

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

22 päivänä syyskuuta 2011 *

Yhdistetyissä asioissa C-244/10 ja C-245/10,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 24.2.2010 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 19.5.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Mesopotamia Broadcast A/S METV (C-244/10)

ja

Roj TV A/S (C-245/10)

vastaan

Saksan liittotasavalta,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), G. Arestis, J. Malenovský ja T. von Danwitz,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.4.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Mesopotamia Broadcast A/S METV ja Roj TV A/S, edustajanaan Rechtsanwalt R. Marx,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja N. Graf Vitzthum,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja S. Menez,
- Euroopan komissio, asiamiehinään C. Vrignon, S. La Pergola ja G. von Rintelen,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.5.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annetun

neuvoston direktiivin 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), tulkintaa.

- 2 Nämä pyynnöt on esitetty oikeudenkäynneissä, joissa asianosaisina ovat kaksi tanskalaista yhtiötä, yhtäältä Mesopotamia Broadcast A/S METV (jäljempänä Mesopotamia Broadcast) ja toisaalta Roj TV A/S (jäljempänä Roj TV), sekä Saksan liittotasavalta ja jotka koskevat päätöstä, jolla on määrätty toimintakielto näiden yhtiöiden tuottamien lähetysten luonteen vuoksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

- 3 Direktiivin 1 artiklan b alakohdan mukaan ”lähetystoiminnan harjoittajalla” tarkoitetaan ”luonnollista tai oikeushenkilöä, jolla on toimituksellinen vastuu –– televisio-ohjelmien lähetysaikojen suunnittelusta ja joka lähettää televisio-ohjelmia tai lähetyttää niitä kolmansien osapuolten toimesta”.
- 4 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että kaikki sen lainkäyttövaltaan kuuluvien lähetystoiminnan harjoittajien lähettämät televisiolähetykset ovat niiden oikeusjärjestyksen sääntöjen mukaisia, joita sovelletaan kyseisessä jäsenvaltiossa yleisölle tarkoitettuihin lähetysiin.

2. Tässä direktiivissä jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvat sellaiset lähetystoiminnan harjoittajat:

– jotka ovat sijoittautuneita kyseiseen jäsenvaltioon 3 kohdan mukaisesti,

--

3. Tässä direktiivissä lähetystoiminnan harjoittajan katsotaan olevan sijoittautunut jäsenvaltioon seuraavissa tapauksissa:

a) lähetystoiminnan päätoimipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa, ja lähetysaikoja koskevat toimitukselliset päätökset tehdään samassa jäsenvaltiossa,

--”

5 Direktiivin 2 a artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava alueellaan vapaus vastaanottaa toisten jäsenvaltioiden televisiolähetyksiä, eivätkä ne saa rajoittaa lähetysten edelleen lähettämistä tässä direktiivissä yhteensovitetuilla aloilla 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 tarkoitettua ilmoituksesta, ja väitetty säännösten rikkominen jatkuu.

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.

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

6 Direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat televisiolähetystoiminnan harjoittajat noudattavat yksityiskohtaisempia tai tiukempia sääntöjä tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

2. Jäsenvaltioiden on asianmukaisin keinoin ja lainsäädäntönsä mukaisesti varmistettava, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat televisioitoiminnan harjoittajat tosiasiallisesti noudattavat tämän direktiivin säännöksiä.”

7 Direktiivin 22 ja 22 a artikla sisältyvät sen V lukuun, jonka otsikko on ”Alaikäisten suojele ja yleinen järjestys”. Direktiivin 22 artiklan 1 ja 2 kohta kuuluvat seuraavasti:

”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.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettut toimenpiteet koskevat myös muita ohjelmia, jotka voivat vahingoittaa alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, jollei lähetysajan valinnalla tai teknisin keinoin ole varmistettu, että lähetyalueella olevat alaikäiset eivät tavallisesti kuule tai näe kyseisiä lähetyksiä.”

