Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
TAMARA ĆAPETA
föredraget den 30 januari 2025 [1]

Förenade målen C-555/23 och C-556/23

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

(begäran om förhandsavgörande från Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen, Grekland))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2010/13 – Tillhandahållande av audiovisuella medietjänster – Nyhetsportal på internet som även sänder audiovisuella medietjänster – Respekt för mänsklig värdighet – Förbud mot att sända program av undermålig kvalitet – Principen om konform tolkning – Gränser – Legalitetsprincipen”

I. Inledning

1. Två grekiska nyhetsportaler på internet har ålagts sanktioner av den nationella behöriga myndigheten för audiovisuella medietjänster för sändningar som kränkte mänsklig värdighet.

2. Portalerna har bestridit sanktionerna inför Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen, Grekland), som är hänskjutande domstol i förevarande mål. De gör gällande att relevant lagstiftning enligt vilken sådana sändningar är förbjudna inte var riktat mot nyhetsportaler på internet som också sänder audiovisuella medietjänster.

3. I samband med det nationella förfarandet uppstod flera frågor angående tolkningen av direktivet om audiovisuella medietjänster [2] och angående räckvidden för principen om konform tolkning.

[1] Originalspråk: engelska.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster) (EUT L 95, 2010, s. 1), i dess lydelse enligt direktiv 2018/1808 (nedan kallat direktivet om audiovisuella medietjänster).

II. De nationella målen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

4. Makeleio och Zougla (nedan kallade klagandena i de nationella målen) är grekiska nyhetsportaler på internet som även erbjuder audiovisuella program på sina webbplatser. De är inte traditionella leverantörer av audiovisuella medietjänster, vilket innebär att de inte går att jämföra med tv-stationer, vilka antingen sänder på reserverade frekvenser eller online, eller båda. Det händer dock att dessa nyhetsportaler på internet erbjuder allmänheten program som omfattas av direktivet om audiovisuella medietjänster. Jag kommer att hänvisa till sådana leverantörer som nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster.

5. Den 29 juni 2021 sände Makeleio ett program där nyhetsuppläsaren presenterade en nyhet om att företrädare för hbt+-gemenskapen hade besökt den grekiska premiärministerns kontor. Nyhetsuppläsaren använde ett nedsättande, anstötligt och kränkande språkbruk om homosexuella, gjorde ironiska kommentarer om deras sexuella läggning och uppmanade indirekt till verbal och fysisk aggression mot dem. Slutligen gjorde nyhetsuppläsaren flera tydliga hänvisningar till namngivna politikers sexuella läggning (nedan kallat det första aktuella programmet).

6. Den 22 februari 2022 sände Zougla – via sin webbplats – ett program från en radiostation som också sänder via nätet. Under sändningen – under förevändning av en pågående brottmålsprocess mot tredje parter för pedofili – gick presentatören till personligt angrepp, utan att presentera några bevis, mot vissa politiker. Presentatören angav deras för- och efternamn och gjorde flera kränkande och anstötliga kommenterar om deras påstådda benägenhet att skydda pedofiler och pederaster och att medverka till att befordra personer till ansvarsfulla befattningar för att dessa skulle kunna tillgodose sina sexuella preferenser (nedan kallat det andra aktuella programmet).

7. Båda de aktuella programmen anmäldes till Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (Nationella radio- och tv-nämnden, Grekland) (nedan kallad ESR), den grekiska oberoende administrativa myndighet som övervakar och reglerar audiovisuella medietjänster. [3]

8. ESR ansåg sig ha jurisdiktion över de två programmen som hade gjorts tillgängliga för allmänheten, eftersom den menade att både Makeleio och Zougla var leverantörer av audiovisuella medietjänster i den mening som avses i direktivet om audiovisuella medietjänster och i lag 4779/2021, [4] som införlivade det direktivet med nationell lagstiftning.

9. ESR beslutade att Makeleio skulle påföras två administrativa sanktioner för att ha sänt det första aktuella programmet. [5] Den första sanktionen på 30 000 euro ålades för att ha brutit mot förbudet i artikel 8 i lag 4779/2021 mot uppmaning till våld eller hat mot personer på grund av deras sexuella läggning. Denna bestämmelse i lag 4779/2021 införlivade artikel 6 i direktivet om audiovisuella medietjänster med grekisk rätt. Av besluten om hänskjutande följer att artikel 8 i lag

[3] ESR är den nationella tillsynsmyndigheten i den mening som avses i artikel 30 i direktivet om audiovisuella medietjänster.

[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 (lag 4779/2021 om införlivande med nationell lagstiftning av Europaparlamentets och rådet direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 och av andra bestämmelser inom behörighetsområdet för generalsekretariatet för kommunikation och information) (*Greklands officiella tidning* I/27 av den 20 februari 2021) (nedan kallad lag 4779/2021).

[5] Det förklarades under förhandlingen att programmet först direktsändes, och att det sedan låg kvar på Makeleios webbplats och kunde tas del av på begäran.

