶⁹, kuras attiecas uz vārda un plašsaziņas līdzekļu brīvību, kas ir cilvēktiesību dokumentos, kā arī Eiropas un valstu konstitucionālajās tiesībās garantētas tiesības.

Atbilstoši šādai pieejai viss sabiedriskās apraides un citu sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu sabiedriskais uzdevums ir *ietverts vērtībās*, kuras ir 10. panta pamatā. Uzmanība, ko ECT judikatūrā pievērš plurālisma principam un citiem demokrātiskā procesa nosacījumiem, interpretējama kā tipveida akcentēšana. Tas neizslēdz citas demokrātiskās, sociālās un kultūras sabiedrības vajadzības, kuras apmierina apraide. Plašākā nozīmē varētu secināt, ka *10. panta mērķis ir nodrošināt tādas pašas saziņas nosacījumus un priekšnoteikumus, kādi ietverti sabiedriskās apraides sabiedriskajā uzdevumā*.

2. Plašsaziņas līdzekļu brīvība un pozitīvie pienākumi saskaņā ar 10. pantu

Secinot, ka sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu sabiedrisko uzdevumu var uzskatīt par vērtību, kas ir 10. panta pamatā, šāda secinājuma juridiskās sekas ir jāizvērtē *ļoti rūpīgi*. Kā norādīts iepriekš II sadaļas 1. punktā, ar 10. pantu piešķir tiesības uz individuālu brīvību, kas paredz aizsardzību no valsts iejaukšanās. Citus šīs garantijas aspektus atzīst arī ECT, īpaši tās tā dēvētos „*pozitīvos pienākumus*”, tomēr to juridiskās sekas nav tik skaidras. Tāpēc sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu juridiskās aizsardzības analīzē vispirms jāvērtē tiesības uz brīvību, t. i., visskaidrākais attiecīgās garantijas saturs. Šajā saistībā var paust divus noteiktus apgalvojumus.

Pirmkārt, demokrātiskā sabiedrībā iepriekš minētie principi un saziņas mērķi var būt likumīgs mērķis un *attaisnot* apraides vai citu brīvību ierobežojumus, piemēram, ierobežojumus attiecībā uz tiesībām uz cieņu pret privāto un ģimenes dzīvi vai tiesībām uz īpašumu. Principi nemaina iejaukšanās būtību, bet var attaisnot to, lai gan ir jāievēro papildu prasības, galvenokārt samērīguma princips

(10. panta 2. punkts).⁷⁰ Šajā kategorijā ietilpst lielākā daļa ECT skatīto lietu, kas attiecas uz plašsaziņas līdzekļu sabiedrisko uzdevumu vispār vai uz sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu uzdevumu.

Otrkārt, tā kā tās ir tiesības uz brīvību un tā kā formulējumā nav dots nekāds mājienš, 10. pants *negarantē plašsaziņas līdzekļu sistēmu*, kas ietvertu sabiedriskās raidorganizācijas. Tieši pretēji, pat valsts finansētās raidorganizācijas, kurām ir piešķirts valdības *monopols*, nevar rast attaisnojumu saskaņā ar 10. pantu. Tā paša iemesla dēļ nav nekādu pierādījumu tam, ka 10. pants garantē „*duālās apraides sistēmu*”, kuras pamatā ir publiski finansētas sabiedriskās apraides un komerciālas, privātas apraides līdzāspastāvēšana. Tomēr, ņemot vērā III sadaļas 1. punktā aprakstītos Eiropas standartus un to, ka visās ES dalībvalstīs un gandrīz

⁶⁸ Skat. III. sadaļas 1. punktu.

⁶⁹ Kā minēts Amsterdamas protokolā par sabiedriskās apraides sistēmu, skat. iepriekš III sadaļas 3. punktu.

⁷⁰ Līdzīgi kā „*Grote/Wenzel*” lietā (15. zemesvērtas piezīme) 917 f.; „*EMR*” (11. zemesvērtas piezīme) 31 f.

visās pārējās Eiropas Padomes dalībvalstīs sabiedriskā apraide pastāv līdzās privātiem pakalpojumiem sniedzējiem, varētu teikt, ka ECTK 10. pantu var interpretēt tā, ka uz duālās apraides sistēmu attiecas Konvencijā paredzētā plašsaziņas līdzekļu brīvība.

Gadījumos, kad ECT ir jāskata jautājums par sabiedriskajām raidorganizācijām, Tiesa vienmēr uzsver tikai to, ka valstij ir *iespēja* noteikt sabiedriskās apraides sistēmu, un Tiesa akcentē valsts pienākumus un saistības, ja tā *izvēlētos* radīt šādu sistēmu⁷¹. Atbilstoši šādai nostājai jaunākajā pētījumā par sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu juridisko statusu saskaņā ar 10. pantu ir piesardzīgi teikts, ka valstij ir (tikai) „iespēja” izveidot plašsaziņas līdzekļu sistēmu, nodrošinot konkrētas vērtības, kuras var atvasināt no tā dēvētās „brīvības objektīvās būtības”⁷². Tomēr šim secinājumam nebūt nav jābūt juridiskās argumentācijas noslēgumam.