- 8 Direktiivin 22 a artikla kuuluu seuraavasti:

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

Kansallinen säännöstö

- 9 Saksan liittotasavallan perustuslain (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, jäljempänä perustuslaki) 9 §:n 1 momentissa taataan yhdistymisvapaus, ja sen 2 momentissa määritellään tapaukset, joissa yhdistys on kielletty. Kyseinen momentti kuuluu seuraavasti:

”Yhdistykset, joiden tarkoitus tai toiminta on rikoslainsäädännön vastaista tai jotka loukkaavat perustuslaillista järjestystä tai kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta, ovat kiellettyjä.”

- 10 Yhdistyksiä koskevista julkisoikeudellisista säännöksistä 5.8.1964 annetun lain (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts; BGBl. 1964 I, s. 593), sellaisena kuin se on muutettuna 21.12.2007 annetun lain 6 §:llä (BGBl. 2007 I, s. 3198; jäljempänä yhdistyslaki), 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Yhdistyksiä saa perustaa vapaasti. – –

2. Yhdistymisvapautta väärin käyttäneitä yhdistyksiä vastaan saadaan ryhtyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi vain tämän lain mukaisiin toimenpiteisiin.”

11 Saman lain 2 §:ssä yhdistyksen käsite määritellään seuraavasti:

”1. Tässä laissa tarkoitettuja yhdistyksiä ovat niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta kaikki yhdistykset, joihin on vapaaehtoisesti ja pitkäaikaisesti liittynyt luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka pyrkivät yhdistyksellään yhteiseen tarkoitukseen ja noudattavat tiettyjä menettelytapoja sen päätösten tekemisessä.

2. Tässä laissa tarkoitettuja yhdistyksiä eivät ole

1) poliittiset puolueet – –

2) liittovaltion parlamentin (Bundestag) ja osavaltioiden parlamenttien poliittiset ryhmät

3) – –”

12 Yhdistyslain 3 §:ssä säädetään yhdistysten toimintaan mahdollisesti kohdistettavista kielloista seuraavaa:

”1. Yhdistystä saadaan pitää kiellettyinä – – vasta sen jälkeen, kun kieltämiseen toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä on todettu, että yhdistyksen tarkoitus tai toiminta on rikoslainsäädännön vastaista tai että yhdistys loukkaa perustuslaillista järjestystä tai kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta; päätöksessä yhdistys on määrättävä lakkautettavaksi – –. Päätöksessä on samalla pääsääntöisesti määrättävä takavarikoitavaksi ja otettavaksi pois

1) yhdistyksen varallisuus

2) saatavat kolmansilta -- sekä

3) kolmansille kuuluvat esineet, joiden omistaja on ne yhdistykselle luovuttamalla tahallisesti edistänyt yhdistyksen perustuslainvastaisia pyrkimyksiä tai jotka on tarkoitettu sellaisten pyrkimysten edistämiseen

--

3. Jollei kieltoa ole nimenomaisesti rajattu, se koskee kaikkia organisaatioita, jotka liittyvät yhdistykseen sellaisella tavalla, että ne tosiseikkojen kokonaisarvostelun perusteella ilmeisesti ovat kyseisen yhdistyksen osia (alaorganisaatiot). Kielto koskee alaorganisaatioita, jotka eivät sijaitse kieltoviranomaisen osavaltiossa ja jotka ovat erillisiä oikeushenkilöitä, vain silloin, kun nämä on nimenomaisesti mainittu kieltopäätöksessä.

--

5. Kieltoviranomainen voi määrätä kiellon myös yhdistyksen jäsenten tekojen perusteella, jos

1) ne liittyvät toimintaan yhdistyksessä tai sen tarkoitukseen

2) teot perustuvat järjestäytyneeseen tahdonmuodostukseen ja

3) olosuhteiden perusteella on syytä olettaa, että yhdistys hyväksyy ne.”

