Traducción realizada por Macarena Orgilés Amorós, siendo tutora la profesora Carmen Quesada Alcalá, en virtud del Convenio suscrito por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el Ministerio de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

El TEDH y el Ministerio de Justicia no se hacen responsables del contenido o calidad de la presente traducción

ASUNTO MEDŽLIS ISLAMSKE ZAJEDNICE BRČKO Y OTROS c. BOSNIA Y HERZEGOVINA

(Demanda nº 17224/11)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

27 de junio de 2017

Esta Sentencia es definitiva, pero puede estar sujeta a revisión editorial.

En el asunto Medžlis Islamske Zajednice Brčko y otros c. Bosnia y Herzegovina,
El Tribunal Europeo de Derechos Humanos reunido en Gran Sala compuesta por:

András Sajó, *Presidente,*
Işıl Karakaş,
Angelika Nußberger,
Khanlar Hajiyev,
Luis López Guerra,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Nebojša Vučinić,
Vincent A. De Gaetano,
André Potocki,
Paul Mahoney,
Faris Vehabović,
Egidijus Kūris,
Iulia Motoc,
Jon Fridrik Kjølbro,
Mārtiņš Mits,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *jueces,*

y Søren Prebensen, *secretario adjunto de la Gran Sala,*
Tras deliberar en sesión privada el 31 de agosto de 2016 y el 16 de marzo de 2017,
Dicta la siguiente sentencia, adoptada en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El asunto se inició mediante demanda (nº 17224/11) contra Bosnia y Herzegovina, interpuesta ante este Tribunal con arreglo al artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales ("el Convenio") por la Sucursal en Brčko de la Comunidad Islámica de Bosnia y Herzegovina (*Medžlis Islamske zajednice Brčko*), la Sociedad Cultural Bosniaca "*Preporod*" (*Bošnjačka zajednica kulture "Preporod"*), la Asociación de Caridad Bosniaca "*Merhamet*" (*"Merhamet" Humanitarno udruženje građana Bošnjaka Brčko Distrikta*) y el Consejo de Intelectuales Bosniacos (*Vijeće Kongresa Bošnjačkih intelektualaca Brčko Distrikta*) ("los demandantes") el 21 de enero de 2011. Como afirman los demandantes, el primer demandante es una comunidad religiosa de musulmanes en el Distrito de Brčko (DB)[1] y el resto de los demandantes, organizaciones no gubernamentales de etnias bosniacas[2] en el Distrito de Brčko, Bosnia y Herzegovina.

2. Los demandantes fueron representados por el Sr. O. Mulahalilović, letrado en ejercicio en el Distrito de Brčko. El Gobierno de Bosnia y Herzegovina ("el Gobierno") estuvo representado por su agente en ese momento, la Sra. Ms M. Mijić.

1. El Distrito de Brčko es una unidad administrativa de autogobierno bajo la soberanía de Bosnia y Herzegovina. Conforme a su Estatuto, está representada por el Gobernador (que es elegido por la Asamblea del Distrito). El poder legislativo se ejerce por la Asamblea del Distrito. El poder ejecutivo se ejercita por el Gobierno del Distrito (presidido por el Gobernador). El poder judicial se ejercita por los Tribunales del Distrito (artículo 19 del Estatuto).

2. Los bosniacos eran conocidos como musulmanes hasta la guerra de 1992-95. El término "bosniacos" no debe confundirse con el término "bosnios", que se usa comúnmente para denominar a los ciudadanos de Bosnia and Herzegovina independientemente de su origen étnico o afiliación religiosa.

3. Los demandantes alegaron, en particular, que su derecho a la libertad de expresión había sido violado como resultado de una serie de decisiones judiciales en procedimientos de difamación que habían sido iniciados contra ellos.

4. La demanda se asignó a la sección Cuarta del Tribunal (artículo 52 § 1 del Reglamento del Tribunal). En sentencia emitida el 13 de octubre de 2015, una Sala de esa sección declaró de forma unánime la inadmisibilidad de la demanda y una mayoría no encontró violación del artículo 10 del Convenio. La Sala estaba compuesta por Guido Raimondi, Presidente, Päivi Hirvelä, George Nicolaou, Ledi Bianku, Nona Tsotsoria, Krzysztof Wojtyczek, Faris Vehabović, jueces, y también Françoise Elens-Passos, secretario de sección. Tres jueces (George Nicolaou, Nona Tsotsoria and Faris Vehabović) expresaron un voto disidente conjunto. El 8 de enero de 2016, en virtud del artículo 43 del Convenio, los demandantes solicitaron la remisión del asunto a la Gran Sala. El pleno de la Gran Sala accedió a esta petición el 14 de marzo de 2016.

5. La composición de la Gran Sala fue posteriormente definida de conformidad con las provisiones del artículo 26 §§ 4 y 5 del Convenio y del artículo 24 del Reglamento del Tribunal.

6. Tanto los demandantes como el Gobierno formularon por escrito observaciones adicionales sobre los méritos (artículo 59 § 1). Además, se recibieron observaciones de terceras partes desde el Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF) en la University of Paris West Nanterre-la Défense y la asociación Blueprint for Free Speech, que habían sido autorizados por el Presidente para intervenir en el procedimiento escrito (artículo 36 § 2 del Convenio y artículo 44 § 3).

7. Una audiencia pública se celebró en el Palacio de los Derechos Humanos de Estrasburgo el 31 de agosto de 2016 (artículo 59 § 3).

8. Comparecieron ante el Tribunal:

(a) *por el Gobierno:*

Sra. M. MIJIĆ, *agente*,
Sra. S. MALEŠIĆ, *ayudante del agente del Gobierno*,
Sr. P. ĐURASOVIĆ,
Sra. D.TEŠIĆ, *asesores*;

(b) *por los demandantes:*

Sr. O. MULAHALILOVIĆ, *abogado*,
Sra. L. MURSELOVIĆ,
Sr. I. ŠADIĆ,
Sr. E. FAZLIĆ, *asesores*,
Sr. S. RAVKIĆ, *representante de uno de los demandantes*.

9. Fueron oídas por el Tribunal las declaraciones de las Sras. Mijić y Murselović, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por los jueces.

ANTECEDENTES DE HECHO

I. CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

A. Carta de los demandantes a las más altas autoridades del Distrito de Brčko

10. En una fecha indeterminada del mes de mayo de 2003, los demandantes escribieron una carta a las más altas autoridades del DB, concretamente, al Director Internacional del DB, al Presidente de la Asamblea del DB y al Gobernador del DB, en el transcurso del procedimiento para el nombramiento de un director para la estación pública de radio multiétnica del DB, que estaba pendiente. En la carta, expresaban sus preocupaciones respecto al procedimiento para para el nombramiento de un director para la estación pública de la radio multiétnica del DB. Criticaban a las autoridades por haber ignorado el principio de representación proporcional de las comunidades étnicas en el servicio público del DB, tal y como se establece en el Estatuto del DB[3]. En este sentido, establecían:

> "...Reconocemos y apreciamos el apoyo y los esfuerzos dedicados a crear una radio multiétnica... Desafortunadamente, parece ser que se tuvo un gran descuido ya en el mismo comienzo de este importante proyecto. El comité encargado de la selección del director [de la radio] se creó en violación del Estatuto del Distrito de Brčko. Está compuesto por tres miembros serbios (Serbs)[4], uno croata (Croat)[5] y uno bosniaco. De este modo, una vez más, se ignoró el Estatuto (del DB), que exige la representación proporcional de los tres grupos de personas constituyentes en las instituciones públicas. El Parlamento estableció varios casos de incumplimiento de este principio en el caso de empleo de personal en el sector público, incluyendo la radio del DB, en desventaja de los bosniacos y los croatas, y solicitó al Gobierno corregir este desequilibrio. Desafortunadamente, no se ha hecho nada para corregirlo. Que este hecho es cierto se confirma con la información no oficial de que la Sra. M.S. se propuso para la posición de directora de la radio por los miembros serbios del comité (de selección), que son una mayoría, aunque el anterior director era bosniaco. Esta propuesta es inaceptable, aún más cuando hace referencia a una persona que carece de las cualidades profesionales y morales para esta posición"

11. La carta continuaba de esta forma:

> "Conforme a nuestra información (*našim informacijama*), la señora en cuestión
> (1) declaró en una entrevista publicada en "NIN"[6], en referencia a la destrucción de mezquitas en Brčko, que los musulmanes no eran un pueblo (*Muslimani nisu narod*),

3. El Estatuto del DB es la ley suprema. El artículo (1) del Estatuto establece que "el empleo público en el Distrito... deberá reflejar la composición de la población."

4. Los serbios (Serbs) son un grupo étnico cuyos miembros pueden ser nativos de Serbia o de cualquier otro estado de la antigua Yugoslavia. El término "Serb" se usa normalmente para hacer referencia a miembros del grupo étnico, independientemente de su nacionalidad; no debe confundirse con el término "Serbian", que normalmente se usa para hacer referencia a los nacionales de Serbia.

5. Los croatas (Croats) son un grupo étnico cuyos miembros pueden ser nativos de Croacia o de cualquier otro estado de la antigua Yugoslavia. El término "Croat" se usa normalmente para hacer referencia a miembros del grupo étnico, independientemente de su nacionalidad; no debe confundirse con el término "Croatian", que normalmente se usa para hacer referencia a los nacionales de Croacia.

6. Un periódico semanal publicado en Serbia.

que no tenían una cultura y, por lo tanto, destruir mezquitas no podía considerarse como destrucción de monumentos culturales,

(2) como empleada de la radio del DB rompió en pedazos de forma manifiesta en las instalaciones de la radio (*demonstrativno kidala*) el calendario que mostraba el programa de servicios religiosos para el mes del Ramadán,

(3) en las instalaciones de la radio cubrió el escudo de armas de Bosnia y Herzegovina con el escudo de armas de la Republika Srpska,

(4) como editora del programa cultural en la radio del DB, prohibió la emisión de la *sevdalinka*[7] argumentando que ese tipo de canción no tenía valor cultural o musical.

Creemos firmemente que los actos descritos anteriormente descalifican absolutamente a la Sra. M.S. como candidata para el puesto de directora de la radio y televisión multiétnica del Distrito de Brčko y que debería designarse a un bosníaco para el puesto de [director de radio], lo cual cumpliría con lo establecido en el Estatuto [del DB] y con la necesidad de rectificar el desequilibrio étnico en el empleo en el sector público.

Esperamos que reaccionen adecuadamente a nuestra carta…

En ausencia de cualquier acción por su parte, nos veremos forzados a dirigirnos al público (*obratiti se javnosti*) y [contactar con] representantes internacionales y otros organismos competentes."

12. Poco después, todavía en mayo de 2003, la carta fue publicada en tres periódicos diarios diferentes.

B. Procedimientos de difamación contra los demandantes

1. Juzgado de Primera Instancia

13. El 29 de mayo de 2003, M.S. inició procedimiento civil de difamación, reivindicando que en la carta anterior los demandantes habían realizado declaraciones difamatorias que habían dañado su reputación y la habían desacreditado como persona y como periodista profesional.

14. En el juicio, el jurado de primera instancia admitió un nivel considerable de pruebas, incluyendo las declaraciones orales de siete testigos (aparentemente todos empleados de la radio pública del DB), con respecto a la veracidad de las cuatro alegaciones contenidas en la carta de los demandantes; también se admitió declaraciones orales de la demandante y de O.H. y S.C., miembros y representantes legales de dos de los demandantes.

15. Como se describe en la sentencia del 29 de septiembre de 2004 (ver párrafo 18 posterior), M.S. declaró que ella tuvo conocimiento de la carta poco después de que hubiera sido enviada por los demandantes, pero no sabía quién la había entregado a los medios de comunicación. Ella confirmó que había retirado de la pared de las instalaciones de la radio el calendario que mostraba el programa de servicios religiosos durante el mes del Ramadán, pero explicó que la pared solo se usaba para anuncios relacionados con el trabajo. Negó que hubiera roto el calendario. Respecto al escudo de armas de Bosnia y Herzegovina, declaró que se había colocado una tarjeta de invitación con el escudo de armas de la Republika Srpska[8] en

7. La *Sevdalinka* es una "canción urgana de Bosnia-Herzegovina urban song", Características culturales de la canción urbana Bosnia - sevdalinka, Sra. Karača Tamara, Música, I/1 (1), 1997: 55.

8. Una de las entidades dentro de Bosnia y Herzegovina.

una esquina del escudo de armas de Bosnia y Herzegovina, pero que el segundo no había sido cubierto. Por último, negó que hubiera prohibido la emisión de la *sevdalinka*. Argumentó que todos estos asuntos habían sido sacados de contexto, que su carrera como periodista se había visto frustrada y que se encontraba preocupada por su futuro profesional.

16. O.H. confirmó que él había participado en la preparación de la carta y declaró que había descubierto la información que esta contenía a través de los empleados de la estación de radio que le habían pedido ayuda. No había ninguna intención de publicar la carta. Por esa razón, se envió a las autoridades personalmente. Él no sabía cómo la carta había llegado hasta los medios de comunicación.

17. S.C. declaró que la mayoría de la información había llegado a su atención a través de O.H. La carta había sido enviada a las autoridades personalmente. Su intención no había sido publicar la carta en los medios de comunicación. Por ese motivo indicaron en la carta que hacían referencia a alegaciones y no a hechos probados. Su objetivo era captar la atención de las autoridades por los errores de M.S., que era una firme candidata para el puesto de directora de la radio del DB.

18. Por sentencia con fecha de 29 de septiembre de 2004, el Juzgado de Primera Instancia del DB desestimó el recurso de M.S. y le ordenó publicar la sentencia corriendo con los gastos y reembolsar los gastos del juicio a los demandantes. Se determinó que los solicitantes no podían ser considerados responsables porque no había pruebas de que ellos hubieran publicado la carta en los medios de comunicación. La parte relevante de la sentencia establece lo siguiente:

> "Está claro que la carta de los demandados estaba dirigida personalmente (*upućeno na ruke*) al Gobernador, al Presidente de la Asamblea y al Director del Distrito de Brčko... y no fue enviada a los medios de comunicación... El juzgado estableció que el objetivo de la carta era captar la atención de las autoridades sobre (estos) temas y permitirles sacar ciertas conclusiones sobre la verificación de esa información, y no publicar información no verificada.
>
> Habiendo examinado los artículos publicados en los medios de comunicación, el Juzgado concluye que ninguno fue publicado [por los demandantes]."

2. Tribunal de Apelación

19. En recurso de apelación por M.S., el Tribunal de Apelación del DB anuló esa sentencia el 16 de mayo de 2005 y decidió convocar una nueva audiencia.

20. En la audiencia ante el Tribunal de Apelación, M.S. reiteró que las cuatro declaraciones especificadas anteriormente (ver párrafo 11) contenían alegaciones inciertas y difamatorias cuyo objetivo había sido retratarla como una nacionalista y en consecuencia descalificarla para el puesto que había solicitado. No solo no había sido designada para el puesto, sino que, además, la carta había tenido otras consecuencias negativas a largo plazo para ella.

21. Los demandantes argumentaron que ellos carecían de la capacidad de ser demandados puesto que no habían enviado la carta a los medios de comunicación y, por lo tanto, no habían expresado o divulgado públicamente ninguna afirmación difamatoria en referencia a la apelante. La carta había sido enviada a las autoridades. Por sentencia de 11 de julio de 2007, el Tribunal de Apelación desestimó ese argumento y declaró que

> "...la reputación de una persona puede ser dañada si alguien expresa o divulga a otras personas hechos o alegaciones inciertas sobre el pasado, conocimientos, habilidades o cualquier otra circunstancia (y supiera o debiera haber sabido que esos hechos o alegaciones eran inciertas). Por estos motivos, el tribunal desestima los argumentos

de los demandados respecto a que solo se puede ser responsable de difamación si hubo un anuncio público o divulgación o publicación de (tales) declaraciones en los medios de comunicación."

22. Los demandantes argumentaron además que M.S. era una funcionaria pública y que por haber participado en el proceso competitivo para el puesto de director de radio se había convertido en una figura pública. Basándose en la sección 6(5) de la Ley de Difamación (ver párrafo 41 más adelante), el Tribunal sostiene lo siguiente:

> "... incluso si la parte agravada es una servidora pública o candidata a un puesto en un cuerpo público y se considera que de forma general tiene una influencia importante en asuntos públicos de interés político… (el demandado) debe ser considerado responsable de difamación si fue conocedor de que una afirmación era falsa o hizo caso omiso de forma negligente de su inexactitud."

23. En referencia a la primera parte de la carta (véase párrafo 10 anterior), el Tribunal de Apelación del DB no llegó a mencionar que contuviera juicios de valor por lo que no se pudo atribuir responsabilidad alguna a los demandantes bajo la Ley de Difamación. Llegó a citar las cuatro declaraciones que contenía la carta (véase párrafo 11 anterior) y sostuvo que estos "afectaban a declaraciones de hecho que los demandantes tenían el deber de probar". A este respecto, se volvió a examinar a O.H., S.C. y los testigos que habían dado testimonios orales bajo el juzgado de primera instancia (ver párrafo 14 anterior).

24. El Tribunal de Apelación también señaló que R.S. y O.S., ambos empleados de la radio pública del DB, habían visitado a uno de los demandantes para discutir sobre el comportamiento de M.S. en el lugar de trabajo. En esa ocasión, R.S. había dicho a O.H. que durante el mes del Ramadán M.S. había despegado de la pared en las instalaciones de la radio el calendario que mostraba el programa de los servicios religiosos. El Tribunal señaló que la pared se usaba para anuncios relacionados con el trabajo. También indicó que, en el momento pertinente, otro texto, que no tenía relación con el trabajo, había sido colocado en la pared. O.S. (administrador de sonidos de la radio) había dicho a O.H. que en una ocasión M.S. le había pedido que le explicara por qué la *sevdalinka* había sido emitida durante el tiempo reservado en el programa para otro tipo de música. Él confirmó que ella había retirado el calendario religioso del Ramadán de la pared.