4779/2021 inte ordagrant införlivade hela artikel 6.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster, eftersom den inledande delen som hänvisar generellt till förbudet mot att kränka mänsklig värdighet utelämnades. [6]

10. Den andra sanktionen, som också var på 30 000 euro, påfördes för att ha brutit mot förbudet mot att sända program av undermålig kvalitet. Detta förbud fastställs i två rättsakter som föregick lag 4779/2021, nämligen lag 2328/1995 och presidentdekret 77/2003. [7] Dessa två rättsakter innehåller en uttrycklig skyldighet att respektera människors värde och personlighet, och förbjuder sändning av program med undermåligt innehåll. ESR förklarade under förhandlingen att programmet ansågs ha ett undermåligt innehåll just för att det kränkte mänsklig värdighet.

11. ESR ålade även Zougla två administrativa sanktioner för att ha sänt det aktuella programmet. Den första sanktionen på 80 000 euro påfördes på grund av undermåligt innehåll och den andra sanktionen på 40 000 euro för att ha åsidosatt skyldigheten att respektera mänsklig värdighet. Båda sanktionerna grundades på samma två rättsakter som den andra sanktion som påfördes Makeleio, det vill säga lag 2328/1995 och presidentdekret 77/2003.

12. Lag 2328/1995 och presidentdekret 77/2003, som tjänade som rättslig grund för en del av de påförda sanktionerna, är inte direkt tillämpliga på nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster. ESR ansåg emellertid att nationell lagstiftning som föreskriver en skyldighet att respektera människors värdighet och personlighet måste gälla för ”allt audiovisuellt material som ställs till allmänhetens förfogande via fritt tillgängliga webbplatser och som kan påverka dem som tittar på det på ett sätt som kan jämföras med inverkan av liknande material från traditionella innehållsleverantörer”, även om lagstiftningen antogs före direktivet om audiovisuella medietjänster. ESR var således av den uppfattningen att de skyldigheter som följer av den nationella lagstiftningen också måste gälla för nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster, även om sådana portaler inte uttryckligen anges i de relevanta nationella bestämmelserna.

13. Klagandena i de nationella målen lämnade in två separata begäranden om att ogiltigförklara ESR:s beslut till Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen). Klagandena gör gällande att de inte kan påföras sanktioner för att ha åsidosatt skyldigheten att respektera mänsklig värdighet och för att ha sänt program av undermålig kvalitet, eftersom nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster inte omfattas av den nationella lagstiftning som föreskriver denna skyldighet.

14. Det framgår inte av handlingarna i målen att klagandena skulle bestrida att de aktuella programmen framställs som kränkande för mänsklig värdighet eller att de påstås vara av undermålig kvalitet. Bestridandet gäller i stället *tillämpligheten* av den grekiska lagstiftning som föreskriver en skyldighet att inte kränka mänsklig värdighet.

[6] Enligt bilaga II till båda besluten om hänskjutande föreskriver artikel 8 i lag 4779/2021 följande: ”Audiovisuella medietjänster får inte innehålla någon uppmaning till våld eller hat mot en grupp eller en medlem av en grupp på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, börd, religion, funktionshinder, sexuell läggning, könsidentitet eller könskarakteristika.”

[7] I besluten om hänskjutande hänvisas till artikel 1.1 i Nomos 2328/1995, nomiko kathestos tis idiotikis tileorasis kai tis topikis radiofonias, rythmisi thematon tis radiotileoptikis agoras kai alles diatakseis (lag 2328/1995 om den rättsliga ställningen för privat television och lokalradio, om reglering av sändningsmarknaden och om andra bestämmelser) (*Greklands officiella tidning* I/159 av den 3 augusti 1995) (nedan kallad lag 2328/1995) samt till artiklarna 2.1, 4 och 9.2 i Proedriko diatagma 77/2003, kodikas deontologias eidiseografikon kai allon dimosiografikon kai politikon ekpompon (presidentdekret 77/2003 om etiska regler för nyhetsprogram och andra journalistiska och politiska sändningar (*Greklands officiella tidning* I/75 av den 28 mars 2003) (nedan kallat presidentdekret 77/2003).

15. Ledamöterna i Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen) är av olika åsikt när det gäller huruvida den nationella lagstiftningen om förbudet mot att kränka mänsklig värdighet och mot programsändningar av undermålig kvalitet är tillämplig på nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster. De flesta av ledamöterna anser att relevant nationell lagstiftning inte klart och tydligt omfattar sådana nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster. Detta innebär – enligt majoritetens uppfattning – att den nationella tillsynsmyndigheten inte kunde tillämpa de nationella bestämmelserna analogt och påföra klagandena de aktuella sanktionerna.

16. En minoritet av ledamöterna i Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen) anser dock att den grekiska lagstiftningen, inbegripet artikel 15.2 i Syntagma tis Elladas (grekiska konstitutionen),[8] är tillämplig på alla programsändningar, oberoende av hur programmen sänds, vilket således omfattar nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster. Denna minoritet anser således att det nuvarande rättsläget i grekisk lagstiftning redan medför ett förbud mot kränkningar av mänsklig värdighet för programföretag som Makeleio och Zougla. Minoriteten menar att den nationella tillsynsmyndigheten påförde de aktuella sanktionerna i enlighet med lagstiftningen.

17. Trots denna oenighet anser ledamöterna i Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen) enhälligt att ett av målen med direktivet om audiovisuella medietjänster är att säkerställa respekten för mänsklig värdighet och att förhindra sändning av program av undermålig kvalitet som det är fråga om i de två nu aktuella målen. Denna nationella domstol ber dock EU-domstolen bekräfta att en sådan tolkning av direktivet om audiovisuella medietjänster är korrekt.

