Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ĆAPETA,
predstavljeni 30. januarja 2025 [1]

Združeni zadevi C-555/23 in C-556/23

Makeleio EPE (C-555/23),
Zougla G.R. AE (C-556/23)
proti
Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (ESR)

(predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ju je vložil Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 2010/13 – Opravljanje avdiovizualnih medijskih storitev (AVMS) – Spletni novičarski portal, ki tudi prenaša AVMS – Spoštovanje človekovega dostojanstva – Prepoved prenašanja nizkokakovostnih programov – Načelo skladne razlage – Meje – Načelo zakonitosti“

I. Uvod

1. Dvema grškima spletnima novičarskima portaloma je pristojni nacionalni organ za avdiovizualne medijske storitve (AVMS) naložil denarne kazni zaradi oddaj, s katerimi je bilo kršeno človekovo dostojanstvo.

2. Ta portala pred Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija), ki je v obravnavanih zadevah predložitveno sodišče, izpodbijata denarne kazni, ki so jima bile naložene, in trdita, da se ustrezna zakonodaja, ki prepoveduje tovrstne oddaje, ne nanaša na spletne novičarske portale, ki tudi prenašajo AVMS.

3. V okviru teh nacionalnih postopkov se je pojavilo več vprašanj o razlagi Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah [2] in mejah načela skladne razlage.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Direktiva 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) (UL 2010, L 95, str. 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2018/1808 (v nadaljevanju v prečiščeni različici: Direktiva o AVMS).

II. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

4. Makeleio in Zougla (v nadaljevanju: tožeči stranki v postopku v glavni stvari) sta grška spletna novičarska portala, ki na svojih spletnih mestih ponujata tudi avdiovizualne programe. Nista tradicionalna ponudnika AVMS; povedano drugače, nista primerljiva s televizijskimi postajami, ki oddajajo na dodeljenih frekvencah ali po spletu ali po obojem. Kljub temu ta novičarska spletna portala občasno javnosti ponujata programe, za katere se uporablja Direktiva o AVMS. Takšne ponudnike bom imenovala spletni novičarski portali, ki tudi prenašajo AVMS.

5. Portal Makeleio je 29. junija 2021 prenašal program, v katerem je novinar med poročanjem o obisku predstavnikov skupnosti LGBT+ v uradu predsednika grške vlade uporabljal slabšalne, žaljive in grobe izraze o homoseksualnih osebah, dajal ironične pripombe o njihovi spolni usmerjenosti ter posredno spodbujal verbalne in fizične napade nanje. Nazadnje je večkrat jasno omenil spolno usmerjenost političnih osebnosti, ki jih je navedel po imenu (v nadaljevanju: sporni program).

6. Portal Zougla je 22. februarja 2022 prek svojega spletnega mesta prenašal program radijske postaje, ki oddaja tudi po spletu. V tej oddaji je voditelj ob omembi še potekajočega kazenskega postopka proti tretjim osebam zaradi pedofilije brez navedbe kakršnega koli dokaza osebno napadel nekatere politične osebnosti, pri čemer je uporabil njihova imena in priimke ter izrekel vrsto obrekovalnih in žaljivih pripomb, ki so se nanašale na njihovo domnevno prizadevanje, da zaščitijo pedofile in pederaste, ter njihovo priporočanje oseb za napredovanje na odgovorne položaje, da bi lahko še naprej zasledovale svoje spolne apetite (v nadaljevanju: sporni program).

7. Oba sporna programa sta bila prijavljena Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (nacionalni svet za radio in televizijo, Grčija; v nadaljevanju: ESR), grškemu neodvisnemu upravnemu organu, ki nadzira in ureja AVMS trg.[3]

8. ESR je menil, da ima pristojnost nad programoma, ki sta bila na voljo javnosti, saj je menil, da sta portala Makeleio in Zougla ponudnika AVMS v smislu Direktive o AVMS in zakona št. 4779/2021,[4] s katerim je bila ta direktiva prenesena v nacionalno zakonodajo.

9. Zaradi prenašanja prvega spornega programa[5] je ESR portalu Makeleio naložil dve upravni sankciji. Prva sankcija v višini 30.000 EUR je bila naložena zaradi kršitve prepovedi spodbujanja nasilja ali sovraštva do oseb zaradi njihove spolne usmerjenosti iz člena 8 zakona št. 4779/2021. S to določbo zakona št. 4779/2021 je bil v grško pravo prenesen člen 6 Direktive o AVMS. Iz

[3] ESR je nacionalni regulatorni organ v smislu člena 30 Direktive o AVMS.

[4] Nomos 4779/2021, Ensomatosi stin ethniki nomothesia tis Odigias (EE) 2010/13 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 10is Martiou 2010 gia ton syntonismo orismenon nomothetikon, kanonistikon kai dioikitikon diatakseon ton kraton melon schetika me tin parochi ypiresion optikoakoustikon meson, opos echei tropopoiithi me tin Odigia (EE) 2018/1808 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 14is Noemvriou 2018 kai alles diatakseis armodiotitas tis Genikis Grammateias Epikoinonias kai Enimerosis (zakon št. 4779/2021 o prenosu Direktive (EU) 2010/13 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/1808 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018, in drugih določb v pristojnosti generalnega sekretariata za komunikacijo in informiranje v nacionalno pravno ureditev (uradni list I/27 z dne 20. februarja 2021, v nadaljevanju: zakon št. 4779/2021).

[5] Na obravnavi je bilo pojasnjeno, da je bil program sprva neposredno prenašan, potem pa je ostal na spletnem mestu portala Makeleio in je bil dostopen na zahtevo.

predložitvene odločbe izhaja, da s členom 8 zakona št. 4779/2021 celotni člen 6(1) Direktive o AVMS ni bil prenesen dobesedno, saj je bilo izpuščeno uvodno besedilo, ki se na splošno nanaša na prepoved kršenja človekovega dostojanstva. [6]

10. Druga sankcija, prav tako v višini 30.000 EUR, je bila naložena zaradi kršitve prepovedi predvajanja nizkokakovostnega programa. Tako prepoved določata dva predpisa, sprejeta pred zakonom št. 4779/2021, to sta zakon št. 2328/1995 in predsedniška uredba št. 77/2003. [7] Ta predpisa izrecno določata obveznost spoštovanja vrednosti in osebnosti posameznika ter prepovedujeta predvajanje nizkokakovostnih programov. Na obravnavi je ESR pojasnil, da sta se ta programa štela za nizkokakovostna prav zato, ker je bilo z njima kršeno človekovo dostojanstvo.

11. Zaradi prenašanja drugega spornega programa je ESR portalu Zougla naložil dve upravni sankciji. Prva sankcija v višini 80.000 EUR je bila naložena zaradi prenašanja nizkokakovostne vsebine, druga kazen v višini 40.000 EUR pa zaradi kršitve obveznosti spoštovanja človekovega dostojanstva. Podlaga za obe sankciji sta bila ista predpisa, na podlagi katerih je bila portalu Makeleio naložena druga sankcija, in sicer zakon št. 2328/1995 in predsedniška uredba št. 77/2003.

12. Zakon št. 2328/1995 in predsedniška uredba št. 77/2003, ki sta bila pravna podlaga za del naloženih kazni, se ne uporabljata izrecno za spletne novičarske portale, ki tudi prenašajo AVMS. ESR je kljub temu menil, da se morajo nacionalni zakoni, ki predpisujejo obveznost spoštovanja človekovega dostojanstva in osebnosti, tudi če so bili sprejeti pred Direktivo o AVMS, uporabljati za „vsako avdiovizualno gradivo, ki se da na voljo javnosti prek prosto dostopnih spletnih mest in ki ima lahko na gledalce učinke, podobne tistim, ki jih ima prenos podobnega gradiva s strani tradicionalnih ponudnikov vsebin“. Zato se morajo po mnenju ESR obveznosti, ki izhajajo iz teh nacionalnih zakonov, uporabljati tudi za spletne novičarske portale, ki tudi prenašajo AVMS, čeprav ti niso izrecno vključeni v besedilo zadevnih nacionalnih določb.

13. Tožeči stranki v postopku v glavni stvari sta z ločenima tožbama Symvoulio tis Epikrateias (državni svet), predložitvenemu sodišču v obravnavanih zadevah, predlagali odpravo odločb ESR. Trdita, da ne moreta biti kaznovani zaradi kršitve obveznosti spoštovanja človekovega dostojanstva in predvajanja nizkokakovostnega programa, ker se nacionalna zakonodaja, ki določa takšno obveznost, ne uporablja za spletne novičarske portale, ki tudi prenašajo AVMS.

