

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

5 päivänä toukokuuta 2011¹

1. Unionin tuomioistuinta on pyydetty ottamaan nyt käsiteltävissä asioissa kantaa neuvoston direktiivin 89/552/ETY² 22 a artiklassa säädetyn edellytyksen, jonka mukaan jäsenvaltiossa lähetettävissä televisiolähetyksissä ei saa yllyttää vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella, sisältöön.

2. Bundesverwaltungsgericht (Saksa) haluaa tietää, onko tätä edellytystä tulkittava siten, että se kattaa Saksan kansallisessa oikeudessa säädetyn vaatimuksen, jonka mukaan televisiolähetyksellä ei saada loukata kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta.

3. Tämän kysymyksen tarkoitus perustuu siihen, että direktiivillä käyttöön otetussa järjestelmässä jäsenvaltio voi estää toisten jäsenvaltioiden televisiolähetysten edelleen lähettämisen direktiivissä yhteensovitettuja aloja koskevin perustein ainoastaan direktiivissä säädettyjen poikkeuksellisten edellytysten täytyessä ja sen jälkeen, kun jäsenvaltio on

ilmoittanut Euroopan komissiolle toimenpiteistä, joihin se aikoo ryhtyä.

4. Käsiteltävän kysymyksen taustalla on erään tanskalaisen televisiokanavan lähettämien ohjelmien lähettämisen kieltäminen Saksassa sillä perusteella, että näissä lähetyksissä ylistetään Kurdistanin työväenpuoluetta (PKK) ja loukataan näin ollen Saksan lainsäädännön mukaista kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta, kun taas Tanskan toimivaltaiset viranomaiset olivat arvioineet, että kyseiset lähetykset eivät ole direktiivin 22 a artiklan vastaisia.

5. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa perusteet sille, miksi direktiivin 22 a artiklassa säädetty rotuun tai kansallisuuteen perustuvaan vihaan yllyttämisen kieltö on ymmärrettävä semanttisesta näkökulmasta sillä tavalla, että siinä kielletään myös lähetykset, joissa ylistetään Euroopan unionissa terroristijärjestyksi luokiteltua ryhmää ja jotka voivat siksi aiheuttaa vihamielisiä tai torjuvia reaktioita

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annettu direktiivi 89/552/ETY (EYVL L 298, s. 23), sellaisena kuin se on muutettuna 30.6.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY (EYVL L 202, s. 60; jäljempänä direktiivi).

erilaista etnistä tai kulttuurialkuperää olevien yhteisöjen välillä.

6. Osoitan jäljempänä myös, että tämä tulkinta vastaa parhaiten direktiivin tavoitetta, joka on televisiolähetysten lähettämisen vapauden takaaminen poistamalla ne tämän vapauden rajoitukset, jotka johtuvat yleistä järjestystä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen välisistä eroista, jotka liittyvät syrjintää sisältäviin lähetyksiin.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Direktiivi

7. Direktiivissä lähdetään siitä, että yleisradiolähetystoiminnan harjoittajien toimintaa koskevissa jäsenvaltioiden laeissa on eroja, jotka saattavat estää lähetysten vapaata liikkuvuutta Euroopan yhteisössä, ja että tällaiset rajoitukset on poistettava EY:n perustamis-sopimuksen mukaisesti.³ Direktiivin tavoitteena on siksi tarpeellisen ja riittävän yhdenmukaistamisen saavuttaminen tämän vapaan liikkuvuuden takaamiseksi.⁴

3 – Direktiivin johdanto-osan yhdeksäs ja kymmenes perustelukappale.

4 – Direktiivin johdanto-osan 13. perustelukappale ja direktiivin 97/36 johdanto-osan 44 perustelukappale.

8. Televisiolähetysten vapaa liikkuvuus on direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan myös Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleis-sopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 10 artiklan 1 kappaleen erityisen ilmaus yhteisön oikeudessa.⁵

9. Direktiivi perustuu ”alkuperämaaperiaatteelle”, joka on toinen tapa ilmaista vastavuoroisen tunnustamisen periaate, jonka mukaan direktiivin johdanto-osan 12. perustelukappaleessa todetulla tavalla on tarpeen ja riittävää, että kaikissa televisiolähetyksissä noudatetaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, josta ne ovat peräisin.

10. Direktiivin johdanto-osan 14. ja 15. perustelukappaleessa täsmennetään seuraavaa:

”yhteismarkkinoilla on tarpeen, että kaikissa yhteisöstä peräisin olevissa ja siellä vastaanotettaviksi tarkoitetuissa lähetyksissä, ja erityisesti toisessa jäsenvaltiossa vastaanotettaviksi tarkoitetuissa lähetyksissä noudatettaisiin lähetysten alkuperämaan niitä säännöksiä, joita sovelletaan kyseisessä

5 – Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleessa määrätään seuraavaa: ”Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanraisisiksi.” Kyseisen artiklan ensimmäinen virke on identtinen Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 11 artiklan 1 kohdan kanssa. Kyseiseen 11 artiklaan sisältyy myös 2 kohta, jonka mukaan tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan.

jäsenvaltiossa yleisölle tarkoitettuihin lähetyksiin, sekä tämän direktiivin säännöksiä,

vaatimus, että sen jäsenvaltion, josta lähetykset on peräisin, olisi varmistettava, että lähetykset ovat tämän direktiivin mukaisesti yhteensovitettuna kansallisen lainsäädännön mukaisia, on yhteisön oikeuden mukaan riittävä takaamaan lähetyksen vapaa liikkuvuus ilman, että vastaanottavissa jäsenvaltioissa tulisi suorittaa samoin perustein valvontaa toiseen kertaan; vastaanottava jäsenvaltio voi kuitenkin poikkeustapauksissa ja erityisin edellytyksin väliaikaisesti estää televisiolähetyksen edelleenlähettämisen”.

11. Näissä perustelukappaleissa ilmaistut yhteisön lainsäätäjän tavoitteet toteutetaan seuraavalla tavalla direktiivin normatiivisissa säännöksissä.

12. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että kaikki sen lainkäyttövaltaan kuuluvien lähetystoiminnan harjoittajien lähettämät televisiolähetykset ovat niiden oikeusjärjestyksen sääntöjen mukaisia, joita sovelletaan kyseisessä jäsenvaltiossa yleisölle tarkoitettuihin lähetyksiin.