Šie secinājumi ir drīzāk jāsalīdzina ar labi zināmo Tiesas jurisprudenci, kur valstij tiek uzticēti *pozitīvie pienākumi*, kas izriet no Konvencijā paredzētajām tiesībām, pat ja šīs tiesības *skaidri* neparedz pozitīvos pienākumus⁷³. Pozitīvos pienākumus, ar ko mudina valsts iestādes veikt kādu darbību, atzīst arī saskaņā ar 10. pantu, piemēram, lietā „*Ozgur Gundem* pret Turciju”, ņemot vērā valsts pienākumu aizsargāt žurnālistus pret nelikumīgiem vardarbīgiem uzbrukumiem, kā arī citos gadījumos⁷⁴. Šā pētījuma kontekstā Tiesas bieži citētais paziņojums *Informationsverein Lentia*, šķiet, norāda uz valsts pienākumu rīkoties. Lemjot par kādreizējo Austrijas apraides monopolu saskaņā ar 10. panta 2. punkta pamatojuma klauzulu, Tiesa uzsvēra vārda brīvības būtisko lomu demokrātiskā sabiedrībā, kas „balstīta plurālisma principā, ko galvenokārt garantē valsts”⁷⁵. Vēlākie lēmumi bija precīzāki: „Valsts kā plurālisma galvenās garantētājas pienākums ir savos tiesību aktos un praksē ar televīzijas un radio starpniecību nodrošināt sabiedrībai piekļuvi objektīvai un precīzai informācijai, kā arī virknei atzinumu un komentāru, kas *cita starpā* atspoguļo politiskā skatījuma daudzveidību valstī, tāpat tai jānodrošina, ka žurnālistus un citus profesionāļus, kuri strādā audiovizuālo mediju jomā, nekavē sniegt šādu informāciju un komentārus”⁷⁶.

Informationsverein Lentia lietas juridiskajā kontekstā bija skaidrs, ka norāde uz plurālisma principu palīdzēja paskaidrot to, ka plurālisma nodrošināšana ir likumīgs mērķis, kā vārdā tiek īstenota *valsts iejaukšanās* plašsaziņas līdzekļu brīvībā. Mazāk skaidrs ir tas, ka valstij piedēvētais uzdevums būt galvenajai plurālisma garantētājai, faktiski paredz pozitīvos pienākumus, t. i., valstij ir pienākums veikt konkrētu darbību, tāpat kā citos gadījumos, kad atzīti pozitīvie pienākumi. Neapšaubāmi *Manole* lietā Tiesa pati sasaistīja to, ka valsts ir „plurālisma galvenā garantētāja” ar pozitīvajiem pienākumiem, proti, Moldovas pienākumu nodrošināt tiesiskās garantijas plurālistiskas, neatkarīgas sabiedriskās apraides organizācijas aizsardzībai. Tomēr nevar neņemt vērā to, ka Tiesa šādu secinājumu izdarīja, „īpaši ņemot

⁷¹ Skat. ECT 2009. gada 16. jūlija spriedumu lietā „*Wojtas-Kaletka* pret Poliju”, Nr. 20.436/02, 47. punkts; ECT 2009. gada 17. septembra spriedums lietā „*Manole* un citi pret Moldovu”, Nr. 13.936/02.

⁷² Skat. EMR lietu (11. zemsvītras piezīme) 31 f.

⁷³ Attiecībā uz jēdzienu „pozitīvie pienākumi” vispār un attiecībā uz konkrētām tiesībām, skat. Alistērs Moubrejs (*Mowbray*), „Pozitīvo pienākumu izstrāde Eiropas Cilvēktiesību tiesas Eiropas Cilvēktiesību konvencijā” (*The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*) (2004); Dimitris Ksenoss (*Xenos*), „Valsts pozitīvie pienākumi saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvenciju” (*The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*) (2012).

⁷⁴ ECT 2000. gada 16. marta spriedums lietā „*Ozgur Gundem* pret Turciju”, Nr. 23.144/03; ECT 2000. gada 29. februāra spriedums lietā „*Fuentes Bobo* pret Spāniju”, Nr. 39.293/98, 38. punkts; ECT 2003. gada 6. maija spriedums lietā „*Appleby* un citi pret Apvienoto Karalisti”, Nr. 44.306/98, 39.–40. punkts

⁷⁵ ECT 1993. gada 24. novembra spriedums lietā „*Informationsverein Lentia* un citi pret Austriju”, Nr. 13.914/88, 38. punkts.