14. Iz spisa pred Sodiščem ni razvidno, da tožeči stranki izpodbijata opredelitev spornih programov kot kršitev človekovega dostojanstva ali kot nizkokakovostnih. Izpodbijata *uporabo* grške zakonodaje, ki nalaga obveznost, da se ne krši človekovo dostojanstvo, zanju.

15. Kolegij Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) se ne strinja glede tega, ali nacionalna zakonodaja prepoved kršitve človekovega dostojanstva in predvajanja nizkokakovostnega programa nalaga spletnim novičarskim portalom, ki tudi prenašajo AVMS. Po eni strani večina meni, da se ustrezna nacionalna zakonodaja ne nanaša jasno in nedvoumno na takšne spletne

[6] Glede na prilogo II k obema predložitvenima odločbama člen 8 zakona št. 4779/2021 določa: „Z avdiovizualnimi medijskimi storitvami se ne sme spodbujati nasilje ali sovraštvo do skupine oseb ali člana take skupine na podlagi rase, barve kože, nacionalnega ali etničnega izvora, porekla, vere, invalidnosti, spolne usmerjenosti, identitete ali značilnosti spola.“

[7] Predložitveni odločbi se sklicujeta na člen 1(1) Nomos 2328/1995, nomiko kathestos tis idiotikis tileorasis kai tis topikis radiofonias, rythmisi thematon tis radiotileoptikis agoras kai alles diatakseis (zakon št. 2328/1995 o ureditvi pravnega položaja zasebnih televizij in lokalnih radijskih postaj, ureditvi trga radia in televizije ter drugih določbah) (uradni list I/159 z dne 3. avgusta 1995, v nadaljevanju: zakon št. 2328/1995) ter na člen 2(1), člen 4 in člen 9(2) Proedriko diatagma 77/2003, kodikas deontologias eidiseografikon kai allon dimosiografikon kai politikon ekpompon (predsedniška uredba št. 77/2003 o etičnem kodeksu za poročila ter druge novinarske in politične oddaje) (uradni list I/75 z dne 28. marca 2003, v nadaljevanju: predsedniška uredba št. 77/2003) glede treh drugih.

novičarske portale, ki tudi prenašajo AVMS. Zato po mnenju večine nacionalni regulatorni organ ne more tožečima strankama naložiti spornih sankcij z uporabo določb nacionalnega prava po analogiji.

16. Po drugi strani manjšina kolegija Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) meni, da grška zakonodaja, vključno s členom 15(2) Syntagma tis Elladas (grška ustava),[8] zajema oddajanje vsakega programa, ne glede na način oddajanja, in tako vključuje spletne novičarske portale, ki tudi prenašajo AVMS. Ta manjšina torej meni, da obstoječa grška zakonodaja že nalaga prepoved kršenja človekovega dostojanstva izdajateljem televizijskega programa, kot sta portala Makeleio in Zougla. Po mnenju manjšine je nacionalni regulatorni organ torej sporne sankcije naložil zakonito.

17. Kljub temu nestrinjanju Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) soglasno meni, da je eden od ciljev Direktive o AVMS zagotoviti spoštovanje človekovega dostojanstva in preprečiti oddajanje nizkokakovostnih programov, ki je sporno v obravnavanih zadevah. Vseeno prosi za potrditev Sodišča, da je taka razlaga Direktive o AVMS pravilna. To je eden od razlogov za obravnavana predloga za sprejetje predhodne odločbe.

18. Poleg tega, tudi če je prepoved kršitve človekovega dostojanstva cilj Direktive o AVMS in spada na njeno področje urejanja, predložitveno sodišče ali vsaj večina tega sodišča meni, da spornih sankcij ni mogoče naložiti spletnim novičarskim portalom, ki tudi prenašajo AVMS, zgolj na podlagi razlage nacionalne zakonodaje, ki je skladna z Direktivo o AVMS. Temu bi nasprotovalo načelo zakonitosti, kot je izraženo v maksimi *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

19. V teh okoliščinah je Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali med cilje Direktive [2010/13], kakor je bila spremenjena z Direktivo [2018/1808], in torej na področje uporabe navedene direktive spadata: (a) zagotavljanje spoštovanja in varovanja človekovega dostojanstva in njegove vrednosti ter (b) preprečevanje prenosa kvalitativno ponižujočih vsebin s strani ponudnikov televizijskih storitev, zlasti vsebin z značilnostmi tistih vsebin, ki jih je v obravnavanem primeru prenašala tožeča družba?

2. Ob predpostavki, da (a) obveznost spoštovanja človekovega dostojanstva in njegove vrednosti in/ali (b) prepoved prenosa kvalitativno ponižujočih vsebin, zlasti vsebin z značilnostmi tistih vsebin, ki so bile predmet spornega prenosa, spadata na področje uporabe navedene direktive: ali je nacionalna določba, v skladu s katero sta navedeni obveznosti naloženi vsem ponudnikom televizijskih storitev razen tistim, ki vsebine prenašajo samo prek spleta, v nasprotju s členom 4(1) navedene direktive v povezavi z načelom enakega obravnavanja iz členov 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah?

[8] Člen 14 grške ustave se nanaša na svobodo izražanja in tiska. Člen 15(1) določa, da se „zaščitne določbe za tisk iz predhodnega člena ne uporabljajo za filme, zvočne posnetke, radio, televizijo ali druge podobne medije za prenos govora ali slike“.
Člen 15(2) grške ustave določa:
„Radio in televizija sta pod neposrednim državnim nadzorom. Nadzor in izrek upravnih kazni sta v izključni pristojnosti nacionalnega sveta za radio in televizijo, ki je neodvisen organ, kakor je določeno z zakonom. Namen neposrednega državnega nadzora, ki ima lahko tudi obliko režima predhodnega dovoljenja, je objektivno in enakopravno posredovanje informacij in poročil ter literarnih in umetniških del, zagotavljanje ravni kakovosti programov, ki jo zahtevata družbeno poslanstvo radia in televizije ter kulturni razvoj države, pa tudi spoštovanje vrednosti človeka ter zaščita otroštva in mladosti.“

3. Če je odgovor na prvi dve vprašanji pritrdilen: ali mora nacionalni regulatorni organ za zagotovitev dejanske učinkovitosti navedene direktive uporabiti določbe nacionalnega prava, ki brez razlikovanja nalagajo zadevni obveznosti vsem ponudnikom televizijskih storitev, čeprav nacionalno pravo določa obveznosti in s tem povezane sankcije za vse druge ponudnike televizijskih storitev, ne pa tudi za tiste ponudnike, ki svoje vsebine razširjajo izključno prek spleta, ali pa je naložitev upravnih sankcij zaradi kršitve zgoraj navedenih obveznosti zaradi televizijskega prenosa prek spleta na podlagi široke razlage ali analogne uporabe nacionalnih določb v zvezi z drugimi televizijskimi storitvami nezdružljiva z načelom *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, določenim v členu 49(1), prvi stavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v povezavi z načelom pravne varnosti?

4. Če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje nikalen in če se šteje, da (a) obveznost spoštovanja in varovanja človekovega dostojanstva in njegove vrednosti in/ali (b) prepoved prenosa kvalitativno ponižujočih vsebin (zlasti vsebin, kakršne so tiste, ki so bile predmet spornega prenosa) ne spadata na področje uporabe navedene direktive v smislu člena 4(1), v primeru, v katerem zakonodaja države članice nalaga taki obveznosti ponudnikom televizijskih storitev prek kopenskih, satelitskih ali širokopasovnih radiodifuzijskih omrežij, sicer se naložijo upravne sankcije, vendar ne vsebuje enakovrednih določb, kar zadeva ponudnike televizijskih storitev prek spleta: ali je treba člen 2(1) Direktive 2010/13 v sedanji veljavni različici razlagati tako, da mora pristojni nacionalni organ upoštevati možnost naložitve upravnih sankcij zaradi kršitve teh določb tudi v zvezi z razširjanjem televizijskih prenosov prek spleta na podlagi načela enakega obravnavanja?

