

Vereinte Nationen

CCPR/C/GC/34

**Internationaler Pakt über
bürgerliche und politische
Rechte**Bezirk: Allgemein
12. September 2011

Original: Englisch

Menschenrechtsausschuss**102. Sitzung**

Genf, 11.-29. Juli 2011

Allgemeine Bemerkung Nr. 34**Artikel 19: Meinungsfreiheit und Recht auf freie****Meinungsäußerung Allgemeine Bemerkungen**

1. Diese allgemeine Bemerkung ersetzt die allgemeine Bemerkung Nr. 10 (neunzehnte Tagung).
2. Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung sind unabdingbare Voraussetzungen für die volle Entfaltung der Person. Sie sind für jede Gesellschaft unverzichtbar. 1 Sie bilden den Grundstein für jede freie und demokratische Gesellschaft. Die beiden Freiheiten sind eng miteinander verknüpft, wobei die Meinungsfreiheit das Vehikel für den Austausch und die Entwicklung von Meinungen ist.
3. Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist eine notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung der Grundsätze der Transparenz und der Rechenschaftspflicht, die ihrerseits für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte unerlässlich sind.
4. Zu den weiteren Artikeln, die Garantien für das Recht auf Meinungsfreiheit und/oder freie Meinungsäußerung enthalten, gehören die Artikel 18, 17, 25 und 27. Die Meinungsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung bilden eine Grundlage für die uneingeschränkte Wahrnehmung einer Vielzahl anderer Menschenrechte. So ist die Meinungsfreiheit beispielsweise ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie der Ausübung des Wahlrechts.
5. In Anbetracht der besonderen Bestimmungen von Artikel 19 Absatz 1 sowie des Verhältnisses von Meinung und Denken (Artikel 18) wäre ein Vorbehalt zu Absatz 1 mit Ziel und Zweck des Paktes unvereinbar. 2 Darüber hinaus ist die Meinungsfreiheit zwar nicht unter den Rechten aufgeführt, von denen nach dem Pakt nicht abgewichen werden darf.

¹ ? Siehe Mitteilung Nr. 1173/2003, *Benhadj gegen Algerien*, Ansichten vom 20. Juli 2007; Nr. 628/1995, *Park gegen Republik Korea*, Ansichten vom 5. Juli 1996.

² ? Siehe die allgemeine Bemerkung Nr. 24 (1994) des Ausschusses zu Fragen im Zusammenhang mit Vorbehalten, die bei der Ratifizierung oder dem Beitritt zum Pakt oder zu den Fakultativprotokollen dazu gemacht werden, oder im Zusammenhang mit den Erklärungen nach Artikel 41 des Paktes, *Amtliche Aufzeichnungen der Generalversammlung, Fünfzigste Tagung, Beilage Nr. 40*, Bd. I (A/50/40 (Bd. I)), Anlage V.

In Bezug auf die Bestimmungen von Artikel 4 des Paktes wird daran erinnert, dass es "in den Bestimmungen des Paktes, die nicht in Artikel 4 Absatz 2 aufgeführt sind, Elemente gibt, die nach Ansicht des Ausschusses nicht Gegenstand einer rechtmäßigen Abweichung gemäß Artikel 4 sein können". 3 Die Meinungsfreiheit ist ein solches Element, da es niemals notwendig werden kann, während eines Ausnahmezustands davon abzuweichen. 4

6. Unter Berücksichtigung des Verhältnisses der Meinungsfreiheit zu den anderen Rechten des Paktes können zwar Vorbehalte zu einzelnen Elementen von Artikel 19 Absatz 2 zulässig sein, ein allgemeiner Vorbehalt zu den in Absatz 2 genannten Rechten wäre jedoch mit dem Ziel und Zweck des Paktes unvereinbar. 5

7. Die Verpflichtung zur Achtung der Meinungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung ist für jeden Vertragsstaat in seiner Gesamtheit verbindlich. Alle Zweige des Staates (Exekutive, Legislative und Judikative) und andere öffentliche oder staatliche Behörden auf jeder Ebene - national, regional oder lokal - sind in der Lage, den Vertragsstaat in die Verantwortung zu nehmen. 6 Eine solche Verantwortung kann einem Vertragsstaat unter bestimmten Umständen auch in Bezug auf Handlungen von halbstaatlichen Einrichtungen entstehen.⁷ Die Verpflichtung verlangt von den Vertragsstaaten auch, sicherzustellen, dass Personen vor Handlungen von Privatpersonen oder Einrichtungen geschützt werden, die den Genuss der Meinungs- und Ausdrucksfreiheit beeinträchtigen, soweit diese Paktrechte zwischen Privatpersonen oder Einrichtungen angewendet werden können.⁸

8. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass die in Artikel 19 des Paktes enthaltenen Rechte im innerstaatlichen Recht des Staates in einer Weise verwirklicht werden, die mit den Hinweisen des Ausschusses in seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 31 über die Art der den Vertragsstaaten des Paktes auferlegten allgemeinen rechtlichen Verpflichtung vereinbar ist. Es wird daran erinnert, dass die Vertragsstaaten dem Ausschuss gemäß den nach Artikel 40 vorgelegten Berichten die einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften, Verwaltungspraktiken und Gerichtsentscheidungen sowie die einschlägigen politischen und sonstigen sektoriellen Praktiken im Zusammenhang mit den durch Artikel 19 geschützten Rechten übermitteln sollten, wobei die in dieser allgemeinen Bemerkung erörterten Fragen zu berücksichtigen sind. Sie sollten auch Informationen über Rechtsbehelfe enthalten, die im Falle einer Verletzung dieser Rechte zur Verfügung stehen.

Meinungsfreiheit

9. Absatz 1 von Artikel 19 verlangt den Schutz des Rechts auf ungehinderte Meinungsäußerung. Dies ist ein Recht, für das der Pakt keine Ausnahme oder Einschränkung zulässt. Die Meinungsfreiheit erstreckt sich auf das Recht, eine Meinung zu ändern, wann immer und aus welchen Gründen auch immer eine Person dies frei entscheidet. Niemand darf aufgrund seiner tatsächlichen, vermeintlichen oder wahrgenommenen Meinung in seinen Rechten aus dem Pakt beeinträchtigt werden. Alle Formen von Meinungen sind geschützt, einschließlich Meinungen politischer, wissenschaftlicher, historischer, moralischer oder religiöser Art. Es ist unvereinbar mit Absatz 1, das Vertreten einer Meinung zu kriminalisieren.⁹ Die Belästigung, Einschüchterung oder Stigmatisierung einer Person, einschließlich Verhaftung,

³ ? Siehe die allgemeine Bemerkung Nr. 29 (2001) des Ausschusses über Ausnahmeregelungen während eines Ausnahmezustands, Abs. 13. 13, *Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 40*, Vol. I (A/56/40 (Vol. I)), Annex VI.

⁴ ? Allgemeine Bemerkung Nr. 29, Abs. 11.

⁵ ? Allgemeine Bemerkung Nr. 24.

⁶ ? Siehe die allgemeine Bemerkung Nr. 31 (2004) des Ausschusses über das Wesen der allgemeinen rechtlichen Verpflichtung der Vertragsstaaten des Paktes, Abs. 4. 4, *Amtliche Aufzeichnungen der Generalversammlung, Neunundfünfzigste Tagung, Beilage Nr. 40*, Bd. I (A/59/40

(Bd. I), Anhang III

- 7 ? Siehe Mitteilung Nr. 61/1979, *Hertzberg et al. gegen Finnland*, Stellungnahme vom
2. April 1982.
- 8 ? Allgemeine Bemerkung Nr. 31, Abs. 8; siehe Mitteilung Nr. 633/1995, *Gauthier
gegen Kanada*, Ansichten vom 7. April 1999.
- 9 ? Siehe Mitteilung Nr. 550/93, *Faurisson gegen Frankreich*, Stellungnahme vom 8.
November 1996.