13. Direktiivin 1 artiklan b alakohdassa määritellään, että lähetystoiminnan harjoittajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, jolla on toimituksellinen vastuu kyseisen artiklan a alakohdassa tarkoitettujen televisio-ohjelmien lähetyksien suunnittelusta ja joka lähettää televisio-ohjelmia tai lähetyttää niitä kolmansien osapuolten toimesta.

14. Direktiivin 2 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvat lähetystoiminnan harjoittajat, jotka ovat sijoittautuneita kyseiseen jäsenvaltioon, eli joiden lähetystoiminnan päätoimipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa ja joiden lähetyksien koskevat toimitukselliset päätökset tehdään kyseisessä jäsenvaltiossa.

15. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on asianmukaisin keinoin ja lainsäädäntönsä mukaisesti varmistettava, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat televisio-ohjelmien harjoittajat tosiasiallisesti noudattavat kyseisen direktiivin säännöksiä.

16. Direktiivin 2 a artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava alueellaan vapaus vastaanottaa toisten jäsenvaltioiden televisiolähetyksiä, eivätkä ne saa rajoittaa lähetyksen edelleen lähettämistä tässä direktiivissä yhteensovitettuja aloja koskevin perustein.

2. Jäsenvaltiot voivat tilapäisesti poiketa 1 kohdasta, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) toisesta jäsenvaltiosta tulevassa televisiolähetyksessä rikotaan ilmiselvästi, törkeästi ja vakavasti 22 artiklan 1 tai 2 kohdan ja/tai 22 a artiklan säännöksiä,

b) lähetystoiminnan harjoittaja on edeltävien 12 kuukauden aikana rikkonut a alakohdassa tarkoitettuja säännöksiä vähintään kaksi kertaa,

c) kyseinen jäsenvaltio on ilmoittanut kirjallisesti televisiolähetystoiminnan harjoittajalle ja komissiolle väitetystä säännösten rikkomisesta ja toimenpiteistä, joita se aikoo toteuttaa, jos tällainen säännösten rikkominen toistuu,

d) neuvotteluissa lähettävän jäsenvaltion ja komission kanssa ei ole päästy sovintoratkaisuun 15 päivän kuluessa c alakohdassa tarkoitettusta ilmoituksesta, ja väitetty säännösten rikkominen jatkuu.

3. Edellä 2 kohta ei rajoita minkään kyseisestä rikkomisesta aiheutuvan menettelyn, oikeussuojakeinon tai seuraamuksen soveltamista jäsenvaltiossa, jonka lainkäyttövaltaan kyseessä oleva lähetystoiminnan harjoittaja kuuluu.”

17. Direktiivin 22 ja 22 a artikla kuuluvat direktiivin V lukuun, jonka otsikko on ”Alaikäisten suojelu ja yleinen järjestys”. Kyseisissä artikloissa säädetään seuraavaa:

”22 artikla

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvien televisiolähetystoiminnan harjoittajien lähetyksissä ei ole ohjelmia, jotka saattaisivat vahingoittaa alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, eikä varsinkaan pornografiaa tai perusteetonta väkivaltaa sisältäviä ohjelmia.

--

22 a artikla

Komissio päättää kahden kuukauden kuluessa siitä, kun sille ilmoitettiin jäsenvaltion toteuttamista toimenpiteistä, ovatko toimenpiteet sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa. Jos päätös on kielteinen, jäsenvaltion on kiireellisesti lopetettava kyseisten toimenpiteiden toteuttaminen.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ohjelmissa ei yllytetä vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella.”

B Kansallinen oikeus

18. Yhdistyksiä koskevista julkisoikeudellisista säännöksistä 5.8.1964 annetun lain (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts)⁶ 3 §:ssä säädetään, että yhdistys voidaan kieltää, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat todenneet päätöksellä, että yhdistyksen tavoitteet tai toiminta ovat rikoslainsäädännön vastaisia tai että yhdistys loukkaa perustuslaillista järjestystä tai kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta.

19. Yhdistyslain 18 §:ssä säädetään yhdistysten, joiden kotipaikka on ulkomailla, kieltämisestä seuraavaa:

”Jos yhdistyksen kotipaikka sijaitsee sen alueen ulkopuolella, jolla tätä lakia sovelletaan, mutta yhdistyksellä on alayhdistyksiä sanotulla alueella, yhdistyksen kieltäminen koskee vain alayhdistyksiä tällä soveltamisalueella. Jos yhdistyksellä ei ole organisaatiota tämän lain soveltamisalueella, kieltö koskee –– yhdistyksen toimintaa tällä soveltamisalueella.”

6 – BGBl. 1964 I, s. 593, sellaisena kuin laki on muutettuna 21.12.2007 annetun lain 6 §:llä (BGBl. 2007 I, s. 3198; jäljempänä yhdistyslaki).

II Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

20. Mesopotamia Broadcast A/S METV (jäljempänä Mesopotamia Broadcast METV) on Tanskan oikeuden mukaan perustettu osake- ja holdingyhtiö, jonka kotipaikka on Tanskassa. Sillä on useita televisiotoimilupia Tanskassa, ja se harjoittaa televisiolähetystoimintaa muun muassa niin ikään Tanskan oikeuden mukaan perustetun osakeyhtiön, Roj TV A/S:n (jäljempänä Roj TV), välityksellä.

21. Pääosin kurdin kielellä tuotettuja Roj TV:n ohjelmia on lähetetty 1.3.2004 lähtien satelliitin välityksellä koko Eurooppaan sekä Lähi-itään, erityisesti Turkkiin. Roj TV tuottaa lähetyksiä VIKO-nimisen tuotantoyhtiön, jonka kotipaikka on Wuppertalissa (Saksassa), kautta sekä omissa tuotantokeskuksissa, jotka sijaitsevat Denderleewissä (Belgiassa).

22. Turkin viranomaiset esittivät vuosina 2006 ja 2007 Tanskan radio- ja televisiokomitealle, joka on toimivaltainen direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen paikallisten säännösten soveltamisessa, valituksia, joissa väitettiin, että Roj TV edistää lähetyksillään Euroopan unionissa terroristijärjestöksi luokitellun PKK:n tavoitteita.

23. Kyseinen komitea katsoi 3.5.2007 ja 23.4.2008 tekemissään päätöksissä, ettei Roj TV ollut rikkonut direktiivin 22 ja 22 a

artiklan täytäntöönpanemiseksi Tanskassa annettuja säännöksiä. Kyseisen komitean mukaan valitusten kohteena olevissa otteissa Roj TV:n ohjelmasta ei yllytetä vihaan rodun, kansallisuuden tai uskonnon perusteella. Kyseisissä ohjelmissa välitetään tietoa, uutisia ja mielipiteitä osana uutis- ja keskusteluohjelmia. Väkivaltaisuuksista lähetetyt kuvat kuvastivat Turkin yhteiskunnassa ja kurdi-alueilla tosiasiallisesti esiintyvää väkivaltaa.