13 Yhdistyksen lain 14 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Yhdistykset, joiden jäsenistä tai johtajista kaikki tai useimmat ovat vieraiden valtioiden kansalaisia (ulkomaalaisten yhdistys), voidaan kieltää – – myös 2 momentissa säädetyillä perusteilla. Yhdistyksiä, joiden jäsenistä tai johtajista kaikki tai useimmat ovat Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisia, ei kuitenkaan pidetä ulkomaalaisten yhdistyksinä. – –”

14 Yhdistyksen lain 15 § kuuluu seuraavasti:

”1. Tämän lain 14 §:ää sovelletaan vastaavasti yhdistyksiin, joiden kotipaikka on vierasmaassa valtiossa (ulkomainen yhdistys) ja joiden organisaatio tai toiminta ulottuu alueelle, jolla tätä lakia sovelletaan. Kiellon määrittämiseen toimivaltainen viranomais-
nen on liittovaltion sisäasiainministeriö.

– –”

15 Yhdistyksen lain 18 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

Pääasioiden oikeudenkäynnit ja ennakkoratkaisukysymys

- 16 Mesopotamia Broadcast on Tanskan oikeuden mukaan perustettu holdingyhtiö, jonka kotipaikka on Tanskassa ja jolla on siellä useita televisiotoimilupia. Se harjoittaa televisiolähetystoimintaa muun muassa samoin Tanskan oikeuden mukaan perustetun yhtiön Roj TV:n kanavalla. Roj TV lähettää pääosin kurdinkielistä ohjelmaa satelliitin välityksellä koko Eurooppaan ja Lähi-itään. Se tuottaa lähetyksiä muun muassa erään Saksaan sijoittautuneen yhtiön kautta.
- 17 Turkin viranomaiset esittivät vuosina 2006 ja 2007 valituksia Tanskan radio- ja televisiokomitealle, joka valvoo direktiivin täytäntöön panemiseksi annetun kansallisen säännösten soveltamista kyseisessä jäsenvaltiossa. Turkin viranomaiset väittivät, että Roj TV edistää lähetyksillään Euroopan unionissa terroristijärjestöksi luokitellun Kurdistanin työväenpuolueen (PKK) tavoitteita.
- 18 Tanskan radio- ja televisiokomitea ratkaisi valitukset 3.5.2007 ja 23.4.2008 tehdyillä päätöksillä. Se katsoi, ettei Roj TV ollut rikkonut direktiivin 22 ja 22 a artiklan täytäntöön panemiseksi Tanskassa annettua säännöstöä. Komitea totesi muun muassa, ettei Roj TV:n ohjelmissa yllytetty vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella. Komitea katsoi, että kyseisen yhtiön ohjelmissa vain välitettiin tietoa ja mielipiteitä ja että lähetetyt väkivaltakuvat ilmensivät Turkissa ja kurdialueilla esiintyvää väkivaltaa.
- 19 Saksan liittovaltion sisäasiainministeriö katsoi 13.6.2008 tekemässään Mesopotamia Broadcastille ja Roj TV:lle osoitetussa päätöksessä, että Mesopotamia Broadcastin lähetystoiminta Roj TV:n kanavalla loukkasi yhdistyslaissa, luettuna yhdessä perus-

tuslain kanssa, tarkoitettua kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatetta, ja kielsi tällä perusteella Mesopotamia Broadcastia harjoittamasta toimintaa Roj TV:n välityksellä yhdistyslain soveltamisalalla. Ministeriö määräsi myös Roj TV:lle toimintakiellon.

- 20 Mesopotamia Broadcast ja Roj TV ovat nostaneet 9.7.2008 kumpikin erikseen Bundesverwaltungsgerichtissä kanteen, jossa vaaditaan päätöksen kumoamista.
- 21 Bundesverwaltungsgerichtissä kantajat ovat katsoneet, että niiden rajat ylittävä toiminta televisioalalla kuuluu direktiivin säännösten soveltamisalaan. Säännösten perusteella tätä toimintaa voi valvoa ainoastaan Tanskan kuningaskunta sen jäsenvaltion ominaisuudessa, jonka alueelle Mesopotamia Broadcast ja Roj TV ovat sijoittautuneet. Kaikki muu valvonta on lähtökohtaisesti kiellettyä. Kaksinkertainen valvonta on tosin direktiivin mukaan mahdollista poikkeuksellisenä toimenpiteenä. Tällaisten poikkeustoimenpiteiden soveltamisen edellytykset eivät kuitenkaan täyty pääasioiden oikeudenkäyntien tilanteessa.
- 22 Saksan liittovaltion hallitus on vedonnut Bundesverwaltungsgerichtissä siihen, että Mesopotamia Broadcastin ja Roj TV:n televisiolähetystoiminta kuului yhdistyslain soveltamisalaan. Näiden kahden yhtiön oli katsottava ryhtyneen toiminnallaan tukemaan PKK:ta Saksassa.
- 23 Saksan liittovaltion hallitus on myös katsonut, että pääasioiden oikeudenkäynnin kohteena oleva kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatteen loukkaamisen vuoksi määrätty kielto perustui siihen, että Roj TV:n ohjelmissa ylytettiin ratkaisemaan