Festnahme, Gerichtsverfahren oder Inhaftierung wegen der von ihnen vertretenen Ansichten stellt einen Verstoß gegen Artikel 19, Absatz 1.¹⁰

10. Jegliche Form des Zwangs, eine Meinung zu vertreten oder nicht zu vertreten, ist verboten.¹¹ Die Freiheit, seine Meinung zu äußern, schließt notwendigerweise die Freiheit ein, seine Meinung nicht zu äußern.

Freiheit der Meinungsäußerung

11. Absatz 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, das Recht auf freie Meinungsäußerung zu gewährleisten, einschließlich des Rechts, ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Ideen aller Art zu suchen, zu empfangen und weiterzugeben. Dieses Recht schließt vorbehaltlich der Bestimmungen in Artikel 19 Absatz 3 und Artikel 20 die Äußerung und den Empfang von Mitteilungen über jede Form von Gedanken und Meinungen ein, die an andere weitergegeben werden können.¹² Es schließt politische Äußerungen,¹³ Kommentare zu eigenen¹⁴ und zu öffentlichen Angelegenheiten,¹⁵ Wahlwerbung,¹⁶ Diskussionen über Menschenrechte,¹⁷ Journalismus,¹⁸ kulturelle und künstlerische Äußerungen,¹⁹ Unterricht,²⁰ und religiöse Äußerungen ein.²¹ Es kann auch kommerzielle Werbung einschließen. Der Anwendungsbereich von Absatz 2 umfasst auch Äußerungen, die als zutiefst beleidigend angesehen werden können,²² obwohl solche Äußerungen gemäß den Bestimmungen von Artikel 19, Absatz 3 und Artikel 20 eingeschränkt werden können.

12. Absatz 2 schützt alle Formen der Meinungsäußerung und die Mittel zu ihrer Verbreitung. Zu diesen Formen gehören die gesprochene, geschriebene und Gebärdensprache sowie nicht-verbale Ausdrucksformen wie Bilder und Kunstgegenstände.²³ Zu den Ausdrucksmitteln gehören Bücher, Zeitungen,²⁴ Flugblätter,²⁵ Plakate, Transparente,²⁶ Kleidung und juristische Eingaben.²⁷ Sie umfassen alle Formen audiovisueller sowie elektronischer und internetbasierter Ausdrucksformen.

10 ? Siehe Mitteilung Nr. 157/1983, *Mpaka-Nsusu gegen Zaire*, Stellungnahme vom 26. März 1986; Nr. 414/1990, *Mika Miha gegen Äquatorialguinea*, Stellungnahme vom 8. Juli 1994.

11 ? Siehe Mitteilung Nr. 878/1999, *Kang gegen Republik Korea*, Stellungnahme vom 15. Juli 2003.

12 ? Siehe Mitteilungen Nr. 359/1989 und 385/1989, *Ballantyne, Davidson und McIntyre gegen Kanada*, angenommen am 18. Oktober 1990.

13 ? Siehe Mitteilung Nr. 414/1990, *Mika Miha gegen Äquatorialguinea*.

14 ? Siehe Mitteilung Nr. 1189/2003, *Fernando gegen Sri Lanka*, Standpunkte angenommen am 31. März 2005.

15 ? Siehe Mitteilung Nr. 1157/2003, *Coleman gegen Australien*, Stellungnahme vom 17. Juli 2006.

16 ? Abschließende Beobachtungen zu Japan (CCPR/C/JPN/CO/5).

17 ? Siehe Mitteilung Nr. 1022/2001, *Velichkin gegen Weißrussland*, Stellungnahme vom 20. Oktober 2005.

18 ? Siehe Mitteilung Nr. 1334/2004, *Mavlonov und Sa'di gegen Usbekistan*, Ansichten vom 19. März 2009.

19 ? Siehe Mitteilung Nr. 926/2000, *Shin gegen Republik Korea*, Stellungnahme vom 16. März 2004.

20 ? Siehe Mitteilung Nr. 736/97, *Ross gegen Kanada*, Stellungnahme vom 18. Oktober 2000.

21 ? Ebd.

22 ? Ebd.

23 ? Siehe Mitteilung Nr. 926/2000, *Shin gegen Republik Korea*.

24 ? Siehe Mitteilung Nr. 1341/2005, *Zundel gegen Kanada*, Stellungnahme vom 20. März 2007.

25 ? Siehe Mitteilung Nr. 1009/2001, *Shchetoko et al. gegen Belarus*, Stellungnahme vom 11. Juli 2006.

-
- 26 ? Siehe Mitteilung Nr. 412/1990, *Kivenmaa gegen Finnland*, Stellungnahme vom 31.
März 1994.
- 27 ? Siehe Mitteilung Nr. 1189/2003, *Fernando gegen Sri Lanka*.

Freiheit der Meinungsäußerung und Medien

13. Eine freie, unzensurierte und ungehinderte Presse oder andere Medien sind in jeder Gesellschaft unerlässlich, um die Meinungsfreiheit und die freie Meinungsäußerung sowie die Wahrnehmung anderer Rechte aus dem Pakt zu gewährleisten. Sie stellt einen der Eckpfeiler einer demokratischen Gesellschaft dar.²⁸ Der Pakt beinhaltet das Recht, dass die Medien Informationen erhalten, auf deren Grundlage sie ihre Funktion ausüben können.²⁹ Die freie Kommunikation von Informationen und Ideen über öffentliche und politische Themen zwischen Bürgern, Kandidaten und gewählten Vertretern ist von wesentlicher Bedeutung. Dies setzt eine freie Presse und andere Medien voraus, die in der Lage sind, öffentliche Themen ohne Zensur oder Einschränkung zu kommentieren und die öffentliche Meinung zu informieren.³⁰ Die Öffentlichkeit hat auch ein entsprechendes Recht auf den Empfang von Medienergebnissen.³¹

14. Um die Rechte der Mediennutzer, einschließlich der Angehörigen ethnischer und sprachlicher Minderheiten, auf ein breites Spektrum an Informationen und Ideen zu schützen, sollten die Vertragsstaaten besonders darauf achten, unabhängige und vielfältige Medien zu fördern.

15. Die Vertragsstaaten sollten berücksichtigen, inwieweit die Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, wie z. B. internet- und mobilfunkgestützte elektronische Informationsverbreitungssysteme, die Kommunikationspraktiken in der ganzen Welt wesentlich verändert haben. Es gibt jetzt ein globales Netz für den Austausch von Ideen und Meinungen, das nicht unbedingt auf die traditionellen Massenmedien angewiesen ist. Die Vertragsstaaten sollten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Unabhängigkeit dieser neuen Medien zu fördern und den Zugang von Einzelpersonen zu ihnen zu gewährleisten.

16. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unabhängig arbeiten.³² In diesem Zusammenhang sollten die Vertragsstaaten ihre Unabhängigkeit und redaktionelle Freiheit garantieren. Sie sollten die Finanzierung in einer Weise bereitstellen, die ihre Unabhängigkeit nicht untergräbt.

17. Fragen im Zusammenhang mit den Medien werden in dem Abschnitt dieser allgemeinen Bemerkung erörtert, der sich mit Einschränkungen der Meinungsfreiheit befasst.