5. Če je odgovor na četrto vprašanje pritrdilen: ali je obveznost nacionalnega regulatornega organa glede na zgoraj navedeno in glede na razlago nacionalnega prava, skladno s pravom Unije, zlasti z navedenimi določbami navedene direktive, da se brez razlikovanja za vse televizijske storitve, ne glede na njihov način prenosa, uporabijo nacionalne pravne določbe, ki nalagajo tako obveznost, združljiva z načelom *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* in z načelom pravne varnosti, saj se taka obveznost, določena v nacionalnem pravu za vse druge ponudnike televizijskih storitev, ne uporablja za spletno televizijo?

20. Pisna stališča so Sodišču predložili družba Makeleio, ESR, grška in švedska vlada ter Evropska komisija.

21. Na obravnavi 16. oktobra 2024 so družba Makeleio, ESR, grška in švedska vlada ter Komisija podali ustne navedbe.

III. Analiza

A. Uvodna vprašanja

1. Ali se lahko spletna mesta, kot sta portala Makeleio in Zougla, štejejo za ponudnike AVMS?

22. Najprej je treba ugotoviti, ali se portala Makeleio in Zougla glede spornih programov, za katera so jima bile naložene denarne kazni, lahko štejeta za ponudnika AVMS, zajeta z Direktivo o AVMS.

23. Po mojem mnenju iz sodbe New Media Online[9] jasno izhaja pritrdilen odgovor na to vprašanje. Ta sodba je bila izdana pred spremembo Direktive o AVMS leta 2018. Kljub temu ostaja pomembna, zlasti ker so bile nekatere ugotovitve iz te sodbe vključene celo v različico Direktive o AVMS iz leta 2018.

24. Navedena zadeva se je nanašala na storitev, ki jo je ponujala družba, ki podobno kot tožeči stranki v obravnavanih zadevah upravlja spletni časopis. Vendar pa je ta družba poleg svoje primarne storitve ponujala tudi kratke videoposnetke, ki ustrezajo kratkim sekvencam iz novic in ki v tej obliki navadno ne obstajajo v okviru „klasične“ televizije. Ti videoposnetki niso bili povezani z novicami iz navedenega spletnega časopisa.

25. V takih okoliščinah je Sodišče najprej ugotovilo, da „je treba pojem ‚program‘ v smislu člena 1(1)(b) Direktive 2010/13 razlagati tako, da zajema dajanje na voljo – na poddomeni spletnega mesta časopisa – kratkih videoposnetkov, ki ustrezajo kratkim sekvencam iz lokalnih novic ter športnim ali zabavnim sekvencam“.[10]

26. Po spremembi Direktive o AVMS leta 2018 je opredelitev pojma „program“ v členu 1(1)(b) ostala enaka. Ta člen določa:

„‚program‘ pomeni niz gibljivih slik z zvokom ali brez njega, ki predstavlja posamezno poljubno dolgo enoto znotraj sporeda ali kataloga, ki ga oblikuje ponudnik medijskih storitev, vključno s celovečernimi filmi, video posnetki, športnimi dogodki, situacijskimi komedijami, dokumentarnimi filmi, otroškimi programi in izvirnimi televizijskimi dramami“.

27. V sodbi New Media Online je Sodišče dalje štelo, da tak program pomeni avdiovizualno medijsko storitev v smislu člena 1(1)(a)(i) Direktive o AVMS, tudi če je glavna dejavnost družbe izdajanje spletnih časopisov, če je mogoče tak program ločiti od novic, ki jih družba ponuja.[11]

28. Člen 1(1)(a)(i) Direktive o AVMS, ki opredeljuje pojem avdiovizualne medijske storitve, je bil tako spremenjen, da vključuje navedeno sodno prakso, in se zdaj glasi:

„(a) ‚avdiovizualna medijska storitev‘ pomeni:

(i) storitev, kakor je opredeljena v členih 56 in 57 Pogodbe o delovanju Evropske unije, kadar je glavni namen storitve ali ločljivega dela te storitve zagotavljanje programov, pod uredniško odgovornostjo ponudnika medijskih storitev, splošni javnosti za obveščanje, zabavo ali izobraževanje preko elektronskih komunikacijskih omrežij v smislu točke (a) člena 2 Direktive 2002/21/ES; tovrstna avdiovizualna medijska storitev je bodisi razširjanje televizijskih programov, kakor je opredeljeno v točki (e) tega odstavka, bodisi avdiovizualna medijska storitev na zahtevo, kakor je opredeljena v točki (g) tega odstavka“.

29. Glede na navedeno po mojem mnenju ni dvoma, da spletna mesta, ki niso običajne televizijske postaje, spadajo na področje uporabe Direktive o AVMS, kadar razširjajo programe v smislu člena 1(1)(a)(i) Direktive o AVMS bodisi kot svojo glavno storitev bodisi kot ločljiv del druge vrste storitev, ki jih zagotavljajo.

[9] Sodba z dne 21. oktobra 2015, New Media Online (C-347/14, EU:C:2015:709, v nadaljevanju: sodba New Media Online).

[10] Sodba New Media Online, točka 24.

[11] Sodba New Media Online, točke 26, 28 in 33.

30. Ne zdi se, da bi bila videoposnetka, ki sta ju objavila portala Makeleio in Zougla, povezana z novicami na njunih spletnih mestih. Zato se zdi, da sporna programa v obravnavanih zadevah spadata v opredelitev avdiovizualne medijske storitve.

31. Na obravnavi je družba Makeleio trdila, da se sporni program ni zagotavljal pod njeno uredniško odgovornostjo.

32. Sodišče je ugotovilo, da je treba šteti, da „fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali sedežem v državi članici prevzame uredniško odgovornost […], če izbira programe tega kanala in organizira njihov časovni spored“.[12] To se kaže tudi v opredelitvi „uredniške odgovornosti“ v členu 1(1)(c) Direktive o AVMS.[13]

33. V okviru delitve pristojnosti med Sodiščem in nacionalnimi sodišči v postopku predhodnega odločanja mora dejstva ugotoviti predložitveno sodišče. Sodišče je načeloma vezano na opis zadeve glede dejstev in nacionalnega prava, ki se uporablja, kot jih je podalo predložitveno sodišče.[14]

34. V zvezi s tem je pomembno, da je predložitveno sodišče v predložitvenih odločbah upoštevalo Direktivo o AVMS in sodbo New Media Online ter da je soglasno menilo, da sta obe tožeči stranki, kar zadeva programa, za prenašanje katerih so jima bile naložene denarne kazni, ponudnika AVMS v smislu Direktive o AVMS.

35. Tako se zdi, da okoliščine v postopkih v glavni stvari spadajo na osebno področje uporabe Direktive o AVMS, kakor je bila spremenjena leta 2018, kar pa mora dokončno potrditi predložitveno sodišče.

2. Nesoglasje med člani kolegija predložitvenega sodišča

36. Kot sem pojasnila, se člani kolegija predložitvenega senata državnega sveta ne strinjajo o razlagi grškega prava, kar zadeva obravnavani zadevi (glej točki 15 in 16 teh sklepnih predlogov).

37. Po eni strani večina meni, da grška zakonodaja ne določa splošne prepovedi kršenja človekovega dostojanstva in ponujanja nizkokakovostnih programov na spletnih novičarskih portalih, ki tudi prenašajo AVMS. Po drugi strani manjšina meni, da sta taki obveznosti takim izdajateljem televizijskega programa naloženi na podlagi obstoječega grškega prava.

38. V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z delitvijo pristojnosti v postopku predhodnega odločanja Sodišče ni pristojno za razlago nacionalnega prava. Sodišče lahko le razlaga upoštevne določbe prava Unije.[15] Kadar se tako kot v obravnavanih zadevah spor nanaša na direktive, lahko Sodišče pojasni obveznosti, ki jih morajo v skladu z direktivo države članice s sprejetjem izvedbene zakonodaje naložiti subjektom v svoji pristojnosti.

[12] Glej v tem smislu sodbo z dne 4. julija 2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, točka 41).

[13] V obravnavani zadevi je družba Makeleio, ko je bila o tem vprašana na obravnavi, potrdila, da njen zaposleni izbiral in organiziral AVMS pod njenim nadzorom.

[14] Glej v tem smislu sodbi z dne 16. marca 1978, Oehlschläger (104/77, EU:C:1978:69, točka 4), in z dne 31. januarja 2023, Puig Gordi in drugi (C-158/21, EU:C:2023:57, točka 61 in navedena sodna praksa).