18. Även om målet med direktivet om audiovisuella medietjänster är att förbjuda kränkning av mänsklig värdighet och detta förbud omfattas av dess tillämpningsområde, anser den hänskjutande domstolen också – eller åtminstone en majoritet av dess ledamöter – att de aktuella sanktionerna inte kunde påföras nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster endast genom en tolkning av nationell rätt i överensstämmelse med direktivet om audiovisuella medietjänster. Detta skulle vara uteslutet enligt legalitetsprincipen, såsom den uttrycks i regeln *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

19. Mot denna bakgrund beslutade Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1. Omfattar syftena med, och således tillämpningsområdet för, [direktiv 2010/13], i dess lydelse enligt [direktiv 2018/1808], a) säkerställande av respekt för och skydd av människors värdighet och värde och b) förhindrande av att leverantörer av tv-tjänster sänder olämpligt och undermåligt innehåll och i synnerhet innehåll av det slag som klagandebolaget i det nu aktuella fallet har sänt?

[8] Artikel 14 i den grekiska konstitutionen behandlar yttrandefrihet. I artikel 15.1 anges att ”bestämmelserna till skydd för pressen i föregående artikel [inte] är tillämpliga på filmer, ljudinspelningar, radio, television eller andra liknande medier för överföring av ljud eller bild”.
Artikel 15.2 i den grekiska konstitutionen lyder enligt följande:
”Radio och television ska vara under direkt statlig kontroll. Kontrollen över och påförandet av administrativa sanktioner omfattas av den exklusiva behörigheten för den nationella radio- och tv-nämnden, som är en oberoende myndighet, enligt vad som föreskrivs i lag. Statens direkta kontroll, som också kan ta sig formen av en ordning med föregående tillstånd, ska syfta till en objektiv överföring på lika villkor av information och nyheter, liksom av litteratur och konst, till att säkerställa den programkvalitet som krävs för att uppfylla radions och televisionens sociala uppdrag, liksom för landets kulturella utveckling, samt till att respektera människans värde och skydda barn och unga.”

2. Om tillämpningsområdet för direktiv 2010/13 omfattar a) skyldigheten att respektera och skydda människors värdighet och värde och/eller b) förbudet mot sändning av olämpligt och undermåligt innehåll och i synnerhet innehåll av nu aktuellt slag, är en nationell bestämmelse enligt vilken dessa skyldigheter åläggs samtliga leverantörer av tv-tjänster utom sådana som sänder tv-innehåll enbart via internet förenlig med artikel 4.1 i direktivet, jämförd med den likabehandlingsprincip som har stadfästs i artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna?

3. Om fråga 1 och fråga 2 besvaras jakande, ska den nationella tillsynsmyndigheten, i syfte att garantera direktivets ändamålsenliga verkan, tillämpa de regler i nationell rätt genom vilka de ovannämnda skyldigheterna åläggs utan att därvid göra åtskillnad mellan leverantörer av tv-tjänster, trots att skyldigheterna och de därtill knutna sanktionerna i nationell rätt föreskrivs för samtliga leverantörer av tv-tjänster utom för dem som sänder innehåll enbart via internet, eller strider det mot principen *nullum crimen, nulla poena sine lege*, vilken har stadfästs i artikel 49.1 första meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och mot rättssäkerhetsprincipen att med stöd av en extensiv tolkning eller analog tillämpning av de nationella regler som rör övriga tv-tjänster ålägga administrativa sanktioner för åsidosättande av nämnda skyldigheter i samband med tv-sändning via internet?

4. Om fråga 1 besvaras nekande och tillämpningsområdet för direktiv 2010/13, i den mening som avses i artikel 4.1, inte ska anses omfatta a) skyldigheten att respektera och skydda människors värdighet och värde och/eller b) förbudet mot sändning av olämpligt och undermåligt innehåll (i synnerhet innehåll av nu aktuellt slag), och lagstiftningen i en medlemsstat ålägger leverantörer av tv-tjänster som överförs via markbundna eller satellitbaserade sändningsnät eller via bredband, men däremot inte leverantörer av tv-tjänster via internet, sådana skyldigheter vid äventyr av administrativa sanktioner, ska artikel 2.1 i direktiv 2010/13, i dess lydelse enligt direktiv 2018/1808, tolkas på så sätt att den behöriga nationella myndigheten är skyldig att på grundval av likabehandlingsprincipen överväga möjligheten att ålägga administrativa sanktioner för åsidosättande av de regler där skyldigheterna föreskrivs även såvitt avser tv-sändningar via internet?

5. Om fråga 4 besvaras jakande, är den skyldighet som åvilar den nationella tillsynsmyndigheten i enlighet med vad som anförts ovan och en tolkning av nationell rätt som överensstämmer med unionsrätten, i synnerhet med de ovannämnda bestämmelserna i direktivet, nämligen skyldigheten att utan åtskillnad tillämpa de regler i nationell rätt där de aktuella skyldigheterna föreskrivs på samtliga tv-tjänster, oberoende av sändningsmetod, förenlig med principen *nullum crimen, nulla poena sine lege* och med rättssäkerhetsprincipen, med hänsyn till att dessa skyldigheter, vilka i nationell rätt föreskrivs för samtliga övriga leverantörer av tv-tjänster, inte är tillämpliga på tv via internet?”