Recht auf Zugang zu Informationen

18. Artikel 19 Absatz 2 beinhaltet ein Recht auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden. Solche Informationen umfassen Aufzeichnungen, die sich im Besitz einer öffentlichen Stelle befinden, unabhängig von der Form, in der die Informationen gespeichert sind, ihrer Quelle und dem Datum ihrer Erstellung. Öffentliche Stellen sind in Absatz 7 dieses allgemeinen Kommentars genannt. Die Bezeichnung solcher Stellen kann auch andere Einrichtungen umfassen, wenn diese Einrichtungen öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Wie bereits erwähnt, umfasst das Recht auf Zugang zu Informationen in Verbindung mit Artikel 25 des Paktes das Recht der Medien auf Zugang zu Informationen über öffentliche Angelegenheiten³³ und das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Medienerzeugnissen.³⁴ Elemente des Rechts auf Zugang zu Informationen werden auch an anderer Stelle im Pakt angesprochen. Wie der Ausschuss in seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 16 zu Artikel 17 des Paktes feststellte, sollte jede Person das Recht haben, in verständlicher Form zu erfahren, ob und wenn ja, welche personenbezogenen Daten in automatischen Dateien gespeichert werden und zu welchem Zweck. Jeder Einzelne sollte auch die Möglichkeit haben

²⁸

? Siehe Mitteilung Nr. 1128/2002, *Marques gegen Angola*, Stellungnahme vom 29.

-
- März 2005.
- 29 ? Siehe Mitteilung Nr. 633/95, *Gauthier gegen Kanada*.
- 30 ? Siehe die allgemeine Bemerkung Nr. 25 (1996) des Ausschusses zu Artikel 25
(Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und Wahlrecht), Absatz 25, *Amtsblatt der
Generalversammlung, Einundfünfzigste Tagung, Beilage Nr. 40*, Bd. I (A/51/40 (Bd. I)), Anhang V.
- 31 ? Siehe Mitteilung Nr. 1334/2004, *Mavlonov und Sa'di gegen Usbekistan*.
- 32 ? Abschließende Beobachtungen zur Republik Moldau (CCPR/CO/75/MDA).
- 33 ? Siehe Mitteilung Nr. 633/95, *Gauthier gegen Kanada*.
- 34 ? Siehe Mitteilung Nr. 1334/2004, *Mavlonov und Sa'di gegen Usbekistan*.

sich darüber zu informieren, welche Behörden oder Privatpersonen oder -einrichtungen ihre Akten kontrollieren oder kontrollieren können. Wenn solche Akten unrichtige personenbezogene Daten enthalten oder entgegen den gesetzlichen Bestimmungen erhoben oder verarbeitet wurden, sollte jede Person das Recht haben, dass ihre Akten berichtigt werden. Gemäß Artikel 10 des Paktes verliert ein Gefangener nicht das Recht auf Zugang zu seinen Krankenakten.³⁵ Der Ausschuss hat in der allgemeinen Bemerkung Nr. 32 zu Artikel 14 die verschiedenen Informationsansprüche von Personen dargelegt, die einer Straftat beschuldigt werden.³⁶ Gemäß den Bestimmungen von Artikel 2 sollten Personen Informationen über ihre Paktrechte im Allgemeinen erhalten.³⁷ Gemäß Artikel 27 sollten Entscheidungen eines Vertragsstaates, die die Lebensweise und Kultur einer Minderheitengruppe wesentlich beeinträchtigen können, in einem Prozess des Informationsaustausches und der Konsultation mit den betroffenen Gemeinschaften getroffen werden.³⁸

19. Um dem Recht auf Zugang zu Informationen Wirkung zu verleihen, sollten die Vertragsstaaten proaktiv staatliche Informationen von öffentlichem Interesse öffentlich zugänglich machen. Die Vertragsstaaten sollten alle Anstrengungen unternehmen, um einen einfachen, raschen, wirksamen und praktischen Zugang zu solchen Informationen zu gewährleisten. Die Vertragsstaaten sollten auch die notwendigen Verfahren einführen, um Zugang zu Informationen zu erhalten, zum Beispiel durch Gesetze über die Informationsfreiheit.³⁹ Die Verfahren sollten eine zügige Bearbeitung von Informationsanfragen nach klaren Regeln vorsehen, die mit dem Pakt vereinbar sind. Die Gebühren für Informationsanfragen sollten nicht so hoch sein, dass sie ein unangemessenes Hindernis für den Zugang zu Informationen darstellen. Die Behörden sollten jede Verweigerung des Zugangs zu Informationen begründen. Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, um gegen die Verweigerung des Zugangs zu Informationen sowie gegen die Nichtbeantwortung von Anträgen Rechtsmittel einzulegen.

Freiheit der Meinungsäußerung und politische Rechte

20. In der allgemeinen Bemerkung Nr. 25 über die Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten und das Wahlrecht hat der Ausschuss die Bedeutung der freien Meinungsäußerung für die Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten und die wirksame Ausübung des Wahlrechts herausgestellt. Die freie Kommunikation von Informationen und Ideen über öffentliche und politische Themen zwischen Bürgern, Kandidaten und gewählten Vertretern ist von wesentlicher Bedeutung. Dies setzt eine freie Presse und andere Medien voraus, die in der Lage sind, öffentliche Angelegenheiten zu kommentieren und die öffentliche Meinung ohne Zensur oder Einschränkung zu informieren.⁴⁰ Die Vertragsstaaten werden auf die Hinweise in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 25 zur Förderung und zum Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung in diesem Zusammenhang aufmerksam gemacht.

Die Anwendung von Artikel 19 (3)

21. In Absatz 3 wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung besondere Pflichten und Verantwortlichkeiten mit sich bringt. Aus diesem Grund sind zwei begrenzte Bereiche von Einschränkungen des Rechts zulässig, die sich entweder auf die Achtung der Rechte oder des Ansehens anderer oder auf den Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung (*ordre public*) oder der öffentlichen Gesundheit oder Moral beziehen können. Wenn ein Vertragsstaat die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung einschränkt, dürfen diese Einschränkungen jedoch nicht das Recht selbst gefährden. Die

-
- 35 ? Siehe Mitteilung Nr. 726/1996, *Zheludkov gegen die Ukraine*, Ansichten vom 29.
Oktober 2002.
- 36 ? Siehe die allgemeine Bemerkung Nr. 32 (2007) des Ausschusses zum Recht auf
Gleichheit vor Gericht und auf ein faires Verfahren, Abs. 33. 33, *Amtliche Aufzeichnungen der
Generalversammlung, Zweiundsechzigste Tagung, Beilage Nr. 40, Bd. I (A/62/40 (Bd. I)), Anhang VI*
- 37 ? Allgemeine Bemerkung Nr. 31.
- 38 ? Siehe Mitteilung Nr. 1457/2006, *Poma gegen Peru*, Stellungnahme vom 27. März 2009.
- 39 ? Abschließende Bemerkungen zu Aserbaidshan (CCPR/C/79/Add.38 (1994)).
- 40 ? Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 25 zu Artikel 25 des Paktes, Abs. 25.

Der Ausschuss erinnert daran, dass das Verhältnis zwischen Recht und Einschränkung sowie zwischen Norm und Ausnahme nicht umgekehrt werden darf.⁴¹ Der Ausschuss erinnert auch an die Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 1 des Paktes, wonach "dieser Pakt nicht so ausgelegt werden [darf], als begründe er für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die auf die Zerstörung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf deren Einschränkung in einem größeren Ausmaß, als in diesem Pakt vorgesehen ist, gerichtet ist".