[15] Glej v tem smislu sodbi z dne 1. decembra 1965, Dekker (33/65, EU:C:1965:118, str. 1116), in z dne 26. oktobra 2023, EDP – Energias de Portugal in drugi (C-331/21, EU:C:2023:812, točka 40 in navedena sodna praksa).

39. Ali je bila z izvedbeno nacionalno zakonodajo direktiva pravilno prenesena ali ne, mora potem ugotoviti predložitveno sodišče. Glede na to Sodišče v obravnavanih zadevah ne more rešiti nesoglasja med stališčema večine in manjšine predložitvenega senata državnega sveta.

40. Kljub temu je treba opozoriti, da v skladu s tretjim odstavkom člena 288 PDEU direktiva, ki je sicer za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, izbiro oblike in metod prepušča nacionalnim organom.

41. Sprejetje zakonodaje za izvajanje direktive torej ne pomeni nujno, da je treba sprejeti zakon, namenjen posebej prenosu neke direktive.

42. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča „zaradi obstoja splošnih načel ali splošnih pravil prenos s posebnimi dodatnimi zakonskimi ali podzakonskimi ukrepi postane odvečen, vendar pod pogojem, da ti predpisi učinkovito zagotavljajo polno uporabo te direktive in da je – kadar se z zadevno določbo direktive želijo ustvariti pravice za posameznike – pravni položaj, ki iz teh načel izhaja, dovolj natančen in jasen ter so upravičenci z vsemi svojimi pravicami lahko seznanjeni in se po potrebi lahko nanje sklicujejo pred nacionalnimi sodišči“. [16]

43. To pomeni, da „je treba za ugotovitev, ali se z nacionalno ureditvijo dovolj izvajajo obveznosti, ki izhajajo iz dane direktive, upoštevati ne samo ureditev, sprejeto posebej za prenos te direktive, ampak tudi vse pravne norme, ki so na voljo in se uporabljajo“. [17]

44. Zato se zakonodaja, ki je obstajala pred sprejetjem direktive, ali pravila v nacionalni ustavi lahko razumejo kot zadostni za prenos direktive, če lahko subjekti z zadostno gotovostjo ugotovijo, da uživajo pravice ali imajo obveznosti, ki jim jih nalaga ta direktiva. Prav tako se lahko obstoječa pravila dopolnijo z novo zakonodajo le v delu, ki ni že zajet z obstoječimi pravili. Pravilna tehnika za prenos direktiv je torej odvisna od posebnih regulativnih metod v vsaki državi članici.

45. Ali je zakon št. 4779/2021, s katerim je bila Direktiva o AVMS prenesena v grško zakonodajo, le dopolnil zapleteno mrežo zakonov, ki urejajo avdiovizualne medijske storitve v Grčiji, [18] in uvedel le tiste norme, ki še niso obstajale (kot sta na obravnavi trdila ERS in grška vlada), lahko odloči le nacionalno sodišče.

46. Glede na navedeno je prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje mogoče razumeti tako, da naj Sodišče pojasni, katere obveznosti za ponudnike AVMS so morale države članice uvesti v svoj pravni sistem, da bi pravilno prenesle Direktivo o AVMS. To bo predložitvenemu sodišču omogočilo, da presodi, ali je bila ta direktiva pravilno prenesena v nacionalno pravo.

47. S tretjim vprašanjem se nato sprašuje, ali mora nacionalno sodišče v primeru, da z nacionalno zakonodajo Direktiva o AVMS ni bila v celoti prenesena, obstoječe nacionalno pravo razlagati tako, da se doseže cilj, ki ga zahteva ta direktiva. V obravnavanih zadevah je ta cilj prepoved kršenja človekovega dostojanstva za vse ponudnike avdiovizualnih medijskih storitev, vključno s spletnimi novičarskimi portali, ki tudi prenašajo AVMS. Natančneje, s tem vprašanjem

[16] Glej v tem smislu sodbo z dne 10. junija 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, točka 34 in navedena sodna praksa).

[17] Glej v tem smislu sodbo z dne 10. junija 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, točka 35).

[18] Na obravnavi je grška vlada pojasnila, da je treba različne plasti nacionalne zakonodaje o AVMS razlagati v zgodovinskem okviru, začenši z novo ustavo, prvo privatizacijo javne televizije, nato širitvijo na plačljivo televizijo, prihod digitalne televizije, ki je nadomestila analogno, in AVMS na zahtevo. Poleg že omenjenih treh zakonov so v zadevah pred predložitvenim sodiščem upoštevni drugi grški zakoni, navedeni v predložitvenih odločbah.

predložitveno sodišče sprašuje, ali bi obveznost skladne razlage dosegla svojo mejo, če bi ta povzročila, da se posamezniku naloži obveznost, za kršitev katere se lahko naloži kazenska sankcija.

48. Kot bom pokazala, glede na odgovore na ta vprašanja četrtega in petega vprašanja ne bo treba obravnavati.

B. Odgovori na vprašanja za predhodno odločanje

1. Prvo vprašanje – področje urejanja Direktive o AVMS

49. S prvim vprašanjem predložitveno sodišče Sodišče prosi za potrditev, da cilj in s tem področje urejanja Direktive o AVMS vključujeta (a) prepoved kršenja človekovega dostojanstva in (b) prepoved nizkokakovostne programske vsebine.

50. V zvezi s tem predložitveno sodišče v bistvu želi razlago člena 6(1) Direktive o AVMS.

51. Ta določba določa:

„1. Države članice brez poseganja v svojo obveznost spoštovanja in varovanja človekovega dostojanstva na primeren način zagotovijo, da se z avdiovizualnimi medijskimi storitvami, ki jih ponujajo ponudniki medijskih storitev pod njihovo pristojnostjo:

(a) ne spodbuja nasilja ali sovraštva do skupine oseb ali člana take skupine na kateri koli podlagi iz člena 21 Listine;

(b) javno ne ščuva k storitvi terorističnega kaznivega dejanja, kot je določeno v členu 5 Direktive (EU) 2017/541."

a) Prepoved kršenja človekovega dostojanstva

52. Na prvem mestu se pojavlja vprašanje o pomenu uvodnega besedila člena 6(1) Direktive o AVMS: „[d]ržave članice brez poseganja v svojo obveznost spoštovanja in varovanja človekovega dostojanstva". Ali je treba to besedilo razumeti tako, da od držav članic zahteva uvedbo splošne prepovedi za ponudnike AVMS, da v svojih programih ne smejo kršiti človekovo dostojanstvo? Ali pa sta edini obveznosti, ki ju morajo države članice naložiti ponudnikom AVMS, konkretni obveznosti, izraženi v točkah (a) in (b) navedene določbe?

53. V predlogu Komisije o spremembi Direktive 2018/1808 tega uvodnega besedila ni.[19]

[19] Evropska komisija, „Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev glede na spreminjajoče se tržne razmere", (COM(2016) 287 final). V prvotni različici Direktive o AVMS iz leta 2010 se člen 6 glasi: „Države članice s primernimi sredstvi zagotovijo, da avdiovizualne medijske storitve, ki jih opravljajo ponudniki medijskih storitev pod njihovo pristojnostjo, ne vsebujejo spodbujanja nestrpnosti na podlagi rase, spola, vere ali narodnosti." Torej niti ta ni vseboval sklicevanja na splošno prepoved programov, s katerimi se krši človekovo dostojanstvo.

54. Komisija je na obravnavi pojasnila, da je uvodno besedilo rezultat kompromisa med vztrajanjem Evropskega parlamenta, da se izrecno vključi splošna prepoved kršenja človekovega dostojanstva, in nasprotovanjem Sveta Evropske unije takšnemu splošnemu besedilu v Direktivi o AVMS.

55. Edini razpoložljivi dokument, ki je del zakonodajne zgodovine te direktive, Sodišču omogoča zgolj potrditev, da sta tako Parlament kot Svet sprejela tako besedilo med prvo obravnavo zakonodajnega postopka, ki je vodil do spremenjene Direktive o AVMS.[20] Vendar v dostopnih dokumentih, ki opisujejo zakonodajno zgodovino Direktive o AVMS, niso izrecno izraženi niti razlogi, zaradi katerih je Parlament želel v besedilo Direktive izrecno vključiti splošno prepoved kršenja človekovega dostojanstva, niti razlogi, zaradi katerih je Svet taki rešitvi nasprotoval.