24. Saksan liittovaltion sisäasiainministeriö kielsi 13.6.2008 tekemässään päätöksessä Mesopotamia Broadcast METV:tä harjoittamasta toimintaa Roj TV:n välityksellä yhdistyslain soveltamisalalla. Ministeriö määräsi myös Roj TV:lle toimintakiellon.

25. Saksan liittovaltion sisäasiainministeriö perusteli näitä kieltoja muun muassa sillä, että Roj TV:n lähetyksissä hyväksyttiin turvautuminen väkivaltaan PKK:n poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja turkkilaisten ja kurdien välisissä suhteissa, minkä vuoksi niillä loukattiin yhdistyslaissa tarkoitettua kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta.

26. Mesopotamia Broadcast METV sekä Roj TV ovat riitauttaneet nämä kieltopäätökset Bundesverwaltungsgerichtissä.

27. Pääasioiden oikeudenkäyntien kantajat katsovat, että niiden rajatylittävä toiminta

televisioalalla kuuluu direktiivin soveltamisalaan ja että direktiivin nojalla ainoastaan Tanskan kuningaskunta, jonka alueelle ne ovat sijoittautuneet, voi valvoa tätä toimintaa.

28. Bundesverwaltungsgericht toteaa ennakkoratkaisun pyytämistä koskevassa päätöksessään, että Mesopotamia Broadcast METV:n Roj TV:n välityksellä lähettämässä ohjelmissa tosiasiallisesti ylistetään PKK:n aseellista taistelua Turkin tasavaltaa vastaan ja että ne kuuluvat siksi kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatteen loukkaamista koskevan yhdistyslaissa säädetyn kiellon alaan.

29. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että kyseisen lain perusteella tätä kieltoperustetta voidaan soveltaa, kun jokin ryhmä tukee ryhmittymää, joka vaikuttaa kansojen rauhanomaiseen rinnakkaiseloon väkivaltaa käyttämällä.

30. Kansallinen tuomioistuin toteaa kuitenkin, että direktiivin nojalla jäsenvaltiolla ei ole oikeutta kieltää toisen jäsenvaltion lähetysten edelleenlähettämistä direktiivissä yhteensovittuja aloja koskevin perustein.

31. Siksi Bundesverwaltungsgericht on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle kyseisissä kahdessa asiassa seuraavan kysymyksen: ”kuuluuko sellaisen kansallisen säännöksen soveltaminen, jonka

nojalla kansojen välistä yhteisymmärrystä koskevan periaatteen loukkaamisesta määrätään yhdistyksen toimintakielto -- direktiivillä -- yhteensovitettuun alaan, jolloin kyseistä säännöstä ei direktiivin 2 a artiklan nojalla voitaisi soveltaa, ja jos kuuluu, millä edellytyksillä?"

32. Asiat yhdistettiin 3.8.2010 annetulla määräyksellä.

III Arviointi

A Alustavia huomioita

33. Ennen kuin tarkastellaan esitettyä kysymystä, on tarpeen täsmentää sen tarkoitus.

34. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ja osapuolten istunnon aikana esittämistä selvityksistä ilmenee, Saksan viranomaisten toteuttamat riidanalaiset toimenpiteet merkitsevät Roj TV:n kaiken toiminnan kieltämistä Saksassa sekä tämän yhtiön Tanskassa lähettämien televisiolähetysten julkisen edelleenlähettämisen kieltämistä kyseisen valtion alueella.

35. Mesopotamia Broadcast METV:llä, joka harjoittaa toimintaa Roj TV:n välityksellä, on oikeus vedota Saksan toimivaltaisista

viranomaisia vastaan direktiivin säännöksiin, joiden tarkoituksena on yhtiön televisiolähetysten vapaan liikkuvuuden takaaminen.

36. Kansallinen tuomioistuin on määritellyt kyseisen tanskalaisen yhtiön direktiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetuksi lähetystoiminnan harjoittajaksi, joka lähettää yleisön vastaanotettavaksi tarkoitettuja televisio-ohjelmia direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla ja joka kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 ja 3 kohdan säännösten mukaan kuuluu Tanskan kuningaskunnan lainkäyttövaltaan, sillä sen keskusjohto sijaitsee tai sen lähetyksiaikoja koskevat päätökset tehdään kyseisen jäsenvaltion alueella.

37. Kansallinen tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että toisin kuin Saksan viranomaiset ovat katsoneet, asiakirja-aineistosta ei ilmene, että kyseisen yhtiön toiminta kohdistuisi kokonaan tai pääasiallisesti Saksaan. Kyseinen tuomioistuin on todennut, että Roj TV lähettää lähetyksiä koko Länsi-Euroopassa sekä Lähi-idässä eikä ainoastaan Saksassa asuville kurdeille.

38. Saksan viranomaisilla ei siksi ole ollut riittäviä perusteita Mesopotamia Broadcast METV:n rinnastamiseksi kansalliseen lähetystoiminnan harjoittajaan direktiivin 97/36

johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetun oikeuskäytännön perusteella.⁷

39. Siksi kyseisellä yhtiöllä on oikeus vedota direktiivin 2 a artiklaan, jonka nojalla jäsenvaltio, kuten Saksan liittotasavalta, ei voi estää kyseisen yhtiön Roj TV -kanavansa välityksellä lähettämien televisiolähetysten edelleenlähettämistä direktiivissä yhteensovitettuja aloja koskevin perustein, eli käsiteltävissä asioissa sillä perusteella, että niissä yllytetään vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella.

40. Direktiivillä käyttöön otetussa järjestelmässä ja direktiivin johdanto-osan 15. perustelukappaleessa todetulla tavalla jäsenvaltion, josta lähetys on peräisin, valvontaa, joka kohdistuu sen lainkäyttövaltaan kuuluvien lähetystoiminnan harjoittajien lähettämiin televisiolähetysiin, pidetään riittävänä direktiivin edellytysten, kuten sen 22 a artiklassa todettujen edellytysten, toteutumisen takaamiseksi. Vastaanottavilla jäsenvaltioilla

ei ole oikeutta suorittaa näiden edellytysten toteutumisen valvontaa toiseen kertaan.