22. Absatz 3 legt spezifische Bedingungen fest, und nur unter diesen Bedingungen können Beschränkungen auferlegt werden: Die Beschränkungen müssen "gesetzlich vorgesehen" sein; sie dürfen nur aus einem der in Absatz 3 Buchstaben a) und b) genannten Gründe auferlegt werden; und sie müssen den strengen Prüfungen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen.⁴² Beschränkungen sind aus Gründen, die nicht in Absatz 3 aufgeführt sind, nicht zulässig, selbst wenn solche Gründe Einschränkungen anderer im Pakt geschützter Rechte rechtfertigen würden. Beschränkungen dürfen nur zu den Zwecken angewandt werden, für die sie vorgeschrieben wurden, und müssen in direktem Zusammenhang mit dem spezifischen Bedürfnis stehen, auf das sie sich stützen.⁴³

23. Die Vertragsstaaten sollten wirksame Maßnahmen zum Schutz vor Angriffen ergreifen, die darauf abzielen, diejenigen zum Schweigen zu bringen, die von ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch machen. Absatz 3 darf niemals als Rechtfertigung dafür angeführt werden, Befürwortern der Mehrparteiendemokratie, der demokratischen Grundsätze und der Menschenrechte einen Maulkorb zu verpassen.⁴⁴ Auch ein Angriff auf eine Person wegen der Ausübung ihres Rechts auf Meinungsfreiheit oder freie Meinungsäußerung, einschließlich solcher Formen des Angriffs wie willkürliche Verhaftung, Folter, Bedrohung des Lebens und Tötung, ist unter keinen Umständen mit Artikel vereinbar.⁴⁵ Journalisten sind aufgrund ihrer Tätigkeit häufig solchen Drohungen, Einschüchterungen und Angriffen ausgesetzt.⁴⁶ Das Gleiche gilt für Personen, die Informationen über die Menschenrechtslage sammeln und analysieren und menschenrechtsbezogene Berichte veröffentlichen, einschließlich Richtern und Rechtsanwälten.⁴⁷ Alle derartigen Angriffe sollten zeitnah und energisch untersucht und die Täter strafrechtlich verfolgt werden,⁴⁸ und die Opfer oder, im Falle von Tötungen, ihre Vertreter sollten angemessene Formen der Wiedergutmachung erhalten.⁴⁹

24. Beschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein. Zu den Gesetzen können Gesetze über das parlamentarische^{Privileg}⁵⁰ und Gesetze über die Missachtung des Gerichts gehören.⁵¹ Da jede Einschränkung der Meinungsfreiheit eine schwerwiegende Beschneidung der Menschenrechte darstellt, ist es nicht mit dem Pakt vereinbar, wenn eine Einschränkung im traditionellen, religiösen oder sonstigen Gewohnheitsrecht verankert ist.⁵²

41 ? Siehe die allgemeine Bemerkung Nr. 27 des Ausschusses zu Artikel 12, *Amtliche Aufzeichnungen der Generalversammlung, Fünfundfünfzigste Tagung, Beilage Nr. 40*, Bd. I (A/55/40 (Bd. I)), Anhang VI, Abschnitt. A

42 ? Siehe Mitteilung Nr. 1022/2001, *Velichkin gegen Weißrussland*, Stellungnahme vom 20. Oktober 2005.

43 ? Siehe die allgemeine Bemerkung Nr. 22 des Ausschusses, *Amtsblatt der Generalversammlung, achtundvierzigste Tagung, Beilage Nr. 40 (A/48/40)*, Anhang VI

44 ? Siehe Mitteilung Nr. 458/91, *Mukong gegen Kamerun*, Stellungnahme vom 21. Juli 1994.

45 ? Siehe Mitteilung Nr. 1353/2005, *Njaru gegen Kamerun*, Stellungnahme vom 19. März 2007.

46 ? Siehe z.B. Abschließende Bemerkungen zu Algerien (CCPR/C/DZA/CO/3); Abschließende Bemerkungen zu Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5); Abschließende Bemerkungen zu Sudan (CCPR/C/SDN/CO/3).

47 ? Siehe Mitteilung Nr. 1353/2005, *Njaru gegen Kamerun*; abschließende

-
- Beobachtungen zu Nicaragua (CCPR/C/NIC/CO/3); abschließende Beobachtungen zu Tunesien (CCPR/C/TUN/CO/5); abschließende Beobachtungen zur Arabischen Republik Syrien (CCPR/CO/84/SYR); abschließende Beobachtungen zu Kolumbien (CCPR/CO/80/COL).
- 48 ? Ebd. und abschließende Bemerkungen zu Georgien (CCPR/C/GEO/CO/3).
- 49 ? Abschließende Beobachtungen zu Guyana (CCPR/C/79/Add.121).
- 50 ? Siehe Mitteilung Nr. 633/95, *Gauthier gegen Kanada*.
- 51 ? Siehe Mitteilung Nr. 1373/2005, *Dissanayake gegen Sri Lanka*, Stellungnahme vom
22. Juli 2008.
- 52 ? Siehe allgemeine Bemerkung Nr. 32.

25. Für die Zwecke von Absatz 3 muss eine Norm, um als "Gesetz" bezeichnet werden zu können, so präzise formuliert sein, dass der Einzelne sein Verhalten danach ausrichten kann⁵³, und sie muss der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Ein Gesetz darf den mit seinem Vollzug Beauftragten keinen uneingeschränkten Ermessensspielraum für die Einschränkung der Meinungsfreiheit einräumen.⁵⁴ Gesetze müssen den mit ihrem Vollzug Beauftragten hinreichende Anhaltspunkte dafür geben, welche Arten der Meinungsäußerung angemessen eingeschränkt werden und welche nicht.

26. Gesetze, die die in Artikel 19 Absatz 2 aufgezählten Rechte einschränken, einschließlich der in Absatz 24 genannten Gesetze, müssen nicht nur den strengen Anforderungen des Artikels 19 Absatz 3 des Paktes entsprechen, sondern müssen auch selbst mit den Bestimmungen, Zielen und Zwecken des Paktes vereinbar sein.⁵⁵ Gesetze dürfen nicht gegen die Nichtdiskriminierungsbestimmungen des Paktes verstoßen. Gesetze dürfen keine Strafen vorsehen, die mit dem Pakt unvereinbar sind, wie z. B. körperliche Züchtigung.⁵⁶

27. Es obliegt dem Vertragsstaat, die Rechtsgrundlage für etwaige Beschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung nachzuweisen.⁵⁷ Wenn der Ausschuss in Bezug auf einen bestimmten Vertragsstaat zu prüfen hat, ob eine bestimmte Beschränkung durch ein Gesetz auferlegt wird, sollte der Vertragsstaat Einzelheiten zu dem Gesetz und zu Handlungen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, vorlegen.⁵⁸

28. Der erste der in Absatz 3 aufgeführten legitimen Gründe für Beschränkungen ist die Achtung der Rechte oder des Ansehens anderer. Der Begriff "Rechte" umfasst die Menschenrechte, wie sie im Pakt und allgemeiner in den internationalen Menschenrechtsnormen anerkannt sind. So kann es zum Beispiel legitim sein, die Meinungsfreiheit einzuschränken, um das Wahlrecht nach Artikel 25 sowie die Rechte nach Artikel 17 zu schützen (siehe Absatz 37).⁵⁹ Solche Einschränkungen müssen mit Bedacht vorgenommen werden: Es kann zwar zulässig sein, die Wähler vor Formen der Meinungsäußerung zu schützen, die eine Einschüchterung oder Nötigung darstellen, doch dürfen solche Einschränkungen die politische Debatte nicht behindern, wozu zum Beispiel auch Aufrufe zum Boykott einer nicht obligatorischen Wahl gehören.⁶⁰ Der Begriff "andere" bezieht sich auf andere Personen als Einzelpersonen oder als Mitglieder einer Gemeinschaft.⁶¹ So kann er sich zum Beispiel auf einzelne Mitglieder einer Gemeinschaft beziehen, die durch ihren religiösen ^{Glauben}⁶² oder ihre ethnische Zugehörigkeit definiert ist.⁶³

29. Der zweite legitime Grund ist der Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung (*ordre public*) oder der öffentlichen Gesundheit oder Moral.