25. En una reunión mantenida poco después, O.H. compartió la información recibida de R.S. y O.S. con los otros demandados. En esa ocasión, uno de los demandados hizo referencia a un artículo periodístico y la presunta afirmación de M.S. respecto a los musulmanes y la destrucción de las mezquitas. También se hizo la alegación de que M.S. había cubierto el escudo de armas de Bosnia y Herzegovina con el escudo de armas de la Republika Srpska. S.C. confirmó haber oído a gente hablar sobre ello en la ciudad.

26. Después de analizar las declaraciones de los testigos y los demandados, el Tribunal consideró que los hechos manifestados en la carta respecto al calendario de servicios religiosos durante el mes del Ramadán y la emisión de la *sevdalinka* eran falsos, ya que "la carta obviamente no contenía lo que (R.S. y O.S.) habían dicho sobre la recurrente y su comportamiento respecto al calendario religioso y la emisión de la *sevdalinka*". Señalando que la alegación de que M.S. era la autora de la afirmación publicada en el periódico era falsa, el Tribunal estableció que:

> "... en base a la afirmación de S.C. [el Tribunal establece] que en la reunión que precedió a la preparación de la carta, un distinguido miembro [un demandado] informó a los asistentes a la reunión de que la recurrente había hecho unas manifestaciones al periódico cuyos contenidos eran idénticos a los contenidos de la

carta. En verificación posterior, [S.C.] estableció que tal texto había sido publicado, pero que la recurrente no había sido la autora...”

27. El Tribunal estableció además que:

“Los demandados tampoco probaron la veracidad de la alegación de que en su oficina la recurrente había cubierto el escudo de armas de Bosnia y Herzegovina con el de la Republika Srpska. En base a la prueba otorgada por los testigos examinados en el juicio (B.S., D.N. y K.P.), [el Tribunal] estableció que la recurrente había puesto una tarjeta de invitación, que sostenía el escudo de armas de la Republika Srpska, en la esquina del escudo de armas de Bosnia y Herzegovina...”

28. Para concluir, el Tribunal estableció que:

“Con la carta enviada a la Oficina del Alto Representante del DB – Director Internacional del DB, al Presidente de la Asamblea del DB y al Gobernador del DB, los demandados dañaron la reputación y el honor de la demandante en el lugar donde vive y trabaja. Lo hicieron al expresar y difundir a las anteriores personas hechos sobre el comportamiento, acciones y declaraciones de la recurrente que sabían o deberían haber sabido que eran falsas...”

29. El Tribunal de Apelación ordenó a los demandantes que informaran al Director Internacional del DB, el Presidente de la Asamblea del DB y al Gobernador del DB dentro de los 15 días siguientes de que se retractaban de la carta; en caso contrario, tendrían que pagar conjuntamente el equivalente a 1.280 euros por daños inmateriales a M.S. También se les ordenó enviar la sentencia a la radio y televisión del DB y a dos periódicos para su publicación bajo el coste de los demandantes. En cuanto al cálculo de la cantidad por daños inmateriales, el Tribunal estableció que:

“Para calcular la cantidad por daños, es decir, la justa satisfacción para la apelante, [el Tribunal] tuvo en cuenta que los hechos impugnados habían sido mencionados en el artículo publicado en los medios de comunicación...”

30. El 15 de noviembre de 2007, M.S. presentó una petición al Juzgado de Primera Instancia del DB para la ejecución de la anterior sentencia. El 5 de diciembre de 2007, el Juzgado de Primera Instancia emitió un mandamiento de ejecución.

31. El 12 de diciembre de 2007, los demandantes pagaron el equivalente a 1.445 euros (incluyendo los intereses y costes de ejecución) en cumplimiento de la sentencia de 11 de julio de 2007. El 27 de marzo de 2009, el Juzgado de Primera Instancia cerró el procedimiento de ejecución.

C. Procedimientos ante el Tribunal Constitucional

32. El 15 de octubre de 2007 los demandantes apelaron al Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina buscando la protección de sus derechos bajo el artículo 10 del Convenio.

33. El 13 de mayo de 2010 el Tribunal Constitucional sostuvo que la injerencia en el derecho a la libertad de expresión de los demandantes había sido “necesaria en una sociedad democrática” y concluyó que no había existido violación del artículo II/3.h) de la Constitución de Bosnia y Herzegovina o del artículo 10 del Convenio. La parte relevante del fallo establece lo siguiente:

“34. Ante todo, el Tribunal Constitucional señala que los recurrentes no negaron que su responsabilidad por difamación estuviera basada en la Ley de Difamación de 2003

y que, por lo tanto, la injerencia en el derecho [a la libertad de expresión] protegido por el artículo 10 del Convenio Europeo estaba prescrita por la ley...

35. La sentencia impugnada fue emitida en procedimiento civil de difamación iniciado por la recurrente frente a los apelantes… en consecuencia, la injerencia perseguía el objetivo legítimo de protección de "la reputación o derechos de otros".

36. Lo que queda por determinar es si la injerencia denunciada era "necesaria en una sociedad democrática"...

37. En referencia a la existencia de una "apremiante necesidad social", el Tribunal Constitucional observa que el fallo (del Tribunal) impugnado hace referencia a la carta que los apelantes enviaron a las autoridades del DB y al Director del DB refiriéndose a la demandante (M.S.) de forma negativa. El Tribunal de Apelación lo consideró difamación puesto que (el caso) afectaba a declaraciones cuya veracidad se podía haber verificado.... El Tribunal Constitucional señala que el Tribunal de Apelación calificó las declaraciones impugnadas en la carta como declaraciones de hecho y no como juicios de valor. El Tribunal Constitucional también considera que tienen que ser considerados declaraciones de hecho que deberían ser probadas. Los apelantes incumplieron esto, ya que no hicieron los esfuerzos razonables para verificar la veracidad de [esas] declaraciones de hecho antes [de comunicarlas], sino que simplemente las hicieron [esas declaraciones].

38. El Tribunal Constitucional considera que el Tribunal de Apelación estableció sin lugar a dudas que las declaraciones de hecho impugnadas sobre M.S. eran falsas y que los apelantes eran responsables de difamación. De las declaraciones de los dos testigos, de los cuales los apelantes recibieron la información presentada en la carta (en referencia a la parte de la carta en la que se establecía que M.S. "se aseguró de retirar de la pared (y romper en pedazos) el calendario con el programa de servicios religiosos durante el mes del Ramadán y cómo el editor del programa de entretenimiento prohibió la emisión de la *sevdalinka* argumentando que ese tipo de canción no tenía valor cultural ni musical"), el Tribunal de Apelación estableció que había una evidente falta de consistencia entre lo que habían dicho los apelantes y lo que habían escrito en la carta. Además, la afirmación en la carta impugnada en cuanto a que M.S. había dado una entrevista respecto a la destrucción de las mezquitas fue refutada por otro testigo, que declaró que la posterior verificación reveló que M.S. no había sido la autora de dicha entrevista. Finalmente, los apelantes no fueron capaces de probar la veracidad de las alegaciones de que M.S. había cubierto el escudo de armas de Bosnia y Herzegovina con el escudo de armas de la Republika Srpska. En vista de lo anterior, en el caso actual, el interés público que permite informar sobre presuntas irregularidades en la conducta de los funcionarios públicos no puede basarse en alegaciones fácticas manifiestamente falsas que impugnan su reputación y que no pueden ser consideradas como críticas que deberían soportarse en vistas de su función. En consecuencia, el Tribunal considera que el Tribunal de Apelación concluyó correctamente que había una "apremiante necesidad social" en el presente caso [para la injerencia en el derecho a la libertad de expresión de los apelantes].

39. Además, el Tribunal Constitucional señala que el Tribunal de Apelación otorgó daños inmateriales a M.S. porque su reputación se vio afectada debido a las declaraciones falsas hechas en la carta impugnada… El Tribunal Constitucional ya

ha establecido en su jurisprudencia previa que la reputación de una persona forma parte de su identidad personal e integridad psicológica…

43. Los apelantes… no verificaron las declaraciones impugnadas de antemano como era su deber. El Tribunal de Apelación estableció que los apelantes dañaron la reputación de M.S. llevando a cabo aleaciones falsas que le ocasionaron sufrimiento mental… Cuando se falló sobre la reclamación respecto a los daños inmateriales y su cantidad, el Tribunal de Apelación tuvo en cuenta el objetivo de la misma y la regla de que no se deben favorecer aspiraciones que sean incompatibles con su naturaleza y propósito social.

44. El Tribunal Constitucional considera que la medida impuesta a los apelantes en el presente caso fue proporcionada al objetivo perseguido… El Tribunal considera además que el Tribunal de Apelación no fue más allá de su poder discrecional al decidir sobre la demanda respecto al daño inmaterial… El Tribunal Constitucional considera que las razones dadas por el Tribunal de Apelación fueron "relevantes" y "suficientes" dentro del significado del artículo 10 del Convenio Europeo.

45. En vistas de lo anterior, El Tribunal Constitucional considera que la injerencia en el derecho a la libertad de expresión de los apelantes fue "necesaria en una sociedad democrática" y que, por lo tanto, no ha habido violación del artículo II/3.h) de la Constitución de Bosnia y Herzegovina o el artículo 10 del Convenio Europeo"

34. El 21 de septiembre de 2010 el fallo del Tribunal Constitucional fue comunicado a los demandantes.

D. Otra información relevante

35. Según las actas de la reunión del Consejo de Administración de la estación de radio del DB, con fecha de 9 de mayo de 2003, habían dos candidatos para el puesto de director de radio, uno de los cuales era M.S. El Consejo de Dirección decidió prorrogar el mandato del director en funciones de la radio dado que "debido a la presión política y la reiteración de votaciones" no se podía tomar una decisión respecto a ninguno de los candidatos.

II. 1995 ACUERDO MARCO GENERAL PARA LA PAZ EN BOSNIA HERZEGOVINA ("ACUERDOS DE DAYTON")

36. Los Acuerdos de Dayton, iniciados en la Base Aérea de Wright-Patterson cerca de Dayton (Estados Unidos) el 21 de noviembre de 1995 y firmados en París (Francia) el 14 de diciembre de 1995, fueron la culminación de unos cuarenta y cuatro meses de intermitentes negociaciones bajo los auspicios de la Conferencia Internacional de la antigua Yugoslavia y el Grupo de Contacto. Entraron en vigor en la segunda fecha y contienen doce anexos.

37. El Anexo 2 del Acuerdo hace referencia a la Línea Fronteriza de Interentidad (Inter-Entity Boundary Line) y asuntos relacionados. La parte relevante de este Anexo establece lo siguiente:

"La República de Bosnia y Herzegovina, la Federación de Bosnia y Herzegovina y la Republika Srpska (las "Partes") han acordado lo siguiente:

...

Artículo V: Arbitraje para el Área de Brčko

1. Las Partes acuerdan el arbitraje vinculante de la parte en disputa de la Línea Fronteriza de Interentidad en el área de Brčko indicada en el mapa adjunto en el Apéndice.

2. Con una antelación mínima de seis meses a la entrada en vigor de este Acuerdo, la Federación nombrará un árbitro, y la Republika Srpska nombrará un árbitro. Un tercer árbitro será seleccionado por acuerdo de los designados por las Partes en los treinta días siguientes. Si no llegan a un acuerdo, el tercer árbitro será nombrado por el Presidente del Tribunal Internacional de Justicia. El tercer árbitro asumirá el cargo de Presidente del Tribunal Arbitral.

3. A menos que se acuerde algo diferente por las Partes, los procedimientos se llevarán a cabo de acuerdo con las reglas UNCITRAL. Los árbitros aplicarán principios legales y equitativos.

4. A menos que se acuerde otra cosa, el área indicada en el párrafo 1 anterior continuará siendo administrada como en la actualidad.

5. Los árbitros emitirán su decisión con al menos un año de antelación a la entrada en vigor de este Acuerdo. La decisión será final y vinculante, y las Partes la implementarán sin dilación."

38. El Anexo 4 del Acuerdo establece las provisiones de la Constitución de Bosnia y Herzegovina (ver párrafo 39 posterior).

III. LEGISLACIÓN INTERNA APLICABLE

A. Constitución de Bosnia y Herzegovina

39. La Constitución de Bosnia y Herzegovina (Anexo 4 al Acuerdo Marco General para la Paz) entró en vigor el 14 de diciembre de 1995. El artículo II de la Constitución, en la medida en que resulte aplicable, establece lo siguiente:

"3. Enumeración de Derechos:

Todas las personas del territorio de Bosnia y Herzegovina disfrutarán de los derechos humanos y libertades fundamentales establecidas en el párrafo 2 anterior; estas incluyen:

...

h) Libertad de expresión

..."

40. En marzo de 2009, La Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina adoptó la Enmienda I a la Constitución (publicada en el Boletín Oficial de Bosnia y Herzegovina nº 25/09), que, en la medida en que resulte aplicable establece lo siguiente:

"En la Constitución de Bosnia y Herzegovina, después del artículo VI (3), se añadirá un nuevo artículo VI (4) que establecerá:

4. Distrito Brčko de Bosnia y Herzegovina

El Distrito Brčko de Bosnia y Herzegovina, que existe bajo la soberanía de Bosnia y Herzegovina y está sujeto a responsabilidad de las instituciones de Bosnia y Herzegovina puesto que esas responsabilidades derivan de esta Constitución, cuyo territorio es propiedad conjunta por (un condominio de) las Entidades, es una unidad de autogobierno local con sus propias instituciones, leyes y normas, y con poderes y status definitivamente prescrito por las concesiones del Tribunal Arbitral de lo Contencioso sobre la Línea Fronteriza en el Área de Brčko. La relación entre el Distrito de Brčko de Bosnia y Herzegovina y las instituciones de Bosnia y Herzegovina y las Entidades puede ampliar su regulación por ley adoptada por la Asamblea Parlamentaria."

B. Ley de Difamación de 2003 (*Zakon o zaštiti od klevete Brčko Distrikta*, Boletín Oficial del DB nº 14/03)

41. Las provisiones relevantes de La Ley de Difamación 2003 de DB establecen lo siguiente:

Sección 2

"...

(a) el derecho a la libertad de expresión, garantizado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos…, la Constitución de Bosnia y Herzegovina y el Estatuto del Distrito de Brčko, tiene un papel fundamental en una sociedad democrática, en particular en lo que concierne a asuntos de interés político y general;

(b) el derecho a la libertad de expresión protege el contenido de la información y los medios para su transmisión…

...

Sección 6

Aquel que cause daño a la reputación de otro al afirmar o difundir una falsedad en relación con esa persona, y al identificar a esa persona con otra, será responsable de difamación.

Por cualquier afirmación difamatoria publicada en los medios de comunicación, los responsables serán el autor, el editor jefe y la editorial, así como cualquier persona que de cualquier otro modo haya supervisado el contenido de la publicación.

Se incurrirá en responsabilidad por difamación en una de las situaciones referidas anteriormente cuando se afirme o difunda una falsedad con dolo o negligencia.

Si una afirmación difamatoria tiene que ver con un asunto de interés público, el demandado será responsable por difamación si supiera que la afirmación era falsa o de forma negligente ignorara su inexactitud.

El mismo nivel de responsabilidad referido anteriormente se aplica a la situación en que una afirmación difamatoria se llevara a cabo en relación con un funcionario público… o un candidato a una oficina pública…

Excepciones de responsabilidad

Sección 7

No existe responsabilidad por difamación

(a) si las declaraciones difamatorias son juicios de valor o si son falsas solo en detalles irrelevantes y son esencialmente ciertas...

...

(c) si la afirmación o difusión fuera razonable.

..."

C. Ley de Obligaciones Civiles de 1978 (*Zakon o obligacionim odnosima*, Boletín Oficial de la República Federal Socialista de Yugoslavia nºs 29/78, 39/85 y 57/8, y Boletín Oficial de la República de Bosnia y Herzegovina nºs 2/92, 13/93 y 13/94)

42. Las provisiones aplicables de la Ley de Obligaciones Civiles de 1978 establecen lo siguiente:

Daños No-pecuniarios

Sección 200

"El Tribunal otorgará daños no-pecuniarios por dolor físico, sufrimiento mental causado por la pérdida de servicios vitales básicos, desfiguración, daño a la

reputación, al honor, violación de la libertad o de los derechos de personalidad o muerte de un familiar cercano y por miedo, si considera que las circunstancias del caso, en particular la intensidad del dolor, sufrimiento o miedo y su duración, justifican tal reconocimiento, independientemente del otorgamiento de cualquier indemnización por daños materiales, e incluso en su ausencia.

A la hora de decidir sobre una reclamación por daños no-pecuniarios y su cantidad, el Tribunal tendrá en cuenta… la finalidad de esos daños y la regla de que no debería favorecer aspiraciones que sean incompatibles con su naturaleza y propósito social."

IV. COMPARATIVA DE MATERIALES INTERNACIONALES APLICABLES

A. Resolución 1729 (2010), Protección de denunciantes ("whistle-blowers"), Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 29 de abril de 2010

43. La parte relevante de la Resolución establece lo siguiente:

"6.3. En referencia a la carga de la prueba, será responsabilidad del empleador establecer más allá de toda duda razonable que cualquier medida tomada en detrimento de un denunciante se debió a razones distintas del propio acto de la denuncia.