20. Skriftliga yttranden har inkommit till EU-domstolen från Makeleio, ESR, den grekiska och den svenska regeringen samt Europeiska kommissionen.

21. En förhandling hölls den 16 oktober 2024, vid vilken Makeleio, ESR, den grekiska och den svenska regeringen samt kommissionen yttrade sig muntligt.

III. Analys

A. Inledande synpunkter

1. Kan webbplatser som Makeleio och Zougla betraktas som leverantörer av audiovisuella medietjänster?

22. Det är inledningsvis nödvändigt att fastställa om Makeleio och Zougla, i samband med de aktuella programmen för vilka de har påförts sanktioner, kan betraktas som leverantörer av audiovisuella medietjänster som omfattas av direktivet om audiovisuella medietjänster.

23. Jag menar att ett jakande svar på den frågan tydligt följer av domen i målet New Media Online.[9] Denna dom meddelades före de ändringar som gjordes år 2018 av direktivet om audiovisuella medietjänster. Den är dock fortfarande relevant, framför allt eftersom vissa av dess slutsatser även beaktades i 2018 års version av direktivet om audiovisuella medietjänster.

24. Målet avsåg en tjänst som tillhandahölls av ett företag som på ett liknande sätt som klagandena i förevarande mål erbjöd en nättidning. Utöver sin huvudsakliga tjänst tillhandahöll företaget dock även korta videor som motsvarade korta utdrag ur nyhetssändningarna och som inte brukade tillhandahållas i det formatet inom den ”klassiska” televisionen. Videorna hade inte någon koppling till nyheterna i nättidningarna.

25. Mot denna bakgrund fann EU-domstolen först att ”[b]egreppet ’program’ i den mening som avses i artikel 1.1 b i direktiv 2010/13 ska tolkas så, att det inbegriper tillhandahållandet på en underdomän till en tidnings webbplats av korta videor vilka motsvarar korta utdrag ur lokalnyhetssändningar, sportsändningar eller underhållningssändningar”.[10]

26. Efter ändringarna 2018 förblev definitionen av ett ”program” i artikel 1.1 b i direktivet om audiovisuella medietjänster densamma. Definitionen lyder som följer:

”*program*: en uppsättning rörliga bilder med eller utan ljud som, oavsett längd, utgör ett enskilt inslag i en programtablå eller en katalog som har sammanställts av en leverantör av medietjänster, t.ex. långfilmer, videoklipp, sportevenemang, komediserier, dokumentärer, barnprogram och dramaproduktioner.”

27. I domen i målet New Media Online ansåg EU-domstolen vidare att ett sådant program utgör en audiovisuell medietjänst i den mening som avses i artikel 1.1 a i) i direktivet om audiovisuella medietjänster, även om företagets huvudsakliga verksamhet är att erbjuda nättidningar, om programmet kan särskiljas från de nyheter som företaget tillhandahåller.[11]

[9] Dom av den 21 oktober 2015, New Media Online (C-347/14, EU:C:2015:709) (nedan kallad domen i målet New Media Online).

[10] Domen i målet New Media Online, punkt 24.

[11] Domen i målet New Media Online, punkterna 26, 28 och 33.

28. Artikel 1.1 a i) i direktivet om audiovisuella medietjänster, där en audiovisuell medietjänst definieras, ändrades således för att inbegripa denna rättspraxis. Definitionen lyder nu enligt följande:

”a) *audiovisuell medietjänst*:

i) en tjänst enligt definitionen i artiklarna 56 och 57 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där tjänsten eller en särskiljbar del av den har som huvudsakligt syfte att i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahålla allmänheten program via elektroniska kommunikationsnät i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 2002/21/EG; sådana audiovisuella medietjänster utgörs av antingen tv-sändningar enligt definitionen i led e i denna punkt eller audiovisuella medietjänster på begäran enligt definitionen i led g i denna punkt”.

29. Jag menar – mot bakgrund av ovanstående – att webbplatser som inte är konventionella tv-stationer tveklöst omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om audiovisuella medietjänster när de sänder program i den mening som avses i artikel 1.1 a i) i samma direktiv, antingen som sin huvudsakliga tjänst eller som en särskiljbar del av den andra typen av tjänst som de tillhandahåller.

30. Videorna som gjordes tillgängliga av Makeleio och Zougla tycks sakna koppling till nyheterna på deras webbplatser. De aktuella programmen i förevarande mål förefaller därför omfattas av definitionen av en audiovisuell medietjänst.