30. Die Vertragsstaaten müssen mit äußerster Sorgfalt darauf achten, dass die Hochverratsgesetze⁶⁴ und ähnliche Bestimmungen, die sich auf die nationale Sicherheit beziehen, unabhängig davon, ob sie als Gesetze über Amtsgeheimnisse oder Volksverhetzung oder auf andere Weise bezeichnet werden, so abgefasst und angewandt werden, dass sie den strengen Anforderungen des Absatzes 3 entsprechen. Es ist zum Beispiel nicht mit Absatz 3 vereinbar, sich auf Folgendes zu berufen

⁵³ ? Siehe Mitteilung Nr. 578/1994, *de Groot gegen die Niederlande*, Stellungnahme vom 14. Juli 1995.

⁵⁴ ? Siehe allgemeine Bemerkung Nr. 27.

⁵⁵ ? Siehe Mitteilung Nr. 488/1992, *Toonen gegen Australien*, Stellungnahme vom 30. März 1994.

⁵⁶ ? Allgemeine Bemerkung Nr. 20, *Amtliche Aufzeichnungen der Generalversammlung, Siebenundvierzigste Tagung, Beilage Nr. 40 (A/47/40), Anhang VI, Abschnitt A. A.*

⁵⁷ ? Siehe Mitteilung Nr. 1553/2007, *Korneenko et al. gegen Weißrussland*, Stellungnahme vom 31. Oktober 2006.

⁵⁸ ? Siehe Mitteilung Nr. 132/1982, *Jaona gegen Madagaskar*, Stellungnahme vom 1. April 1985.

⁵⁹ ? Siehe Mitteilung Nr. 927/2000, *Svetik gegen Weißrussland*, Stellungnahme vom 8. Juli 2004.

-
- 60 ? Ebd.
- 61 ? Siehe Mitteilung Nr. 736/97, *Ross gegen Kanada*, Stellungnahme vom 18. Oktober 2000.
- 62 ? Siehe Mitteilung Nr. 550/93, *Faurisson gegen Frankreich*; abschließende
Bemerkungen zu Österreich (CCPR/C/AUT/CO/4).
- 63 ? Abschließende Beobachtungen zur Slowakei (CCPR/CO/78/SVK); abschließende
Beobachtungen zu Israel (CCPR/CO/78/ISR).
- 64 ? Abschließende Beobachtungen zu Hongkong (CCPR/C/HKG/CO/2).

solche Gesetze, um Informationen von legitimem öffentlichen Interesse, die die nationale Sicherheit nicht beeinträchtigen, zu unterdrücken oder der Öffentlichkeit vorzuenthalten oder um Journalisten, Forscher, Umweltaktivisten, Menschenrechtsaktivisten oder andere wegen der Verbreitung solcher Informationen zu verfolgen.⁶⁵ Auch ist es im Allgemeinen nicht angemessen, in den Geltungsbereich solcher Gesetze solche Kategorien von Informationen einzubeziehen, die sich auf den Handelssektor, das Bankwesen und den wissenschaftlichen Fortschritt beziehen.⁶⁶ Der Ausschuss hat in einem Fall festgestellt, dass eine Beschränkung der Veröffentlichung einer Erklärung zur Unterstützung eines Arbeitskonflikts, einschließlich der Einberufung eines nationalen Streiks, aus Gründen der nationalen Sicherheit nicht zulässig war.⁶⁷

31. Auf der Grundlage der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (*ordre public*) kann es beispielsweise unter bestimmten Umständen zulässig sein, die Meinungsäußerung an einem bestimmten öffentlichen Ort zu reglementieren.⁶⁸ Verfahren wegen Missachtung des Gerichts, die sich auf Formen der Meinungsäußerung beziehen, können auf den Grund der öffentlichen Ordnung (*ordre public*) geprüft werden. Um Absatz 3 zu entsprechen, muss nachgewiesen werden, dass ein solches Verfahren und die verhängte Strafe in Ausübung der Befugnis eines Gerichts zur Aufrechterhaltung eines geordneten Verfahrens gerechtfertigt sind.⁶⁹ Ein solches Verfahren sollte in keiner Weise dazu verwendet werden, die legitime Ausübung der Verteidigungsrechte zu beschränken.

32. Der Ausschuss hat in der allgemeinen Bemerkung Nr. 22 festgestellt, dass "der Begriff der Moral aus vielen sozialen, philosophischen und religiösen Traditionen stammt; folglich müssen Einschränkungen ... zum Schutz der Moral auf Prinzipien beruhen, die nicht ausschließlich aus einer einzigen Tradition stammen". Alle derartigen Einschränkungen müssen im Lichte der Universalität der Menschenrechte und des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung verstanden werden.

33. Beschränkungen müssen für einen legitimen Zweck "notwendig" sein. So verstößt beispielsweise ein Verbot kommerzieller Werbung in einer Sprache zum Schutz der Sprache einer bestimmten Gemeinschaft gegen das Kriterium der Erforderlichkeit, wenn der Schutz auch auf andere Weise erreicht werden könnte, die das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht einschränkt.⁷⁰ Andererseits hat der Ausschuss die Auffassung vertreten, dass ein Vertragsstaat das Kriterium der Erforderlichkeit erfüllte, als er einen Lehrer, der Materialien veröffentlicht hatte, die Feindseligkeit gegenüber einer Religionsgemeinschaft zum Ausdruck brachten, in eine Position versetzte, in der er nicht unterrichtete, um das Recht und die Freiheit von Kindern dieses Glaubens in einem Schulbezirk zu schützen.⁷¹

34. Beschränkungen dürfen nicht zu weit gehen. Der Ausschuss stellte in der allgemeinen Bemerkung Nr. 27 fest, dass "restriktive Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen; sie müssen geeignet sein, ihre Schutzfunktion zu erfüllen; sie müssen das am wenigsten einschneidende Instrument unter denjenigen sein, die ihre Schutzfunktion erfüllen können; sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu schützenden Interesse stehen ... Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss nicht nur in dem Gesetz, das die Beschränkungen festlegt, sondern auch von den Verwaltungs- und Justizbehörden bei der Anwendung des Gesetzes beachtet werden.⁷² Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss auch die Form der fraglichen Äußerung sowie die Mittel ihrer Verbreitung berücksichtigen. So ist der Wert, den der Pakt der ungehinderten Meinungsäußerung beimisst, unter den Umständen einer öffentlichen Debatte in einer demokratischen Gesellschaft über Personen des öffentlichen und politischen Lebens besonders hoch.⁷³

⁶⁵ ? Abschließende Beobachtungen zur Russischen Föderation (CCPR/CO/79/RUS).

⁶⁶ y ? Abschließende Beobachtungen zu Usbekistan (CCPR/CO/71/UZB).