B. Recomendación CM/Rec(2014)7, Protección de informantes, Comité de Ministros del Consejo de Europa, 30 de abril de 2014

44. La parte relevante de la Resolución establece lo siguiente:

"II. Alcance personal

3. El ámbito de aplicación personal del marco nacional debe abarcar a todas las personas que trabajan en el sector público o privado, independientemente de la naturaleza de su relación de trabajo y de si se les paga o no.

4. El marco nacional también debe incluir a las personas cuya relación laboral haya finalizado y, posiblemente, cuando aún no se haya iniciado en los casos en que se haya adquirido información sobre una amenaza o daño al interés público durante el proceso de selección u otras etapas de negociación precontractual."

C. Principios Fundamentales en el Estatus de Organizaciones No-Gubernamentales de Europa, Estrasburgo, 13 de noviembre de 2002, Consejo de Europa, adoptado en reuniones multilaterales mantenidas en Estrasburgo entre el 19 de noviembre de 2001 y el 5 de julio de 2002

45. Las partes relevantes de este documento establecen lo siguiente:

"Teniendo en cuenta que las organizaciones no gubernamentales (en adelante, las ONG) hacen una contribución esencial al desarrollo, la realización y la supervivencia continua de las sociedades democráticas, en particular mediante la promoción de la conciencia pública y la implicación participativa de los ciudadanos en la *res publica*, y que hacen una contribución igualmente importante a la vida cultural y al bienestar social de tales sociedades;

...

Teniendo en cuenta que sus contribuciones se realizan a través de un conjunto extremadamente diverso de actividades que puede ir desde actuar como un vehículo para la comunicación entre diferentes segmentos de la sociedad y las autoridades públicas...
Reconociendo que el funcionamiento de las ONG conlleva tanto responsabilidades como derechos,...
74. Se debe alentar a las ONG a participar en mecanismos gubernamentales y cuasi gubernamentales para el diálogo, la consulta y el intercambio, con el objetivo de buscar soluciones a las necesidades de la sociedad."

D. Código Ético y de Conducta para ONG, Asociación Mundial de Organizaciones No Gubernamentales (WANGO), 2004

46. Las partes relevantes del Código establecen lo siguiente:

"C. Derechos Humanos y Dignidad
Una ONG no debería violar ningún derecho humano fundamental de persona alguna, que es inherente a cualquier individuo.
...
F. Veracidad y Legalidad
Una ONG debería proporcionar información segura y precisa, ya sea en relación a sí misma y sus proyectos, o en relación a cualquier individuo, organización, proyecto, o legislación a la que se oponga o que la tenga en discusión.

VI. Confianza Pública
B. Defensa pública
1. Exactitud y en contexto
La información que la organización elija para divulgar a los medios de comunicación, responsables políticos o para el público deben ser exacta y presentada en un contexto adecuado. Esto incluye información presentada por la ONG con respecto a cualquier legislación, política, personal, organización, o proyecto al que se oponga, que apoye, o que esté debatiendo...
2. Declaraciones verbales y escritas
La organización tendrá claras directrices y procesos de aprobación para la emisión de declaraciones verbales y escritas.
3. Divulgación de lo parcial
La organización presentará la información de manera justa e imparcial. Si existe una posible parcialidad que sea inevitable o inherente, esta será revelada."

LEGISLACIÓN

I. ALCANCE DEL CASO ANTE LA GRAN SALA

47. En las memorias presentadas ante el Tribunal y los alegatos orales ante la Gran Sala, los demandantes presentaron denuncias en virtud de los artículos 6, 9, 10, 13 y 14 del Convenio.

48. El Gobierno sostuvo que el presente caso se refería únicamente a la denuncia de los demandantes en virtud del artículo 10 del Convenio y que el resto de las cuestiones planteadas por los solicitantes no podían ser objeto de examen por el Tribunal.

49. El Tribunal reitera que el "caso" referido a la Gran Sala es la solicitud tal y como fue declarada admisible por la Cámara (véase *K. y T. c. Finlandia* [GS], nº 25702/94, §§ 140-41, TEDH 2001-VII; *Janowski c. Polonia* [GS], nº 25716/94, §§ 19 y 20, TEDH 1999-I; *Pentikäinen c. Finlandia* [GS], nº 11882/10, § 81, TEDH 2015; y *Murray c. Holanda* [GS], nº 10511/10, § 88, TEDH 2016).

50. En el presente caso, se observa que las denuncias en virtud de los artículos 6, 9, 13 y 14 no formaron parte de la solicitud que la Sala declaró admisible en su sentencia de 13 de octubre de 2015. En consecuencia, el Tribunal limitará su examen a la denuncia de los demandantes en virtud del artículo 10 del Convenio.

II. PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DEL CONVENIO

51. Los demandantes reclamaban que su castigo, en el contexto de la responsabilidad civil por difamación, violó su derecho a la libertad de expresión, tal como lo garantiza el artículo 10 del Convenio, que establece lo siguiente:

> "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia por parte de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.
> 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial."

A. La sentencia de la Sala

52. La Sala determinó que las decisiones de los tribunales nacionales supusieron "una injerencia" en la libertad de expresión de los solicitantes, según garantiza el artículo 10 del Convenio, y que dicha injerencia había sido "prescrita por ley" y tenía un objetivo legítimo, concretamente, la protección de la reputación de M.S.

53. Quedó demostrado que los tribunales nacionales hicieron una distinción entre declaraciones de hechos y juicios de valor y que, basándose en la evidencia disponible, habían llegado a la conclusión correcta de que los solicitantes habían actuado de manera negligente simplemente informando de la presunta conducta indebida de M.S. sin hacer un esfuerzo razonable para verificar la exactitud de esas alegaciones. Además, determinó que la indemnización por daños y perjuicios contra los solicitantes no había sido desproporcionada. Por consiguiente, llegó a la conclusión de que los tribunales nacionales habían logrado un equilibrio justo entre el derecho a la reputación de M.S. y el derecho de los demandantes a denunciar irregularidades en la conducta de un servidor público ante el órgano competente para tratar esas denuncias y que los motivos para justificar sus decisiones habían sido

"relevantes y suficientes" y satisfacían una "apremiante necesidad social". En consecuencia, sostuvo que no había habido violación del artículo 10 del Convenio.

B.Alegaciones de las partes

1. Los demandantes

54. Los demandantes sostuvieron que la correspondencia impugnada había sido una carta privada y confidencial enviada a las autoridades competentes con un interés institucional directo en el asunto. Hacía referencia a alegaciones sobre una posible candidata para el puesto de director de la radio pública del DB, que debía considerarse un funcionario público. El nombramiento del director de la radio pública del DB era un asunto de interés público. Dado que los límites de la crítica aceptable con respecto a los servidores públicos eran más amplios, M.S. tenía que mostrar un mayor grado de tolerancia. Además, la carta no contenía una declaración definitiva de los hechos. Las autoridades tenían el deber de evaluar "la información no oficial" contenida en el mismo y actuar en consecuencia.

55. En sus alegatos orales ante la Gran Sala, los demandantes afirmaron que la sección 6 de la Ley de Difamación no era lo suficientemente precisa como para permitirles prever que se aplicaría a su caso, que se refería a la notificación de irregularidades a las autoridades pertinentes. Los tribunales nacionales no lograron establecer un equilibrio justo entre el derecho a la reputación de M.S. y su libertad de expresión. Según los solicitantes, las personas tenían derecho, en el desempeño de sus deberes cívicos, a llevar información relevante a la atención de las autoridades y a usar un lenguaje incluso duro y molesto para incitarles a verificar dicha información y garantizar el buen gobierno. Las autoridades tenían que mantener la confianza en la administración civil al alentar a los ciudadanos a tomar medidas para resolver los problemas de la sociedad. Su carta contenía juicios de valor sobre las cualidades profesionales y morales de M.S. para el trabajo que ella había solicitado.

56. Luego sostuvieron que M.S. no había sufrido ningún daño. La carta no había sido destinada al público en general y no la habían enviado a los medios de comunicación. Cualquier responsabilidad a ese respecto debía ser imputada a los destinatarios de la carta o a M.S.

57. El Tribunal de Apelación no había hecho ninguna mención al hecho de que en aquel momento M.S. no era la directora y, en consecuencia, no tenía poder para retirar el calendario de servicios religiosos de la pared de la estación de radio. Además, esa sentencia no había abordado sus argumentos de que el Estatuto del DB no permitía que símbolos oficiales (escudo de armas) de una entidad de Bosnia y Herzegovina (la Republika Srpska, en el presente caso) se mostraran en instalaciones de instituciones públicas.

2. El Gobierno

58. El Gobierno sostuvo que la carta impugnada no contenía ninguna indicación de que tuviera carácter confidencial. Ninguna de las autoridades a las que los demandantes se habían quejado tenía competencia alguna con respecto al procedimiento para el nombramiento del director de radio del DB. De acuerdo con la legislación vigente en ese momento, el Consejo de Administración de la radio del DB era el competente para decidir sobre el nombramiento y el despido del director de la radio.

59. El Gobierno también afirmó que en la carta impugnada los demandantes habían formulado acusaciones muy serias contra M.S., una funcionaria pública cuyo origen religioso y étnico era diferente del de los demandantes. Los demandantes eran asociaciones que gozaban de una buena reputación y se esperaba que sus distinguidos miembros hicieran algún

esfuerzo por verificar la veracidad de sus declaraciones. La ausencia de tal esfuerzo por su parte demostró una falta de responsabilidad social. Esto se refería en particular a su falta de verificación de si M.S. había sido la autora de la entrevista a la que hacían referencia en su carta. Las circunstancias particulares en un momento en el que el interés final en esta sociedad multiétnica era mantener la paz y fomentar la confianza mutua en la Bosnia y Herzegovina de posguerra requerían que los demandantes estuvieran más atentos al hacer acusaciones tan graves. Dado que la confianza pública en las instituciones públicas y los servidores públicos era de particular importancia en la sociedad multiétnica y postconflicto que Bosnia y Herzegovina tenía en ese momento, se requería que las personas se abstuvieran de hacer declaraciones falsas, ya sea intencional o negligentemente, en particular si esas declaraciones hacían referencia a cuestiones religiosas o étnicas. Los demandantes, como organizaciones bosniacas no gubernamentales, actuaron como grupos de presión a favor del candidato bosniaco para el puesto de director de la radio. La carta había servido en ese momento como un medio de presión política, lo que había llevado al Consejo de Administración de la radio a no nombrar a ninguno de los posibles candidatos, es decir, ni a MS, como representante de los serbios, ni al otro candidato, que era bosniaco.

60. El Gobierno confirmó que los tribunales nacionales no se basaron en la publicación de la carta en los medios de comunicación para encontrar a los demandantes responsables de difamación. Desde que la carta fue filtrada al público, el daño causado a la reputación de M.S. por la comunicación de información no verificada y falsa a las autoridades se había agravado. Los tribunales nacionales se basaron en la publicación de la carta para determinar la cuantía de los daños no pecuniarios otorgados a M.S. El Gobierno indicó que las cartas enviadas a las autoridades en el Estado demandado con frecuencia se filtraban al público antes de que las autoridades pudieran tomar cualquier medida con respecto a la información recibida. Dado que las fuentes de información a los medios de comunicación disfrutaban de un alto nivel de protección legal, la identidad de las personas que proporcionaban "información privada y confidencial" a los medios de comunicación no era revelada.

61. El Gobierno concluyó que los tribunales nacionales, habiéndolo descubierto para M.S., lograron un equilibrio justo entre los derechos y libertades en conflicto, así como entre el objetivo legítimo perseguido y los medios empleados.

3. Terceros intervinientes

62. En alegaciones conjuntas, el CREDOF y la asociación Blue Print for Free Speech argumentaron que el presente caso era apropiado para complementar los criterios relevantes para la protección de la libertad de expresión de los denunciantes establecidos en la jurisprudencia del Tribunal. Presentaron que los informantes que "informan" a las autoridades competentes deben disfrutar de igual protección que los informantes que "revelan" información en público. Los informantes que denunciaran presuntas irregularidades a las autoridades a través de correspondencia privada, como en el presente caso, no deberían soportar una carga excesiva para demostrar la veracidad de la información proporcionada. Los instrumentos jurídicos pertinentes del Consejo de Europa y la jurisprudencia del Tribunal exigían un bajo nivel de prueba de los hechos denunciados por los informantes, con el objetivo de fomentar la revelación de hechos de interés general y una investigación de los mismos por parte del Estado. En su opinión, en lugar de imponer a los informantes la carga de probar la veracidad de los hechos denunciados, era necesario facilitar que el Estado pudiera investigar sobre los mismos. A este respecto, afirmaron que la denuncia de irregularidades era un mecanismo para el avance de la responsabilidad democrática diseñado para alentar la

recepción y el procesamiento de informes por parte de las personas mejor situadas para resolver el problema en cuestión.

63. El nivel de prueba requerido en casos de divulgación pública de información por parte de los denunciantes no fue más que una "base objetiva suficiente", evaluándose esta última a la luz de la experiencia personal del denunciante. En los casos en que la información fue comunicada a las autoridades competentes, el daño causado a personas o instituciones por denuncias potencialmente difamatorias fue menos grave que en el caso de la divulgación pública, en vista del círculo de destinatarios más restringido. El efecto más limitado de dicha información fue la base para un requisito de moderación de la expresión más indulgente. Ofrecer un nivel más bajo de protección a los ciudadanos que informaron a las autoridades tendría un efecto paralizador sobre la libertad de expresión y fomentaría la divulgación de información al público en detrimento de la notificación a las autoridades competentes.

64. Los terceros intervinientes afirmaron además que la obligación de las autoridades de investigar la información divulgada era el corolario del principio de la indivisibilidad de los derechos humanos y las obligaciones positivas impuestas a los Estados. Solo una investigación de las autoridades sobre la veracidad de las denuncias reveladas por los denunciantes podría poner de manifiesto todos los aspectos de la cuestión, a los que el denunciante generalmente solo tuvo acceso parcial.

65. Finalmente, los terceros intervinientes subrayaron que el daño a la reputación de los funcionarios públicos como resultado de las revelaciones públicas fue más grave que cuando se informó a las autoridades competentes sobre la información. En consecuencia, el Tribunal debe prestar más atención al evaluar la proporcionalidad de las sanciones impuestas a los denunciantes que se limitan a presentar información en correspondencia privada a las autoridades competentes.

B. Valoración del Tribunal

1. Existencia de una injerencia

66. El Tribunal considera que la decisión impugnada del Tribunal de Apelación del DB que responsabiliza a los demandantes por difamación y les ordena que se retracten de la carta, en cuyo defecto tendrían que pagar daños no pecuniarios a M.S., constituyó una injerencia en su derecho a la libertad de expresión conforme al primer párrafo del artículo 10 del Convenio.

67. Dicha injerencia, para ser permisible en virtud del segundo párrafo del artículo 10, debe ser "prescrita por la ley", perseguir uno o más objetivos legítimos y ser "necesaria en una sociedad democrática" para la consecución de tal objetivo u objetivos.

2. Si la injerencia estaba prescrita por ley

68. La expresión "prescrito por la ley" en el segundo párrafo del artículo 10 no solo exige que la medida impugnada tenga una base legal en la legislación nacional, sino que también haga referencia a la calidad de la ley en cuestión, que debe ser accesible para la persona interesada y previsible en cuanto a sus efectos (véase *Rotaru c. Rumanía* [GS], nº 28341/95, § 52, TEDH 2000-V, y *Maestri c. Italia* [GS], nº 39748/98, § 30, TEDH 2004-I).

69. No se disputó entre las partes que la injerencia en el derecho a la libertad de expresión de los demandantes tuviera una base legal en la legislación nacional – sección 6 de la Ley de Difamación de 2003 (véase el párrafo 41 anterior) – y que la ley pertinente fuera

accesible. Sin embargo, en sus alegatos orales ante la Gran Sala, los demandantes argumentaron que la aplicación de la sección 6 de la Ley de Difamación a su caso no había sido lo suficientemente previsible a los efectos del artículo 10 § 2 del Convenio.

70. A este respecto, el Tribunal reitera que una norma no puede considerarse una "ley" en el sentido del artículo 10 § 2 a menos que esté formulada con la precisión suficiente para permitir al ciudadano regular su conducta; él o ella debe ser capaz – si fuera necesario con el asesoramiento adecuado – de prever, en un grado que sea razonable en esas circunstancias, las consecuencias que puede conllevar una acción determinada. Esas consecuencias no tienen por qué ser previsibles con absoluta certeza. Si bien la certeza es deseable, puede traer consigo una rigidez excesiva, y la ley debe ser capaz de seguir el ritmo de las circunstancias cambiantes. En consecuencia, muchas leyes se expresan inevitablemente en términos que, en mayor o menor medida, son vagos, y cuya interpretación y aplicación son una cuestión de práctica (véase *Karácsony y Otros c. Hungría* [GS], nº 42461/13, § 124, TEDH 2016 (extractos), y *Delfi AS c. Estonia* [GS], nº 64569/09, § 121, TEDH 2015).