kurdien ja turkkilaisten väliset ristiriidat väkivallan avulla myös Saksassa ja että niissä tuettiin PKK:n pyrkimyksiä värvätä nuoria kurdeja sissisotaan Turkin tasavaltaa vastaan.

- 24 Lisäksi Saksan liittovaltion hallitus on korostanut, ettei direktiivin säännöksissä puututa jäsenvaltioiden rikos-, poliisi- tai yhdistysoikeuden yleisiin sääntöihin, vaikka näillä voi olla televisiolähetystoimintaan kohdistuvia vaikutuksia.
- 25 Päätettyään katsoa valikoituja jaksoja Roj TV:n televisiolähetyksistä Bundesverwaltungsgericht on todennut, että ohjelmassa selvästi puolustetaan PKK:ta, jonka so-taisaa ja väkivaltaista toimintatapaa siinä tuodaan hyvin laajasti esille, ja että tälle on Mesopotamia Broadcastin johtajien suostumus. Mesopotamia Broadcast ylistää Roj TV -kanavansa välityksellä PKK:n aseellista taistelua. Ohjelmassa ei välitetä puoluee-tonta tietoa konfliktista vaan puolustetaan sitä, että PKK turvautuu sissijoukkoihin ja attentaatteihin, sillä ohjelma on PKK:n näkemysten mukainen ja siinä levitetään surmansa saaneiden taistelijoiden sankari- ja marttyyrikulttia. Näin menettelemäl-lä Mesopotamia Broadcast ja Roj TV edistävät osaltaan väkivaltaisten riitaisuuksien muodostumista Turkissa turkkilaisten ja kurdien välille sekä pahentavat Saksassa asu-vien turkkilaisten ja kurdien välisiä jännitteitä.
- 26 Bundesverwaltungsgerichtin mukaan pääasioiden oikeudenkäyntien kohteena oleva kielto on voitu perustaa yhdistyslain 3 §:n 1 momentissa, luettuna yhdessä perus-tuslain 9 §:n 2 momentin kanssa, tarkoitettuun kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamiseen. Kyseinen tuomioistuin pohtii sen vuoksi, kuuluuko tämän kiello-perusteen soveltaminen direktiivissä yhteensovitetuihin aloihin ja jos kuuluu, millä edellytyksillä.

- 27 Bundesverwaltungsgericht on näin ollen päättänyt lykätä pääasioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen, joka on asioissa C-244/10 ja C-245/10 täysin samansisältöinen:

”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?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 28 Kysymyksellään Bundesverwaltungsgericht pyrkii lähinnä selvittämään, onko direktiivin 22 a artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio ryhtyy yhdistyslain ja sen kanssa yhdessä luettuna perustuslain kaltaisen yleisen lainsäädännön nojalla toimenpiteisiin toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta televisiolähetystoiminnan harjoittajaa kohtaan, koska sen toiminta ja tavoitteet ovat kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamista koskevan kiellon vastaisia.

Alustavat huomautukset

- 29 Direktiivin otsikosta ilmenee, että direktiivin tarkoituksena on tiettyjen televisio-toimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittaminen lähetystoiminnan vapautteen unionissa kohdistuvien rajoitusten poistamiseksi.