-
- 67 ? Siehe Mitteilung Nr. 518/1992, *Sohn gegen Republik Korea*, Ansichten vom 18.
März 1994.
- 68 ? Siehe Mitteilung Nr. 1157/2003, *Coleman gegen Australien*.
- 69 ? Siehe Mitteilung Nr. 1373/2005, *Dissanayake gegen Sri Lanka*.
- 70 ? Siehe Mitteilung Nr. 359, 385/89, *Ballantyne, Davidson und McIntyre gegen Kanada*.
- 71 ? Siehe Mitteilung Nr. 736/97, *Ross gegen Kanada*, Stellungnahme vom 17. Juli 2006.
- 72 ? Allgemeine Bemerkung Nr. 27, Abs. 14. Siehe auch Mitteilung Nr. 1128/2002,
Marques vs. Angola; Nr. 1157/2003, *Coleman vs. Australien*.
- 73 ? Siehe Mitteilung Nr. 1180/2003, *Bodrozic gegen Serbien und Montenegro*,
Standpunkte angenommen am 31. Oktober 2005.

35. Beruft sich ein Vertragsstaat auf einen legitimen Grund für die Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, so muss er die genaue Art der Bedrohung sowie die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der ergriffenen spezifischen Maßnahme konkret und individuell nachweisen, insbesondere indem er einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Äußerung und der Bedrohung herstellt.⁷⁴

36. Der Ausschuss behält sich die Beurteilung der Frage vor, ob in einer bestimmten Situation Umstände vorlagen, die eine Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung erforderlich machten.⁷⁵ In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss daran, dass der Umfang dieser Freiheit nicht unter Bezugnahme auf einen "Ermessensspielraum" zu beurteilen ist⁷⁶ und dass ein Vertragsstaat, damit der Ausschuss diese Aufgabe wahrnehmen kann, in einem bestimmten Fall die genaue Art der Bedrohung eines der in Absatz 3 aufgeführten Gründe, die ihn zur Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung veranlasst haben, konkret darlegen muss.⁷⁷

Beschränkung der Meinungsfreiheit in bestimmten Bereichen

37. Zu den Beschränkungen des politischen Diskurses, die dem Ausschuss Anlass zur Besorgnis gegeben haben, gehören das Verbot von Tür-zu-Tür-Werbung,⁷⁸ Beschränkungen der Anzahl und der Art von schriftlichem Material, das während des Wahlkampfes verteilt werden darf,⁷⁹ die Sperrung des Zugangs zu Quellen, einschließlich lokaler und internationaler Medien, für politische Kommentare,⁸⁰ und die Beschränkung des Zugangs von Oppositionsparteien und Politikern zu den Medien.⁸¹ Jede Beschränkung sollte mit Absatz 3 vereinbar sein. Es kann jedoch legitim sein, dass ein Vertragsstaat die politische Meinungsumfrage unmittelbar vor einer Wahl einschränkt, um die Integrität des Wahlprozesses zu wahren.⁸²

38. Wie bereits in den Ziffern 13 und 20 zum Inhalt des politischen Diskurses angemerkt, hat der Ausschuss festgestellt, dass in der öffentlichen Debatte über Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens im politischen Bereich und in öffentlichen Einrichtungen der Wert, den der Pakt der ungehemmten Meinungsäußerung beimisst, besonders hoch ist.⁸³ Daher reicht die bloße Tatsache, dass Formen der Meinungsäußerung als Beleidigung einer Persönlichkeit des öffentlichen Lebens angesehen werden, nicht aus, um die Verhängung von Strafen zu rechtfertigen, wenngleich auch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens von den Bestimmungen des Paktes profitieren können.⁸⁴ Darüber hinaus sind alle Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, einschließlich derjenigen, die die höchste politische Autorität ausüben, wie Staats- und Regierungschefs, legitimerweise Gegenstand von Kritik und politischer Opposition.⁸⁵ Dementsprechend äußert der Ausschuss seine Besorgnis über Gesetze über

⁷⁴ ? Siehe Mitteilung Nr. 926/2000, *Shin gegen Republik Korea* .
⁷⁵ ? Siehe Mitteilung Nr. 518/1992, *Sohn gegen Republik Korea* .
⁷⁶ ? Siehe Mitteilung Nr. 511/1992, *Ilmari Länsman, et al. gegen Finnland*,
 Stellungnahme vom 14. Oktober 1993.
⁷⁷ ? Siehe Mitteilungen Nr. 518/92, *Sohn gegen die Republik Korea*; Nr. 926/2000, *Shin gegen die Republik Korea*,.
⁷⁸ ? Abschließende Beobachtungen zu Japan (CCPR/C/JPN/CO/5).
⁷⁹ ? Ebd.
⁸⁰ ? Abschließende Beobachtungen zu Tunesien (CCPR/C/TUN/CO/5).
⁸¹ ? Abschließende Beobachtungen zu Togo (CCPR/CO/76/TGO); abschließende
 Beobachtungen zu Moldawien (CCPR/CO/75/MDA).
⁸² ? Siehe Mitteilung Nr. 968/2001, *Kim gegen Republik Korea*, Stellungnahme vom 14.

-
- März 1996.
- 83 ? Siehe Mitteilung Nr. 1180/2003, *Bodrozic gegen Serbien und Montenegro*,
Standpunkte angenommen am 31. Oktober 2005.
- 84 ? Ebd.
- 85 ? Siehe Mitteilung Nr. 1128/2002, *Marques gegen Angola*.

wie z.B. Majestätsbeleidigung,⁸⁶ *desacato*,⁸⁷ Missachtung der Autorität,⁸⁸ Missachtung von Flaggen und Symbolen, Verleumdung des Staatsoberhauptes⁸⁹ und Schutz der Ehre von Beamten,⁹⁰ und die Gesetze sollten keine strengeren Strafen allein auf der Grundlage der Identität der Person vorsehen, die möglicherweise angegriffen wurde. Die Vertragsstaaten sollten Kritik an Institutionen, wie der Armee oder der Verwaltung, nicht verbieten.⁹¹

39. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen für die Regulierung der Massenmedien mit den Bestimmungen des Absatzes 3 übereinstimmen.⁹² Die Regulierungssysteme sollten die Unterschiede zwischen dem Print- und dem Rundfunksektor sowie dem Internet berücksichtigen, aber auch die Art und Weise, in der verschiedene Medien konvergieren. Es ist mit Artikel 19 unvereinbar, die Veröffentlichung von Zeitungen und anderen Printmedien nur unter den besonderen Umständen der Anwendung von Absatz 3 zuzulassen. Diese Umstände dürfen niemals ein Verbot einer bestimmten Veröffentlichung beinhalten, es sei denn, ein bestimmter Inhalt, der nicht abtrennbar ist, kann nach Absatz 3 rechtmäßig verboten werden. Die Vertragsstaaten müssen es vermeiden, den Rundfunkmedien, einschließlich gemeinschaftlicher und kommerzieller Sender, belastende Lizenzbedingungen und -gebühren aufzuerlegen.⁹³ Die Kriterien für die Anwendung solcher Bedingungen und Lizenzgebühren sollten angemessen und objektiv,⁹⁴ klar,⁹⁵ transparent,⁹⁶ nicht diskriminierend und auch sonst in Übereinstimmung mit dem Pakt sein.⁹⁷ Lizenzregelungen für die Übertragung von Rundfunk über Medien mit begrenzter Kapazität, wie audiovisuelle terrestrische und Satellitendienste, sollten eine gerechte Aufteilung des Zugangs und der Frequenzen zwischen öffentlichen, kommerziellen und gemeinschaftlichen Sendern vorsehen. Den Vertragsstaaten, die dies noch nicht getan haben, wird empfohlen, eine unabhängige und öffentliche Rundfunkzulassungsbehörde einzurichten, die befugt ist, Anträge auf Rundfunkzulassung zu prüfen und Lizenzen zu erteilen.⁹⁸