31. Makeleio hävdade under förhandlingen att det aktuella programmet inte sändes under dess redaktionella ansvar.

32. EU-domstolen konstaterade att det ska förstås att ”[e]n fysisk eller juridisk person som är etablerad i en medlemsstat har … det redaktionella ansvaret … om den väljer och organiserar programmen för denna kanal i en kronologisk programtablå för den kanalen”.[12] Detta återspeglas också i definitionen av ”redaktionellt ansvar” i artikel 1.1 c i direktivet om audiovisuella medietjänster.[13]

33. I behörighetsfördelningen mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna i mål om förhandsavgörande ankommer det på den hänskjutande domstolen att fastställa de faktiska omständigheterna. EU-domstolen är i princip bunden av beskrivningen av målet när det kommer till omständigheter och tillämpliga nationella bestämmelser, såsom dessa läggs fram av den hänskjutande domstolen.[14]

34. I detta avseende är det relevant att den hänskjutande domstolen, i besluten om hänskjutande, beaktade direktivet om audiovisuella medietjänster och domen i målet New Media Online, och enhälligt ansåg att båda klagandena, med avseende på programsändningarna för vilka de ålades sanktioner, är leverantörer av audiovisuella medietjänster i den mening som avses i direktivet om audiovisuella medietjänster.

[12] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, punkt 41).

[13] I förevarande mål, när Makeleio tillfrågades om saken under förhandlingen bekräftade företaget att en av Makeleio anställd person valde ut och organiserade de audiovisuella medietjänsterna under överinseende av företaget.

[14] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 1978, Oehlschläger (104/77, EU:C:1978:69, punkt 4) och dom av den 31 januari 2023, Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

35. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens slutliga bedömning förefaller omständigheterna i de nationella målen således att omfattas av tillämpningsområdet vad avser kretsen av personer för direktivet om audiovisuella medietjänster, i dess lydelse efter ändringarna 2018.

2. Oenigheten mellan ledamöterna i den hänskjutande domstolen

36. Såsom förklaras ovan är ledamöterna i den hänskjutande avdelningen vid Högsta förvaltningsdomstolen oeniga om tolkningen av den grekiska lagstiftning som är relevant i förevarande mål (se punkterna 15 och 16 i detta förslag till avgörande).

37. Majoriteten av ledamöterna, å ena sidan, anser att grekisk lagstiftning inte innehåller något allmänt förbud mot att kränka mänsklig värdighet och mot att tillhandahålla program av undermålig kvalitet på nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster. Å andra sidan är en minoritet av ledamöterna av den uppfattningen att sådana programföretag på internet omfattas av dessa skyldigheter enligt gällande grekisk rätt.

38. Det är i detta avseende nödvändigt att erinra om att enligt behörighetsfördelningen i mål om förhandsavgörande är EU-domstolen inte behörig att tolka nationell rätt. EU-domstolen kan endast tolka relevanta unionsrättsliga bestämmelser.[15] När det gäller direktiv – såsom i förevarande mål – kan EU-domstolen förklara vilka skyldigheter som medlemsstaterna inom ramen för sin behörighet måste ålägga personer genom att anta genomförandelagstiftning.

39. Det ankommer sedan på den hänskjutande domstolen att pröva om den nationella genomförandelagstiftningen har införlivat ett direktiv på rätt sätt eller inte. I detta avseende är det inte EU-domstolens uppgift i förevarande mål att lösa oenigheten mellan majoriteten och minoriteten på den hänskjutande avdelningen vid Högsta förvaltningsdomstolen.

40. Det är dock värt att påminna om att ett direktiv, enligt artikel 288 tredje stycket FEUF, är bindande för den medlemsstat till vilket det är riktat med avseende på det resultat som ska uppnås, men överlåter till de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

41. Att anta lagstiftning som genomför ett direktiv innebär därför inte nödvändigtvis att en lag måste antas med det specifika syftet att införliva ett visst direktiv.

42. Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis ”kan förekomsten av allmänna principer och bestämmelser bland annat göra att ett införlivande genom ytterligare särskilda lagstiftningsåtgärder är överflödigt. Detta förutsätter emellertid att dessa normer utgör en effektiv garanti för att direktivet faktiskt tillämpas fullt ut och att, i sådana fall då direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda, det rättsläge som följer av dessa principer är tillräckligt klart och precist samt att de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna.”[16]

[15] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 1965, Dekker (33/65, EU:C:1965:118, s. 904) och dom av den 26 oktober 2023, EDP – Energias de Portugal m.fl. (C-331/21, EU:C:2023:812, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

[16] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

43. Av detta följer ”att det vid bedömningen av huruvida en nationell lagstiftning på ett tillräckligt sätt genomför de skyldigheter som följer av ett visst direktiv, inte bara ska beaktas de bestämmelser som specifikt har antagits för att införliva detta direktiv, utan även samtliga rättsregler som är tillgängliga och tillämpliga”. [17]

44. Lagstiftning som existerade före antagandet av direktivet eller bestämmelserna i den nationella konstitutionen kan därför vara tillräcklig för att införliva direktivet, förutsatt att det med tillräcklig säkerhet kan fastställas att personer åtnjuter rättigheterna eller åläggs skyldigheterna enligt direktivet. På samma sätt behöver befintliga bestämmelser kompletteras med ny lagstiftning endast i den del som ännu inte omfattas av de befintliga bestämmelserna. Rätt metod för att införliva direktiv beror således på de specifika lagstiftningsförfarandena i varje medlemsstat.

45. Huruvida lag 4779/2021, som införlivade direktivet om audiovisuella medietjänster med grekisk rätt, endast kompletterade det komplexa lagstiftningsnät som reglerar audiovisuella medietjänster i Grekland, [18] och enbart införde de bestämmelser som inte redan fanns (såsom ERS och den grekiska regeringen hävdade under förhandlingen), kan bara avgöras av den nationella domstolen.