41. Tämän järjestelmän mukaan vastaanotettava jäsenvaltio, joka arvioi kyseisten edellytysten toteutumista eri tavalla, voi ainoastaan toimia noudattaen direktiivin 2 a artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä, jonka mukaan kyseisen jäsenvaltion on muun muassa ilmoitettava kyseiselle lähetystoiminnan harjoittajalle sekä komissiolle toimenpiteistä, joita se aikoo toteuttaa, ja jonka mukaan tämä toimitin voi vaatia kyseistä jäsenvaltiota pidättäytymään näistä toimenpiteistä silloin, kun ei ole päästy sovintoratkaisuun ja nämä toimenpiteet toteutetaan.

42. Kuten direktiivin 2 a artiklan 1 kohdassa kuitenkin todetaan, vastaanottavan jäsenvaltion suorittama valvonta toiseen kertaan on kiellettyä ainoastaan direktiivin yhteensovitettuja aloja koskevin perustein. Toisin sanoen vastaanottavien jäsenvaltioiden toiseen kertaan suorittaman valvonnan kieltö koskee ainoastaan tilanteita, joissa jäsenvaltion, josta lähetys on peräisin, on suoritettava tämä valvonta. Kuten oikeuskäytännössä on todettu useaan kertaan, direktiivissä ei säädetä direktiivin kattamia aloja koskevien säännösten täydellisestä yhdenmukaistamisesta.⁸

⁷ – Kyseisessä 14 perustelukappaleessa todetaan, että yhteisöjen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiolla on edelleen oikeus ryhtyä toimiin sellaista toiseen jäsenvaltion sijoittautunutta televisioyhtiötä vastaan, jonka toiminta kohdistuu kokonaan tai pääasiallisesti ensin mainittuun jäsenvaltioon, jos sijoittautumisen tarkoitus on ollut välttää lainsäädäntöä, joka koskisi yhtiötä, jos se olisi sijoittautunut ensiksi mainitun jäsenvaltion alueelle. Kyseisen perustelukappaleen alaviitteessä mainitaan asia 33/74, van Binsbergen, tuomio 3.12.1974 (Kok., s. 1299) ja asia C-23/93, TV 10, tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4795).

43. Tästä syystä kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, voidaanko Saksan yhdistyslaissa

⁸ – Asia C-222/07, UTECA, tuomio 5.3.2009 (Kok., s. I-1407, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

säädetyin kaltaisena kiellona, jossa sallitaan kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta loukkaavien televisiolähetysten kieltäminen, katsoa jo sisältyvän direktiivin 22 a artiklassa todettuun velvoitteeseen, jonka mukaan tällaisissa lähetyksissä ei saada yllyttää vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella.

44. Kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen annettavan vastauksen merkitys on siksi hyvin selvä.

45. Kysymyksenä on, saivatko Saksan viranomaiset kieltää yksipuolisesti kyseisten lähetysten edelleenlähettämisen vai olisiko niiden pitänyt noudattaa direktiivin 2 a artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.

46. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan näiden viranomaisten Mesopotamia Broadcast METV:n lähetysiin kohdistamat toimenpiteet kuuluvat palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen sääntöjen soveltamisalaan. Kansallisen tuomioistuimen on tällöin tutkittava, onko pääasioiden oikeudenkäynnissä riitautetuilla kielloilla hyväksyttävä peruste ja ovatko ne oikeassa suhteessa tähän tavoitteeseen nähden.

47. Tässä yhteydessä ei voida vakavasti riitauttaa sitä, että jäsenvaltio, jonka alueella

asuu yhdessä laajoja turkkilaisten ja kurdien yhteisöjä, voi laillisesti arvioida, että televisiolähetykset, joissa ylistetään PKK:ta, jonka Euroopan unionin neuvosto on luokitellut terroristijärjestöksi,⁹ voivat vahingoittaa yleistä järjestystä. Tällöin on niin ikään kansallisen tuomioistuimen tehtävänä arvioida, onko kyseisissä kielloissa kyse johdonmukaisesta ja järjestelmällisestä toiminnasta yleisen järjestyksen suojaamiseksi ja ovatko ne oikeasuhteisia.

48. Toisen vaihtoehdon mukaan Saksan viranomaisten yksipuolisen toiminnan on katsottava olevan direktiivin vastaista. Tätä direktiivin 22 a artiklan tulkintaa ei kuitenkaan pidä ymmärtää sillä tavalla, että lähetykset, joilla loukataan kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta Saksan oikeuden mukaan, voitaisiin lähettää vapaasti jäsenvaltioissa.

9 – Neuvosto hyväksyi Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) täytäntöön panemiseksi 27.12.2001 yhteisen kannan 2001/931/YUTP erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi (EYVL L 344, s. 93). Yhteiseen kantaan 2001/931 sisältyvä liite, johon sisältyy luettelo ”terroritekoihin sekaantuneista henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä”. PKK lisättiin tähän luetteloon neuvoston 2.5.2002 hyväksymällä yhteisellä kannalla 2002/340/YUTP (EYVL L 116, s. 75). Kyseinen järjestö on tämän jälkeen pidetty luettelossa neuvoston myöhemmillä yhteisillä kannoilla, viimeksi 12.7.2010 annettulla neuvoston päätöksellä 2010/386/YUTP niitä henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä koskevan luettelon ajantasaistamisesta, joihin sovelletaan erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi hyväksytyin yhteisen kannan 2001/931/YUTP 2, 3 ja 4 artiklaa (EUVL L 178, s. 28). PKK on myös lisätty tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta ja päätöksen 2001/927/EY kumoamisesta 2.5.2002 annettulla neuvoston päätöksellä 2002/334/EY (EYVL L 116, s. 33).

49. On täsmennettävä, että tämä tulkinta on ymmärrettävä sillä tavalla, että jäsenvaltion, josta lähetys on peräisin ja jonka on varmistettava, että sen lainkäyttövaltaan kuuluvien lähetystoiminnan harjoittajien lähetyksissä noudatetaan direktiivin 22 a artiklan edellytyksiä, on tutkittava, että näillä lähetyksillä ei loukata kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta.

50. Sen, että direktiivin 22 a artiklan 2 kohdassa säädetty menettely on kyseisessä 22 a artiklassa säädettyjen edellytysten noudattamista eri tavalla arvioivien jäsenvaltioiden ainoa toimimismahdollisuus, on muistettava johtuvan ainoastaan siitä, että jäsenvaltion, josta lähetys on peräisin, oletetaan suorittaneen tämän valvonnan.