40. Der Ausschuss wiederholt seine Feststellung in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 10, dass "aufgrund der Entwicklung moderner Massenmedien wirksame Maßnahmen erforderlich sind, um eine solche Kontrolle der Medien zu verhindern, die das Recht eines jeden auf freie Meinungsäußerung beeinträchtigen würde". Der Staat sollte keine Monopolkontrolle über die Medien ausüben und die Pluralität der Medien fördern.⁹⁹ Folglich sollten die Vertragsstaaten im Einklang mit dem Pakt geeignete Maßnahmen ergreifen, um eine unangemessene Dominanz der Medien oder eine Konzentration durch privat kontrollierte Medienkonzerne in monopolistischen Situationen zu verhindern, die einer Vielfalt von Quellen und Ansichten abträglich sein kann.

41. Es muss darauf geachtet werden, dass Systeme der staatlichen Subventionierung von Medien und die Schaltung staatlicher Werbung¹⁰⁰ nicht dazu verwendet werden, die freie Meinungsäußerung zu behindern.¹⁰¹ Außerdem dürfen private Medien nicht benachteiligt werden

86 ? Siehe Mitteilungen Nr. 422-424/1990, *Aduayom et al. gegen Togo*, Standpunkte angenommen am 30. Juni 1994.

87 ? Abschließende Beobachtungen zur Dominikanischen Republik (CCPR/CO/71/DOM).

88 ? Abschließende Beobachtungen zu Honduras (CCPR/C/HND/CO/1).

89 ? Siehe Abschließende Beobachtungen zu Sambia (CCPR/ZMB/CO/3), Absatz 25.

90 ? Siehe Abschließende Beobachtungen zu Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5), Absatz 11.

91 ? Ibid. und siehe Abschließende Beobachtungen zu Tunesien (CCPR/C/TUN/CO/5), Absatz 91..

92 ? Siehe Abschließende Beobachtungen zu Vietnam (CCPR/CO/75/VNM), Abs. 18, und abschließende Beobachtungen zu Lesotho (CCPR/CO/79/Add.106), Abs. 23.

93 ? Abschließende Beobachtungen zu Gambia (CCPR/CO/75/GMB).

94 ? Siehe Abschließende Beobachtungen zu Libanon (CCPR/CO/79/Add.78), Absatz 25.

95 ? Abschließende Beobachtungen zu Kuwait (CCPR/CO/69/KWT); abschließende Beobachtungen zur Ukraine (CCPR/CO/73/UKR).

96 ? Abschließende Beobachtungen zu Kirgisistan (CCPR/CO/69/KGZ).

97 ? Abschließende Beobachtungen zur Ukraine (CCPR/CO/73/UKR).

-
- 98 ? Abschließende Beobachtungen zu Libanon (CCPR/CO/79/Add.78).
- 99 ? Siehe Abschließende Beobachtungen zu Guyana (CCPR/CO/79/Add.121), Abs. 19;
abschließende Beobachtungen zur Russischen Föderation (CCPR/CO/79/RUS); abschließende
Beobachtungen zu Vietnam (CCPR/CO/75/VNM); abschließende Beobachtungen zu Italien
(CCPR/C/79/Add. 37).
- 100 ? Siehe Abschließende Beobachtungen zu Lesotho (CCPR/CO/79/Add.106), Absatz 22.
- 101 ? Abschließende Beobachtungen zur Ukraine (CCPR/CO/73/UKR).

im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Medien in Fragen wie Zugang zu Verbreitungs-/Vertriebsmitteln und Zugang zu Nachrichten.¹⁰²

42. Die Bestrafung eines Medienunternehmens, eines Verlegers oder eines Journalisten allein aufgrund seiner Kritik an der Regierung oder dem von der Regierung vertretenen politischen Gesellschaftssystem¹⁰³ kann niemals als notwendige Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung angesehen werden.

43. Beschränkungen des Betriebs von Websites, Blogs oder anderen internetbasierten, elektronischen oder sonstigen Informationsverbreitungssystemen, einschließlich der Systeme zur Unterstützung dieser Kommunikation, wie Internetdiensteanbieter oder Suchmaschinen, sind nur zulässig, soweit sie mit Absatz 3 vereinbar sind. Zulässige Beschränkungen sollten im Allgemeinen inhaltspezifisch sein; allgemeine Verbote des Betriebs bestimmter Websites und Systeme sind nicht mit Absatz 3 vereinbar. Es ist auch nicht mit Absatz 3 vereinbar, einer Website oder einem Informationsverbreitungssystem die Veröffentlichung von Material allein deshalb zu verbieten, weil es möglicherweise der Regierung oder dem von der Regierung vertretenen politischen Gesellschaftssystem kritisch gegenübersteht.¹⁰⁴

44. Journalismus ist eine Funktion, die von einem breiten Spektrum von Akteuren ausgeübt wird, einschließlich professioneller Vollzeit-Reporter und Analysten sowie Blogger und andere, die Formen der Selbstveröffentlichung in Printmedien, im Internet oder anderswo betreiben, und allgemeine staatliche Systeme zur Registrierung oder Lizenzierung von Journalisten sind mit Absatz 3 unvereinbar. Begrenzte Akkreditierungssysteme sind nur dann zulässig, wenn sie erforderlich sind, um Journalisten einen privilegierten Zugang zu bestimmten Orten und/oder Veranstaltungen zu gewähren. Solche Systeme sollten in einer Weise angewandt werden, die nicht diskriminierend und mit Artikel 19 und anderen Bestimmungen des Pakts vereinbar ist, und zwar auf der Grundlage objektiver Kriterien und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Journalismus eine Funktion ist, die von einer Vielzahl von Akteuren ausgeübt wird.

45. In der Regel ist es mit Absatz 3 unvereinbar, die Freiheit von Journalisten und anderen Personen, die ihr Recht auf freie Meinungsäußerung ausüben wollen (wie etwa Personen, die zu Menschenrechtsveranstaltungen reisen wollen), einzuschränken¹⁰⁵ außerhalb des Vertragsstaats zu reisen, die Einreise ausländischer Journalisten in den Vertragsstaat auf diejenigen aus bestimmten Ländern zu beschränken¹⁰⁶ oder die Bewegungsfreiheit von Journalisten und Menschenrechtsermittlern innerhalb des Vertragsstaats einzuschränken (einschließlich der Reise zu Orten, die von Konflikten betroffen sind, zu Schauplätzen von Naturkatastrophen und zu Orten, an denen es Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen gibt). Die Vertragsstaaten sollten das Element des Rechts auf freie Meinungsäußerung anerkennen und respektieren, das das begrenzte journalistische Privileg umfasst, Informationsquellen nicht preiszugeben.¹⁰⁷

46. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung mit Absatz 3 vereinbar sind. Straftatbestände wie "Ermutigung zum Terrorismus"¹⁰⁸ und "extremistische Aktivitäten"¹⁰⁹ sowie Straftatbestände der "Lobpreisung", "Verherrlichung" oder "Rechtfertigung" des Terrorismus sollten klar definiert werden, um sicherzustellen, dass sie nicht zu unnötigen oder unverhältnismäßigen Eingriffen in die Meinungsfreiheit führen. Übermäßige Beschränkungen des Zugangs zu Informationen müssen ebenfalls vermieden werden. Die Medien spielen eine entscheidende Rolle bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über terroristische Handlungen, und ihre Handlungsmöglichkeiten sollten nicht unangemessen eingeschränkt werden. In diesem Zusammenhang sollten Journalisten nicht für die Ausübung ihrer legitimen Tätigkeit bestraft werden.