- 30 Direktiivin 97/36 johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan direktiivi 89/552 muodostaa sisämarkkinoiden televisiotoiminnan oikeudelliset puitteet, joiden on ensiksi mainitun direktiivin johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan tarkoitus osaltaan turvata tämäntyyppisten palvelujen vapaa liikkuvuus unionissa.
- 31 Lisäksi direktiivin 89/552 johdanto-osan yhdeksännestä ja kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että rajoitukset, jotka unionin lainsäätäjä haluaa poistaa, johtuvat jäsenvaltioiden televisio-ohjelmien lähettämistä ja jakelua koskevien säännösten eroista.
- 32 Näin ollen direktiivillä on sovitettu yhteen ainoastaan varsinaisen televisiolähetystoiminnan ala sellaisena kuin se on määritelty 1 artiklan a alakohdassa (ks. yhdistetyt asiat C-34/95-C-36/95, De Agostini ja TV-Shop, tuomio 9.7.1997, Kok., s. I-3843, 26 kohta).
- 33 Direktiivin 89/552 johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta seuraa lopuksi, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva oikeus sovellettuna televisiolähetyksiin ja televisiopalvelujen jakeluun on myös erityinen ilmaus yleisemmästä periaatteesta, nimittäin Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaisesta ilmaisuvapaudesta. Lisäksi direktiivin 97/36 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohdan (josta on tullut SEU 6 artiklan 1 kohta) mukaan unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, joten kaikkien toimenpiteiden, joilla pyritään rajoittamaan televisiolähetysten vastaanottamista ja/ tai keskeyttämään niiden edelleen lähettäminen, on oltava kyseisten periaatteiden mukaisia.

- 34 On myös muistettava, että direktiivissä ei säädetä sen kattamia aloja koskevien säännösten täydellisestä yhdenmukaistamisesta vaan vähimmäissäännöistä lähetyksille, jotka ovat peräisin unionista ja jotka on tarkoitettu siellä vastaanotettaviksi (ks. vastaavasti asia C-222/07, UTECA, tuomio 5.3.2009, Kok., s. I-1407, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Direktiivissä vahvistetaan näin ollen periaate, jonka mukaan sen jäsenvaltion, josta televisiolähetykset on peräisin, lainkäyttövaltaansa kuuluviin televisiolähetystoiminnan harjoittajiin kohdistama valvonta tunnustetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa lähetykset vastaanotetaan. Direktiivin 2 a artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava alueellaan vapaus vastaanottaa toisten jäsenvaltioiden televisiolähetyksiä eivätkä ne saa rajoittaa tällaisten lähetysten edelleen lähettämistä kyseisessä direktiivissä yhteensovitettuja aloja koskevin perustein.
- 36 Tähän liittyvän oikeuskäytännön mukaan ainoastaan se jäsenvaltio, josta lähetykset ovat peräisin, on velvollinen valvomaan, että lähetyksen alkuperävaltion televisiolähetyksiin sovellettavaa lainsäädäntöä ja direktiivin 89/552 säännöksiä noudatetaan, eikä vastaanottavan valtion sallita itse valvoa säännösten noudattamista (ks. vastaavasti asia C-11/95, komissio v. Belgia, tuomio 10.9.1996, Kok., s. I-4115, 34 ja 86 kohta sekä em. yhdistetyt asiat De Agostini ja TV-Shop, tuomion 27 kohta).
- 37 Koska direktiivi ei kuitenkaan ole yleistä järjestystä, hyviä tapoja tai yleistä turvallisuutta koskevien alojen osalta tyhjentävä, jäsenvaltiolle jää edelleen oikeus soveltaa televisiolähetystoiminnan harjoittajien sen alueella harjoittamaan toimintaan samoja sääntöjä, joita yleisesti sovelletaan näillä aloilla, kunhan säännöillä ei rajoiteta toisesta jäsenvaltiosta tulevien televisiolähetysten varsinaista edelleen lähettämistä eikä niillä oteta käyttöön kyseisten lähetysten ennakkovalvontaa.