71. Volviendo al presente caso, el Tribunal no ve la necesidad de pronunciarse sobre la presentación tardía de los demandantes en la que se disputa la previsibilidad de la legislación nacional pertinente, ya que, en todo caso, no está justificado por las siguientes razones. Se observa que los demandantes no presentaron argumentos legales, basados en los términos de las disposiciones legales nacionales o en la jurisprudencia nacional, para indicar que su caso se encontraba fuera del alcance de la aplicación de la regla general en la sección 6 (1) de la Ley de Difamación de 2003, que regula las circunstancias en que una persona puede ser considerada responsable por difamación (véase el párrafo 41 anterior). En su sentencia de 11 de julio de 2007, el Tribunal de Apelación del DB determinó que las cuatro declaraciones impugnadas contenidas en la carta de los demandantes (véase párrafo 11 anterior) constituían una expresión o difusión que da lugar a una demanda procesable en difamación (ver párrafo 21 anterior). El Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina también aceptó que la sección 6 de la Ley de difamación de 2003 se aplicaba a la correspondencia privada de los demandantes con las autoridades del DB (véase el párrafo 33 anterior). Aceptaron en consecuencia que la divulgación no implicaba necesariamente la difusión a través de los medios de comunicación. Si bien corresponde principalmente a las autoridades nacionales, especialmente a los tribunales, interpretar y aplicar el derecho interno (véase, entre otras autoridades, *Centro Europa 7 S.r.l. y Di Stefano c. Italia* [GS], nº 38433/09, § 140, TEDH 2012; *Korbely c. Hungría* [GS], nº 9174/02, §§ 72-73, TEDH 2008; y *Waite y Kennedy c. Germany* [GS], nº 26083/94, § 54, TEDH 1999-I), el Tribunal no encuentra nada que sugiera que los demandantes no estaban en condiciones de prever, en un grado razonable, la interpretación y aplicación de la sección 6 de la Ley de Difamación de 2003 a su caso por parte del tribunal de apelación nacional.

72. En este contexto, el Tribunal está convencido de que la sección 6 de la Ley de Difamación de 2003 cumplió con el nivel de precisión requerido y que, en consecuencia, la injerencia estaba "prescrita por la ley".

3. Si la injerencia perseguía un objetivo legítimo

73. No hubo disputa entre las partes de que la injerencia reclamada perseguía un objetivo legítimo, concretamente "la protección de la reputación o los derechos de otros". El Tribunal no encuentra razón para llegar a una conclusión diferente sobre este tema.

4. Necesaria en una sociedad democrática

74. Queda por determinar si la injerencia denunciada fue "necesaria en una sociedad democrática", lo cual es el tema central en este caso. Al hacerlo, el Tribunal debe examinar si los tribunales nacionales lograron un equilibrio justo entre el derecho de los demandantes a la libertad de expresión garantizado en virtud del artículo 10 del Convenio y el interés de M.S. en la protección de su reputación.

(a) Principios generales

i. Sobre la aplicación del requisito establecido en el artículo 10 § 2 del Convenio de que una injerencia sea "necesaria en una sociedad democrática"

75. Los principios generales para evaluar la necesidad de una injerencia en el ejercicio de la libertad de expresión se resumieron recientemente en *Bédat c. Suiza* [GS] (nº 56925/08, § 48, TEDH 2016) tal como sigue:

> "(i) La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones básicas para su progreso y para la realización personal de cada individuo. Sujeto al párrafo 2 del artículo 10, es aplicable no solo a la "información" o "ideas" que se reciban favorablemente o se consideren inofensivas o como algo indiferente, sino también a las que ofendan, conmocionen o molesten. Tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras sin las cuales no existe una "sociedad democrática". Como se establece en el artículo 10, esta libertad está sujeta a excepciones, las cuales... deben, sin embargo, interpretarse estrictamente, y la necesidad de cualquier restricción debe establecerse de manera convincente...
>
> (ii) El adjetivo "necesario", en el sentido del artículo 10 § 2, implica la existencia de una "necesidad social apremiante". Los Estados contratantes tienen un cierto margen de apreciación al evaluar si existe tal necesidad, pero van de la mano con la supervisión europea, abarcando tanto la legislación como las decisiones aplicadas, incluso las otorgadas por un tribunal independiente. Por lo tanto, el Tribunal está facultado para dictar la decisión final sobre si una "restricción" es compatible con la libertad de expresión tal y como está protegida por el artículo 10.
>
> (iii) La tarea del Tribunal, en el ejercicio de su jurisdicción de supervisión, no es reemplazar a las autoridades nacionales competentes, sino revisar en virtud del artículo 10 las decisiones que emitieron de conformidad con su poder de apreciación. Esto no significa que la supervisión se limite a determinar si el Estado demandado ejerció su discreción de manera razonable, cuidadosa y de buena fe; lo que tiene que hacer el Tribunal es analizar la injerencia denunciada a la luz del caso en su conjunto y determinar si fue "proporcional al objetivo legítimo perseguido" y si los motivos aducidos por las autoridades nacionales para justificarlo son "pertinentes y suficientes"... Al hacerlo, el Tribunal debe asegurarse de que las autoridades nacionales aplicaron normas que se ajustaron a los principios consagrados en el artículo 10 y, además, que se basaron en una evaluación aceptable de los hechos pertinentes..."

ii. Protección de la reputación en virtud del artículo 8 del Convenio

76. Además, se puede reiterar que el derecho a la protección de la reputación es un derecho protegido por el artículo 8 del Convenio como parte del derecho al respeto a la vida privada. El concepto de "vida privada" es un término amplio que no es susceptible de definición exhaustiva y que abarca también la integridad física y psicológica de una persona. Sin embargo, para que el artículo 8 entre en juego, un ataque a la reputación de una persona debe alcanzar cierto nivel de gravedad, de forma que perjudique el disfrute personal del derecho al respeto de la vida privada (véase *Axel Springer AG c. Alemania* [GS], nº 39954/08, § 83, 7 de febrero de 2012, y *A. c. Noruega*, nº 28070/06, § 64, 9 de abril de 2009). Por otra parte, no es posible basarse en el artículo 8 para quejarse de una pérdida de reputación que sea la consecuencia previsible de las propias acciones, como, por ejemplo, la comisión de un delito penal (véase *Axel Springer*, citado anteriormente, § 83 y *Sidabras y Džiautas c. Lituania*, nº 55480/00 y 59330/00, § 49, TEDH 2004-VIII).

iii. Sobre el equilibrio entre el artículo 10 y el artículo 8 del Convenio

77. En los casos en que, de acuerdo con los criterios establecidos anteriormente, los intereses de la "protección de la reputación o los derechos de los demás" hagan que entre en juego el artículo 8, se puede requerir al Tribunal que verifique si las autoridades nacionales lograron un equilibrio justo al proteger los dos valores garantizados por el Convenio, concretamente, por una parte, la libertad de expresión protegida por el artículo 10 y, por otra, el derecho al respeto de la vida privada consagrado en el artículo 8. Los principios generales aplicables para equilibrar estos derechos fueron establecidos por primera vez en *Von Hannover c. Alemania* (nº 2) [GS] (nº 40660/08 y 60641/08, §§ 104-07, TEDH 2012) y *Axel Springer AG* (citados anteriormente, §§ 85-88), luego replanteados con más detalle en *Couderc y Hachette Filipacchi Associés c. Francia* [GS] (nº 40454/07, §§ 90-93, TEDH 2015 (extractos)) y más recientemente resumidos en *Perinçek c. Suiza* [GS] (nº 27510/08, § 198, TEDH 2015 (extractos)) como sigue:

> "(i) En tales casos, el resultado no debe variar en función de si la solicitud fue planteada en virtud del artículo 8 por la persona que fue objeto de la declaración o en conformidad del artículo 10 por la persona que la hizo, porque, en principio, los derechos en virtud de estos artículos merecen igual respeto.
>
> (ii) La elección de los medios para asegurar el cumplimiento del artículo 8 en el ámbito de las relaciones de individuos entre sí es, en principio, un asunto que cae dentro del margen de apreciación de la Alta Parte Contratante, ya sean obligaciones positivas o negativas. Existen diferentes formas de garantizar el respeto por la vida privada y la naturaleza de la obligación dependerá del aspecto particular de la vida privada de que se trate.
>
> (iii) Del mismo modo, en virtud del artículo 10 del Convenio, las Altas Partes Contratantes tienen un margen de apreciación al evaluar si es necesaria y hasta qué punto es necesaria una injerencia en el derecho a la libertad de expresión.
>
> (iv) Sin embargo, el margen de apreciación va de la mano de la supervisión europea, que abarca tanto la legislación como las decisiones aplicadas, incluso las otorgadas por tribunales independientes. Al ejercer su función de supervisión, el Tribunal no tiene que ocupar el lugar de los tribunales nacionales, sino examinar, a la luz del caso

en su conjunto, si sus decisiones fueron compatibles con las disposiciones del Convenio.

(v) Si las autoridades nacionales han llevado a cabo el ejercicio de equilibrio de conformidad con los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal, el Tribunal necesitaría razones sólidas para sustituir su opinión por la suya."

(b) Planteamiento a adoptar por el Tribunal en el presente caso

78. Para determinar el enfoque que se aplicará en el presente caso, el Tribunal debe examinar la injerencia denunciada a la luz del caso en su conjunto, incluyendo la forma en que se llevaron a cabo los comentarios contra los solicitantes, su contenido y el contexto en el que se hicieron las declaraciones impugnadas (véase *Stankiewicz y Otros c. Polonia*, nº 48723/07, § 61, 14 Octubre 2014, y *Nikula c. Finlandia*, nº 31611/96, §§ 44 y 46, TEDH 2002-II).

i. Si el derecho del artículo 10 se debe equilibrar con el derecho del artículo 8

79. El Tribunal establece que no se ha presentado, ni parece ser, que las acusaciones formuladas contra M.S. en la carta de los solicitantes hagan referencia a una conducta considerada de carácter criminal según la legislación nacional (véase, a la inversa, *White c. Suecia*, nº 42435/02, § 25, 19 de septiembre de 2006; *Sanchez Cardenas c. Noruega*, nº 12148/03, §§ 37-39, 4 de octubre de 2007; *Pfeifer c. Austria*, nº 12556/03, §§ 47-48, 15 de noviembre de 2007; y *A. c. Noruega*, antes citados, § 73). Sin embargo, establece que acusar a M.S. por ser irrespetuosa con respecto a otra etnia y religión, no solo es capaz de empañar su reputación, sino también de causarle perjuicios tanto en su entorno profesional como social (véase el párrafo 104 a continuación). En consecuencia, las acusaciones alcanzaron el nivel requerido de gravedad que podría dañar los derechos de M.S. de conformidad con el artículo 8 del Convenio (véase, *mutatis mutandis*, *Dorota Kania c. Polonia (nº 2)*, nº 44436/13, § 73, 4 de octubre de 2016, con referencia a las acusaciones formuladas contra un rector universitario de que había sido un colaborador secreto con los servicios de seguridad de la era comunista). Por lo tanto, el Tribunal debe verificar si las autoridades nacionales lograron un equilibrio justo entre los dos valores garantizados por el Convenio, a saber, por un lado, la libertad de expresión de los demandantes protegida por el artículo 10 y, por el otro, el derecho de M.S. a que se respete su reputación según el artículo 8 (véase *Axel Springer AG* [GS], antes citado, § 84).

ii. Pertinencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de denuncia de irregularidades

80. El Tribunal ha examinado además si los informes de los demandantes podrían calificarse, como alegan los terceros intervinientes, como denuncias de irregularidades "whistle-blowing", tal y como se ha definido este fenómeno en su jurisprudencia. Sin embargo, el Tribunal observa que los solicitantes no tenían ninguna relación subordinada basada en el trabajo con la radio pública del DB (véanse los párrafos 43 y 44 anteriores) que les obligaría a cumplir con un deber de lealtad, reserva y discreción hacia la radio, que son características particulares de este concepto tal y como se define en la jurisprudencia (véase, en cambio, *Guja c. Moldavia* [GS], nº 14277/04, § 70, TEDH 2008; *Bucur y Toma c.*

Rumanía, nº 40238/02, § 93, 8 de enero de 2013; y *Heinisch c. Alemania*, nº 28274/08, § 64, TEDH 2011 (extractos)). Los solicitantes, que no eran empleados de la estación de radio del DB, no tenían acceso exclusivo ni conocimiento directo de esa información (véase *Aurelian Oprea c. Rumanía*, nº 12138/08, § 59, 19 de enero de 2016), pero aparentemente actuaron como "un vehículo para la comunicación" (véase el párrafo 45 anterior) entre los empleados de la radio (con respecto a la supuesta mala conducta de M.S. en el lugar de trabajo) y las autoridades del DB. No se ha presentado ninguna información al efecto de que esos empleados sufrieran repercusión alguna como consecuencia de haber expresado la presunta irregularidad (ibíd.). Los demandantes tampoco argumentaron que su carta tuviera que considerarse como una denuncia (véase, en cambio, *Guja*, citada anteriormente, § 60; *Heinisch*, citada anteriormente, § 43; y *Aurelian Oprea*, citada anteriormente, § 45). En ausencia de cualquier cuestión de lealtad, reserva y discreción, no es necesario que el Tribunal investigue el tipo de cuestión que ha sido fundamental en la jurisprudencia anterior sobre denuncia de irregularidades, es decir, si existían canales alternativos u otros medios efectivos para que los solicitantes remediaran las presuntas irregularidades (como la comunicación al superior u otra autoridad u organismo competente) que intentaban revelar (compárese con *Guja*, citado anteriormente, § 73).

iii. Pertinencia de la jurisprudencia del Tribunal relativa a la denuncia de presuntas irregularidades en la conducta de funcionarios del Estado

81. No obstante, es significativo que lo que motivó a M.S. a iniciar el proceso de difamación fue el contenido de la carta de los solicitantes a las más altas autoridades del DB, en la que se quejaban de M.S., quien en el momento material era editora del programa de entretenimiento de la radio pública del DB y una de las candidatas para el puesto de directora de esa emisora de radio. Dado que la radio era pública y dependía de la financiación estatal, no cabe duda de que debía ser considerada como funcionaria pública. El Gobierno mantuvo la misma posición (véase el párrafo 59 supra).

82. A este respecto, el Tribunal considera particularmente digno de mención el enfoque seguido por el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina en el presente caso (véase el párrafo 33 anterior), que se basa esencialmente en la jurisprudencia del Convenio desarrollada en un grupo comparable de casos en los que el Tribunal encontró en los hechos que "los requisitos de protección en virtud del artículo 10 del Convenio tienen que ser sopesados no en relación con los intereses de la libertad de prensa o de la discusión abierta de asuntos de interés público, sino contra el derecho de los solicitantes a denunciar presuntas irregularidades en la conducta de los funcionarios del Estado " (véase *Zakharov c. Rusia*, nº 14881/03, § 23, 5 de octubre de 2006; *Siryk c. Ucrania*, nº 6428/07, § 42, 31 de marzo de 2011; *Sofranschi c. Moldavia*, nº 34690/05, § 29, 21 de diciembre de 2010; *Bezymyannyy c. Rusia*, nº 10941/03, § 41, 8 de abril de 2010; *Kazakov c. Rusia*, nº 1758/02, § 28, 18 de diciembre de 2008; y *Lešník c. Eslovaquia*, nº 35640/97, TEDH 2003-IV). Una consideración importante en esta línea de jurisprudencia es que "es uno de los preceptos del imperio de la ley" que "los ciudadanos deberían poder notificar a los funcionarios estatales competentes sobre la conducta de los funcionarios públicos que, para ellos, se considera irregular o ilegal" (véase *Zakharov*, § 26; *Siryk*, § 42; *Sofranschi*, § 30; *Bezymyannyy*, § 40; *Kazakov*, § 28; y *mutatis mutandis*, *Lešník*, § 60; todos citados anteriormente). Tanto el principio anterior como las sentencias que lo aplican demuestran que el Tribunal ha estado preparado para evaluar la buena fe y los esfuerzos de un solicitante a la hora de determinar la verdad según un enfoque

más subjetivo e indulgente que en otro tipo de casos (véase *Pedersen y Baadsgaard c. Dinamarca* [GS], nº 49017/99, § 87, TEDH 2004-XI).

83. Al mismo tiempo, se debe enfatizar que en las sentencias antes mencionadas, un factor crucial en la valoración de la proporcionalidad por parte del Tribunal fue el hecho de que las declaraciones difamatorias impugnadas se hicieran mediante correspondencia privada dirigida por el solicitante al superior jerárquico de la parte interesada perjudicada (compárese *Siryk*, citado anteriormente, § 42; *Bezymyannyy*, citado anteriormente, § 41; *Kazakov*, citado anteriormente, § 28; *Zakharov*, citado anteriormente, § 23; y *Lešník*, citado anteriormente) o con funcionarios estatales (compárese *Sofranschi*, citado anteriormente, § 29). En algunos de estos casos, las acusaciones en disputa resultaron de la experiencia personal directa de los solicitantes (*Siryk* hacía referencia a las alegaciones del solicitante de que los funcionarios de la Academia del Servicio de Impuestos, donde su hijo había estudiado, le pidió un soborno; en *Bezymyannyy*, el solicitante denunció la presunta conducta ilegal de un juez que había resuelto su caso; en *Kazakov*, un ex oficial del ejército envió una carta de queja en la que se alegaba una conducta ilegal por parte de un comandante de la unidad militar; en *Lešník*, el demandante se quejaba de abuso de autoridad y corrupción en relación con un fiscal que había rechazado su queja penal contra una tercera persona), mientras que en otros casos, habían sido presentados por solicitantes que no habían participado directamente en los asuntos denunciados (*Zakharov* hacía referencia a una queja de un individuo sobre el que una funcionaria de la ciudad había ejercitado un abuso de autoridad y había facilitado la usurpación de la tierra; en *Sofranschi*, la demandante, que era miembro del personal electoral de un candidato para el puesto de alcalde de su aldea, había escrito una carta criticando a otro candidato).

84. Por lo tanto, como puede verse en el análisis anterior, hay una serie de similitudes entre los casos de tipo *Zakharov* y el presente. Sin embargo, como se explicará más adelante, también hay ciertas características distintivas, que justifican la adopción de un enfoque más matizado basado en criterios adicionales.

iv. Pertinencia de la jurisprudencia del Tribunal respecto a la difamación de los funcionarios públicos y el papel de las ONG y la prensa

85. En particular, a diferencia de los casos antes citados, las alegaciones que los demandantes presentaron ante las autoridades en el presente caso no fueron hechas por un particular sino por cuatro ONG y no se basaron en la experiencia personal directa.