56. Torej sta, kot je priznala Komisija na obravnavi, mogoči vsaj dve razlagi. Po eni strani bi člen 6(1) Direktive o AVMS lahko razlagali tako, da ne nalaga splošne prepovedi kršenja človekovega dostojanstva, ampak le dve posebni obveznosti (spodbujanje sovraštva in nasilja (člen 6(1)(a)) ter javno ščuvanje k storitvi terorističnega kaznivega dejanja (člen 6(1)(b))). Po drugi strani bi to določbo lahko razlagali tako, da poleg teh dveh posebnih obveznosti nalaga splošno obveznost, da se človekovo dostojanstvo ne krši.

57. Komisija je na obravnavi dala prednost prvi razlagi, in sicer, da Direktiva o AVMS ne vsebuje splošne prepovedi kršenja človekovega dostojanstva, ki bi morala biti naložena ponudnikom AVMS. Kljub temu meni, da sta posebni obveznosti prepovedi vsebin, ki spodbujajo nasilje, sovraštvo ali terorizem, izraz zahteve po spoštovanju človekovega dostojanstva.

58. Nasprotno so se vsi drugi udeleženci v tem postopku (Makeleio, ESR, grška in švedska vlada) strinjali, da je zagotavljanje spoštovanja in zaščite človekovega dostojanstva obveznost po Direktivi o AVMS. Tako je tudi stališče predložitvenega sodišča.

59. Predlagam, da Sodišče potrdi razlago uvodnega dela člena 6(1) Direktive o AVMS, po kateri morajo države članice v nacionalnem pravu določiti splošno prepoved programov, s katerimi se krši človekovo dostojanstvo.

60. Namen Direktive o AVMS, pravni okvir njenega člena 6(1) in tudi druge določbe same direktive ter širšega prava Unije in mednarodnega prava prispevajo k taki razlagi uvodnega besedila člena 6(1), in sicer, da morajo države članice poskrbeti, da ponudniki AVMS spoštujejo splošno obveznost, da s svojimi programi ne kršijo človekovega dostojanstva.

61. Namen Direktive o AVMS je med drugim omogočiti notranji trg AVMS, hkrati pa zagotoviti visoko raven zaščite ciljev v splošnem interesu.[21] V zvezi s tem je oprta na načelo izvorne države, po katerem je država članica, v katere jurisdikciji so ustanovljeni ponudniki AVMS, odgovorna, da poskrbi za skladnost s pravili, ki se v tej državi uporabljajo za AVMS, namenjene javnosti.[22] Direktiva o AVMS določa minimalni sklop pravil,[23] ki jih morajo spoštovati vsi ponudniki AVMS (tako imenovana področja, ki jih usklajuje ta direktiva). To omogoča, da se vsem državam

[20] Svet Evropske unije, „Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev glede na spreminjajoče se tržne razmere – izid prve obravnave v Evropskem parlamentu (Strasbourg, 1.–4. oktober 2018)“, (ST 12689 2018 INIT), str. 62. Enako besedilo je bilo vključeno v uvodno izjavo 60 Direktive 2018/1808.

[21] Glej uvodno izjavo 104 Direktive o AVMS.

[22] Člen 2(1) Direktive o AVMS.

[23] Glej sodbi z dne 22. septembra 2011, Mesopotamia Broadcast in Roj TV (C-244/10 in C-245/10, EU:C:2011:607, točka 34), in z dne 18. julija 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, v nadaljevanju: sodba Sky Italia, točka 12).

članicam naloži obveznost, da omogočijo čezmejni sprejem AVMS, ki jih prenašajo ponudniki iz drugih držav članic. Nobena država članica načeloma ne more uvesti nobene omejitve iz razlogov, ki spadajo na področja, ki jih usklajuje ta direktiva. [24]

62. Tako Direktiva uvaja sklop skupnih zahtev za ponudnike AVMS, ki povečujejo medsebojno zaupanje med državami članicami in brez katerih bi te težko sprejele čezmejne AVMS brez predhodnega nadzora in odobritve. Te zahteve vključujejo spoštovanje temeljnih pravic, ki jih določa Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), [25] vključno s spoštovanjem človekovega dostojanstva, izraženim v njenem uvodnem členu.

63. Kar zadeva besedilo Direktive o AVMS, se na zaščito človekovega dostojanstva kot vrednote, ki jo mora zagotoviti Direktiva o AVMS, poleg uvodnega besedila člena 6(1) nanašajo uvodne izjave 59, 60 in 104 te direktive. Zato čeprav Listina sama po sebi ne more državam članicam nalagati obveznosti, Direktiva o AVMS obveznost spoštovanja človekovega dostojanstva jasno vključuje med zahteve, ki jih morajo države članice izpolniti, da se omogoči pravilno delovanje notranjega trga AVMS. [26]

64. V uvodni izjavi 3 Direktive o AVMS je omenjena Evropska konvencija o čezmejni televiziji, ki jo je Svet Evrope sprejel 5. maja 1989. [27] Ta konvencija, na katero se je Sodišče že oprlo pri razlagi Direktive o AVMS, [28] vsebuje člen 7, naslovljen „Odgovornosti izdajatelja televizijskega programa“, ki določa, da naj „[v]se sestavine programov […] po načinu predstavitve in vsebini spoštujejo človekovo dostojanstvo in temeljne pravice drugih“.

65. Še pomembneje, človekovo dostojanstvo je vrednota iz člena 2 PEU, v katerem so naštete vrednote, na katerih temelji Evropska unija. [29] Določa, da so te vrednote skupne vsem državam članicam.

66. Poleg tega so vse države članice EU tudi pogodbenice Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP). Čeprav ta konvencija ne vsebuje nobene izrecne določbe, ki zahteva spoštovanje človekovega dostojanstva, sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) določa, da je bistvo EKČP spoštovanje človekovega dostojanstva in človekove svobode. [30]

67. Osrednjo vlogo človekovega dostojanstva dodatno poudarjajo različni mednarodni instrumenti, vključno s Splošno deklaracijo Združenih narodov o človekovih pravicah iz leta 1948, katere preambula in člen 1 se nanašata na pojem človekovega dostojanstva.

[24] Člen 3 Direktive o AVMS.

[25] Uvodna izjava 16 Direktive o AMVS.

[26] Ob upoštevanju okoliščin, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, lahko dodam, da je Svet že leta 1998 sprejel Priporočilo Sveta 98/560/ES z dne 24. septembra 1998 o razvoju konkurenčnosti evropske industrije avdiovizualnih in informacijskih storitev s spodbujanjem nacionalnih okvirov, namenjenih doseganju primerljive in učinkovite ravni zaščite mladoletnikov in človekovega dostojanstva (OJ 1998, L 270, str. 48).

[27] Serija evropskih pogodb št. 132.

[28] Glej v tem smislu sodbi z dne 2. junija 2005, Mediakabel (C-89/04, EU:C:2005:348, točka 41), o razlagi direktiv 89/552 in 98/34/ES, predhodnic Direktive o AVMS, in z dne 4. julija 2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, točki 69 in 70).

[29] Sodišče je pomembnost člena 2 PEU poudarilo ob številnih priložnostih, tudi v sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točki 30 in 32). V sodbi z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:97, točka 232), je navedlo, da „je treba spomniti, da v členu 2 PEU niso samo navedene smernice in nameni politične narave, ampak vsebuje vrednote, ki so […] del same identitete Unije kot skupnega pravnega reda in ki se uresničujejo v načelih, ki vsebujejo pravno zavezujoče obveznosti za države članice“.

[30] Glej na primer sodbe ESČP z dne 22. novembra 1995, S. W. proti Združenemu kraljestvu, (CE:ECHR:1995:1122JUD002016692, točka 44), z dne 29. aprila 2002, Pretty proti Združenemu kraljestvu, (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, točka 65), in z dne 25. junija 2024, Ukrajina proti Rusiji (Krim), (CE:ECHR:2024:0625JUD002095814, točka 1290).