Direktiivin 22 a artiklan tulkinta

- 38 Koska unionin tuomioistuimelle esitetty kysymys koskee tässä tapauksessa sitä, onko kiellon perusteena olevan kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamisen katsottava sisältyvän direktiivissä tarkoitettuun käsitteeseen ”yllyttäminen vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella” ja kuuluuko se siten direktiivillä yhteensovitetuihin aloihin, on syytä huomauttaa aluksi, ettei direktiiviin sisälly sen 22 a artiklassa käytettyjen termien määritelmää.
- 39 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa todennut, direktiivien 89/552 ja 97/36 valmisteluasiakirjoihin ei myöskään sisälly merkityksellisiä ohjeita ”vihaan yllyttämisen” käsitteen merkityksestä eikä soveltamisalasta, ja niissä vahvistetaan, että unionin lainsäätäjä on halunnut säätää direktiivin 22 a artiklassa kielto- perusteesta, joka perustuu yleiseen järjestykseen ja joka on erotettava erityisesti alikäisten suojelua koskevista perusteista.
- 40 Näin ollen direktiivin 22 a artiklan soveltamisala on määriteltävä sen merkityksen mukaan, joka kyseisessä artiklassa käytetyillä termeillä on yleiskielessä, ottamalla samalla huomioon asiayhteys, jossa niitä käytetään, sekä sen lainsäädännön tavoitteet, johon ne kuuluvat (ks. asia C-336/03, *easyCar*, tuomio 10.3.2005, Kok., s. I-1947, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 On todettava, että yhtäältä sana ”yllyttäminen” merkitsee toimintaa, jonka tarkoituksena on suunnata käyttäytymistä tietyllä tavalla, ja toisaalta sana ”viha” merkitsee tiettyä henkilöryhmään kohdistuvaa vihamielistä tai torjuvaa tunnetta.

- 42 Direktiivissä käytetyn käsitteen ”yllyttäminen vihaan” perusteella direktiivin tarkoituksena on siten torjua ihmiskunnan arvoja loukkaavat ideologiat ja erityisesti sellaiset liikkeet, jotka ylistävät tiettyyn henkilökokoukseen terroritekoina kohdistettavaa väkivaltaa.
- 43 Kuten tämän tuomion 25 kohdassa on täsmennetty, kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamisen käsitteestä on puolestaan todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Mesopotamia Broadcast ja Roj TV edistävät osaltaan väkivaltaisten riitaisuuksien muodostumista Turkissa turkkilaisten ja kurdien välille sekä pahentavat Saksassa asuvien turkkilaisten ja kurdien välisiä jännitteitä ja vahingoittavat siten kansojen välistä yhteisymmärrystä.
- 44 Näin ollen on todettava, että tällainen käyttäytyminen sisältyy ”vihaan yllyttämisen” käsitteeseen.
- 45 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 88 ja 89 kohdassa korostanut, direktiivin 22 a artiklassa ilmaistun yleisen järjestyksen noudattamisen toteaminen on sen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tehtävä, jonka lainkäyttövaltaan kyseinen televisiolähetystoiminnan harjoittaja kuuluu, riippumatta siitä, onko kyseisen valtion alueella sellaisia etnisiä yhteisöjä tai kulttuuriyhteisöjä, joita asia koskee. Kyseisessä artiklassa todetun kiellon soveltaminen ei nimittäin riipu kyseisen lähetysten mahdollisista vaikutuksista jäsenvaltiossa, josta lähetys on peräisin, tai jossain tietyissä jäsenvaltiossa erityisesti vaan ainoastaan kyseisessä säännöksessä todettujen kahden edellytyksen eli vihaan yllyttämisen ja rotuun, sukupuoleen, uskontoon tai kansallisuuteen perustuvien syiden täyttymisestä.
- 46 Edellä todetusta seuraa näin ollen, että direktiivin 22 a artiklaa on tulkittava siten, että pääasioiden oikeudenkäyntien kohteena olevien kaltaisten seikkojen, jotka kuuluvat kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamisen kieltoa koskevan kansallisen oikeussäännön piiriin, on katsottava sisältyvän kyseisessä artiklassa esitettyyn käsitteeseen ”yllyttäminen vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella”.