86. Desde el principio, debe subrayarse que el papel de una ONG que informa sobre presuntas faltas de conducta o irregularidades por parte de los funcionarios públicos no es menos importante que el realizado por un individuo de acuerdo con la línea de autoridad de *Zakharov*, incluso cuando, como en el presente caso, no se basa en la experiencia personal directa. De hecho, el Tribunal ha aceptado que cuando una ONG llama la atención sobre asuntos de interés público, está desempeñando un papel de vigilancia pública de importancia similar al de la prensa (véase *Animal Defenders International c. el Reino Unido* [GS], nº 48876/08, § 103, TEDH 2013 (extractos)) y puede caracterizarse como un "perro guardián" social que garantiza una protección similar en virtud del Convenio a la que brinda la prensa (ibíd., y *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría* [GS], nº 18030/11, § 166, 8 de noviembre de 2016). Ha reconocido que la sociedad civil hace una contribución importante a la discusión de los asuntos públicos (véase, por ejemplo, *Steel y Morris c. El Reino Unido*, nº 68416/01, § 89, TEDH 2005 II, y *Magyar Helsinki Bizottság*, citado arriba, § 166). También es digno de

mención que los Principios Fundamentales sobre el Estatuto de las Organizaciones No Gubernamentales citados en el párrafo 45 anterior subrayan la importante contribución de las ONG "al desarrollo, la realización y la supervivencia continua de las sociedades democráticas" y la necesidad de que dichas sociedades "animen [a las ONG] a participar en... mecanismos para el diálogo, consulta e intercambio".

87. Al mismo tiempo, no debería pasarse por alto el hecho de que, de manera comparable a la prensa, una ONG que desempeña una función de vigilancia pública probablemente tenga un mayor impacto al informar sobre las irregularidades de los funcionarios públicos y, a menudo, dispondrá de mayores medios para verificar y corroborar la veracidad de la crítica de lo que un individuo que informa sobre lo que él o ella ha observado personalmente. En el área de la libertad de prensa, el Tribunal ha sostenido que "en base a los 'deberes y responsabilidades' inherentes al ejercicio de la libertad de expresión, la salvaguardia que otorga el artículo 10 a los periodistas en relación con la información sobre temas de interés general está sujeta a la condición de que actúen de buena fe para proporcionar información precisa y fiable de acuerdo con la ética del periodismo" (véase *Goodwin c. el Reino Unido*, 27 de marzo de 1996, § 39, *Informes de Sentencias y Decisiones* 1996-II; *Fressoz y Roire c. Francia* [GS], nº 29183/95, § 54, TEDH 1999-I; y *Bladet Tromsø y Stensaas c. Noruega* [GS], nº 21980/93, § 65, TEDH 1999-III). Recientemente, en el caso antes citado de *Magyar Helsinki Bizottság*, el Tribunal afirmó que las mismas consideraciones se aplicarían a una ONG que asume una función de vigilancia social (§ 159). Una visión similar se refleja en el Código de Ética y Conducta para las ONG que se cita en el párrafo 46 anterior, según el cual "una ONG no debe violar los derechos humanos fundamentales de ninguna persona", "debe proporcionar información precisa... sobre cualquier persona" y "la información que [una ONG] elige difundir para... los responsables políticos... debe ser precisa y presentada en el contexto adecuado".

v. Conclusión

88. En consecuencia, el presente caso demuestra que es necesario tener en cuenta una gama más amplia de factores que en los casos del tipo *Zakharov*, en el que el Tribunal atribuyó "crucial importancia" al hecho de que los solicitantes dirigieran sus quejas a través de la correspondencia privada (véase *Zakharov*, § 26; *Sofranschi*, § 33; y *Kazakov*, § 29, todos citados anteriormente, y *Raichinov c. Bulgaria*, nº 47579/99, § 48, 20 de abril de 2006) y aceptado una carga relativamente indulgente sobre el solicitante para determinar su veracidad (ver párrafo 82 arriba). Para encontrar un equilibrio entre los intereses en juego, concretamente, el derecho de los demandantes a la libertad de expresión contra el derecho de M.S. al respeto de su vida privada (véase el párrafo 79 supra), el Tribunal considera oportuno tener en cuenta, además, los criterios que se aplican en general a la difusión de declaraciones difamatorias por parte de los medios de comunicación en el ejercicio de su función de vigilancia pública, concretamente, el grado de notoriedad de la persona afectada; el tema del reportaje; el contenido, forma y consecuencias de la publicación; así como la forma en que se obtuvo la información y su veracidad, y la gravedad de la sanción impuesta (véase *Von Hannover*, citado anteriormente, §§ 108-13, TEDH 2012; *Axel Springer AG*, citado anteriormente, §§ 89-95; y *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, citado anteriormente, § 93).

(c) Aplicación de los principios y criterios anteriores al presente caso

89. El Tribunal examinará los factores relevantes para el presente caso de forma sucesiva para determinar si la intromisión, considerada en su conjunto, fue apoyada por razones relevantes y suficientes y fue proporcional al objetivo legítimo perseguido.

i. Naturaleza privada de la correspondencia

90. El Tribunal señala que el examen de los tribunales nacionales se limitó a la correspondencia privada entre los solicitantes y los funcionarios del Estado. De hecho, la conclusión del Tribunal de Apelación de que los demandantes eran responsables de la difamación se basaba únicamente en "la carta enviada a la Oficina del Alto Representante del DB – Director Internacional del DB, el Presidente de la Asamblea del DB y el Gobernador del DB [en la cual] expresaron y difundieron a las personas mencionadas los hechos sobre el comportamiento, las acciones y las declaraciones de la demandante..." (véase el párrafo 28 anterior). El Tribunal Constitucional confirmó que las "decisiones [judiciales] impugnadas hacían referencia a la carta que [los solicitantes] enviaron a las autoridades del DB y al Director del DB que valoró a la demandante (M.S.) de forma negativa" (ver párrafo 33 anterior). El hecho de que la carta de los solicitantes se publicara en los periódicos locales no jugó ningún papel en la conclusión de los tribunales nacionales con respecto a la responsabilidad de los demandantes por difamación, ya que no se demostró que fueran responsables de su publicación. Este hecho fue confirmado por el Gobierno en sus memorias (véase el párrafo 60 supra).

91. El Tribunal también es de la opinión de que la responsabilidad de los demandantes por difamación debe evaluarse solo en relación con su correspondencia privada con las autoridades locales, en lugar de la publicación de la carta en los medios de comunicación (véase *Bezymyannyy*, citado anteriormente, § 37) o cualquier otro de los medios (véase *Sofranschi*, citado anteriormente, § 28, que hacía referencia a la difusión de los rumores impugnados entre los aldeanos).

ii. El interés público involucrado en la información contenida en la carta

92. Un factor relevante a tener en cuenta es si la información contenida en la carta de los solicitantes se refería a una cuestión de interés público. Esto depende de una evaluación más amplia del tema y del contexto de la carta (véase *Bladet Tromsø y Stensaas*, citado anteriormente § 63; *Björk Eiðsdóttir c. Islandia*, nº 46443/09, § 67, 10 de julio de 2012, y *Tønsbergs Blad A.S. y Haukom c. Noruega*, nº 510/04, § 87, 1 de marzo de 2007).

93. El Tribunal observa que en la carta los solicitantes criticaron la medida en que las autoridades nacionales cumplieron con el principio de representación proporcional de las comunidades étnicas en el servicio público del DB (véase el párrafo 10 más arriba). Se refirieron a casos anteriores de incumplimiento de ese principio, que supuestamente habían perjudicado a los croatas y bosniacos en el DB. Esos casos también involucraban el empleo de personal en la estación de radio del DB. En este sentido desafiaron la candidatura de M.S. para el puesto de directora de la radio, presuntamente presentada por la mayoría de los miembros del comité de selección, que eran serbios. Alegaron que ella había estado involucrada en un comportamiento despectivo hacia los bosniacos étnicos.

94. El Tribunal considera que no puede haber ninguna duda de que cualquier discusión sobre el equilibrio étnico de los empleados en el servicio público era importante y estaba dentro del dominio público. Un alto nivel de servicio público en que los funcionarios públicos, en particular aquellos que "en general se percibía que tenían una influencia importante en los asuntos públicos de interés político" (ver el párrafo 22 anterior), eran respetuosos con la identidad étnica y religiosa de aquellos que viven en Bosnia y Herzegovina era un tema importante de preocupación pública. La importancia particular que cualquier tema relacionado con la etnia o la religión tuvo en el momento relevante en la sociedad bosnia, como argumentó el Gobierno, fue una prueba más de que la carta, considerada en su conjunto, se refería a asuntos de interés público en el DB. Estas cuestiones eran, al menos, de gran preocupación para los bosniacos, representados por los solicitantes, quienes, tal como se desprende de la carta, se consideraban insuficientemente representados en el servicio público (véase *Albert-Engelmann-Gesellschaft mbH c. Austria*, nº 46389/99, § 30, 19 de enero de 2006).

iii. Destinatarios de la carta competentes para recibir la información.

95. El Tribunal señala que las autoridades contactadas por los solicitantes no tenían competencia directa en los procedimientos para el nombramiento del director de la radio (véase el párrafo 35 supra). Sin embargo, acepta que tenían un interés legítimo en ser informados sobre los asuntos planteados en la carta. El Gobierno no presentó otra cosa.

iv. La forma en que los demandantes informaron sobre las supuestas irregularidades a las autoridades pertinentes

96. El Tribunal centrará su examen en las alegaciones de los demandantes contra M.S., que fueron la única base sobre la cual los tribunales nacionales se basaron para encontrar a los solicitantes responsables de difamación (véase el párrafo 23 supra y el § 33 de la sentencia de la Sala). Las declaraciones relevantes establecen lo siguiente:

> "Según nuestra información (*našim informacijama*) la señora en cuestión
>
> (1) declaró en una entrevista publicada en "NIN", comentando sobre la destrucción de las mezquitas en Brčko, que los musulmanes no eran un pueblo, que no poseían cultura y que, en consecuencia, la destrucción de las mezquitas no podía considerarse como la destrucción de monumentos culturales,
>
> (2) como empleada de la radio deL DB rompió en pedazos de forma manifiesta (*demonstrativno kidala*) en las instalaciones de la radio, el calendario que muestra el horario de los servicios religiosos durante el mes de Ramadán,
>
> (3) en las instalaciones de la radio cubrió el escudo de armas de Bosnia y Herzegovina con el escudo de armas de la República Srpska,
>
> (4) como editora del programa cultural en la radio de DB prohibió la transmisión de la *sevdalinka*, argumentando que ese tipo de canción no tenía valor cultural o musical."

97. Los tribunales nacionales (tanto el Tribunal de Apelación del DB como el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina) calificaron estas alegaciones como declaraciones de hecho (y no como sentencias de valor). Señalando que las declaraciones impugnadas esencialmente describían palabras y hechos supuestamente imputados a M.S., el Tribunal no ve motivos para encontrar otra cosa.

α) Cómo de conocida era la persona interesada y cuál era el tema de las acusaciones

98. Cabe señalar que las acusaciones anteriores se referían a M.S., quien, en ese momento, era empleada de la emisora de radio del DB y, por consiguiente, una funcionaria pública (véase el párrafo 81 más arriba). El Tribunal reitera que los funcionarios públicos que actúan a título oficial están sujetos a límites más amplios de aceptación de crítica que los individuos comunes (véase *Morice c. Francia* [GS], nº 29369/10, § 131, TEDH 2015). Dada la naturaleza del puesto que M.S. ocupaba en el momento relevante (una editora del programa de entretenimiento), no se puede decir que esos límites fueran tan amplios como en el caso de los políticos (véase *Pedersen y Baadsgaard*, citados anteriormente, § 80; *Thoma c. Luxemburgo*, nº 38432/97, § 47, TEDH 2001-III; y *Janowski*, citado anteriormente, § 33). Sin embargo, el Tribunal señala que debe considerarse que M.S., al haber solicitado el puesto de directora de radio y teniendo en cuenta también el interés público involucrado en la información contenida en la carta (véase el párrafo 94 anterior), ha entrado de forma inevitable e intencionalmente en el dominio público y se coloca a sí misma bajo un estrecho escrutinio de sus actos. El Tribunal de Apelación del DB también aceptó que M.S. era una funcionaria pública y que el cargo de directora de la radio debía considerarse de interés público particular (véase el párrafo 22 supra). En tales circunstancias, el Tribunal considera que, en consecuencia, los límites de la crítica aceptable deben ser más amplios que en el caso de un profesional ordinario (véase, *mutatis mutandis*, *Björk Eiðsdóttir*, citado anteriormente, § 68, y *Erla Hlynsdóttir c. Islandia*, nº 43380/10, § 65, 10 de julio de 2012).

99. Como se señaló anteriormente (ver el párrafo 96 anterior), las cuatro declaraciones impugnadas contenían alegatos de irregularidades por parte de M.S. en el lugar de trabajo y un comentario en un periódico, del que supuestamente era la autora, y que mostraba desprecio por diferentes segmentos étnicos y religiosos de la sociedad bosnia.

β) Contenido, forma y consecuencias de la información transmitida a las autoridades.

100. Para la evaluación de este tema, un factor importante es la redacción utilizada por los solicitantes en la carta impugnada. A este respecto, el Tribunal señala que los demandantes no dijeron explícitamente en la carta que parte de la información que transmitieron a las autoridades había emanado de otras fuentes (empleados de la estación de radio) (véase *Thoma*, citado anteriormente, § 64, y *Thorgeir Thorgeirson c. Islandia*, 25 de junio de 1992, § 65, Serie A nº 239), sin que exista ninguna obligación de identificar esa fuente (véase *Albert-Engelmann-Gesellschaft mbH*, citado anteriormente, § 32). Los solicitantes presentaron su carta con las palabras “de acuerdo con nuestra información”, pero no indicaron claramente que habían actuado como mensajeros. Por lo tanto, se presentaron de manera implícita como que tenían acceso directo a esa información (véase *Verdens Gang y Aase c. Noruega* (dec.), nº 45710/99, TEDH 2001 X; compárese *Thoma*, citado anteriormente, § 64). En estas circunstancias, asumieron la responsabilidad de las declaraciones incluidas en su carta.

101. Consideraciones similares se aplican a la alegación de que en su oficina M.S. había cubierto el escudo de armas del estado de Bosnia y Herzegovina con el escudo de armas de la República Srpska, que, según lo establecido en el proceso de difamación, se basaba en un rumor (véase el párrafo 25 supra) (véase *Tønsbergs Blad AS y Haukom*, citado más arriba), § 95). El Tribunal retomará este tema más adelante en su análisis del deber de cuidado de los solicitantes para comprobar la veracidad de la información impugnada.

102. Otro factor importante es si la idea central de las declaraciones impugnadas fue principalmente acusar a M.S. o, más bien, notificar a los funcionarios estatales competentes sobre conductas que les parecían irregulares o ilegales (véase *Zakharov*, citado anteriormente,

§ 26). En su examen contextual de la carta en disputa en su conjunto, el Tribunal debe realizar su propia evaluación de las declaraciones impugnadas (véase *Nikowitz y Verlagsgruppe News GmbH c. Austria*, nº5266/03, §§ 25-26, 22 de febrero de 2007).

103. Los solicitantes sostuvieron que su intención había sido informar a las autoridades competentes acerca de ciertas irregularidades e impulsarles a investigar y verificar las alegaciones formuladas en la carta (véanse los párrafos 17 y 53 supra). El Tribunal señala, sin embargo, que la carta impugnada no contenía ninguna "solicitud" de investigación y verificación de los alegatos. Si bien los solicitantes expresaron su expectativa de que las autoridades "reaccionarían apropiadamente a [su] carta" (véase el párrafo 11 anterior), no está claro si esa expresión se refería a la investigación o a la verificación de las alegaciones fácticas sobre M.S. En cualquier caso, el Tribunal no puede dejar de señalar la declaración de los solicitantes en la carta de que "se debe designar a un bosníaco para ese puesto [de director de radio]" (véase el párrafo 11 más arriba).

104. En cuanto a las consecuencias de las acusaciones anteriores transmitidas a las autoridades, el Tribunal considera que no cabe duda de que, si se consideran acumulativamente y con el fondo del contexto específico en el que se realizaron (véase el párrafo 59 supra), la conducta atribuida a M.S. debía considerarse particularmente impropia desde el punto de vista moral y social. Las acusaciones dejan a M.S. en muy mal lugar y fueron capaces de retratarla como una persona que fue irrespetuosa y desdeñosa en sus opiniones y sentimientos sobre los musulmanes y los bosniacos étnicos. Los tribunales nacionales sostuvieron que las declaraciones en cuestión contenían acusaciones difamatorias que dañaban la reputación de M.S. (véase el párrafo 28 más arriba). El tribunal no ve razón para sostener lo contrario. Por el contrario, la naturaleza de las acusaciones era tal que puso en cuestión seriamente la idoneidad de M.S., no solo para el puesto de directora de la radio del DB que ella había solicitado, sino también su papel como editora del programa de entretenimiento de radio del DB en una estación de radio pública multiétnica.

105. El hecho de que estas denuncias se presentaran ante un número limitado de funcionarios estatales a través de correspondencia privada no eliminó su posible efecto perjudicial sobre las perspectivas de carrera de M.S. como funcionaria y su reputación profesional como periodista. El Gobierno argumentó que la carta impugnada había servido "como un medio de presión política" que había impedido que el comité de selección designara a alguno de los candidatos para el puesto. Sin sacar conclusiones sobre si las declaraciones impugnadas en la carta desempeñaron algún papel en el procedimiento de selección que estaba en curso en ese momento, el Tribunal señala que M.S. no fue nombrada para el puesto de directora de la radio DB.