51. Käsiteltävien asioiden tarkoituksena ei siksi ole direktiivin 22 a artiklassa todetun sananvapauden rajoituksen sisällön täsmentäminen. On riidatonta, että perusoikeuskirjan 11 artiklassa todettu sananvapautta koskeva perusoikeus on pääsääntö ja että tähän pääsääntöön kohdistuvia direktiivin 22 a artiklassa säädettyjen kaltaisia rajoituksia on tulkittava suppeasti.

52. Nyt käsiteltävien asioiden tarkoituksena on määrittää, kuinka laajaan toimivallan siirtoon yleisen järjestyksen turvaamiseksi jäsenvaltiot ovat direktiivin 22 a artiklassa halunneet suostua.

53. Ehdotan, että unionin tuomioistuin tarkastelee Bundesverwaltungsgerichtin esittämää kysymystä näiden seikkojen perusteella.

B Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

54. Kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, kattaako direktiivin 22 a artiklan soveltamisala lähetykset, jotka voivat vahingoittaa yhteisymmärrystä Saksassa asuvien turkki-laista ja kurdialkuperää olevien yhteisöjen välillä, koska niissä ylistetään PKK:ta.

55. Kyseinen tuomioistuin tiedustelee näin ollen, onko direktiivin 22 a artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että televisiolähetyksissä ei yllytetä vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella, tulkittava sillä tavalla, että siinä kielletään myös lähetykset, jotka voivat aiheuttaa vihamielisiä tai torjuvia reaktioita erilaista etnistä tai kulttuurialkuperää olevien yhteisöjen välillä siksi, että lähetyksissä ylistetään unionissa terroristijärjestöksi luokiteltua ryhmää.

56. Kansallisella tuomioistuimella on seuraavilla perusteilla epäilyksiä siitä, voidaanko tähän kysymykseen vastata myöntävästi.

57. Kyseinen tuomioistuin katsoo yhtäältä, että direktiivin 22 a artiklassa säädetty edellytys, toisin kuin kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatteen loukkaamisen käsite, joka kytkeytyy objektiivisen oikeuden yleiseen periaatteeseen, perustuu edellytyksen sanamuodon perusteella subjektiivisiin seikkoihin eli yksilöllisiin piirteisiin, jotka johtavat poissulkemiseen.

58. Kun direktiivin 22 a artiklassa toisaalta viitataan vihaan yllyttämiseen, siihen sisältyy intensiivisempi viesti kuin pelkkä kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittaminen.

59. Lopuksi tuomioistuin on todennut, että erot turkkilaisten ja kurdien välillä ovat ennen kaikkia etnisiä ja kulttuuriin liittyviä eivätkä koske rotua tai kansallisuutta.

60. En yhdy kansallisen tuomioistuimen esittämiin varauksiin. Kuten komissio on todennut ja toisin kuin Mesopotamia Broadcast METV ja Saksan ja Ranskan hallitus katsovat, katson, että direktiivin 22 a artiklassa säädetyn kiellon perustetta voidaan soveltaa läheyyteen, jolla loukataan kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta, sellaisena kuin tämä käsite on määritelty Saksan oikeudessa.

61. Perustan analyysini seuraaviin näkököhtiin.

62. On todettava aivan ensiksi, että direktiiviin ei sisälly sen 22 a artiklaan sisältyvien termien määritelmää.

63. En myöskään löydä merkityksellisiä ohjeita direktiivin valmisteluasiakirjoista. Direktiivin 89/552, jonka 22 artiklan toiseen kohtaan käsiteltävän direktiivin 22 a artiklassa todettu edellytys sisältyy, valmisteluasiakirjoihin ei sisälly kyseisen edellytyksen laajuutta koskevia seikkoja. Direktiivin 97/36 valmisteluasiakirjoissa puolestaan vahvistetaan ainoastaan, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut säätää direktiivin 22 a artiklassa kielteperusteesta, joka perustuu yleiseen järjestykseen ja joka on erotettava perusteista, jotka koskevat erityisesti alaikäisten suojelua.¹⁰

64. Oikeuskäytännön mukaan direktiivin 22 a artiklan laajuus on siksi määriteltävä sen merkityksen mukaan, joka artiklan termeillä

10 – Direktiivillä 97/36 tehtyjen muutoksien perustelumui-tiossa todetaan seuraavaa: ”vanha 22 artikla on jaettu kahtia yleistä järjestystä koskevan säännöksen ymmärtämisen helpottamiseksi. Sen soveltamisala on nimittäin laajempi kuin alaikäisten suojelu, ja sen tarkoituksena on myös suojella aikuisia ohjelmilta, jotka voivat vahingoittaa heidän fyysistä, moraalista tai henkistä koskemattomuuttaan.” Ks. direktiivin 89/552 soveltamiskertomus ja ehdotus Euroopan parlamen-tin ja neuvoston direktiiviksi televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräys-ten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta (KOM(95) 86 lopullinen, s. 45).

on yleiskielessä ottamalla huomioon artiklalla käyttöön otettu järjestelmä ja sillä tavoitellut päämäärät.¹¹

65. On muistettava, että direktiivin 22 a artiklassa säädetään, että lähetyksissä ei saada yllyttää vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella. Kyseisessä säännöksessä todettua kieltoa sovelletaan siksi lähetykseen ainoastaan, jos tämä lähetykset täyttää samanaikaisesti seuraavat kaksi edellytystä, toisin sanoen ensiksi, että siinä yllytetään vihaan, ja toiseksi, että tämä viha perustuu johonkin mainituista perusteista.

66. Sanoista ”yllyttää” ja ”viha” on aivan ensiksi todettava, että niistä ensimmäinen merkitsee yleiskielessä toimintaa, jonka tarkoituksena on muokata käyttäytymistä, ja toinen väkivaltaista tunnetta, joka saa haluamaan paha jollekulle ja nauttimaan tälle aiheutuva pahasta.¹²

67. Toisin kuin kansallinen tuomioistuin katsoo, en löydä näistä määritelmistä perusteita sille, että vihaan yllyttämisen käsitteellä voitaisiin katsoa olevan merkittävästi erilainen

sisältö kuin kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamisella. Yllyttäminen vihaan merkitsee juuri pyrkimystä luoda vihamielisyyden tai torjumisen tunne, joka kohdistuu toiseen ja jonka vuoksi henkilö, jolla on tämä tunne, ei enää pysty elämään harmoniassa tämän toisen henkilön kanssa eli tulemaan tämän kanssa toimeen.