68. Iz tega sledi, da je logična razlaga uvodnega besedila člena 6(1) Direktive o AVMS ta, da je z njim le ponovljena obveznost, ki jo države članice že imajo. V njem je le uporabljena splošna obveznost držav članic, da spoštujejo in varujejo človekovo dostojanstvo na področju avdiovizualnih medijskih storitev, pri čemer je jasno izraženo, da morajo države članice to obveznost naložiti ponudnikom, ko pripravljajo svoje zakone, s katerimi urejajo AVMS. [31]

69. Zato menim, da bi moralo Sodišče v odgovoru na prvi del prvega vprašanja ugotoviti, da člen 6(1) Direktive o AVMS od držav članic zahteva, da v svoje zakone, ki urejajo AVMS, vključijo splošno prepoved za ponudnike AVMS, da v svojih programih ne smejo kršiti človekovega dostojanstva.

b) Prepoved nizkokakovostne vsebine

70. Na drugem mestu, predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje tudi, ali Direktiva o AVMS od držav članic zahteva, da prepovejo nizkokakovostne programe. Zdi se, da je predložitveno sodišče pri tem vprašanju imelo v mislih programe, s katerimi se krši človekovo dostojanstvo, kakršni sta sporni oddaji.

71. Po mojem mnenju in kot je na obravnavi trdila švedska vlada, Direktiva o AVMS ne ureja vsebine programov glede njihove kakovosti.

72. Kljub temu lahko rečemo tudi, da prepoved kršenja človekovega dostojanstva vpliva na vsebino programov, saj ta ne sme biti takšna, da bi se z njo kršilo človekovo dostojanstvo, in da v tem smislu Direktiva o AVMS posega v vsebino programov. Vendar razen zahteve, da se s programom ne sme kršiti človekovo dostojanstvo in se morajo z njim spoštovati druge obveznosti, ki jih nalagajo usklajena pravila Direktive o AVMS, ta akt dodatno ne posega v vsebino programa.

73. Nazadnje, nacionalni ukrep, ki omogoča sankcioniranje ponudnikov AVMS, katerih oddaje spodkopavajo vrednoto človekovega dostojanstva, spada na področje uporabe Direktive o AVMS.

74. Nasprotno pa nacionalni ukrep, ki določa sankcioniranje programov, ki so zgolj nizke kakovosti, ne spada na področja, ki jih usklajuje ta direktiva.

75. Predložitveno sodišče mora ugotoviti, ali so bile tožečima strankama v postopku v glavni stvari denarne kazni naložene zaradi kršitve človekovega dostojanstva ali pa zaradi nizke kakovosti njunih programov.

76. Sodišču zato predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori kot sledi. Področje urejanja Direktive o AVMS ob upoštevanju njenih ciljev vključuje splošno prepoved programov, s katerimi se krši človekovo dostojanstvo. Direktiva o AVMS razen te prepovedi kršenja človekovega dostojanstva in drugih pogojev, naloženih na področjih, ki jih usklajuje ta direktiva, vsebine programov dodatno ne ureja.

[31] Kot se je elegantno izrazila generalna pravobranilka V. Trstenjak v sklepnih predlogih v združenih zadevah NS (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:610, točka 112), je namreč „treba človekovo dostojanstvo ne le ‚spoštovati', temveč tudi ‚varovati'".

2. Drugo vprašanje – podrobnejša ali strožja nacionalna pravila

77. Člen 4(1) Direktive o AVMS državam članicam omogoča, da pod nekaterimi pogoji uvedejo strožja pravila na področjih, ki jih usklajuje ta direktiva. Ta določba se glasi:

„Države članice lahko od ponudnikov medijskih storitev pod svojo pristojnostjo zahtevajo, da na področjih, ki jih usklajuje ta direktiva, ravnajo v skladu z natančnejšimi ali strožjimi pravili, če so ta pravila v skladu s pravom Unije."

78. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče prosi za razlago te določbe, natančneje, želi izvedeti, ali je s takimi strožjimi pravili državam članicam dovoljeno razlikovati med različnimi vrstami ponudnikov AVMS.

79. Menim, da je to vprašanje dopustno le, če bi lahko nekatera pravila nacionalne zakonodaje, ki so sporna v obravnavanih zadevah – to je prepoved kršenja človekovega dostojanstva ali prepoved nizke kakovosti programov – šteli za taka strožja ali podrobnejša pravila.

80. Vendar v obravnavanih zadevah ni tako.

81. Prepoved kršenja človekovega dostojanstva je naložena kot splošna zahteva v skladu s členom 6(1) Direktive o AVMS in ni „strožje" pravilo.

82. Prepoved nizke kakovosti programov ni pravilo, ki bi spadalo na področja, ki jih usklajuje Direktiva o AVMS, in je torej zunaj področja uporabe njenega člena 4(1).

83. Tako ni videti, da bi bil odgovor na drugo vprašanje za predložitveno sodišče koristen,[32] zato bi moralo Sodišče zavrniti odgovor nanj zaradi nedopustnosti.

84. Ker pa se drugo vprašanje nanaša tudi na to, ali so lahko različni ponudniki AVMS obravnavani različno, bom glede prepovedi kršenja človekovega dostojanstva dodala, da mora ta prepoved veljati za vse ponudnike AVMS brez razlikovanja.

85. Glede uvedbe strožjih pravil na področjih, ki jih usklajuje Direktiva o AVMS, kar v obravnavanih zadevah ne velja, pa je Sodišče pojasnilo, da je mogoče razlikovati med različnimi vrstami ponudnikov AVMS. Če se različni ponudniki znajdejo v objektivno različnih položajih, nič ne preprečuje, da se jim naložijo različna pravila.[33] Tako je Sodišče v sodbi Sky Italia menilo, da je mogoče izdajateljem plačljivih televizijskih programov naložiti strožje časovne omejitve oglaševalskega prostora od tistih, ki so določene za izdajatelje brezplačnih televizijskih programov. Tako razlikovanje je bilo upravičeno, ker so lahko prvi svoje stroške krili iz naročnine, ki so jo zaračunali svojim potrošnikom, drugi pa so se lahko financirali le z drugimi sredstvi.[34]

[32] Glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točki 44 in 45 ter navedena sodna praksa).

[33] Taka rešitev je dejansko skladna s splošnim načelom enakosti, zapisanim v členu 20 Listine. V Pojasnilu k [Listini] (UL 2007, C 303, str. 17) se Pojasnilo k členu 20 – Enakost pred zakonom glasi: „Ta člen ustreza splošnemu pravnemu načelu, ki je vključen v vse evropske ustave in ga je tudi Sodišče priznalo kot osnovno načelo prava Skupnosti (sodbe z dne 13. novembra 1984 v zadevi Racke, 283/83, rec. 1984, str. 3791, sodba z dne 17. aprila 1997 v zadevi EARL, C-15/95, rec. 1997, str. I-1961, in sodba z dne 13. aprila 2000 v zadevi Karlsson in drugi, C-292/97, rec. 2000, str. 2737)." V skladu z načelom enakosti je treba ne samo primerljive položaje obravnavati enako, ampak je treba tudi različne položaje obravnavati različno, razen če obstaja razlog, da se obravnavajo enako. Glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2010, Akzo Nobel Chemicals in Akcros Chemicals/Komisija in drugi (C-550/07 P, EU:C:2010:512, točka 55).

[34] Glej v tem smislu sodbo Sky Italia, točki 20 in 21.

86. Če bi se prepoved kršenja človekovega dostojanstva štela za strožje pravilo na področju, ki ga usklajuje Direktiva o AVMS (*quod non*), ne bi bilo utemeljitve, da se spletni ponudniki obravnavajo drugače kot katera koli druga vrsta ponudnikov AVMS. Glede na namen takega pravila ponudniki AVMS niso v objektivno drugačnem položaju.

87. Kar zadeva prepoved nizke kakovosti programske vsebine, Direktiva o AVMS državam članicam ne preprečuje, da tradicionalne izdajatelje televizijskih programov in spletne izdajatelje televizijskih programov, ki niso običajne televizijske postaje, obravnavajo drugače. To vprašanje je zunaj področja uporabe te direktive.

88. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje ne odgovori.

3. Tretje vprašanje – meje skladne razlage

89. Tretje vprašanje predložitvenega sodišča temelji na predpostavki – ki jo zagovarja večina kolegija predložitvenega sodišča – da obstoječa grška zakonodaja splošne obveznosti spoštovanja človekovega dostojanstva ne nalaga spletnim novičarskim portalom, ki tudi prenašajo AVMS. Po grški zakonodaji, kakor jo razlaga večina, naj torej ne bi bilo pravne podlage za naložitev spornih sankcij.[35]

90. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje, ali je dolžno nacionalno zakonodajo razlagati tako, da prepoved kršenja človekovega dostojanstva prav tako nalaga spletnim novičarskim portalom, ki tudi prenašajo AVMS, čeprav bi to povzročilo naložitev sankcij.