⁷⁶ ECT 2009. gada 17. septembra spriedums lietā „*Manole* un citi pret Moldovu”, Nr. 13.936/02, 107. punkts.

vērā *TRM* iegūto virtuālo monopolu” Moldovā⁷⁷.

Varētu cerēt, ka argumentu par pozitīvajiem pienākumiem var izmantot arī ne tik īpašās situācijās, kas nav tik nopietnas kā šis konkrētais gadījums. Konvencijas redakcijā skaidri nenoteiktā pienākuma rīkoties dedukcija ir *kompleksa pieeja*, kuras metodoloģiskais pamats nav skaidrs. Tomēr saskaņā ar ECT judikatūru šo pienākumu var atvasināt ikreiz, kad kādas Konvencijā paredzētās tiesības ir apdraudētas un nevar pilnībā izmantot. Konkrētos apstākļos tiesības var izmantot praksē un būt efektīvas tikai tad, ja valstij tiek uzticēti pozitīvie pienākumi. Valstīm ir vienmēr jāņem vērā Konvencijas vispārējā ideja, lai ikvienam nodrošinātu tādas tiesības un brīvības, kuras „var izmantot praksē un ir efektīvas”⁷⁸. Dažreiz pienākums aizsargāt ir jāīsteno valsts iepriekšējas rīcības dēļ, kā tas bija *Di Stefano* lietā. Šajā lietā Itālijas iestādes uzņēmumam-pieteikuma iesniedzējam bija piešķirušas licenci televīzijas apraidei, bet vairāk nekā 10 gadus nevarēja piešķirt frekvences, tāpēc atņēma praktiskiem mērķiem izsniegto licenci, tādējādi pārkāpjot pozitīvos pienākumus rīkoties⁷⁹.

Lai gan vispusīga šā temata apskate būtu pārāk izvērsta un neatbilstu šā pētījuma vērienam, varam secināt, ka 10. pants ietver juridiski saistošus pozitīvos pienākumus veikt visus nepieciešamos pasākumus un nodrošināt plurālistisku plašsaziņas līdzekļu sistēmu, kur vērā tiek ņemtas Eiropas tendences un standarti, kā minēts Eiropas Padomes ieteikumos un ziņojumos, kā arī pētījumos, kuros ES dalībvalstu attiecīgos tiesību aktus salīdzina ar Eiropas Padomes tiesību aktiem⁸⁰. Tomēr joprojām nav skaidrs, kā tas ietekmētu *sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu statusu*.

Šajā pētījumā esam secinājuši, ka konkrēti plašsaziņas līdzekļu saziņas nosacījumi un prasības atvērtā demokrātiskā sabiedrībā, no kuriem plurālisma princips ir visredzamākais, atbilst sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu uzdevumam⁸¹. Kas notiktu, ja mēs pieņemtu atbilstīgus valsts pozitīvos pienākumus? Būtībā atzīst – ja pienākums rīkoties cilvēktiesību jomā ir pozitīvs, valstīm ir plaša *rīcības brīvība* rast veidu šā pienākuma izpildei⁸². Turklāt jāpiebilst, ka Konvencijā paredzētā aizsardzība papildina valsts tiesisko sistēmu⁸³. Analizējot iespējamus pozitīvos pienākumus attiecībā uz *plašsaziņas līdzekļu sistēmām* Eiropas valstīs, vērā jāņem abi šie savstarpēji saistītie aspekti.

Ir skaidrs, ka pastāv konkrēti *kopēji Eiropas standarti*, kas ietver mērķus un vērtības, piemēram, plašsaziņas līdzekļu plurālismu. Tomēr tas nenozīmē to, ka šo mērķu un vērtību *ieviešanai* ir jānotiek identiski visās Eiropas Padomes dalībvalstīs, lai gan duālas sistēmas ietvaros tās visas nodrošina sabiedrisko apraidi. Nav tāda vienota Eiropas apraides modeļa, un 10. pants neparedz tās projektu⁸⁴.

⁷⁷ ECT 2009. gada 17. septembra spriedums lietā „*Manole un citi pret Moldovu*”, Nr. 13.936/02, 111. punkts.

⁷⁸ Skat. ECT 1982. gada 23. septembra spriedumu lietā „*Sporrong un Lönnroth pret Zviedriju*”, Nr. 7151/75, 63. punkts; ECT 1979. gada 9. oktobra spriedumu lietā „*Airey pret Īriju*”, Nr. 6289/73, 24. punkts.

⁷⁹ ECT 2012. gada 7. jūnija spriedums lietā „*Centro Europa 7 S.R.L. un Di Stefano pret Itāliju*”, Nr. 38.433/09 [GC].

⁸⁰ Skat. III sadaļu.

⁸¹ Skat. iepriekš IV sadaļas 1. punktu.