46. Den första och den andra tolkningsfrågan kan, mot denna bakgrund, förstås som att EU-domstolen ombes förklara vilka skyldigheter för leverantörer av audiovisuella tjänster som medlemsstaterna var tvungna att införa i sina rättssystem för att införliva direktivet om audiovisuella medietjänster på rätt sätt. Detta kommer att göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att avgöra om direktivet införlivades med nationell rätt på ett korrekt sätt.

47. Genom den tredje frågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i, för det fall direktivet om audiovisuella medietjänster inte fullt ut har införlivats med nationell rätt, om den i förevarande mål är skyldig att tolka befintlig nationell lagstiftning så att det resultat som eftersträvas med direktivet uppnås. I de nu aktuella målen är det resultatet ett förbud för alla leverantörer av audiovisuella medietjänster, däribland nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster, mot att kränka mänsklig värdighet. Med denna fråga vill den hänskjutande domstolen särskilt veta om skyldigheten till konform tolkning når sin gräns om den skulle leda till att en enskild person åläggs en skyldighet vars åsidosättande kan medföra en straffrättslig påföljd.

48. Såsom jag kommer att visa nedan finns det mot bakgrund av svaren på dessa frågor ingen anledning att besvara den fjärde och den femte frågan.

[17] Dom av den 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punkt 35).

[18] Den grekiska regeringen förklarade under förhandlingen att de olika lagren av nationell lagstiftning om audiovisuella medietjänster måste förstås i ett historiskt sammanhang som inleds med den nya konstitutionen och fortsätter med den första privatiseringen av den statliga televisionen, utvecklingen av television mot betalning per visning (pay-per-view), införandet av digital television (som ersatte den analoga televisionen), och audiovisuella medietjänster på begäran. Utöver de tre rättsakter som det redan har hänvisats till finns det annan grekisk lagstiftning som anges i besluten om hänskjutande som är relevant i de nationella målen.

B. Svar på tolkningsfrågorna

1. Den första frågan – tillämpningsområdet för direktivet om audiovisuella medietjänster

49. Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen att EU-domstolen bekräftar att syftet med, och därmed tillämpningsområdet för, direktivet om audiovisuella medietjänster är a) ett förbud mot att kränka mänsklig värdighet, och b) ett förbud mot program av undermålig kvalitet.

50. I detta avseende efterfrågar den hänskjutande domstolen huvudsakligen en tolkning av artikel 6.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster.

51. Den bestämmelsen lyder enligt följande:

”1. Utan att det påverkar medlemsstaternas skyldighet att respektera och skydda mänsklig värdighet ska medlemsstaterna på lämpligt sätt säkerställa att de audiovisuella medietjänster som tillhandahålls av leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion inte innehåller någon

a) uppmaning till våld eller hat mot en grupp eller en medlem av en grupp på någon av de grunder som anges i artikel 21 i stadgan,

b) offentlig uppmaning att begå terroristbrott enligt artikel 5 i direktiv (EU) 2017/541.”

a) Förbud mot att kränka mänsklig värdighet

52. Frågan uppstår om innebörden av den inledande delen av artikel 6.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster: ”[u]tan att det påverkar medlemsstaternas skyldighet att respektera och skydda mänsklig värdighet”. Ska denna formulering förstås som att medlemsstaterna är skyldiga att införa ett allmänt förbud mot att kränka mänsklig värdighet i program som tillhandahålls av leverantörer av audiovisuella medietjänster? Alternativt, är de enda skyldigheter som medlemsstaterna måste införa för leverantörer av audiovisuella medietjänster de två konkreta skyldigheter som anges i leden a och b i den artikeln?

53. I kommissionens förslag till direktiv 2018/1808 fanns denna inledande del inte med. [19]

54. Kommissionen förklarade under förhandlingen att denna formulering var resultatet av en kompromiss mellan ett krav från Europaparlamentet på att införa ett uttryckligt, allmänt förbud mot att kränka mänsklig värdighet, och Europeiska unionens råds motstånd mot en så allmän lydelse i direktivet om audiovisuella medietjänster.

55. Den enda handling som finns att tillgå från direktivets tillkomst gör det endast möjligt för EU-domstolen att bekräfta att formuleringen godtogs av både parlamentet och rådet vid första behandlingen i lagstiftningsprocessen som ledde fram till det ändrade direktivet om audiovisuella

[19] Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden*, COM(2016) 287 final. I den ursprungliga versionen av direktivet om audiovisuella medietjänster från 2010 hade artikel 6 följande lydelse: ”Medlemsstaterna ska på lämpligt sätt säkerställa att audiovisuella medietjänster som tillhandahålls av medietjänstföretag under deras jurisdiktion inte innehåller något som uppmanar till hat, grundat på ras, kön, religion eller nationalitet.” Den innehöll alltså inte heller någon hänvisning till ett allmänt förbud mot program som kränker mänsklig värdighet.

medietjänster.[20] Varken skälen till att parlamentet uttryckligen ville inkludera ett allmänt förbud mot att kränka mänsklig värdighet i texten i direktivet, eller – vad som är än viktigare – skälen till varför rådet motsatte sig en sådan lösning, framgår emellertid av de tillgängliga handlingar som beskriver tillkomsthistorien för direktivet om audiovisuella medietjänster.