91. Obstaja obsežna sodna praksa, ki potrjuje, da direktive same po sebi ne morejo nalagati obveznosti posameznikom.[36] To se lahko zgodi le s prenosom direktiv v nacionalno pravo. Zato družbama Makeleio in Zougla sama Direktiva o AVMS ne more nalagati obveznosti, da ne kršita človekovega dostojanstva.

92. Če z nacionalno zakonodajo direktiva ni bila pravilno ali v celoti prenesena, morajo za skladnost nacionalne zakonodaje s to direktivo poskrbeti nacionalna sodišča z razlago, kakor je Sodišče prvič pojasnilo v sodbi von Colson in Kamman.[37] Nacionalno sodišče mora storiti „vse, kar spada v njegovo pristojnost“, da zagotovi polni učinek direktive v konkretni zadevi.[38] Morda bo celo moralo spremeniti svojo ustaljeno sodno prakso, če ta temelji na razlagi nacionalnega prava, ki ni združljiva s cilji direktive.[39]

93. Namen skladne razlage je torej, da se v konkretni zadevi doseže rešitev, ki pripelje do rezultata, ki bi sledil, če bi bila direktiva pravilno prenesena.[40]

[35] Komisija je izrazila dvome o dopustnosti tega (in drugega) vprašanja. Meni, da je predložitveno sodišče to vprašanje utemeljilo na – *prima facie* – napačni predpostavki, da prenos Direktive o AVMS v nacionalno pravo ne vključuje spletnih izdajateljev televizijskih programov, ki niso hkrati običajne televizijske postaje. Toda Sodišče v postopku predhodnega odločanja nikakor ne more ugotavljati pomena nacionalnega prava. Predložitveno sodišče je jasno razložilo, da med sodniki v odločajočem senatu obstaja nesoglasje glede razlage nacionalnega prava, vendar večina zavzema stališče, na katerem temelji to vprašanje. Sodišče bi torej moralo na to vprašanje odgovoriti ob predpostavki, da pomeni tisto, kar je predložitveno sodišče navedlo v predložitveni odločbi.

[36] Ta sodna praksa se je začela s sodbo z dne 26. februarja 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, točka 48). Za novejšo potrditev te sodne prakse glej sodbi z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, točki 42 in 43), in z dne 18. januarja 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, točka 32).

[37] Glej v tem smislu sodbo z dne 10. aprila 1984, von Colson in Kamann (14/83, EU:C:1984:153).

[38] Glej v tem smislu sodbi z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 118).

[39] Sodba z dne 19. aprila 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, točka 33).

[40] Glej v tem smislu sodbi z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 119).

94. V obravnavanih zadevah je zahtevani rezultat naložitev obveznosti družbama Makeleiu in Zougli, da v avdiovizualnih programih, ki jih dajeta na voljo javnosti, ne kršita človekovega dostojanstva.

95. Vendar bi takšna razlaga nacionalne zakonodaje v obravnavanih zadevah ustvarila kvazikazensko odgovornost, saj bi omogočila naložitev upravnih sankcij za kršitev tako razloženih obveznosti.

96. Zelo kmalu po določitvi obveznosti skladne razlage je Sodišče tudi jasno ugotovilo, da ima ta obveznost meje.[41] Ena meja bi bila dosežena, ko bi skladna razlaga povzročila določitev ali otežitev kazenskopravne odgovornosti oseb, ki ravnajo v nasprotju z določbami direktive.[42]

97. Ta omejitev je odraz načela zakonitosti, kot je izraženo v maksimi *nullum crimen, nulla poena sine lege*. To načelo utelešata člen 49 Listine in člen 7 EKČP.

98. Načelo zakonitosti na kratko pomeni, da oseba ne more biti kazensko ali kvazikazensko[43] odgovorna za dejanje, ki v času, ko je bilo storjeno, ni bilo z *zakonom* prepovedano.

99. Ker se skladna razlaga zgodi po tem, ko je bilo kaznivo dejanje storjeno, bi jo lahko razumeli kot uvedbo kazenske odgovornosti *post festum*.[44]

100. Zdi se, da v obravnavanih zadevah večina Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) in tudi tožeči stranki v postopku v glavni stvari izhajajo iz predpostavke, da načelo zakonitosti vedno zahteva izrecno navedbo vseh področij, ki jih zajema, v pravni določbi, ki se uporablja. Ker te v grški zakonodaji ni bilo, saj niso bili izrecno navedeni spletni novičarski portali, ki ponujajo tudi AVMS, je treba sklepati, da tožeči stranki nista vedeli, da se prepoved prenašanja programa, s katerim se krši človeško dostojanstvo, uporablja tudi zanju. Tako bi bila dosežena meja skladne razlage.

101. Vendar pa sodna praksa Sodišča oziroma ESČP ne zahteva izrecne omembe v zakonodaji, da bi bile zahteve načela zakonitosti izpolnjene. Bistveno je, da je lahko zadevna oseba predvidela, da se prepoved nanaša tudi na njeno dejavnost.

[41] Tako je Sodišče v sodbi z dne 13. novembra 1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, točka 8), že navedlo, da je nacionalno sodišče dolžno poiskati rešitev z razlago, „kolikor je mogoče“. Vse od sodbe z dne 16. junija 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386), je meja skladne razlage izražena s pojmom *contra legem* (prav tam, točka 47, in nedavna sodba z dne 25. januarja 2024, Sofiyski gradski sad (C-722/22, EU:C:2024:80, točka 24 in navedena sodna praksa)).

[42] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. oktobra 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, točka 13). Glej tudi sodbi z dne 3. maja 2005, Berlusconi in drugi (C-387/02, C-391/02 in C-403/02, EU:C:2005:270, točka 74), in z dne 20. decembra 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, točka 56 in navedena sodna praksa).

[43] Sodišče je že ugotovilo, da načelo zakonitosti, ki je navadno upoštevno na področju kazenskega prava, velja tudi za upravne sankcije. Glej v tem smislu sodbi z dne 28. oktobra 2010, SGS Belgium in drugi (C-367/09, EU:C:2010:648, točki 39 in 61), ter z dne 24. marca 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 in C-871/19, EU:C:2021:233, točki 49 in 50). Kot je trdila generalna pravobranilka J. Kokott, dejansko ni ničesar, kar bi preprečevalo, da se pri upravnih kaznih za orientacijo upošteva tudi vsebina načela zakonitosti v kazenskem pravu (glej njene sklepne predloge v zadevi SGS Belgium in drugi, C-367/09, EU:C:2010:440, točka 37).

[44] Taka izjava je delno paradoksna. Sodna razlaga namreč ne ustvarja novega prava, temveč le pove, kaj določa zakonodaja od svojega nastanka. Zato je tudi mogoče trditi, da je sporna zakonska obveznost obstajala v času, ko je bilo kaznivo dejanje storjeno. Ne glede na to pa je pomemben tudi subjektivni element, in sicer da bi lahko oseba, za katero veljajo pravna pravila, dovolj jasno vedela, katere obveznosti ji nalaga dostopno pravo. Tako bi lahko ustvarjalno sodno razlago dejansko izenačili z ustvarjanjem prava.

102. ESČP je tako pojasnilo, da pojem „pravo“ v členu 7 EKČP ustreza pojmu „zakon“, uporabljen na drugih mestih v EKČP, in da zajema normativno pravo in tudi sodno prakso ter vključuje kvalitativne zahteve, med drugim po dostopnosti in predvidljivosti. [45]

103. Sodišče, ki se je oprlo na sodno prakso ESČP, je prav tako menilo, da je zahteva, da zakon jasno opredeljuje kazniva dejanja in kazni zanje, izpolnjena, „ko lahko naslovnik norme iz besedila zadevne določbe in po potrebi s pomočjo njene razlage s strani sodišč razbere, za katera dejanja in opustitve mora kazensko odgovarjati“. [46]

104. Načela zakonitosti v kazenskem pravu torej ni mogoče razlagati tako, da prepoveduje postopno razjasnjevanje pravil glede kazenske odgovornosti s sodno razlago posameznih primerov, če je rezultat zlasti glede na razlago, ki je veljala ob nastanku kršitve, sprejeto v sodni praksi glede zadevne zakonske določbe, razumno predvidljiv. [47]

105. Skratka, bistvo načela zakonitosti je v zahtevi, da je kaznovana oseba vedela ali ni mogla spregledati, da je njeno ravnanje prepovedano.