Pääasioiden oikeudenkäyntien kohteena olevan päätöksen arviointi yhdistetyissä asioissa De Agostini ja TV-Shop annettuun tuomioon nähden

- 47 Jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi ratkaista sen käsiteltäviksi saate-
tut asiat direktiivin 22 a artiklasta edellä esitetyn tulkinnan valossa, on tarkasteltava,
mitä edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa De Agostini ja TV-Shop annetussa tuo-
miossa on lausuttu televisiomainontaa ja sponsorointia koskevien direktiivin sään-
nösten ja kansallisen oikeuden muiden kuin erityisesti ohjelmien lähetyistä ja jakelua
koskevien sääntöjen keskinäisestä suhteesta.
- 48 Kyseisen tuomion 33 ja 34 kohdassa korostettiin, että vaikka direktiivissä säädetään,
että jäsenvaltioiden on taattava vapaus vastaanottaa televisiolähetyksiä toisista jäsen-
valtioista eivätkä ne saa rajoittaa niiden edelleen lähettämistä alueellaan perustein,
jotka koskevat televisiomainontaa ja sponsorointia, direktiivi ei kuitenkaan sulje täy-
sin ja automaattisesti pois tällaisten sääntöjen soveltamista. Ei siis ole lähtökohtaisesti
direktiivin vastaista soveltaa kansallista lainsäädäntöä, jonka yleinen tavoite on kulut-
tajansuoja mutta jolla ei oteta käyttöön toista televisiolähetysten valvontamekanismia
sen valvonnan lisäksi, joka lähettäjävaltion on toteutettava.
- 49 Lisäksi saman tuomion 38 kohdan mukaan direktiivillä ei estetä sitä, että jäsenvaltio
ryhtyy kuluttajien suojaa harhaanjohtavalta mainonnalta koskevan yleisen lainsää-
dännön mukaisesti toimenpiteisiin mainostajaa vastaan toisesta jäsenvaltiosta lähe-
tetyyn televisiomainoksen takia, jos näillä toimenpiteillä ei estetä varsinaista toisesta
jäsenvaltiosta tulevien televisio-ohjelmien edelleen lähettämistä sen alueella.

- 50 Tämä päättely pätee myös jäsenvaltion sellaisiin säännöstöihin, jotka eivät koske erityisesti ohjelmien lähetystä ja jakelua ja joilla yleisesti pyritään yleiseen järjestykseen perustuvaan tavoitteeseen estämättä kuitenkaan varsinaista toisesta jäsenvaltiosta tulevien televisio-ohjelmien edelleen lähettämistä sen alueella.
- 51 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle toimittamasta asiakirja-aineistosta ja Saksan hallituksen asioita unionin tuomioistuimessa suullisesti käsiteltäessä antamista selityksistä ilmenee, ettei yhdistyslaki koske erityisesti televisiolähetystoiminnan harjoittajia eikä televisio-ohjelmien lähetystä tai jakelua sellaisenaan vaan yhdistysten toimintaa yleisesti. Liittovaltion sisäasiainministeriön 13.6.2008 kyseisen lain perusteella, luettuna yhdessä perustuslain kanssa, tekemän päätöksen päätösosaan sisältyy sitä paitsi 11 eri seikkaa. Päätöksestä ilmenee erityisesti, että Mesopotamia Broadcastin lähetystoiminta Roj TV:n kanavalla oli kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatteen vastaista, että Mesopotamia Broadcastilla ei ollut enää oikeutta harjoittaa lähetystoimintaa Roj TV:n kanavalla alueella, jolla yhdistyslakia sovelletaan, että Roj TV:n toiminta oli kansojen välisen yhteisymmärryksen periaatteen vastaista, että Roj TV:n kanavalla ei ollut enää oikeutta harjoittaa toimintaa alueella, jolla yhdistyslakia sovelletaan, ja että Roj TV:n kanavan toiminta kiellettiin alueella, jolla kyseistä lakia sovelletaan.
- 52 Saksan hallitus on täsmentänyt kirjallisissa huomautuksissaan ja unionin tuomioistuimessa esittämissään lausumissa muun muassa, että vaikka liittovaltion sisäasiainministeriön 13.6.2008 antamalla päätöksellä kiellettiin pääasioiden oikeudenkäynnin kohteena olevan lähetystoiminnan harjoittajan kaikki toiminta Saksassa, kyseinen jäsenvaltio ei kuitenkaan pysty estämään ulkomailla toteutettujen televisiolähetysten mahdollisia vaikutuksia Saksassa. Roj TV:n ohjelmien vastaanottamista ja yksityiskäyttöä ei siten kielletä, vaan ne pysyvät edelleen käytännössä mahdollisina. Kyseinen jäsenvaltio on maininnut erityisesti, että vaikka se ei estä kyseisen lähetystoiminnan harjoittajan toteuttamien Tanskasta tulevien televisiolähetysten edelleen lähettämistä alueellaan, kaikki Roj TV:n harjoittama tai sen hyväksi tapahtuva järjestäytynyt