⁸² Cita starpā skatīt ECT 2009. gada 17. septembra spriedumu lietā „*Manole un citi pret Moldovu*”, Nr. 13.936/02, 100. punktu; *Van Dijk et al* (red.), „Eiropas Cilvēktiesību konvencijas teorija un prakse” (*Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*), 4. izdevums (2006) 785.

⁸³ Skat., piemēram, ECT 2008. gada 29. aprīļa spriedumu lietā „*Burden pret Apvienoto Karalisti*”, Nr. 13.378/05, 42. punkts [GC].

⁸⁴ Šajā nozīmē, piemēram, *Grote/Wenzel* lieta (15. zemsvītras piezīme) 917.

Pat ja varētu noteikt juridiski saistošus valsts pozitīvos pienākumus plurālistiskas apraides sistēmas izveidei, tas neapšaubāmi ir valsts ziņā lemt par to, *kādā* veidā šie pienākumi izpildāmi. Tas ir politisks lēmums valsts likumdošanai, un lielākajā daļā gadījumu to ietekmē valsts konstitucionālās tiesības⁸⁵.

Pat uzņemoties pozitīvos pienākumus aizsargāt 10. pantā ietvertās vērtības un mērķus, iepriekš minētos secinājumus nevar neņemt vērā: 10. pants negarantē ne plašsaziņas līdzekļu sistēmu, kurā darbojas sabiedriska raidorganizācija, ne arī „duālās apraides sistēmu”. Šajā nozīmē *katra valsts ir tiesīga pati lemt* par to, *kādā* veidā tā realizēs „pozitīvās” vērtības un mērķus, uz ko pamatojas 10. pants. Apgalvojumiem, ka „ikvienai Eiropas tautai ir jāizveido vismaz viena spēcīga, viegli pieejama audiovizuālā infrastruktūra objektīvu ziņu sniegšanai un ticami iekļaujošai sabiedriskai žurnālistikai” un „šīm raidorganizācijām ir jādarbojas „sabiedriska pakalpojuma” kārtā”, lai nodrošinātu plurālismu⁸⁶, šķiet, ir vājš juridiskais pamats, ja skatāmies tos kā *juridiskus* argumentus.

Tāpēc secinām, ka saistošs un no 10. panta izrietošs valsts pienākums *izveidot* plašsaziņas līdzekļu sistēmu ar spēcīgu un neatkarīgu sabiedrisko raidorganizāciju ir tikai šķietams diezgan *ārkārtējos apstākļos*. Šāda situācija varētu pastāvēt, piemēram, kad televīziju stingri kontrolē valsts (vai politiska partija) un drukātā prese nevar efektīvi līdzsvarot šo nepilnību un nodrošināt plurālismu. Līdzīgs rezultāts varētu rasties tad, ja dalībvalstī pastāvētu *de facto* privāts plašsaziņas līdzekļu monopols. Tādās situācijās var konstatēt būtiskas nepilnības attiecībā uz to, vai pilsoņiem tiek sniegta vismaz minimāla neatkarīga, ticama un dažāda informācija par valsts lietām. Pieņemam, ka šāds scenārijs nav pieņemams saskaņā ar Konvenciju.

3. Funkcionējošu sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu statuss saskaņā ar 10. pantu

Tomēr minētās situācijas nav šīs analīzes galvenais mērķis. Sabiedriskās raidorganizācijas *pastāv* visās ES dalībvalstīs, lai gan to nozīmība un neatkarības pakāpe ievērojami atšķiras. Šajā analīzes sadaļā galvenā uzmanība pievērsta tieši šim aspektam, kas atšķiras no iepriekšējā sadaļā pārrunātā scenārija.

Iepriekš esam norādījuši, ka 10. pants faktiski negarantē ne plašsaziņas līdzekļu sistēmu, kurā darbojas sabiedriskā raidorganizācija, ne arī „duālās apraides sistēmu”. Konvencija – pat paredzot konkrētus pozitīvos pienākumus – *nepiespiež* valsti *izveidot* sabiedrisko apraidi vai ieviest duālās apraides sistēmu. Tagad nepieciešams piemērot šo apgalvojumu un izvērtēt situāciju, kad sabiedriskās raidorganizācijas darbojas ar privātām un komerciālām raidorganizācijām konkurējošā vidē.