68. On myös todettava, että olisi vastoin sananvapauden perusoikeutta antaa kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamisen käsitteelle laajempi sisältö sillä tavalla, että sen katsottaisiin kattavan viestit, jotka eivät voi yllyttää suvaitsemattomuuden tunteeseen. Toisin sanoen – ja kuten myös perusoikeuskirjan 54 artiklasta seuraa – perusoikeuskirjan 11 artiklassa taattu sananvapaus ei ole voimassa enää silloin, kun viestillä vahingoitetaan kyseisessä perusoikeuskirjassa tunnustettuja muita periaatteita ja perusoikeuksia, kuten ihmisarvon suojelua ja syrjintäkiellon periaatetta.

69. Mielestäni vihaan yllyttämisen ja kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamisen käsitteet viittaavat näin ollen samantyyppiseen käytökseen.

70. Direktiivin 22 a artiklaan sisältyvien rodun ja kansallisuuden käsitteistä on todettava, että myöskään niitä ei käsitykseni mukaan

11 – Asia C-336/03, *easyCar*, tuomio 10.3.2005 (Kok., s. I-1947, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin).

12 – Ks. *Nouveau Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Nämä määritelmät vastaavat myös direktiivin 22 a artiklan toisintoja espanjaksi (*incitación al odio*), saksaksi (*zu Haß aufstacheln*), kreikaksi (*καμία παρότρυνση σε μίσος*), englanniksi (*incitement to hatred*), italiksi (*incitamento all'odio*), hollanniksi (*geen enkele aansporing tot haat*) ja portugaliaksi (*incitamento ao ódio*).

voi ymmärtää kansallisen tuomioistuimen tarkoittamalla suppealla tavalla eli siten, että niissä ei tarkoitettaisi etnisiä tai kulttuuriin liittyviä erilaisuuksia, kuten sellaisia, joita voi olla kurdien ja turkkilaisten välillä.

jaottelun eri luokkiin ja yhden tai useamman heistä määrittelemisen luonnostaan ylempi- tai alempiarvoiseksi kuin muut.

71. Kuten komissio on aiheellisesti korostanut, sanalla ”rotu” ei ihmisistä puhuttaessa ole tieteellistä objektiivista sisältöä. Sitä ei siksi voida määritellä. Se ei nimittäin vastaa mitään geneettiseen tekijään, vereen tai muuhun seikkaan liittyvää kriteeriä. Se viittaa yleiskielessä pikemminkin näkyviin kokonaisvaltaisiin ominaisuuksiin, jotka ovat luonteeltaan suhteellisia ja osittaisia, kuten ihonväriin. Unionin oikeudessa, kuten neuvoston direktiivin 2000/43/EY¹³ johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa nimenomaisesti todetaan, ei hyväksytä teorioita, jotka pyrkivät osoittamaan, että on olemassa toisistaan erillisiä ihmisrotuja.

73. Siksi neuvoston direktiivissä 2004/83/EY,¹⁴ jossa määritetään jäsenvaltioille yhteiset perusteet suojelua tarvitsevien kansalaisuudettomien henkilöiden tai kolmansien maiden kansalaisten määrittelemiseksi, rodun käsitteeseen kuuluvat direktiivin 10 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ”erityisesti ihonväri, syntyperä tai kuuluminen tiettyyn etniseen ryhmään”. Saman ajatuksen mukaisesti direktiivin 2004/83 10 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että kansallisuuden käsitettä ei pidä ymmärtää ainoastaan tietyn valtion kansalaisuudeksi tai kansalaisuudettomuudeksi, vaan se käsittää erityisesti kuulumisen tiettyyn ryhmään, jota yhdistävät kulttuuri, etniset piirteet, kieli, sama maantieteellinen tai poliittinen alkuperä tai sen yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön.

72. Kun yhteisön lainsäätäjä on kieltänyt kaikenlaisen yllyttämisen vihaan rodun perusteella, se viittaa mielestäni näin ollen syrjinnän muotoihin, jotka perustuvat kriteerille, joka kyseisen lainsäätäjän tuomitsemien teorioiden mukaan mahdollistaisi ihmisten

74. Katson siksi, että sitä seikkaa, että yhteisön lainsäätäjä mainitsi direktiivin 22 a artiklassa syrjinnän perusteena ainoastaan rodun

13 – Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annettu direktiivi (EYVL L 180, s. 22).

14 – Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu direktiivi (EUVL L 304, s. 12).

ja kansallisuuden, kun taas useissa muissa säädöksissä¹⁵ etninen alkuperä on lisätty nimenomaisesti näihin kahteen kriteeriin, ei voida tulkita siten, että etniseen alkuperään perustuva syrjintä olisi direktiivissä yhteensovitetuilla aloilla¹⁶ haluttu jättää soveltamisalan ulkopuolelle.

sisältöä eikä sillä ole tarkoitus laajentaa sen soveltamisalaa.¹⁷

75. Mielestäni se, että näiden lisäksi myös etnisen alkuperän käsite mainitaan muissa säädöksissä, joissa käsitellään alkuperään perustuvaa syrjintää, ainoastaan osoittaa ja selittää rotuun perustuvan syrjinnän käsitteen

76. Lopuksi on todettava, että en myöskään löydä direktiivin 22 a artiklan sanamuodosta mitään sellaista, mikä vakuuttavasti puoltaisi kansallisen tuomioistuimen tarkoittamaa tulkintaa, jonka mukaan tässä artiklassa käsitellään ainoastaan syrjintää, joka perustuu subjektiivisille kriteereille, eikä lähetyskiä, jotka voivat vahingoittaa yleistä turvallisuutta.

77. On kyllä totta, että kun direktiivin 22 a artiklassa kielletään lähetykset, joiden sisältö on syrjivä, tarkoituksena on ihmisyhteyden suojeleminen. Mikään artiklan sisällössä ei kuitenkaan oikeuta tekemään eroa syrjivien lähetysten välillä sen perusteella, mikä niiden vaikutus on yleiseen järjestykseen.