toiminta Saksan liittotasavallan alueella on kielletty liittovaltion sisäasiainministeriön 13.6.2008 antamalla päätöksellä määrätyn toimintakiellon perusteella. Saksassa kiellettyä on siten lähetyksen tuottaminen ja sellaisten yleisötilaisuuksien järjestäminen, joissa Roj TV:n lähetyksiä esitetään julkisessa tilassa, kuten urheilukentällä, sekä myös Saksan alueella toteutettava tukitoiminta.

- 53 Edellisessä kohdassa mainittujen kaltaisilla toimenpiteillä ei lähtökohtaisesti estetä varsinaista televisio-ohjelmien edelleen lähettämistä, mutta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää pääasioiden oikeudenkäyntien kohteena olevan kieltopäätöksen konkreettiset vaikutukset pääasioiden kantajien toisessa jäsenvaltiossa toteuttamien televisio-ohjelmien lähettämisen kannalta ja tutkia tällöin, estetäänkö kieltopäätöksellä kyseisten lähetyksen varsinainen edelleen lähettäminen sen jäsenvaltion alueella, missä ne vastaanotetaan.
- 54 Ennakkoratkaisukysymykseen on kaiken edellä todetun perusteella vastattava, että direktiivin 22 a artiklaa on tulkittava siten, että pääasioiden oikeudenkäynneissä käsiteltävien kaltaisten seikkojen, jotka kuuluvat kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamisen kieltoa koskevan kansallisen oikeussäännön piiriin, on katsottava sisältyvän kyseisessä artiklassa esitettyyn käsitteeseen ”yllyttäminen vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella”. Kyseisellä artiklalla ei estetä sitä, että jäsenvaltio ryhtyy yhdistyslain kaltaisen yleisen lainsäädännön perusteella toimenpiteisiin toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta televisiolähetystoiminnan harjoittajaa kohtaan sen vuoksi, että sen toiminta ja tavoitteet ovat kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamista koskevan kiellon vastaisia, kunhan näillä toimenpiteillä ei estetä kyseisen toiminnanharjoittajan toisesta jäsenvaltiosta lähettämien televisio-ohjelmien varsinaista edelleen lähettämistä sen jäsenvaltion alueella, missä ne vastaanotetaan, ja tämän seikan tutkiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 55 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asiat 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 on tulkittava siten, että pääasioiden oikeudenkäynneissä käsiteltävien kaltaisten seikkojen, jotka kuuluvat kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamisen kieltoa koskevan kansallisen oikeussäännön piiriin, on katsottava sisältyvän kyseisessä artiklassa esitettyyn käsitteeseen ”yllyttäminen vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella”. Kyseisellä artiklalla ei estetä sitä, että jäsenvaltio ryhtyy 5.8.1964 annetun yhdistyslain (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts), sellaisena kuin se on muutettuna 21.12.2007 annetun lain 6 §:llä, kaltaisen yleisen lainsäädännön perusteella toimenpiteisiin toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta televisiolähetystoiminnan harjoittajaa kohtaan sen vuoksi, että sen toiminta ja tavoitteet ovat kansojen välisen yhteisymmärryksen vahingoittamista koskevan kiellon vastaisia, kunhan näillä toimenpiteillä ei estetä kyseisen toiminnanharjoittajan toisesta jäsenvaltiosta lähettämien televisio-ohjelmien varsinaista edelleen lähettämistä sen jäsenvaltion alueella, missä ne vastaanotetaan, ja tämän seikan tutkiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Allekirjoitukset