Šāda valsts plašsaziņas līdzekļu sistēma, ko parasti dēvē par „duālu sistēmu”, veidojas saistībā ar valsts *lēmumiem plašsaziņas līdzekļu politikā*. Tā pamatā ir parlamentārie akti, valdības lēmumi un uzraudzības iestāžu lēmumi, kas katrā valstī mijiedarbojas citādi. Attiecīgie politiskie lēmumi ietver jautājumus par konkurenci, satura izveidi, tehniskajiem aspektiem un novatorisku politiku, kā arī citus jautājumus. Tāpēc tie apliecina arī valsts atbildību par to, *kā tiek realizētas* 10. pantā paredzētās vērtības un mērķi. Kā minēts iepriekš, valstij ir rīcības brīvība izveidot konkrētu plašsaziņas līdzekļu sistēmu. Plašsaziņas līdzekļu plurālismu veido

⁸⁵ Atbilstoši Amsterdamas protokolam par sabiedriskās apraides sistēmu dalībvalsts pienākums ir izveidot sabiedrisku raidorganizāciju un definēt tās sabiedrisko uzdevumu; skat. iepriekš III sadaļas, 3. punktu; *Stern, Tettinger/Stern* (red.), „Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte- Charta” (2006) 11. pants, 33. punkts; *Schwarze* lieta (9. zemesvētras piezīme) 209 *et seq* (211).

⁸⁶ *Haraszi* lieta (20. zemesvētras piezīme) V sadaļa.

un organizē ar apzinātām valsts darbībām un citiem nosacījumiem, kuri plašsaziņas līdzekļiem ļauj pildīt to uzdevumus.

Šiem politiskajiem lēmumiem, tiklīdz tie ir pieņemti, ir arī *sekas*. Ja valsts izvēlas ieviest duālās apraides sistēmu, viena tās komponenta vēlāka iznīcināšana negatīvi ietekmē to, kā plurālisms tiek realizēts konkrētās valsts situācijā. Ja tika nolemts, ka ir jāizveido sabiedriskā raidorganizācija, lai pilsoņiem nodrošinātu piekļuvi objektīvai un precīzai informācijai un dažādiem atzinumiem, tad šādas organizācijas slēgšana *neizbēgami* radīs nepilnības. Runājot ECT vārdiem, gadījumos kad „valsts izlemj izveidot sabiedriskās apraides sistēmu”, valsti saista pienākums saskaņā ar 10. pantu⁸⁷.

Šādās situācijās ir apdraudētas *individuālās tiesības uz vārda brīvību*. Šo secinājumu pamato vairāki argumenti. Pirmkārt, nav šaubu, ka sabiedriskā raidorganizācija var apgalvot, ka ir pārkāpta tās brīvība, ja vien šo raidorganizāciju var uzskatīt par „nevalstisku organizāciju” ECTK 34. panta izpratnē⁸⁸.

Otrkārt, ir jānovērš iepriekš (II sadaļas 2. punktā) minētā paradoksālā situācija, kad valsts, pilnībā liedzot sabiedriskajai raidorganizācijai tās redaktorisko neatkarību un institucionālo autonomiju, var liegt arī jebkādu aizsardzību atbilstoši 10. pantam. Attiecīgi uzskatot, ka Konvencijas tiesībām ir jābūt efektīvām, šāda valsts rīcība vērtējama kā *noteiktas brīvības pārkāpums*. Ja valdība jebkurā brīdī, neīstenojot atbilstīgu procedūru un neminot pārliecinošus iemeslus, var pieņemt lēmumu slēgt sabiedrisko raidorganizāciju, tad raidorganizācijas darbinieki un žurnālisti saskaras ar pastāvīgiem draudiem, kas pilnībā iedragā to redaktorisko neatkarību. Treškārt, funkcionējošas sabiedriskās raidorganizācijas slēgšanu var uzskatīt par iejaukšanos tās brīvībā 10. panta 2. punkta izpratnē, jo tas izpaustos kā *valsts rīcība*, nevis pozitīvo pienākumu nepildīšana. Tāpēc 10. panta 2. punktu var tiešā nozīmē attiecināt uz sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu organizācijas slēgšanu. Šo argumentu atbalsta spriedums *Manole* lietā, lai gan fakti un juridiskā argumentācija šajā lietā atsevišķos punktos atšķiras.

No *Manole* lietas top skaidrs tas, ka, ja „valsts izlemj izveidot sabiedriskās apraides sistēmu”, tai ir jāņem vērā tās tiesības saskaņā ar 10. pantu. Tas ietver tās neatkarību no ekonomiskā vai politiskā spiediena, kā arī tās spēju nodrošināt objektīvas, neatkarīgas un līdzsvarotas ziņas⁸⁹. *Manole* lietā iespējamā nepamatotā politiskā ietekme, ko valdošā politiskā partija izmantoja pret Moldovas sabiedrisko raidorganizāciju *TRM*, izpaudās dažādi, galvenokārt aizstājot vadošos *TRM* darbiniekus ar valdībai lojālām personām, kuras stingri kontrolēja redaktorisko darbu. Tāpēc tā nebija tieša valsts iejaukšanās, bet gan pašas raidorganizācijas darbības, kuras īstenoja tās pārvalde, rīkojoties kā valdības partizāni, aizskarot plašsaziņas līdzekļu brīvību un plurālismu. Šķiet, tieši tāpēc *Manole* lietā Tiesa savu spriedumu pamatoja ar to, ka ir pārkāpti pozitīvie pienākumi, proti, tā norādīja, ka valsts nebija spējusi izveidot tiesisko regulējumu, lai garantētu *TRM* neatkarību. Gadījums, kad valsts, izdodot parlamenta aktu vai īstenojot valdības darbību, tiešā veidā likvidē funkcionējošu sabiedrisko raidorganizāciju, būtu cita situācija.