106. Por último, el Tribunal señala que las acusaciones difamatorias de los demandantes sobre M.S. se habían filtrado a la prensa. Cualquier conclusión sobre cómo la carta impugnada en el presente caso llegó a los medios de comunicación se desviaría precariamente cerca de la especulación. Independientemente de cómo llegó la carta a los medios de comunicación, es concebible que su publicación abriera una posibilidad para el debate público y agravara el daño a la dignidad y reputación profesional de M.S.

γ) La autenticidad de la información divulgada

107. Otro factor, y desde el punto de vista del Tribunal, el más relevante para el ejercicio de equilibrio en el presente caso, es la autenticidad de la información transmitida a las autoridades.

108. El Tribunal hace referencia a su conclusión de que las actividades de los solicitantes, que desempeñaban el papel de vigilantes sociales, merecen una protección del Convenio similar a la ofrecida a la prensa (véase el párrafo 87 supra). En el contexto de la libertad de prensa, el Tribunal ha sostenido que se requieren motivos especiales antes de que los medios de comunicación puedan ser dispensados de su obligación ordinaria de verificar las declaraciones de hechos que son difamatorias para los particulares. La existencia de tales motivos depende, en particular, de la naturaleza y el grado de la difamación en cuestión y de la medida en que los medios de comunicación puedan considerar razonablemente que sus fuentes son fiables con respecto a las alegaciones (véase, entre otras autoridades, *Bladet Tromsø y Stensaas*, § 66; *Pedersen y Baadsgaard*, § 78, y *Björk Eiðsdóttir*, § 70, todas citadas anteriormente). Estos factores, a su vez, requieren la consideración de otros elementos, tales como si el periódico había realizado una cantidad razonable de investigación antes de su publicación (véase *Prager y Oberschlick c. Austria*, 26 de abril de 1995, § 37, Serie A nº 313), si el periódico presentó la historia de una forma razonablemente equilibrada (véase *Bergens Tidende y Otros c. Noruega*, nº 26132/95, § 57, TEDH 2000-IV) y si el periódico dio a las personas difamadas la oportunidad de defenderse (ibíd., § 58).

109. De manera similar a los periódicos, el Tribunal considera que los demandantes en el presente caso estaban obligados por el requisito de verificar la veracidad de las alegaciones presentadas contra M.S. Este requisito es inherente al Código de Ética y Conducta para las ONG (véanse los párrafos 46 y 86 anteriores) y debe verse en el contexto de las "responsabilidades" en el funcionamiento de las ONG (véase el párrafo 45 anterior). El hecho de que las acusaciones impugnadas se comunicaran a las autoridades estatales por medio de correspondencia privada, si bien era una consideración importante, no confirió a los solicitantes completa libertad sin restricciones para lanzar acusaciones no verificadas. El deber de las autoridades de verificar tales alegatos no puede considerarse como un sustituto de la obligación ordinaria de verificación de declaraciones fácticas que sean difamatorias, incluso de funcionarios públicos. El hecho de que los solicitantes fueran percibidos (ver el párrafo 16 arriba) -y, de hecho, actuaran como representantes de los intereses de segmentos particulares de la población en el DB- aumentó su deber de verificar la exactitud de la información antes de que la comunicaran a las autoridades. El Tribunal analizará si los solicitantes cumplieron con esta obligación con respecto a cada una de las declaraciones impugnadas. La razonabilidad de los esfuerzos realizados a este respecto debe determinarse a la luz de la situación en el momento de la preparación de la carta, y no desde la perspectiva actual (véase, *mutatis mutandis*, *Stankiewicz y Otros*, citado con anterioridad, § 72).

110. La información que los solicitantes transmitieron a las autoridades, en función de su fuente, fue doble: 1) la información que los solicitantes recibieron de los empleados de la estación de radio y 2) la información obtenida de otra manera.

111. La información en el apartado 1) se refería a alegatos de hecho relativos a la eliminación del calendario de servicios religiosos durante el mes de Ramadán de una pared en las instalaciones de la radio y la supuesta prohibición de transmitir la *sevdalinka*. Los tribunales nacionales establecieron que R.S. y O.S. (ambos empleados de la estación de radio) habían discutido esos dos asuntos con O.H., el miembro y el representante legal del primer solicitante en el caso. Sin embargo, sostuvieron que el relato de los empleados no estaba correctamente representado en la carta de los solicitantes. Tanto R.S. como O.S. confirmaron que M.S. había retirado el calendario religioso del Ramadán de una pared en las instalaciones de la radio. Sin embargo, no confirmaron la parte de la declaración de los solicitantes de que al hacerlo M.S. había "roto en pedazos de forma manifiesta [el calendario]". Además, O.S.

confirmó que se había quejado al primer solicitante de que M.S. le había pedido que le explicara por qué la *sevdalinka* había sido transmitida durante el espacio reservado en el programa para otro tipo de música. Sin embargo, no había nada que demostrara que O.S. había dicho que M.S. "prohibió la transmisión de la *sevdalinka* argumentando que ese tipo de canción no tenía valor cultural o musical".

112. El Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina sostuvo que "había una evidente incoherencia entre lo que se había dicho a los recurrentes y lo que habían informado en la carta..." (véase el párrafo 33 supra). Aunque es de esperar que se deba tolerar, e incluso prever, cierto grado de exageración en lo que respecta a los informes de las ONG (véase *Steel y Morris*, citado anteriormente, § 90), esta discrepancia no fue trivial, sino que se sobrecargó la narración obtenida de los empleados agravando así la representación de M.S. como irrespetuosa con la identidad cultural y étnica de bosniacos y musulmanes. El Tribunal subraya que los solicitantes, como ONG cuyos miembros gozaban de una buena reputación en la sociedad (véase el párrafo 59 más arriba), debían presentar una interpretación precisa de la narración de los empleados, como un elemento importante para el desarrollo y el mantenimiento de la confianza mutua y de su imagen como participantes competentes y responsables en la vida pública. Además, las acusaciones en disputa se presentaron como declaraciones de hechos y no como juicios de valor. Los tribunales nacionales sostuvieron que esa inconsistencia era imputable a los demandantes. Estos últimos no han presentado ninguna evidencia que pudiera poner en duda esa conclusión.

113. La información en el punto 2) anterior se refería a las acusaciones de que M.S. había cubierto el escudo de armas de Bosnia y Herzegovina con el escudo de armas de la República Srpska y que en un periódico local había declarado que "los musulmanes no eran un pueblo, que no poseían cultura y que, en consecuencia, destruir las mezquitas no se podía considerar como destrucción de monumentos culturales".

114. En cuanto al presunto "incidente" relacionado con el escudo de armas, los tribunales nacionales establecieron que había sido discutido en la reunión de los solicitantes celebrada antes de la preparación de la carta. En esa reunión, S.C., el representante del segundo demandante en el caso, confirmó que había escuchado a personas hablando en la ciudad sobre el presunto incidente (véase el párrafo 25 más arriba). Los solicitantes no presentaron, ni en el procedimiento de difamación ni en el procedimiento ante el Tribunal, ninguna prueba de que hubieran hecho ningún esfuerzo para comprobar la veracidad de ese rumor antes de informar a las autoridades. Sobre la base de la evidencia oral de tres empleados de la radio producida en el juicio, los tribunales nacionales establecieron la inexactitud de esa información (véase el párrafo 27 anterior).

115. Lo que es más importante, las declaraciones de los solicitantes informando sobre M.S. como autora del artículo impugnado en el periódico se basaron en conjeturas hechas por "un miembro distinguido de [una organización de un solicitante]..." (véanse los párrafos 25 y 26 supra). Mientras que en el artículo en cuestión se había dado una declaración según lo informado por los solicitantes, los tribunales nacionales establecieron que M.S. no había sido la autora. El Tribunal considera que la verificación de ese hecho antes de informar no habría requerido ningún esfuerzo particular por parte de los solicitantes. La identidad del autor de esa declaración fue fácilmente comprobable y habría requerido una investigación simple por parte de los solicitantes. A pesar de la gravedad de su acusación contra M.S., los solicitantes hicieron esta declaración frívolamente, sin hacer ningún intento, antes de informar, para verificar la autenticidad de su alegación. El Tribunal subraya que cuanto más grave es la acusación, se requiere mayor diligencia antes de ponerla en conocimiento de las autoridades

pertinentes (véase *Pedersen y Baadsgaard*, citados anteriormente, §§ 80 y 87). Los solicitantes tampoco informaron a los destinatarios de la carta sobre su inexactitud después de haber descubierto que M.S. no había sido la autora de la declaración impugnada (véase el párrafo 26 supra). No presentan ningún motivo para no haberlo hecho.

116. Además, y en el contexto de las circunstancias particulares del caso, el Tribunal establece que a M.S. no se le dio la oportunidad de opinar sobre las alegaciones que los solicitantes pretendían llevar a la atención de las autoridades estatales (véase *Bergens Tidende y Otros*, citado anteriormente, § 58). No se presentó ningún argumento de que tal esfuerzo hubiera sido imposible o inapropiado en las circunstancias del caso.

117. El Tribunal de Apelación del DB sostuvo que los solicitantes "no probaron la veracidad [de estas declaraciones]... que sabían o debían haber sabido que eran falsas" (véanse los párrafos 27 y 28 anteriores). El Tribunal Constitucional añadió además que esas declaraciones se referían a "hechos manifiestamente falsos" y que los solicitantes "no hicieron esfuerzos razonables para verificar la veracidad de [esas] declaraciones de hecho antes de [informar], sino que simplemente hicieron [esas declaraciones]" (véase párrafo 33 anterior). El Tribunal no encuentra razones para apartarse de esa conclusión. En consecuencia, concluye que los solicitantes no tenían una base fáctica suficiente para sus alegatos impugnados sobre M.S. en su carta.

δ) La gravedad de la sanción

118. El último elemento a tener en cuenta es la gravedad de la sanción impuesta a los solicitantes. A este respecto, el Tribunal reitera que la naturaleza y la gravedad de la sanción impuesta son factores que deben tenerse en cuenta al evaluar la proporcionalidad de la injerencia (véase *Sürek c. Turquía (nº 1)* [GS], nº 26682/95, § 64, TEDH 1999-IV; *Ceylan c. Turquía* [GS], nº. 23556/94, § 37, TEDH 1999-IV; *Chauvy y Otros c. Francia*, nº 64915/01, § 78, TEDH 2004-VI; y *Tammer c. Estonia*, nº 41205/98, § 69, TEDH 2001-I).

119. Señala que el Tribunal de Apelación del DB emitió dos órdenes contra los solicitantes: que informaran a las autoridades de que se retractaban de su carta (orden de retractación), teniendo que pagar, en caso contrario, 1.280 euros junto con los daños no pecuniarios (orden de pago), y que entregaran la sentencia a la radio y televisión del DB y a dos periódicos para su publicación a cargo de los solicitantes (orden de publicación) (véase el párrafo 29 más arriba). La Sala "tuvo en cuenta la indemnización por daños y perjuicios contra los solicitantes en el contexto de una acción civil y no la consideró desproporcionada" (véase el § 35 de la sentencia de la Sala).

120. El Tribunal no considera que la orden que exige a los solicitantes que se retracten de la carta dentro de los quince días o que paguen los daños y perjuicios plantee ningún problema en virtud del Convenio. Solo después de la expiración del plazo establecido por el Tribunal de Apelación del DB, los tribunales nacionales comenzaron a tomar medidas para hacer cumplir la orden de pago. El Tribunal está además convencido de que la cantidad por daños que los demandantes debían pagar no era, en sí mismo, desproporcionada. En consecuencia, no es relevante que al determinar esta cantidad el Tribunal de Apelación del DB haya tenido en cuenta la publicación de la carta impugnada en los medios de comunicación a pesar de no haberse basado en ese hecho para encontrar a los solicitantes responsables de la difamación (véanse los párrafos 29 y 60 supra). Consideraciones similares se aplican a la orden de publicación.

ε) Conclusión

121. En vista de lo que antecede, el Tribunal no discierne ninguna razón sólida que le obligue a sustituir su opinión por la de los tribunales nacionales y anular la ponderación hecha por ellos (ver *Von Hannover* (n° 2), citado anteriormente, § 107, y *Perinçek*, citado anteriormente, § 198). Está conforme con que la injerencia disputada fuera respaldada por razones relevantes y suficientes y que las autoridades del Estado demandado lograron un equilibrio justo entre el interés de los solicitantes en la libertad de expresión, por un lado, y el interés de M.S. en la protección de su reputación por otro lado, actuando así dentro de su margen de apreciación (véase *Tammer*, citada anteriormente, § 60, y *Pedersen y Baadsgaard*, citada anteriormente, § 68).

122. En consecuencia, no se ha vulnerado el artículo 10 del Convenio.

POR ESTAS RAZONES, EL TRIBUNAL

Considera, por once votos a seis, que no se ha vulnerado el artículo 10 del Convenio.

Hecho en inglés y en francés, y emitido en audiencia pública en el Edificio de los Derechos Humanos, Estrasburgo, el 27 de junio de 2017.

Søren Prebensen	András Sajó
Secretario Adjunto	Presidente

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 § 2 del Convenio y el artículo 74 § 2 del Reglamento del Tribunal, se adjunta a esta sentencia los siguientes votos particulares:

(a) Voto disidente conjunto de los Jueces Sajó, Karakaş, Motoc y Mits;
(b) Voto disidente del Juez Vehabović;
(c) Voto disidente del Juez Kūris.

A.S.
S.C.P.

VOTO DISIDENTE CONJUNTO DE LOS JUECES SAJÓ, KARAKAŞ, MOTOC Y MITS

A nuestro pesar, no estamos de acuerdo con la mayoría y encontramos que ha habido una violación del artículo 10 en el presente caso. Este caso no se puede decidir sobre la base de los principios generales aplicables en el área de la libertad de prensa y los solicitantes no pueden ser responsables de la publicación de su carta por personas desconocidas.

El caso debe ser enmarcado de forma adecuada: una ONG, habiendo recibido una gran cantidad de información de los empleados de la radio pública del distrito de Brčko (DB), envió una carta dirigida exclusivamente a las más altas autoridades del DB (el Director Internacional, el Presidente de La Asamblea y el Gobernador). En la carta llamaron la atención sobre la inadecuación de M.S., una candidata para el puesto de directora de radio de DB, a esa posición y solicitaron a las autoridades mencionadas que tomaran las medidas adecuadas. El resultado fue que la ONG tuvo que pagar daños y perjuicios a M.S. y retirar la carta enviada a las autoridades.

Estamos de acuerdo en que el caso es delicado (véase el voto disidente del Juez Vehabović). También estamos de acuerdo en que los solicitantes no se califican como informantes; ni es necesario en este caso definir quiénes son. Sin embargo, al menos con respecto a los asuntos que llamaron la atención de los empleados de la radio pública del DB que les llevaron a hablar sobre el comportamiento de M.S. en el lugar de trabajo (véase el párrafo 24 de la sentencia), la ONG actuó como un cuasi informante. Este es un aspecto importante del caso que no debe ser olvidado.

Además, el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina siguió la jurisprudencia del Tribunal relativa a las quejas contra funcionarios públicos, y la Gran Sala también acepta que existen varias similitudes con ese tipo de casos (véanse los párrafos 82 a 84 de la sentencia). De hecho, hay similitudes: se presentaron quejas (se plantearon inquietudes) en una carta privada dirigida a las autoridades pertinentes sobre la conducta indebida de un funcionario público (candidato a un cargo público). La consecuencia importante, como se indicó en el párrafo 23 de la sentencia *Zakharov c. Rusia*, es que los requisitos de la protección en virtud del artículo 10 “deben ser sopesados no en relación con los intereses de la libertad de prensa o de la discusión abierta de asuntos de interés público, sino más bien con el derecho del solicitante a informar sobre irregularidades en la conducta de los funcionarios del Estado a un organismo competente para tratar tales denuncias”.

Actuar como un cuasi informante y denunciar una supuesta conducta indebida a las autoridades mencionadas en una carta privada requiere la aplicación de un enfoque más subjetivo e indulgente que en situaciones fácticas completamente diferentes (véase el párrafo 82 de la sentencia).

En este contexto, nos parece injustificado evaluar la veracidad de las declaraciones contenidas en una carta privada con el mismo rigor que si estuvieran contenidas en un artículo publicado por los solicitantes en la prensa. Con respecto a las tres declaraciones (el calendario, el escudo de armas y la *sevdalinka*), en la medida en que se puede determinar a partir de los materiales del caso, la existencia de una base fáctica fue confirmada por la propia M.S. (véase el párrafo 15 de la sentencia) o el tribunal nacional (véanse los párrafos 24 y 26 de la sentencia). Es cierto que la declaración en *NIN*, un periódico publicado en Serbia que no estaba disponible

en ese momento en Bosnia y Herzegovina, aunque resultó que existía, en realidad había sido hecha por una persona que no era M.S. Aun así, este hecho no puede evaluarse de forma aislada y sin tener en cuenta el contexto en el que se presentó.

Las palabras en la carta "de acuerdo con nuestra información" y "esperamos que usted actúe adecuadamente" indicaban que los solicitantes no eran los autores de esta información y que las autoridades deberían haberla verificado en lugar de responsabilizar a los solicitantes. No estamos de acuerdo en que los solicitantes por sí solos, una ONG que alerta a las autoridades, tuvieran la obligación de verificar la veracidad de la información (véase el párrafo 109 de la sentencia). La obligación de verificar la información recae en cualquier autoridad que reciba tal alegación; además, esto estaba implícito en el texto de la carta. En este contexto, concluimos que las cuatro declaraciones impugnadas tenían una base objetiva que era suficiente en el contexto del caso.