15 – Ks. mm. EY 13 artikla, jossa määrätään seuraavaa: ”Neuvosto voi -- toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi”. Ks. myös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisestä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehdyn neuvoston puhtapäätöksen 2002/584/YOS (EYVL L 190, s. 1) johdanto-osan 12 perustelukappale, jonka mukaan on kieltäydyttävä luovuttamasta henkilöä, ”jos on objektiivisia perusteita katsoa, että eurooppalainen pidätysmääräys on annettu henkilön asettamiseksi syytteeseen tai rankaisemiseksi hänen sukupuolensa, rotunsa, uskontonsa, etnisen alkuperänsä, kansallisuutensa, kielensä, poliittisen mielipiteensä tai sukupuolisen suuntautumisensa perusteella”.

16 – Tätä analyysiä tukee myös Euroopan yleissopimus rajat ylittävistä televisiolähetyksistä, johon direktiivin 89/552 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa viitataan ja jonka 7 artiklassa määrätään, että ohjelmat eivät saa yllyttää rotuvihaan. Suosituksen n° R (97) 20, jonka ministerikomitea on antanut jäsenvaltioille ”vihapuheesta”, johon viitataan kyseisen sopimuksen selittävässä kertomuksessa, mukaan vihapuheen käsitteen on ymmärrettävä käsittävän kaikki ilmaisen muodot, joilla levitetään, kannustetaan, edistetään tai oikeutetaan vihapuhetta, muukalaisvastaisuutta, antisemitismiiä tai muita vihan muotoja, jotka perustuvat suvaitsemattomuudelle, mukaan luettuna suvaitsemattomuus, joka ilmenee aggressiivisena nationalismina tai etno-keskeisyytenä, syrjintänä ja vihamielisyytenä vähemmistöjä, maahanmuuttajia ja maahanmuuttotauksia henkilöitä kohtaan.

17 – On mahdollista löytää vielä yksityiskohtaisempia muotoiluja, esimerkiksi perusoikeuskirjan 21 artikla, jossa todetaan seuraavaa: ”Kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan.” Tämä muotoilu toistetaan muun muassa Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77, ja oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35; EUVL 2005, L 197, s. 34 ja EUVL 2007, L 204, s. 28) johdanto-osan viimeisen perustelukappaleen lähes identtisesti sanamuodossa. Direktiivin 22 a artiklan kaltaista suppeampaa muotoilua käytetään kuitenkin edelleen esimerkiksi tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköisestä kaupankäynnistä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY (”Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä”) (EYVL L 178, s. 1) 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdan ensimmäisessä luettelukohdassa.

Ranskankielisessä toisinnossa käytetystä sanasta "aucune" voidaan päinvastoin päätellä, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut kieltää kaikki lähetykset, jotka sisältävät yllyttämistä vihaan rodun ja kansallisuuden perusteella riippumatta niiden mahdollisista vaikutuksista yleiseen järjestykseen.¹⁸

78. Mielestäni direktiivin 22 a artiklan semanttinen analyysi kallistuu siksi komission puolustaman tulkinnan puoleen. Tätä käsitystä tukee direktiivin systematiikka ja tavoitteet.

79. Kuten edellä on todettu, direktiivin tavoitteena on televisiolähetysten vapaan liikkuvuuden turvaaminen. Tämä vapaa liikkuvuus pannaan direktiivissä täytäntöön seuraavilla

18 – Tarkoitukseni ei ole korvata kansallisen tuomioistuimen arviota direktiivin 22 a artiklan saksankielisestä merkityksestä omalla arviollani. Arviotani voidaan mielestäni kuitenkin soveltaa kyseisen artiklan espanjankieliseen (Los Estados miembros velarán por que las emisiones no contengan ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad), kreikankieliseen (Άρθρο 22αΤα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι εκπομπές να μην περιλαμβάνουν καμία παράτρηση σε μίσος λόγω διαφορών φυλής, φύλου, θρησκείας ή ιθαγένειας), englanninkieliseen (Member States shall ensure that broadcasts do not contain any incitement to hatred on grounds of race, sex, religion or nationality), italiantieliseen (Gli Stati membri fanno sì che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità), hollanninkieliseen (De lidstaten dragen er zorg voor dat uitzendingen geen enkele aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit bevatten) ja portugalinkieliseen (Os Estados-membros assegurarão que as emissões não contenham qualquer incitamento ao ódio por razões de raça, sexo, religião ou nacionalidade) toisintoon.

kahdella toimenpiteellä, eli yhtäältä ohjelmien sisältöön kohdistuvien tarpeellisten vähimmäisedellytysten yhdenmukaistamisella ja toisaalta periaatteella, jonka mukaan jäsenvaltion, josta lähetykset on peräisin, suorittama näiden edellytysten noudattamisen valvonta tunnustetaan kaikissa jäsenvaltioissa.

80. Televisiolähetysten vapaa liikkuvuus voidaan turvata täysin ainoastaan, jos direktiivissä asetettujen vähimmäisedellytysten sisältö ja ulottuvuus on määritelty selvästi. Lähetystoiminnan harjoittajien oikeusturva riippuu näiden edellytysten selvydestä, ja näiden toimijoiden on voitava tunnistaa tarkasti jäsenvaltion, johon ne ovat sijoittautuneet, suorittaman valvonnan vaikutukset verrattuna vastaanottaville jäsenvaltioille jätettyyn toimivaltaan.

81. Yhteisön lainsäätäjä on määrittänyt direktiivin 22 ja 22 a artiklassa tarpeelliset vähimmäisnormit alaikäisten ja yleisen järjestyksen suojelemiseksi.

82. On totta, että 22 a artiklassa ei toteuteta täydellistä yhdenmukaistamista sellaisten lähetysten rajoitusten osalta, jotka voidaan oikeuttaa yleisen järjestyksen perusteella. Toisin kuin esimerkiksi Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa,¹⁹ siinä käsitellään ainoastaan syrjiviä lähetyksiä.

ainoastaan ihmisarvoa, ja sellaisten lähetysten välillä, joilla voidaan lisäksi vahingoittaa jäsenvaltion sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

83. On kuitenkin niin, että direktiivin tarkoitus ja siinä käyttöön otettu järjestelmä ovat periaatteessa esteenä sille, että televisiölähetysten syrjimättömän luonteen valvonta jaettaisiin jäsenvaltion, josta lähetys on peräisin, ja vastaanottavien jäsenvaltioiden välillä. Tällainen jakaminen olisi yhteensopiva oikeusturvan periaatteen kanssa ainoastaan, jos se voitaisiin toteuttaa tarkkojen ja helposti sovellettavien kriteerien perusteella.