¹⁰² ? Abschließende Beobachtungen zu Sri Lanka (CCPR/CO/79/LKA); und siehe abschließende Beobachtungen zu Togo (CCPR/CO/76/TGO), Absatz. 17.

103	?	Abschließende Beobachtungen zu Peru (CCPR/CO/70/PER).
104	?	Abschließende Beobachtungen über die Arabische Republik Syrien (CCPR/CO/84/SYR).
105	?	Abschließende Beobachtungen zu Usbekistan (CCPR/CO/83/UZB); Abschließende Beobachtungen zu Marokko (CCPR/CO/82/MAR).
106	?	Abschließende Beobachtungen zu Demokratische Volksrepublik Republik von Korea (CCPR/CO/72/PRK).
107	?	Abschließende Beobachtungen zu Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).
108	?	Abschließende Bemerkungen zum Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland (CCPR/C/GBR/CO/6).
109	?	Abschließende Beobachtungen zur Russischen Föderation (CCPR/CO/79/RUS).

47. Verleumdungsgesetze müssen sorgfältig ausgearbeitet werden, um sicherzustellen, dass sie mit Absatz 3 übereinstimmen und dass sie in der Praxis nicht dazu dienen, die freie Meinungsäußerung zu unterdrücken.¹¹⁰ Alle derartigen Gesetze, insbesondere strafrechtliche Verleumdungsgesetze, sollten solche Einreden wie die Verteidigung der Wahrheit einschließen, und sie sollten nicht auf solche Formen der Meinungsäußerung angewandt werden, die ihrer Natur nach nicht überprüft werden können. Zumindest bei Äußerungen über Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sollte darauf geachtet werden, dass unwahre Äußerungen, die irrtümlich, aber nicht böswillig veröffentlicht wurden, nicht unter Strafe gestellt oder anderweitig unrechtmäßig gemacht werden.¹¹¹ In jedem Fall sollte ein öffentliches Interesse am Gegenstand der Kritik als Einwand anerkannt werden. Die Vertragsstaaten sollten darauf achten, übermäßig strafende Maßnahmen und Sanktionen zu vermeiden. Gegebenenfalls sollten die Vertragsstaaten die Verpflichtung des Beklagten, die Kosten der obsiegenden Partei zu erstatten, angemessen begrenzen.¹¹² Die Vertragsstaaten sollten die Entkriminalisierung der Verleumdung in Erwägung ziehen¹¹³ und in jedem Fall sollte die Anwendung des Strafrechts nur in den schwersten Fällen in Betracht gezogen werden, und eine Freiheitsstrafe ist niemals eine angemessene Strafe. Es ist unzulässig, dass ein Vertragsstaat eine Person wegen strafbarer Verleumdung anklagt, dann aber nicht zügig ein Verfahren einleitet - eine solche Praxis hat eine abschreckende Wirkung, die die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung durch die betreffende Person und andere unangemessen einschränken kann.¹¹⁴

48. Verbote von Äußerungen der Missachtung einer Religion oder eines anderen Glaubenssystems, einschließlich Blasphemiegesetzen, sind mit dem Pakt unvereinbar, außer unter den in Artikel 20 Absatz 2 des Paktes genannten besonderen Umständen. Solche Verbote müssen auch die strengen Anforderungen von Artikel 19, Absatz 3, sowie von Artikeln wie 2, 5, 17, 18 und 26 erfüllen. So wäre es beispielsweise unzulässig, dass solche Gesetze eine oder bestimmte Religionen oder Glaubenssysteme oder deren Anhänger gegenüber anderen oder Gläubige gegenüber Nichtgläubigen diskriminieren. Es wäre auch nicht zulässig, dass solche Verbote dazu benutzt werden, Kritik an religiösen Führern oder Kommentare zu religiösen Lehren und Glaubensgrundsätzen zu verhindern oder zu bestrafen.¹¹⁵

49. Gesetze, die die Äußerung von Meinungen über historische Tatsachen unter Strafe stellen, sind unvereinbar mit den Verpflichtungen, die der Pakt den Vertragsstaaten in Bezug auf die Achtung der Meinungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung auferlegt.¹¹⁶ Der Pakt erlaubt kein allgemeines Verbot der Äußerung einer irrigen Meinung oder einer falschen Interpretation vergangener Ereignisse. Einschränkungen des Rechts auf Meinungsfreiheit sollten niemals auferlegt werden, und in Bezug auf die Meinungsfreiheit sollten sie nicht über das hinausgehen, was nach Absatz 3 zulässig oder nach Artikel 20 erforderlich ist.

Das Verhältnis zwischen den Artikeln 19 und 20

50. Die Artikel 19 und 20 sind miteinander vereinbar und ergänzen sich gegenseitig. Die in Artikel 20 angesprochenen Handlungen unterliegen alle der Beschränkung nach Artikel 19 Absatz 3. Wie

¹¹⁰ ? Abschließende Bemerkungen zum Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland (CCPR/C/GBR/CO/6).

¹¹¹ ? Ebd.

¹¹² ? Ebd.

¹¹³ ? Abschließende Beobachtungen zu Italien (CCPR/C/ITA/CO/5); abschließende Beobachtungen zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (CCPR/C/MKD/CO/2).

¹¹⁴ ? Siehe Mitteilung Nr. 909/2000, *Kankanamge gegen Sri Lanka*, Stellungnahme vom

27. Juli 2004.

115 ? Abschließende Beobachtungen zum Vereinigten Königreich von Großbritannien und
Nordirland - die Kronabhängigkeiten Jersey, Guernsey und die Insel Man (CCPR/C/79/Add.119).
Siehe auch Abschließende Bemerkungen zu Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

116 ?Sogenannte "Gedächtnisgesetze", siehe Mitteilung Nr. , Nr. 550/93, *Faurisson gegen
Frankreich*. Siehe auch die abschließenden Bemerkungen zu Ungarn (CCPR/C/HUN/CO/5), Ziffer
19.

Eine Beschränkung, die auf der Grundlage von Artikel 20 gerechtfertigt ist, muss daher auch Artikel 19 entsprechen, Absatz 3.¹¹⁷

51. Was die in Artikel 20 angesprochenen Handlungen von anderen Handlungen unterscheidet, die gemäß Artikel 19 Absatz 3 eingeschränkt werden können, ist, dass der Pakt für die in Artikel 20 angesprochenen Handlungen die spezifische Antwort angibt, die vom Staat verlangt wird: ihr Verbot durch Gesetz. Nur insoweit kann Artikel 20 als *lex specialis* zu Artikel 19 angesehen werden.

52. Nur in Bezug auf die in Artikel 20 genannten spezifischen Formen der Meinungsäußerung sind die Vertragsstaaten verpflichtet, gesetzliche Verbote zu erlassen. In jedem Fall, in dem der Staat das Recht auf freie Meinungsäußerung einschränkt, müssen die Verbote und ihre Bestimmungen in strikter Übereinstimmung mit Artikel 19 gerechtfertigt werden.

¹¹⁷

?

Siehe Mitteilung Nr. 736/1997, *Ross gegen Kanada*, Stellungnahme vom 18. Oktober

2000.