⁸⁹ 2009. gada 17. septembra spriedums lietā „*Manole* un citi pret Moldovu”, Nr. 13.936/02, 98. un 101. punkts.

⁸⁷ Skat. ECT 2009. gada 17. septembra spriedumu lietā „*Manole* un citi pret Moldovu”, Nr. 13.936/02, 101. punkts.

⁸⁸ Skat. iepriekš II sadaļas 2. punktu.

Jautājums par to, vai 10. panta pārkāpums izriet no pozitīvo pienākumu neievērošanas vai no iejaukšanās 10. panta 2. punkta izpratnē, ir būtisks. Attiecībā uz pozitīvajiem pienākumiem Konvencijā valstīm ir piešķirtas plašākas rīcības brīvības. Tomēr valsts darbības, kas ir vērstas pret funkcionējošu sabiedrisko raidorganizāciju, ir iejaukšanās tās vārda brīvībā. Tāpēc šādas darbības ir *jāattaisno*, ņemot vērā 10. panta 2. punktā minētos stingrākos noteikumus⁸⁹. Tas liek nodrošināt pilnīgu aizsardzību atbilstoši 10. pantam, jo runa ir par individuālām tiesībām. Tāpēc funkcionējošas sabiedriskās raidorganizācijas ir aizsargātas pret valsts iejaukšanos, kas ir *patvaļīga* vai *nesamērīga* attiecībā pret likumīgajiem mērķiem.

Gadījumā ar sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu/sabiedriskās raidorganizācijas slēgšanu valsts pozitīvie pienākumi saskaņā ar ECTK 10. pantu varētu paredzēt, ka konkrētā valdība – vēl vairāk pastiprinot ECT argumentāciju *Manole* spriedumā – izvērtē, vai atlikusī plašsaziņas līdzekļu vide atbilst 10. panta 1. punkta prasībām, proti, vai tiek nodrošināta un sekmēta plašsaziņas līdzekļu sistēma, kas pamatota ar plurālisma un daudzveidības principiem, iecietību un liberālismu, kā arī neatkarību un objektivitāti. Attiecīgi pirms sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu/sabiedriskās raidorganizācijas slēgšanas vai nekavējoties pēc tam valstij būtu jāīsteno atbilstoši juridiski un apstiprinoši pasākumi, lai plašsaziņas līdzekļiem pastāvīgi garantētu demokrātiskā sabiedrībā nepieciešamo brīvību.

Šo secinājumu var apstiprināt, minot vēl kādu aspektu: ja atlikušajā plašsaziņas līdzekļu vidē netiek sniegta neatkarīga un objektīva informācija un trūkst izglītojošu plašsaziņas līdzekļu programmu, kā arī konfidenciālas informācijas avoti netiek aizstāti, jebkura persona, nevalstiska organizācija vai indivīdu grupa⁹⁰ varētu pamatoti apgalvot, ka viņiem netiek dota brīvība uz informāciju – vai konkrētāk, brīvība piekļūt informācijai – saskaņā ar ECTK 10. pantu, un viņiem tiek liegtas viņu tiesības uz izglītību, kas nodrošināmas saskaņā ar ECTK Papildu protokola 2. pantu⁹¹. Šāda argumentācija varētu nodrošināt papildu juridisko aizsardzību sabiedriskai raidorganizācijai, kurai draud slēgšana, jo tā varētu argumentēt, ka šāds pasākums – ņemot vērā tā būtisko negatīvo ietekmi uz plašsaziņas līdzekļu plurālismu un auditorijas (klausītāju un skatītāju) informācijas brīvību – būtu nesamērīgs.