56. Detta innebär – vilket bekräftades av kommissionen under förhandlingen – att det finns minst två möjliga tolkningar. Å ena sidan kan artikel 6.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster förstås som att den inte inför något allmänt förbud mot att kränka mänsklig värdighet, utan endast två specifika skyldigheter (uppmaning till hat och våld (artikel 6.1 a) och offentlig uppmaning att begå terroristbrott (artikel 6.1 b). Å andra sidan kan samma bestämmelse tolkas som att den inför en allmän skyldighet att inte kränka mänsklig värdighet, vid sidan av de två specifika skyldigheter som nämns ovan.

57. Under förhandlingen gav kommissionen företräde åt den första tolkningen, nämligen att direktivet om audiovisuella medietjänster inte innehåller något allmänt förbud mot att kränka mänsklig värdighet som måste åläggas leverantörer av audiovisuella medietjänster. Den ansåg dock att de specifika skyldigheterna att förbjuda innehåll som uppmanar till våld, hat eller terrorism är ett uttryck för kravet på att respektera mänsklig värdighet.

58. Alla övriga deltagare i förevarande mål (Makeleio, ESR, den grekiska och den svenska regeringen) var emellertid överens om att det är en skyldighet enligt direktivet om audiovisuella medietjänster att säkerställa respekt och skydd för mänsklig värdighet. Detta är också den hänskjutande domstolens uppfattning.

59. Jag föreslår att EU-domstolen fastställer en tolkning av den inledande delen av artikel 6.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att införa ett allmänt förbud i sin nationella lagstiftning mot program som kränker mänsklig värdighet.

60. Syftet med direktivet om audiovisuella medietjänster, den rättsliga bakgrunden till dess artikel 6.1, däribland övriga bestämmelser i samma direktiv och den bredare unionsrätten och internationell rätt, ger alla stöd åt en tolkning av den inledande delen av artikel 6.1 enligt vilken medlemsstaterna ska se till att leverantörer av audiovisuella medietjänster fullgör den allmänna skyldigheten att inte kränka mänsklig värdighet i sina program.

61. Direktivet om audiovisuella medietjänster syftar bland annat till att möjliggöra en inre marknad för audiovisuella medietjänster och samtidigt säkerställa en hög skyddsnivå för mål av allmänt intresse.[21] I detta avseende förlitar sig direktivet på ursprungslandsprincipen, enligt vilken det ankommer på den medlemsstat under vars jurisdiktion en leverantör av audiovisuella medietjänster är etablerad att se till att denne följer de regler som medlemsstaten har infört för audiovisuella medietjänster som riktar sig till allmänheten.[22] Genom direktivet om audiovisuella medietjänster införs en uppsättning minimiregler[23] som alla leverantörer av audiovisuella medietjänster måste följa (inom de områden som samordnas genom direktivet). Detta gör det

[20] Europeiska unionens råd, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden – Resultatet av Europaparlamentets första behandling (Strasbourg den 1–4 oktober 2018)*, ST 12689 2018 INIT, s. 62. Samma formulering inkluderades också i skäl 60 i direktiv 2018/1808.

[21] Se skäl 104 i direktivet om audiovisuella medietjänster.

[22] Artikel 2.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster.

[23] Se dom av den 22 september 2011, Mesopotamia Broadcast och Roj TV (C-244/10 och C-245/10, EU:C:2011:607, punkt 34) och dom av den 18 juli 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, punkt 12) (nedan kallad domen i målet Sky Italia).

möjligt att ålägga alla medlemsstater en skyldighet att möjliggöra gränsöverskridande mottagning av audiovisuella medietjänster som sänds av leverantörer i andra medlemsstater. Medlemsstaterna får inte införa begränsningar av skäl som ingår i de områden som samordnas genom direktivet. [24]

62. Genom direktivet införs således en uppsättning gemensamma krav för leverantörer av audiovisuella medietjänster som ökar det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. Utan detta förtroende skulle det vara svårt för dem att tillåta gränsöverskridande audiovisuella medietjänster utan föregående kontroll och godkännande. Dessa krav innefattar respekt för de grundläggande rättigheter som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), [25] bland annat respekten för människans värdighet som erkänns i dess första artikel.

63. När det gäller direktivet om audiovisuella medietjänster hänvisar – utöver den inledande delen av artikel 6.1 – skälen 59, 60 och 104 i detta till skyddet för mänsklig värdighet som ett värde som direktivet måste slå vakt om. Detta innebär att även om stadgan i sig inte kan ålägga medlemsstaterna några skyldigheter, framgår det tydligt av direktivet om audiovisuella medietjänster att skyldigheten att respektera mänsklig värdighet är ett av kraven som medlemsstaterna måste uppfylla för att möjliggöra en välfungerande inre marknad på området audiovisuella medietjänster. [26]

64. I skäl 3 i direktivet om audiovisuella medietjänster hänvisas till Europarådets Europakonvention om television över gränserna som antogs den 5 maj 1989. [27] I denna konvention, som EU-domstolen redan har beaktat när den har tolkat direktivet om audiovisuella medietjänster, [28] anges i artikel 7, med titeln ”Programföretagets skyldigheter”, att ”programtjänsterna i alla aspekter [ska], när det beträffar deras presentation och innehåll, respektera människans värdighet och andras grundläggande rättigheter”.