85. Direktiivin tavoite, johon sen 22 a artiklassa säädetyllä yhdenmukaistamisella pyritään, johtaa mielestäni siihen, että käsitettä vihaan yllyttämisestä rodun ja kansallisuuden perusteella on tulkittava laajasti siten, että se käsittää myös lähetykset, joilla voidaan vahingoittaa etnisesti tai kulttuuriltaan erilaisten yhteisöjen, kuten Saksassa elävien kurdi- ja turkkilaisyhteisöjen, välistä yhteisymmärrystä.

84. Kuten olen todennut, rodun käsitettä ei kuitenkaan ole olemassa unionin oikeudessa, joten olisi vaikeaa erotella selvästi yllyttäminen vihaan rodun perusteella, mistä säädetään direktiivin 22 a artiklassa, yllyttämisestä vihaan etnisillä syillä, jotka olisivat edelleen kunkin jäsenvaltion toimivallan alaisia. Olisi niin ikään hyvin vaikeaa tehdä tarkka rajausta sellaisten lähetysten välillä, joilla loukataan

86. Olen hyvin tietoinen siitä, että tällainen tulkinta lopulta johtaa jäsenvaltioiden toimivallan merkittävään luovuttamiseen. Televisiolähetysten syrjivän luonteen arviointi voi pätevistä syistä vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. On lisäksi todettava, että yleisen järjestyksen takaaminen omalla alueellaan on lopulta kunkin jäsenvaltion velvollisuutena ja vastuulla. Lopuksi televisiölähetysten, joissa yllytetään vihaan etnisesti tai kulttuuriltaan erilaisten yhteisöjen välillä, vaikutukset yleiseen järjestykseen riippuvat selvästi tällaisten

19 – Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että sananvapaus voidaan asettaa sellaisten rajoitusten alaiseksi, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa "kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovalian ja puolueettomuuden varmistamiseksi".

yhteisöjen läsnäolosta valtion alueella, ja jäsenvaltioilla on täysi oikeus tehdä kaikkensa, että kolmansissa valtioissa olemassa olevia konflikteja ei tuoda niiden alueelle.

87. En kuitenkaan usko seuraavista syistä, että näillä argumenteilla voidaan perustella direktiivin 22 a artiklan suppeaa tulkintaa.

88. Yhdenmukaistetun normin tavoite on ensiksikin juuri olla sama kaikille jäsenvaltioille, jotta kukin jäsenvaltioista voi näin ollen soveltaa sitä. Kuten olen todennut edellä, tilanteessa, jossa unionin tuomioistuin toteaa, että direktiivin 22 a artikla on esteenä kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta loukkaavien lähetysten lähettämiseksi, jäsenvaltion, jonka lainkäyttövaltaan kyseinen lähetystoiminnan harjoittaja kuuluu, viranomaisten on siksi valvottava tämän edellytyksen noudattamista riippumatta siitä, onko tämän jäsenvaltion alueella kyseisiä etnisiä tai kulttuuriyhteisöjä.

89. Direktiivin 22 a artiklassa lausutun kiellon soveltaminen ei nimittäin riipu niinkään kyseisen lähetysten mahdollisista vaikutuksista jäsenvaltiossa, josta lähetys on peräisin, tai jossain jäsenvaltiossa erityisesti, vaan ainoastaan kyseisessä säännöksessä todettujen kahden edellytyksen, eli vihaan yllyttämisen ja rotuun ja kansallisuuteen perustuvien syiden, täyttymisestä.

90. Toiseksi on todettava, että jäsenvaltio, joka katsoisi, että toisen jäsenvaltion lähetykset eivät noudata direktiivin 22 a artiklassa todettuja edellytyksiä, ei ole täysin ilman toimintamahdollisuuksia. Tällainen jäsenvaltio

voi turvautua, kuten edellä on todettu, direktiivin 2 a artiklan 2 kohdassa säädettyyn menettelyyn, jonka mukaan se voi kyseisessä säännöksessä mainituilla edellytyksillä kohdistaa rajoittavia toimenpiteitä tällaisiin lähetyksiin.

91. Tämä tae, joka vastaanottavilla jäsenvaltioilla näin ollen on ja jonka tavoitteena on sovittaa parhaiten yhteen sananvapautta koskevan perusoikeuden käyttäminen ja jäsenvaltioiden niin ikään legitimi oikeus suojella niiden yleistä järjestystä, puhuu mielestäni niin ikään direktiivin 22 a artiklassa säädetyn toimivallan siirtämisen laajan tulkinnan puolesta.

92. Kuten istunnossa käydyt keskustelut osoittivat, tämä tae puhuu vielä selvemmin tämänsuuntaisen tulkinnan puolesta, sillä toimenpiteet, joihin voidaan ryhtyä direktiivin 2 a artiklan 2 kohdan perusteella, voivat olla tehokkaampia kuin vastaanottavan jäsenvaltion yksipuolisesti toteuttamat toimenpiteet. Siksi nyt käsiteltävissä asioissa direktiivin 2 a artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn noudattaminen voi mahdollisesti johtaa siihen, että Tanskan kuningaskunta kieltää kaikki Mesopotamia Broadcast METV:n televisiolähetykset, joissa ylistetään PKK:ta, kun taas riidanalaisten Saksan toimenpiteiden konkreettisenä seurauksena on ainoastaan,

että kriminalisoidaan niiden edelleenlähetäminen julkisissa paikoissa Saksassa mutta ei niiden vastaanottamista tällä alueella yksityisesti.

93. Kaiken edellä esitetyn perusteella esitän, että unionin tuomioistuin vastaa esitettyyn

kysymykseen niin, että direktiivin 22 a artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että televisio-ohjelmissa ei ylllytetä vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella, on tulkittava siten, että siinä kielletään myös lähetykset, joissa ylistetään Euroopan unionissa terroristijärjestöksi luokiteltua ryhmää ja jotka voivat siksi aiheuttaa vihamielisiä tai torjuvia reaktioita erilaista etnistä tai kulttuurialkuperää olevien yhteisöjen välillä.

IV Ratkaisuehdotus

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämään kysymykseen seuraavasti:

Televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 30.6.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY, 22 a artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että televisio-ohjelmissa ei ylllytetä vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella, on tulkittava siten, että siinä kielletään myös lähetykset, joissa ylistetään Euroopan unionissa terroristijärjestöksi luokiteltua ryhmää ja jotka voivat siksi aiheuttaa vihamielisiä tai torjuvia reaktioita erilaista etnistä tai kulttuurialkuperää olevien yhteisöjen välillä.