V. Secinājumi: sabiedriskās apraides aizsardzības apmērs, ko nodrošina ar ECTK 10. pantu

1. Ar ECTK 10. pantu nodrošinātā sabiedriskās apraides aizsardzība

Varam teikt, ka *funkcionējošas sabiedriskās raidorganizācijas* aizsargā 10. pants. To aizsardzība atbilstoši Konvencijai izriet no valsts apzināta lēmuma izveidot sabiedriskās apraides sistēmu, kas nodrošina plurālistisku audiovizuālo mediju pakalpojumus vai kas nodrošina būtiskus ieguldījumus šādā sistēmā, un to ietekmē Eiropas Padomes un ES standartu izstrāde attiecībā uz sabiedriskās apraides būtisko lomu un ieguldījumu demokrātiskā sabiedrībā. Šis ieguldījums ietver visus uzdevumus, kurus pildot sabiedriskā raidorganizācija apmierina demokrātiskas sabiedrības demokrātiskās, sociālās un kultūras vajadzības, kā definēts raidorganizācijas sabiedriskajā uzdevumā. Tas īpaši nozīmīgi ir

⁸⁹ Skat. *mutatis mutandis* secinājumus ECT 2010. gada 21. oktobra spriedumā lietā „*Saliyev* pret Krieviju”, Nr. 35.016/03: Lai gan netiek dotas tiesības piekļūt privātiem plašsaziņas līdzekļiem, lai paustu savu viedokli, „sabiedrībā” nonākuša raksta atsaukšana pēc valsts iestādes pārstāvja lūguma ir pārkāpums 10. panta 2. punkta izpratnē.

⁹⁰ Skat. tiesības iesniegt apelācijas sūdzību Eiropas Cilvēktiesību tiesā saskaņā ar ECTK 34. pantu

⁹¹ Papildus, protams, tiesībām Eiropas Cilvēktiesību tiesā iesniegt likvidētas sabiedriskās raidorganizācijas pieteikumu par tās plašsaziņas līdzekļu brīvības pārkāpumu saskaņā ar 10. pantu.

informācijas un jaunāko notikumu jomā, bet ne tikai⁹².

2. Valsts iejaukšanās un pozitīvie pienākumi saskaņā ar ECTK 10. pantu

Konkrētā situācija nosaka to, vai sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu aizsardzība tiek nodrošināta tāpēc, ka tos aizsargā pret valsts iejaukšanos vārda brīvībā vai arī tāpēc, ka tiek īstenoti valsts pozitīvie pienākumi, kas izriet no 10. panta. Lai gan pozitīvie pienākumi dod valstij plašu rīcības brīvību, jebkura iejaukšanās ir jāsteno saskaņā ar daudz stingrākiem kritērijiem. Tiešu valsts rīcību, kas kaitē sabiedriskās raidorganizācijas statusam, var uzskatīt par *iejaukšanos* 10. panta 2. punkta izpratnē, kas ir jāattaisno saskaņā ar 10. panta 2. punktā minēto pārbaudi. Ja minētā rīcība neatbilst 10. panta 2. punkta kritērijiem, īpaši ja iejaukšanās nav bijusi īsti nepieciešama likumīga sabiedriskā mērķa izpildei, tā uzskatāma par vārda brīvības pārkāpumu.

3. Valsts iejaukšanās attiecībā uz funkcionējošu sabiedrisko raidorganizāciju pastāvēšanu, atbilstošu finansējumu vai pakalpojuma iespējām

Funkcionējošas sabiedriskās raidorganizācijas slēgšana ir tieša iejaukšanās vārda brīvībā. Tomēr sabiedriskās raidorganizācijas var saskarties ar grūtībām arī tad, ja ir ierobežotas to finanses, jo tiek samazinātas valsts dotācijas, samazinātas vai iesaldētas apraides nodevas vai ierobežoti citi finansēšanas avoti (piemēram, reklāmas). Raidorganizāciju stāvoklis var pasliktināties, ja ierobežo kanālu skaitu. Situāciju raidorganizācijā var ietekmēt valsts iestādes, regulējot apraides platformas, piemēram, dalot frekvences vai satelīta resursus vai licencējot multipleksas platformas utt.

Nav iespējams visus šos aspektus apskatīt izvērstāk. Tomēr varētu paust atsevišķas noslēdzošas piezīmes, kas būtu kā pagaidu vadlīnijas.

Atbilstoši šeit izklāstītajiem argumentiem, ja *valsts iejaukas* funkcionējošas sabiedriskās raidorganizācijas pastāvēšanā, atbilstošā finansēšanā vai pakalpojumu iespējās, tas ir jāattaisno saskaņā ar 10. panta 2. punktu. Tātad funkcionējošas sabiedriskās raidorganizācijas ir pasargātas pret pasākumiem, kuri, ņemot vērā valsts iespējamās likumīgos mērķus, ir *patvaļīgi* vai *nesamērīgi*. Tomēr tas nenozīmē to, ka 10. pants aizsargā vai garantē noteiktu tirgus daļu vai konkrētu kanālu skaitu. Patiesībā traucēkļus raidorganizācijas brīvībai, proti, to, kas uzskatāms par iejaukšanos iepriekš minētajā nozīmē, nosaka, ņemot vērā plašsaziņas līdzekļu faktisko situāciju konkrētajā valstī. Ir jāaplūko visa plašsaziņas līdzekļu vide kopumā, tostarp drukātie plašsaziņas līdzekļi, kā arī citas raidorganizācijas, un ir jānovērtē sabiedriskās raidorganizācijas devums plurālisma nodrošināšanā. Ja šo devumu būtiski mazina valsts īstenotie pasākumi attiecībā uz finansēm, programmu piedāvājumiem, viedokļu dažādību utt., plurālisma pakāpe var būt mazāka par demokrātiskā sabiedrībā pieņemamo. Tas būtu 10. panta pārkāpums.