106. Kot je Sodišče dalje pojasnilo, je obseg pojma predvidljivosti pretežno odvisen od vsebine zadevnega besedila, področja, ki ga to pokriva, ter števila in statusa njegovih naslovnikov. Predvidljivost zakona ne nasprotuje temu, da zadevna oseba poseže po pojasnjevalnih napotkih, da bi v okoliščinah obravnavane zadeve razumno ocenila posledice, ki lahko nastanejo zaradi nekega dejanja. To zlasti velja za strokovnjake, ki so vajeni, da morajo pri opravljanju svoje dejavnosti izkazovati veliko skrbnost. Od njih je mogoče pričakovati, da posebej pazijo na to, da ocenijo tveganja, ki jih prinaša ta dejavnost. [48]

107. Zato v obravnavanih zadevah predložitveno sodišče načeloma ne more ugotoviti, da je tožeči stranki mogoče kaznovati za kršitev človekovega dostojanstva na podlagi skladne razlage nacionalnega prava. To velja, razen če predložitveno sodišče meni, da bi tožeči stranki na podlagi grške zakonodaje, ki je obstajala v zadevnem času, čeprav v njej niso bili izrecno navedeni spletni novičarski portali, ki tudi prenašajo AVMS, predvideli, da se prepoved oddajanja programov s prepovedano vsebino nanaša tudi nanju. [49]

108. Predložitveno sodišče mora ugotoviti, ali bi lahko tožeči stranki v postopku v glavni stvari v času, ko sta prenašali sporna programa, predvideli, da se prepoved kršenja človekovega dostojanstva in sankcija za njeno kršitev nanašata tudi na njuno dejavnost, čeprav sta spletna

[45] ESČP, sodba z dne 22. junija 2000, Coëme in drugi proti Belgiji, (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, točka 145 in navedena sodna praksa).

[46] Sodba z dne 3. maja 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, točka 50). Glej tudi sodbo z dne 24. marca 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 in C-871/19, EU:C:2021:233, točka 49).

[47] Sodbi z dne 22. oktobra 2015, AC-Treuhand/Komisija (C-194/14 P, EU:C:2015:717, točka 41), in z dne 27. junija 2024, Mylan Laboratories in Mylan/Komisija (C-197/19 P, EU:C:2024:550, točka 156 in navedena sodna praksa).

[48] Sodbi z dne 5. maja 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, točka 43), in z dne 27. junija 2024, Mylan Laboratories in Mylan/Komisija (C-197/19 P, EU:C:2024:550, točka 157 in navedena sodna praksa).

[49] V obravnavanih zadevah je ESR izdal štiri denarne kazni. Kar zadeva družbo Makeleio, je bila prva denarna kazen določena za spodbujanje nasilja ali sovraštva do oseb zaradi njihove spolne usmerjenosti. Ta denarna kazen ni nikakor sporna, saj je temeljila na jasni prepovedi iz zakona št. 4779/2021 o prenosu Direktive o AVMS, ki je določal sankcije s sklicevanjem na prejšnje zakone. Vendar so druga denarna kazen, naložena družbi Makeleio, in obe denarni kazni, naloženi družbi Zougla, temeljile na prejšnjih zakonih, ki spletnim ponudnikom njune vrste niso izrecno nalagali nobene obveznosti. Iz tega razloga je večina predložitvenega sodišča menila, da je bilo s spornimi denarnimi kaznimi kršeno načelo zakonitosti.

novičarska portala, ki tudi prenašata AVMS.[50] Če bi tako prepoved morali poznati, potem potrditev take obveznosti z razlagalno razjasnitvijo grških pravil ne presega nujno meje skladne razlage, ki jo nalaga načelo zakonitosti.

4. Četrto in peto vprašanje

109. Četrto in peto vprašanje sta zastavljeni pod pogojem, da Sodišče na prvo vprašanje odgovori nikalno, tj. da Direktiva o AVMS ne zahteva uvedbe splošne prepovedi programov, s katerimi se krši človekovo dostojanstvo, in prepovedi nizkokakovostnih programov.

110. Ker Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori pritrdilno, na četrto in peto vprašanje ni treba odgovoriti.

111. Menim namreč, da bi moralo Sodišče v odgovoru na prvo vprašanje pojasniti, da Direktiva o AVMS ne ureja kakovosti oddajanih programov in torej ne prepoveduje nizkokakovostnih programov. Ker pa je predložitveno sodišče pojasnilo, da se del (b) prvega vprašanja, ki se nanaša na nizkokakovostno vsebino programa, nanaša na programe, kakršna sta ta v obravnavanih zadevah, z njim pravzaprav sprašuje isto kot z delom (a) tega vprašanja, ki se nanaša na kršitev človekovega dostojanstva. V obravnavanih zadevah se torej predložitveno sodišče ne ukvarja z nobenim vprašanjem glede prepovedi nizkokakovostnih programov po nacionalnem pravu, ki presega prepoved kršenja človekovega dostojanstva.

112. Zato menim, da na četrto in peto vprašanje ni treba odgovoriti.

IV. Predlog

113. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je predložil Symvoulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija), odgovori:

1. Področje urejanja člena 6(1) Direktive 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/1808 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018, je ob upoštevanju ciljev te direktive

   treba razlagati tako, da vključuje splošno prepoved programov, s katerimi se krši človekovo dostojanstvo.

   Direktiva o AVMS razen take prepovedi kršenja človekovega dostojanstva in drugih pogojev, naloženih na področjih, ki jih usklajuje ta direktiva, vsebine programov dodatno ne ureja.

2. Glede na odgovor na prvo vprašanje Sodišču na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

[50] V podporo taki ugotovitvi Komisija poudarja, da bi se tožeči stranki morali zavedati, da etični kodeks za poročila, uzakonjen s predsedniško uredbo št. 77/2003, prepoveduje vsebino, s katero se krši človekovo dostojanstvo, in tudi oddajanje nizkokakovostne vsebine. Čeprav ta kodeks ni zavezujoč pravni instrument, ga je mogoče upoštevati pri ocenjevanju predvidljivosti pravnih obveznosti. Sodna praksa ESČP namreč kaže, da imajo taki akti lahko vlogo pri presoji, ali je bila obveznost „predpisana z zakonom“ v smislu člena 7 EKČP. ESČP je v sodbi z dne 6. aprila 2010, Flinkkilä in drugi proti Finski (CE:ECHR:2010:0406JUD002557604, točke od 63 do 68), ugotovilo, da čeprav zakonodaja ni bila natančna, Smernice za novinarje in praksa Sveta za množične medije določajo celo strožja pravila kot sámo kazensko pravo. Zato je ESČP ugotovilo, da je bila sporna obveznost v navedeni zadevi „predpisana z zakonom“ in da je bila kazen skladna z načelom zakonitosti.

3. Načelo zakonitosti, uzakonjeno s členom 49(1), prvi stavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, predložitvenemu sodišču preprečuje, da ugotovi, da je osebo mogoče kaznovati za kršitev človekovega dostojanstva na podlagi skladne razlage nacionalnega prava, razen če bi ta oseba na podlagi grške zakonodaje, ki je obstajala v upoštevnem času, lahko predvidela, da se prepoved oddajanja programov z vsebino, s katero se krši človekovo dostojanstvo, nanaša tudi nanjo, čeprav v zakonodaji spletni novičarski portali, ki tudi prenašajo AVMS, niso izrecno navedeni.

   Predložitveno sodišče mora ugotoviti, ali bi lahko tožeči stranki v postopkih v glavni stvari v času, ko sta prenašali sporna programa, predvideli, da se prepoved kršenja človekovega dostojanstva in sankcija za njeno kršitev nanašata tudi na njuno dejavnost. Če bi tako prepoved morali poznati, potem potrditev take obveznosti z razlagalno razjasnitvijo grških pravil ne presega nujno meje skladne razlage, ki jo nalaga načelo zakonitosti.

4. Na četrto in peto vprašanje ni treba odgovoriti.