La mayoría consideró particularmente importante, y así aplicaron los principios desarrollados en el área de la libertad de prensa, concretamente, si el periódico había realizado una cantidad razonable de investigación antes de su publicación; si había presentado la historia de una manera razonablemente equilibrada; y si le había dado a las personas difamadas la oportunidad de defenderse (véase el párrafo 108 de la sentencia). Como se afirma en la sentencia *Zakharov* citada anteriormente, estos principios no son aplicables en el presente caso, ya que ignoran y distorsionan el marco fáctico del caso. Esto se ilustra, por ejemplo, por la inadecuación del requisito de proporcionar a M.S. la oportunidad de comentar sobre una carta privada (véase párrafo 116 de la sentencia) y la obligación de retractarse de la carta (véase párrafo 119 de la sentencia) cuyo objetivo era llamar la atención de las autoridades relevantes sobre la inadecuación de M.S. para el puesto relevante en una radio pública del DB y solicitarles que tomaran las medidas apropiadas.

Es importante señalar que los solicitantes no pueden ser considerados responsables por el hecho de que la carta se publicó en tres periódicos y, por lo tanto, se hizo pública. No hay evidencia en los materiales del caso de que los solicitantes fueran responsables de la publicación. Si bien la mayoría reconoce este hecho, concluyen que la publicación abrió una posibilidad para el debate público y de este modo agravó el daño hecho a la dignidad y la reputación profesional de M.S. (véase el apartado 106 de la sentencia). Esta conclusión contribuye implícitamente a una resolución en contra de los solicitantes.

Para concluir, consideramos que la mayoría ha seguido un camino que no está respaldado por los hechos del caso. Hay un fuerte elemento en este caso relacionado con el derecho de los ciudadanos a informar a las autoridades públicas sobre las irregularidades por parte de los funcionarios públicos (o futuros funcionarios), que está vinculado al concepto del estado de derecho y debería haberse decidido de esa manera. En consecuencia, concluimos que las razones aducidas por los tribunales nacionales no fueron "relevantes y suficientes" (véase, por ejemplo, *Sofranschi c. Moldova*, nº 34690/05, § 34, 21 de diciembre de 2010) para justificar la injerencia con la libertad de expresión de los solicitantes.

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ VEHABOVIĆ

Lamento no poder suscribirme a la opinión de la mayoría de que la sentencia del Tribunal de Apelación que determina que los solicitantes son responsables de difamación, según lo sostenido por el Tribunal Constitucional, era compatible con el artículo 10 del Convenio. Soy de la opinión de que no fue así y que, por lo tanto, ha habido una violación de los derechos de los solicitantes en virtud de ese artículo de mantener opiniones y recibir e impartir información e ideas.

"El 1 de mayo de 1992, las *transmisiones de radio* ordenaron a los habitantes musulmanes y croatas de Brčko que entregaran sus armas. Fuerzas serbias integradas por soldados y fuerzas paramilitares y policiales fueron desplegadas dentro de la ciudad. La ofensiva serbia se dirigió a la población no serbia de Brčko. Barrio por barrio, los habitantes fueron dirigidos a centros de recogida donde los serbios estaban separados de los musulmanes y croatas". Ese extracto de la sentencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia ("el TPIY ") contra Goran Jelisi, apodado "Adolf" (véase *Fiscal c. Goran Jelisi*, IT-95-10-T, 14 de diciembre de 1999), arroja luz sobre el primer día de la ocupación militar de Brčko como lo describe el TPIY. Las transmisiones de radio públicas desempeñaron un papel pequeño pero crucial en los primeros días de la guerra en Bosnia y Herzegovina.

Ocho años después del final de los terribles acontecimientos en Brčko, los solicitantes escribieron una carta a las máximas autoridades del Distrito de Brčko (DB), concretamente, al Director Internacional del DB, el Presidente de la Asamblea del DB y el Gobernador del DB, mientras que el procedimiento para el nombramiento de un director para la estación de radio pública multiétnica del DB todavía estaba pendiente. En la carta expresaron sus preocupaciones sobre el procedimiento para el nombramiento de un director de esa estación de radio pública. Criticaron a las autoridades por no haber tenido en cuenta el principio de representación proporcional de las comunidades étnicas en el servicio público del DB establecido en el Estatuto del DB. Ese estatuto es la ley más alta del DB. El artículo 20 (1) dispone que "el empleo público en el Distrito... reflejará la composición de la población".

Poco después, la carta se publicó en tres diarios diferentes.

Inmediatamente después de la presentación de la carta a las tres autoridades (aparentemente antes de la publicación de la carta en los medios de comunicación, véase el párrafo 15 de la sentencia[1]), M.S. (una candidata para el puesto de director mencionado en la carta) inició un proceso de difamación civil contra los solicitantes. El Tribunal de Primera Instancia desestimó la demanda y concluyó que los demandantes no podían ser responsables de la presunta difamación porque no habían publicado la carta en los medios de comunicación. Sin embargo, el Tribunal de Apelación anuló esa sentencia y decidió que los demandantes eran responsables de la difamación. Su sentencia fue confirmada por el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina.

No estoy de acuerdo con la conclusión de la mayoría, que no encuentra una violación del artículo 10 del Convenio por las siguientes razones:

[1] "…M.S.. declaró que se había enterado de la carta poco después de haber sido enviada por los solicitantes…"

1. La carta escrita por los solicitantes fue dirigida a las más altas autoridades del DB como una carta confidencial con una instrucción especial que solo las personas a quienes la carta iba dirigida estaban autorizadas para abrir y leer (*na ruke*).
Dicha carta debe considerarse como correspondencia confidencial entre los solicitantes y las autoridades (representadas por las personas a quienes se dirigía la carta) competentes para tratar su contenido. Todos los acontecimientos subsiguientes, como la publicación de la carta y su contenido, no estaban relacionados de ninguna manera con los solicitantes.
2. La difusión de la carta no puede ser atribuida a los solicitantes.
Soy plenamente consciente de que incluso cuando se informan ciertas cuestiones, como la conducta indebida de los funcionarios públicos o la denuncia de delitos, el solicitante puede ser responsable en determinadas circunstancias de las palabras escritas, pero debe establecerse una distinción entre una clara intención de informar falsamente a alguien o un acto delictivo y los esfuerzos para proporcionar a las autoridades competentes información adicional para tratar tales alegatos.
En muchos países existen campañas públicas para denunciar casos de corrupción. Muchos informes se basan en hechos falsos o juicios de valor inapropiados, pero estos informes no pueden compararse con una carta que, si se revela a los medios de comunicación, pueda hacer que los remitentes de la carta sean responsables de difamación. Se debe trazar una línea clara entre la comunicación confidencial o privada y la difusión de información. Mi opinión es que el remitente de una misiva confidencial (o incluso privada) no puede ser considerado culpable de difamación si un tercero divulga esa misiva a los medios de comunicación sin ninguna participación por parte del remitente, incluso si contiene hechos completamente falsos.
En mi opinión, en situaciones como la presente, solo se puede iniciar un proceso de difamación si el solicitante difunde y revela al público en general el contenido de una carta privada (véase *Gąsior c. Poland*, nº 34472/07, 21 de febrero de 2012, en el cual el solicitante envió una carta privada a la Televisión Polaca y quedó claro que la estación de televisión no era un organismo competente para recopilar y procesar información adicional para investigar la denuncia del solicitante).
La difusión de información es una parte importante del artículo 10 del Convenio. En este caso, mi entendimiento del artículo 10, párrafo 2, y en particular el texto "protección de la reputación o los derechos de los demás, para evitar la divulgación de información recibida de manera confidencial" es que la comunicación confidencial entre ciudadanos y diferentes organismos públicos competentes para tratar con varios tipos de quejas no puede ser objeto de sanciones o limitaciones, excepto cuando la comunicación se divulga al público. Por lo tanto, el contenido confidencial de la comunicación se convierte automáticamente en público y sujeto a las restricciones prescritas en el artículo 10. En el presente caso, las únicas personas responsables son aquellas que difundieron la información falsa. Ellas deberían ser responsables de la difamación y no los solicitantes.
Sobre este asunto particular, el Tribunal de Primera Instancia hizo la siguiente observación:
"Está claro que la carta de los acusados se dirigió personalmente al Gobernador, al Presidente de la Asamblea y al Director del DB... y no se envió a los medios de comunicación... el objetivo de la carta era llamar la atención de las autoridades sobre (estas) cuestiones y permitirles sacar ciertas conclusiones sobre la verificación de esa información, y no publicar información no verificada".

Tras examinar los artículos publicados en los medios de comunicación, el tribunal concluye que *"ninguno de ellos fue publicado por los [demandados] en este caso"* (véase el párrafo 18 de la sentencia).

El Tribunal de Apelación anuló la sentencia y concluyó que era "irrelevante que *los solicitantes no publicaran la carta*..."

El Tribunal Constitucional aceptó los hechos establecidos por el tribunal inferior sobre la cuestión de la difusión de la carta.

3. La carta se envió a las autoridades responsables de completar el procedimiento para designar al director de la estación de radio pública local. Las autoridades del DB son los únicos organismos con poder para tratar las denuncias y, si es necesario, tomar medidas adicionales para llevar a cabo una investigación interna a fin de proporcionar un procedimiento transparente para seleccionar a los mejores candidatos para el puesto en cuestión, lo cual es de particular importancia en una sociedad multiétnica como el DB.

Considero que, en las circunstancias del presente caso, el hecho de que los demandantes dirigieran su queja mediante una carta confidencial a los funcionarios estatales competentes para examinar el asunto es de importancia crucial para la valoración del Tribunal de la proporcionalidad de la injerencia (compárese *Janowski c. Polonia* [GS], nº 25716/94, § 34, TEDH 1999 I, y *Raichinov c. Bulgaria*, nº 47579/99, § 48, 20 de abril de 2006). El objetivo general de la carta de los solicitantes era llamar la atención de las autoridades sobre ciertas irregularidades en un proceso de selección para designar al director de una estación de radio pública multiétnica. Para concluir, considero que las declaraciones en la carta se referían a un asunto de interés público para la comunidad local.

En el párrafo 100 de la sentencia, la mayoría concluye que "[para] la valoración bajo este encabezamiento, un factor importante es la redacción utilizada por los solicitantes en la carta impugnada. A este respecto, el Tribunal señala que los demandantes no dijeron explícitamente en la carta que parte de la información que transmitieron a las autoridades había emanado de otras fuentes". Esto no es correcto.

Los solicitantes nunca afirmaron que la información contenida en la carta fuera cierta, sino que invitaron a las autoridades competentes a investigar la denuncia presentada en la misma. En esa carta, en la que expresaron sus preocupaciones y proporcionaron algunas declaraciones objetivas sobre uno de los candidatos para el puesto de director de la estación de radio pública del DB, los solicitantes dieron una advertencia explícita de que la información contenida en la carta no había sido verificada, utilizando los términos "información no oficial" y "de acuerdo con nuestra información", pero su objetivo principal no fue, según entiendo a partir del contenido de la carta, insultar a la Sra. M.S., sino llamar la atención sobre el hecho de que los bosniacos y croatas estaban subrepresentados en el proceso de selección, en contra de la obligación establecida en el Estatuto del DB.

En el párrafo 95, la mayoría menoscaba el papel de las autoridades contactadas por los solicitantes al concluir que no tenían competencia directa en el procedimiento para el nombramiento del director de la radio.

Las tres autoridades a las que se dirigió la carta son competentes y están obligadas a tomar todas las medidas necesarias para cumplir con la obligación establecida en el artículo 20 (1) del Estatuto del DB y promover que "el empleo público en el Distrito reflejará la composición de la población".

En su razonamiento, la mayoría se centra en solo una parte de la carta en relación con la alegación contra la Sra. M.S. y concluye que estas tres autoridades no tienen ningún papel en el proceso de selección, sin tener en cuenta el hecho de que la estación de radio pública fue fundada por el DB y las autoridades más altas en el DB son aquellas a quienes se dirigió la carta.

Según el Estatuto de la compañía pública Radio Brčko (artículo 8, párrafos 3 y 4, el fundador de la compañía de radio es Brčko District BiH y la Asamblea del Distrito de Brčko representa la fundadora de Radio Brčko. El artículo 27 (1) establece que el Alcalde (entonces Gobernador del DB) nombra a los miembros de la junta de la compañía de la radio pública.

Estas tres autoridades son los únicos organismos competentes para tratar el tema de la composición (o subrepresentación) de la Junta y el nombramiento del director de la radio pública. Ninguna otra institución es competente para tratar alegaciones como las presentadas en el presente caso.

En el párrafo 105, la mayoría acepta realmente la afirmación del Gobierno de que la carta impugnada había servido "como un medio de presión política" que había impedido que el comité de selección designara a alguno de los candidatos para el cargo", lo cual es equivalente a los "hechos alternativos" sugeridos por el Gobierno y sobre los que en gran medida confía la mayoría. Contrariamente a su propia conclusión, la sentencia aborda claramente esta cuestión en el párrafo 35. En ese párrafo, la sentencia dice: "Según el acta de una reunión del Consejo de Administración de la emisora de radio del DB de 9 de mayo de 2003, había dos candidatos para el puesto de director de la radio, siendo uno de los cuales M.S. El Consejo de Administración decidió prorrogar el mandato del director interino de la radio, dado que "debido a la presión política y la reiteración de votaciones no se podría tomar una decisión con respecto a ninguno de los candidatos". Parece que el principal problema fue la "reiteración de votaciones", lo que significa que los partidos políticos representados en la Asamblea del DB y sus representantes en la Junta no pudieron llegar a un acuerdo sobre la selección. Como se explica en la sentencia, los solicitantes son ONG y no un partido político que pueda influir en el proceso de votación. Como resultado, el contenido de la carta que se relaciona con la Sra. M.S. de ninguna manera podría influir en el proceso de su selección para el puesto de directora. No está claro por qué la mayoría atribuye importancia a la posición del Gobierno sobre este tema en lugar de a las actas oficiales de la reunión de la Junta. En cualquier caso, la mayoría malinterpreta el acta de la reunión de la Junta. Aunque la mayoría se aleja de la línea de razonamiento del Gobierno, señalando que M.S. "no fue designada para el puesto de directora de la radio del DB" (véase el párrafo 105), sin embargo, se refieren a la falsa información de fondo presentada por el Gobierno. La verdadera pregunta es por qué M.S. no fue nombrada para el puesto de directora. "Debido a la presión política y la reiteración de votaciones", como se señala en el acta de una reunión del Consejo de Administración. ¿Podría esto ser atribuido a las ONG? Por supuesto que no. Las ONG no están en posición de tomar ninguna decisión política.

Además, la mayoría también mezcla información crucial de antecedentes como la del párrafo 94, en la que establecen que "[estos] temas fueron al menos de gran preocupación para los bosniacos, representados por los solicitantes...". Es una observación muy peligrosa. Los solicitantes son ONG y Medžlis es un organismo religioso de la comunidad islámica en Bosnia y Herzegovina. Incluso si representan a los musulmanes y a algunos bosniacos,

cualquier generalización es muy peligrosa. Medžlis representa a los miembros de la fe islámica. Los otros solicitantes son ONG y está claro que su intención como ONG es promover ciertos valores culturales y la posición social de los bosniacos, pero, nuevamente, no representan a los bosniacos en el sentido político que implica la mayoría en el juicio. Hay tantos ejemplos a lo largo de la historia de este tipo de peligrosa simplificación excesiva.

En el párrafo 115, la sentencia dice: "El Tribunal considera que la verificación de ese hecho antes de informar sobre él no habría requerido ningún esfuerzo particular por parte del solicitante". Al mismo tiempo, la mayoría no pudo establecer qué periódicos habían publicado la carta de los solicitantes, ni en qué fecha se había publicado; ni verificaron la supuesta entrevista dada a *NIN* por la Sra. M.S. La mayoría va aún más lejos, requiriendo que en todos los demás casos similares en los que se informe a las autoridades sobre otras personas, el solicitante esté obligado a dar a la persona en cuestión la oportunidad de opinar sobre las denuncias en su contra. Sería interesante ver al Sr. Assange, por ejemplo, enviando información, antes de difundirla, para permitir comentarla por aquellos que son el objeto de sus informes.

La conclusión de que no se ha violado el artículo 10 se basa en una comprensión demasiado simplificada del alcance del artículo 10. La mayoría simplemente concluye que si los hechos no son ciertos, esto conducirá automáticamente a una declaración de responsabilidad por difamación, independientemente de todos los demás aspectos importantes: la naturaleza de la información en cuestión, a quién se envió esa información, de qué forma (carta confidencial o pública), por quién, etcétera.

El hecho de que pudiera haberse demostrado, después de la investigación, que algunas de las acusaciones basadas en esa información fueran infundadas o inexactas no puede en sí mismo invalidar la idoneidad de la comunicación de los solicitantes con las autoridades. Lo que está relacionado con el presente caso es que los propios solicitantes no hicieron afirmaciones definitivas ni finales sobre los hechos. En términos de la sección 6 de la Ley de Difamación de 2003, no hubo nada de lo que hicieron que pudiera ser considerado como equivalente a alegar una falsedad.