4. Valsts rīcības brīvība

Neskarot iepriekš minēto, valsts plašsaziņas līdzekļu politikā ir pietiekami daudz telpas dažādām iespējām. Valsts savu plašsaziņas līdzekļu politiku var pielāgot mainīgajai sociālajai situācijai un tirgus tendencēm, kā arī var mazināt vai mainīt funkcionējošas sabiedriskās raidorganizācijas pozīciju. Tomēr, ja runa ir par valsts pozitīvajiem pienākumiem, nevis par valsts iejaukšanos, rīcības brīvība ir plašāka. Ja īstenotais pasākums ir pretrunā 10. pantam,

⁹² Skat. iepriekš II sadaļas 4. punktu.

valstij (parlamentam, valdībai, regulatīvajām iestādēm) ir tas *jāattaisno* 10. panta 2. punkta izpratnē. Tādējādi Konvencija liedz valstij īstenot attiecībā pret likumīgajiem mērķiem *patvaļīgus* vai *nesamērīgus* pasākumus, kas noteikti sabiedriskajai raidorganizācijai traucē izmantot tās tiesības.

Visbeidzot ir jāatzīst, ka nav viegli novērtēt, vai plurālisma pakāpe ir vai nav zemāka par demokrātijā nepieciešamo. Tāpēc ir vajadzīgs zināms daudzums pierādījumu. Daudzos gadījumos valsts īstenotu sabiedriskas raidorganizācijas stāvokļa reorganizāciju un/vai vājināšanu var attaisnot saskaņā ar 10. panta 2. punkta mērķiem. Turklāt pozitīvie pienākumi, kas izriet no 10. panta 1. punkta, piespiež valstis vienmēr garantēt tādu plašsaziņas līdzekļu vidi, kas veidota atbilstoši tādiem principiem kā plurālisms un daudzveidība, iecietība un liberālisms, kā arī ļoti neatkarīga un objektīva informācija un tās sniegšana.

5. ECTK cilvēktiesību aizsardzības sistēmas pamata būtība

Varētu jautāt, vai *pietiek* ar tādu tiesisko aizsardzību, ko piemēro tikai valsts patvaļīgas vai nesamērīgas rīcības gadījumā vai kas ir atkarīga no diezgan neskaidri noteiktiem valsts pozitīvajiem pienākumiem. Tomēr nedrīkst neņemt vērā to, ka ECTK paredzētā cilvēktiesību aizsardzība ir papildu elements valsts sistēmām, ar ko aizsargā cilvēktiesības. Plašsaziņas līdzekļu politikā subsidiaritātes princips ir īpaši skaidrs par spīti vispārpieņemtajai izpratnei par vērtībām un mērķiem, uz ko pamatojas tiesības uz vārda brīvību. Valstu konstitucionālās tiesības var piešķirt sabiedriskajai raidorganizācijai spēcīgāku tiesisko pozīciju, un dažkārt tā arī notiek. Tas, piemēram, varētu izpausties kā sabiedrisko pakalpojumu nepārtrauktības konstitucionālais princips, kā atzinusi Grieķijas Valsts padome. ECTK mērķis *nav* noteikt konkrētu modeli tam, kā konkrētā valstī organizējama apraide. Tomēr šajā pētījumā secinātais ir svarīgs. Mēs saprotam, ka 10. pantā vairāk runāts par sabiedrisko plašsaziņas līdzekļu statusu, nevis tikai par to, vai valsts „var nolemt” izveidot sabiedriskās apraides sistēmu. Minētajā pantā funkcionējošiem sabiedriskajiem plašsaziņas līdzekļiem piešķirta *tiesiskā aizsardzība* pret valsts darbībām, kuras ir patvaļīgas un nesamērīgas attiecībā pret likumīgajiem mērķiem, ko valsts var tiekties īstenot, un tajā noteikts valsts pienākums (atkārtoti) izveidot plašsaziņas līdzekļu sistēmu, kura atbilst 10. panta vispārējām prasībām. Praktiskās iespējas ir lielā mērā atkarīgas no faktiskās situācijas dalībvalstī, un būtu jāsaprot plašs apcerējums, kurā tiktu izvērsti skatīts jautājums par attiecīgo plašsaziņas līdzekļu vidi.

Valters Berka [Walter Berka], Hanness TreTERS [Hannes Tretter]
Zalcburga/Vīne, 2013. gada novembris