También enfatizaría que en este tipo de situación, la comunicación debería verse en contexto. Se debe tener en cuenta la necesidad de proteger la reputación de la persona, pero también la necesidad de mantener la confianza en la administración pública, alentando la participación de los ciudadanos y abordando sus preocupaciones. Las personas tienen derecho, en el desempeño de sus deberes cívicos, a llevar información relevante a la atención de las autoridades y, de hecho, pueden hacerlo en términos firmes para intentar persuadir a las autoridades de que examinen dicha información para garantizar una administración adecuada en los asuntos públicos. En ocasiones, una persona puede sobrepasar el límite y, cuando eso sucede, puede ser necesario un ejercicio de proporcionalidad. En el presente caso, los más altos tribunales nacionales abordaron el caso como si los demandantes hubieran ido más lejos de lo que deberían. Incluso si ese fuera el caso, a mi juicio, los tribunales no llevaron a cabo un examen significativo de los intereses en conflicto pertinentes que afectan la proporcionalidad de la interferencia del Estado con el derecho a la libertad de expresión en virtud del artículo 10.

Por último, la mayoría también ignora el hecho de que se estableció una simbiosis muy extraña entre el poder judicial y el poder ejecutivo en Bosnia y Herzegovina. Esto se reflejó

en la presencia de un juez del Tribunal de Apelación del DB –que había estado directamente involucrado en el tratamiento de este caso ante los tribunales nacionales– en el equipo del Agente del Gobierno que representó al Estado ante este Tribunal en las deliberaciones de este caso. Eso no tiene precedentes.

En lugar de como una conclusión, el mensaje que debe desprenderse es que cada palabra hablada o escrita en cualquier forma o foro es objeto de responsabilidad. Se crea mucho trabajo para el poder judicial en Bosnia y Herzegovina como consecuencia de palabras y mensajes insultantes difundidos por diferentes personas, principalmente políticos y partidos políticos. Al usar estas palabras, niegan los crímenes de guerra y el genocidio, e insultan a los sobrevivientes de la guerra trágica en Bosnia y Herzegovina con sus mentiras. Malinterpretan la verdad a pesar de los hechos establecidos por el TPIY y los tribunales nacionales. El aspecto positivo de este juicio es que abre la puerta para castigar a los responsables de las mentiras públicas o escritas que insultan a otros, pero me pregunto si este fue realmente el objetivo de quienes redactaron el artículo 10 para proteger la libertad de expresión?

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ KŪRIS

1. A menudo se dice que los casos difíciles hacen mala ley. Este caso destaca como un caso difícil debido a algo crucial imponderable, concretamente: ¿quién difundió la información (que, de hecho, fue desinformación)? Porque si no se hubiera difundido, es probable que este caso, en el que el tema central concierne a la dignidad y reputación de una persona, M.S., empañado como resultado de esa difusión a un público más amplio, y no a las pocas personas a quienes la información fue inicialmente enviada, nunca habría existido. La mayoría, como el Tribunal de Apelación del Distrito de Brčko y el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, atribuyen el hecho de que la información en cuestión se difundió y el daño resultante *únicamente* a los solicitantes.

No quiero que se me malinterprete. De ninguna manera la mayoría afirma abiertamente que la información fue difundida por los solicitantes. Por el contrario, la mayoría declara que "la responsabilidad de los demandantes por difamación debería evaluarse únicamente en relación con su correspondencia privada con las autoridades locales, en lugar de con la publicación de la carta en los medios de comunicación... o cualquier otro medio" y la sentencia contiene reiteradas garantías de que "no se demostró que hayan sido responsables de su publicación" (véanse, respectivamente, los párrafos 90 y 91 de la sentencia). Se considera que los solicitantes tienen la culpa *no por difundir esta información por sí mismos, sino porque esta haya sido difundida*, porque fue la carta de los solicitantes dirigida a quienes consideraban que eran las autoridades competentes lo que inició el proceso, que hasta entonces había sido limitado a rumores que circulaban por la ciudad de Brčko (véanse, por ejemplo, los párrafos 101 y 114 de la sentencia).

Se considera que tienen la culpa del resultado no porque iniciaron el proceso con miras a lograr deliberadamente ese resultado, que fue la difusión real de la información en cuestión y el daño resultante a M.S., sino porque desencadenaron el proceso. Aunque no culpan directamente a los solicitantes por la publicación de su carta en los medios de comunicación, la mayoría les culpa por "abrir una posibilidad para el debate público y agravar el daño a la dignidad y reputación profesional de M.S." (véase párrafo 106 de la sentencia). La situación es comparable a un proveedor responsable de "abrir una posibilidad" de lograr el "resultado final" en un "proceso" en el que le vendió un arma a alguien que luego la usó para disparar a una persona inocente. Pero hay – o debería haber – una diferencia entre una situación en la que un vendedor vende una pistola a alguien que es claramente un loco ebrio furioso que no tiene documentos de identidad y otra en la cual se la vende a alguien que tiene todos los papeles necesarios y no hay razones para sospechar que el arma pudiera ser utilizada con fines dañinos. Hacer que el proveedor sea igualmente responsable por el "resultado final" en ambas situaciones no sería justo. La jurisprudencia que permite una ecuación de este tipo *basada en la atribución de culpa* en una situación como la de los solicitantes no puede llamarse ley justa. Como consecuencia de este difícil caso, tenemos mala ley.

2. Estoy de acuerdo con los argumentos expresados por los tres disidentes en la causa de la Sala, los jueces Nicolaou, Tsotsoria y Vehabović, así como con muchos de los argumentos del último juez expresados en su opinión disidente en la causa de la Gran Sala (que he tenido el privilegio de leer antes de escribir la mía).

3. Debo admitir desde el principio que también estoy de acuerdo, aunque no en todos y cada uno de los detalles, con los principios generales en que se basa la presente sentencia. Sin embargo, no estoy de acuerdo con su aplicación a los hechos del caso. Esta aplicación se basa en al menos cuatro ficciones. Demasiadas para un caso. Además, estas ficciones no son ficciones legales "clásicas", que a menudo son indispensables para encontrar soluciones legales en casos complicados. Pertenecen a circunstancias fácticas. *Todas* las circunstancias objetivas poco claras, *sin una sola excepción*, se han interpretado en detrimento de los solicitantes.

4. La primera ficción es la inferencia de que a causa de la conducta de los solicitantes la información difamatoria se difundió públicamente porque ellos fueron quienes enviaron una carta con información difamatoria a las autoridades, incluso cuando la noción de "autoridades" aquí solo abarca una "número limitado de funcionarios del Estado" (véase el párrafo 105 de la sentencia). Los solicitantes consideraron que su carta era "privada y confidencial" (véase el párrafo 54 de la sentencia). El Gobierno demandado sostuvo que esa carta "no contenía ninguna indicación de que hubiera sido de carácter confidencial" (véase el párrafo 58 de la sentencia). La última afirmación es algo extraña porque contradice, hasta cierto punto, incluso la valoración de la naturaleza de la correspondencia por parte del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, que aceptó que la correspondencia de los solicitantes con las autoridades del Distrito Brčko era efectivamente privada. La mayoría también lo aceptó, reiterando varias veces a lo largo de la sentencia su valoración de que la información era de carácter privado (véanse los párrafos 33, 71, 83, 90, 91 y 105 de la sentencia). Mientras que "privado" no puede en todos los casos ser equivalente a "confidencial", la afirmación de los solicitantes de que su carta no solo era "privada" sino también "confidencial" merecía una mirada mucho más detallada, especialmente en vista del hecho de que no se envió solo a "alguien", sino a los "funcionarios del Estado" de las "máximas autoridades" del Distrito de Brčko, tal como lo reconoció el Tribunal (véanse los párrafos 10 y 105 de la sentencia). Su afirmación también merecía un examen más detenido en vista de las disposiciones del artículo 10 § 2 del Convenio, que, al ser el único artículo de la Convención que subraya explícitamente los deberes y responsabilidades de los poseedores de la libertad, permite – e indirectamente reclama – restricciones de la libertad de expresión para "prevenir la divulgación de información recibida de forma confidencial", al menos cuando la difusión de información sensible pueda dañar los derechos de la personalidad. Desafortunadamente, la sentencia no contiene ningún análisis sobre cómo las autoridades (funcionarios estatales), a quienes se dirigió la carta de los solicitantes que contenía dicha información sensible, debieron haberla tratado de conformidad con la legislación nacional, o lo que realmente hicieron o no para evitar la divulgación de esa información, que podría dañar potencialmente la dignidad y la reputación de la persona interesada.

En particular, el hecho revelador de que la persona en cuestión admitió que se había "enterado de la carta poco después de que hubiera sido enviada por los solicitantes" (véase el párrafo 15 de la sentencia), es decir, no después de su publicación sino antes, debería haber recibido la debida importancia y no fue así. La mayoría (al igual que los tribunales nacionales) están satisfechos con la afirmación del Gobierno de que "las cartas enviadas a las autoridades en el Estado demandado se filtraban con frecuencia al público antes de que las autoridades pudieran adoptar cualquier medida con respecto a la información recibida" (véase el párrafo 60 de la

juicio). Los terceros intervinientes advirtieron acertadamente de un bajo nivel de protección para los ciudadanos que informaron a las autoridades que "fomentaron la filtración de la información al público en detrimento de la notificación a las autoridades competentes" (véase el párrafo 63 de la sentencia), pero esta advertencia fue desatendida. En cambio, la mayoría se limita a aceptar que "las acusaciones difamatorias de los demandantes... se habían filtrado a la prensa" (véase el párrafo 106 de la sentencia), – y esto en detrimento de los solicitantes, no de las autoridades.

5. La segunda ficción es la inferencia de que los solicitantes no actuaron como mensajeros porque a pesar de que "habían presentado su carta con las palabras 'de acuerdo con nuestra información'... no habían indicado claramente que habían actuado como mensajeros" y, por lo tanto, "se presentaron de manera implícita como poseedores con acceso directo de esa información" y, en consecuencia, "asumieron la responsabilidad de las declaraciones incluidas en su carta" (véase el párrafo 100 de la sentencia). Esto simplemente no es convincente. ¿La conclusión a la que se llega significa que los autores de cartas que informen sobre denuncias a las autoridades ahora deben comenzar con la advertencia explícita de que son "mensajeros" y que expresiones como "de acuerdo con nuestra información" ya no serán suficientes? Es bastante caprichoso exigir que los solicitantes "explícitamente [digan] en la carta que parte de la información que transmitieron a las autoridades había emanado de otras fuentes". Una extraña norma epistolar ha sido introducida por el Tribunal. ¿Pero no es el texto *completo* de la carta lo que debería importar? Y el texto en cuestión contenía las palabras "de acuerdo con nuestra información", lo que significaba que los solicitantes estaban en posesión de cierta información, pero no que fuera su fuente principal. Estas palabras no sugieren en absoluto que tuvieran "acceso directo a esa información". Además, el hecho de que los solicitantes obtuvieran esta información de su acceso directo, o tal vez indirecto, a sus fuentes, carece de relevancia alguna. Es cierto que el tono de la carta mostró que los solicitantes creían plenamente que la información era verdadera. Sin embargo, esto no equivale a que hayan "asumido la responsabilidad de las declaraciones incluidas en su carta".

6. La tercera ficción es que los solicitantes deberían y podrían haber verificado la información que incluyeron en su carta a las autoridades antes de enviarla. Por supuesto, tal verificación hubiera sido lo más deseable. Si los solicitantes hubieran estado, haciendo uso de las palabras del Gobierno, "más vigilantes" (véase el párrafo 59 de la sentencia) y hubieran verificado esa información, cerciorándose de que no era cierta, probablemente no habrían enviado la carta.

El Tribunal de Apelación del Distrito de Brčko y el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina opinaron que la información contenida en la carta *podía* verificarse (véase el párrafo 33 de la sentencia). Respetuosamente estoy en desacuerdo, al menos en parte. De hecho, la información sobre la autora, o "la dama en cuestión", como los solicitantes llamaban a M.S. en su carta, de una entrevista publicada en el semanario *NIN*, se podía verificar (incluso publicándose en otro país, Serbia). Pero no hubiera sido tan fácil verificar la información que sirvió de base para otras acusaciones contra M.S. Por cuestión de principios, es muy difícil verificar la veracidad de los *rumores* como forma muy específica de comunicación social. Hubiera sido aún más difícil para los solicitantes (así como para muchos otros, excepto para las autoridades que probablemente son las únicas en posesión de los medios administrativos necesarios) estar muy "vigilantes" y verificar los rumores en una

sociedad como Bosnia y Herzegovina, que ha sido desgarrada por una larga desconfianza interétnica e incluso conflictos sangrientos, especialmente si esos rumores van – como en el presente caso – al mismo corazón de esta desconfianza. Es fácil concluir que los solicitantes pueden y deben ser culpados por no "hacer esfuerzos razonables" para verificar los rumores (véanse los párrafos 33, 53 y 117 de la sentencia). Pero, en estas circunstancias, ¿qué habría sido más "razonable" para ellos que enviar la información basada en el rumor (que sinceramente consideraron verdadera) a las autoridades para la "reacción apropiada", que, por definición, presuponía su verificación? La mayoría tiene una respuesta a esta pregunta. Dicen que "una ONG que desempeña una función de vigilancia pública... *a menudo dispondrá de mayores medios para verificar y corroborar la veracidad de las críticas* que en el caso de un individuo que informa sobre lo que él o ella ha observado personalmente" (véase el párrafo 87 de la sentencia; énfasis agregado). Esto es cierto en la mayoría de los casos. Pero, ¿puede esta presunción ser correcta y plenamente aplicable a este caso particular? ¿Cuáles exactamente podrían haber sido estos "mayores medios" con respecto a casi todas las acusaciones (es decir, excepto la relacionada con la autoría de la entrevista)? La mayoría no nombran ni siquiera uno. El método empleado por la mayoría en su análisis es dudoso: es la *inducción*. Habiendo dicho correctamente que "la verificación de ese hecho [con respecto a la autoría de una entrevista] previa a informar sobre el mismo no habría requerido ningún esfuerzo particular por parte de los solicitantes" (véase el párrafo 115 de la sentencia), aplican el mismo estándar a *todas las demás alegaciones*. Por ejemplo, afirman que los solicitantes no presentaron... ninguna prueba de que hubieran hecho esfuerzo alguno para *verificar la veracidad de ese rumor* [con respecto al escudo de armas] antes de informar a las autoridades" (véase el párrafo 114 de la sentencia). Sin embargo (y uno no necesita profundizar ni en David Hume ni en Karl Popper), mientras que las inferencias deductivas son ciertas, las inferencias inductivas son solo probables y tienen que estar respaldadas por pruebas adicionales. Por lo tanto – de nuevo – pregunto a la mayoría: ¿con qué precisión se puede verificar la veracidad de los rumores en general, y cómo se puede verificar en un entorno social adverso en particular? La mayoría parece estar satisfecha con la afirmación de que "los solicitantes... estaban obligados por el requisito de verificar la veracidad de las alegaciones presentadas contra M.S. [lo cual es] inherente al Código de Ética y Conducta para las ONG... y debe entenderse en el contexto de las "'responsabilidades' dentro del funcionamiento de las ONG" (véase el párrafo 109 de la sentencia). En primer lugar, aunque los Principios Fundamentales sobre el Estatuto de las Organizaciones No Gubernamentales, a los que la mayoría hace referencia en el contexto de "'responsabilidades' dentro del funcionamiento de las ONG", hablan de "alentar a las ONG a participar en… mecanismos para el diálogo, la consulta y el intercambio"(véanse los párrafos 45 y 86 de la sentencia), el Código de Ética mencionado es posterior al tiempo material, es decir, al momento en que los solicitantes enviaron su carta a las autoridades del distrito de Brčko. Pero lo que es aún más importante es que el hecho de que "los solicitantes fueron percibidos... y, de hecho, actuaran como representantes de los intereses de determinados segmentos de la población" en el distrito de Brčko, en opinión de la mayoría, "aumentó su *deber* de verificar la exactitud de la información antes de informar a las autoridades" (véase el párrafo 109 de la sentencia; énfasis agregado). Estoy de acuerdo en que dicho *deber* fue "incrementado". Esto, sin embargo, no significa que sus *posibilidades* también aumenten. No es imposible que pudieran haber disminuido.

7. La cuarta ficción proviene de las tres primeras y las corona a todas. Es que las alegaciones de los demandantes contra M.S. no fueron equivalentes a una solicitud para que las autoridades verificaran esa información. Es cierto que el tono de la carta de los solicitantes tenía el carácter de un ultimátum. Sin embargo (como ya se indicó en el párrafo 6 anterior), una "reacción apropiada" por parte de las "autoridades competentes" (que también deben haber percibido el dolor que impregna la queja de los solicitantes) presuponía verificar la información recibida de los solicitantes. No se desprende de la información presentada ante el Tribunal que estas autoridades hubieran hecho algo, al menos antes de que la carta se filtrara a los medios de comunicación, a pesar de que la "primera" queja (completamente ignorada por la mayoría) no parece haber sido infundada, ya que el equilibrio interétnico en la composición del comité para la selección del director de la radio en realidad no fue respetado.

8. . En otras circunstancias, habría acogido con satisfacción una sentencia similar, que defiende los derechos de la personalidad. Lamentablemente, las sentencias que defienden los derechos de personalidad contra la difamación son una especie rara en la jurisprudencia del Tribunal. Sin embargo, en las circunstancias específicas del presente caso, es realmente difícil aceptar que los solicitantes fueron responsables de hacer pública la información proporcionada en su carta a las autoridades del Distrito Brčko y del daño causado a M.S. por esta publicidad. Tengo que repetir que esto no es algo que la mayoría declare directamente. Sin embargo, todo el razonamiento de esta sentencia ha sido un ejercicio *implícito por atribución*, un ejercicio en el que *todas y cada una* de las circunstancias objetivas inciertas se han interpretado en detrimento de los solicitantes, menospreciando por lo tanto la expresión de sus preocupaciones por los peligros para el frágil equilibrio interétnico y la paz civil en su problemático país, equiparándoles con insignificantes propagadores de rumores, y degradando a los solicitantes a calumniadores irresponsables y reaccionarios.