65. Slutligen – och vad som är än viktigare – är människans värdighet ett värde som återfinns i artikel 2 FEU, bestämmelsen där de värden räknas upp som Europeiska unionen bygger på. [29] I bestämmelsen anges att dessa värden är gemensamma för medlemsstaterna.

[24] Artikel 3 i direktivet om audiovisuella medietjänster.

[25] Skäl 16 i direktivet om audiovisuella medietjänster.

[26] Med beaktande av omständigheterna i förevarande mål kan man tillägga att rådet år 1998 antog rekommendation 98/560/EG av den 24 september 1998 om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten (EGT L 270, 1998, s. 48).

[27] Europeiska fördragsserien nr 132.

[28] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 juni 2005, Mediakabel (C-89/04, EU:C:2005:348, punkt 41), där föregångarna till direktivet om audiovisuella medietjänster, direktiven 89/552 och 98/34/EG, tolkas, och dom av den 4 juli 2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, punkterna 69 och 70).

[29] Betydelsen av artikel 2 FEU har framhållits av EU-domstolen vid ett flertal tillfällen, bland annat i domen av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkterna 30 och 32). I domen av den 16 februari 2022, Ungern/parlamentet och rådet (C-156/21, EU:C:2022:97, punkt 232), konstaterade EU-domstolen följande: ”Artikel 2 FEU är inte en bestämmelse som endast anger politisk inriktning eller politiska avsikter, utan bestämmelsen anger värden som … utgör en del av själva identiteten hos unionen i egenskap av gemensam rättsordning. Dessa värden tar sig konkreta uttryck i form av principer som innehåller rättsligt bindande skyldigheter för medlemsstaterna.”

66. Dessutom är alla EU:s medlemsstater också parter i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen). Även om denna konvention inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse som kräver respekt för mänsklig värdighet anges i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) att respekten för mänsklig värdighet och mänsklig frihet är själva kärnan i Europakonventionen. [30]

67. Den centrala betydelsen av mänsklig värdighet betonas vidare i flera olika internationella instrument, inbegripet FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från år 1948, vars ingress och artikel 1 hänvisar till begreppet mänsklig värdighet.

68. Härav följer att den logiska tolkningen av den inledande delen av artikel 6.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster är att den helt enkelt återger en skyldighet som redan åvilar medlemsstaterna. Den bara tillämpar medlemsstaternas allmänna skyldighet att respektera och skydda mänsklig värdighet på området audiovisuella medietjänster, och förtydligar att medlemsstaterna, när de utarbetar sin lagstiftning om audiovisuella medietjänster, måste ålägga leverantörerna denna skyldighet. [31]

69. Som svar på den första delen av den första frågan är jag således av den uppfattningen att EU-domstolen bör slå fast att artikel 6.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster kräver att medlemsstaterna, i sin lagstiftning om audiovisuella medietjänster, inför ett allmänt förbud för leverantörer av audiovisuella medietjänster mot att kränka mänsklig värdighet i sina program.

b) Förbudet mot innehåll av undermålig kvalitet

70. Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen också veta om direktivet om audiovisuella medietjänster kräver att medlemsstaterna förbjuder program av undermålig kvalitet. Här verkar den hänskjutande domstolen ha sådana program i åtanke som de två aktuella sändningarna, vilka kränker mänsklig värdighet.

71. Enligt min uppfattning – och såsom gjordes gällande av den svenska regeringen under förhandlingen – reglerar inte direktivet om audiovisuella medietjänster programmens innehåll med avseende på kvalitet.

72. Det går emellertid att hävda att förbudet mot att kränka mänsklig värdighet påverkar programmens innehåll, eftersom innehållet inte får kränka mänsklig värdighet, och att direktivet om audiovisuella medietjänster i den meningen inverkar på innehållet i programmen. Utöver kravet på att program inte får kränka mänsklig värdighet, och att de måste iaktta övriga skyldigheter enligt de samordnade reglerna i direktivet om audiovisuella medietjänster, påverkar direktivet dock inte programmens innehåll i någon ytterligare mån.

73. Sammanfattningsvis omfattas således en nationell åtgärd som gör det möjligt att besluta om sanktioner för leverantörer av audiovisuella medietjänster vars sändningar undergräver värdet av mänsklig värdighet av tillämpningsområdet för direktivet om audiovisuella medietjänster.

[30] Se, till exempel, följande domar från Europadomstolen: 22 november 1995, S.W. mot Förenade kungariket, CE:ECHR:1995:1122JUD002016692, § 44, 29 april 2002, Petty mot Förenade kungariket, CE:ECHR:2002:0429JUD000234602,§ 65, och 25 juni 2024, Ukraina mot Ryssland (om Krim), CE:ECHR:2024:0625JUD002095814, § 1290.

[31] Såsom generaladvokaten Trstenjak så elegant uttryckte det i sitt förslag till avgörande i förenade målen NS (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:610, punkt 112), ”människans värdighet [ska] inte bara ’respekteras’, utan även ’skyddas’”.

74. En nationell åtgärd som gör det möjligt att påföra sanktioner till följd av program enbart på grund av deras undermåliga kvalitet omfattas däremot inte av de samordnade områdena enligt direktivet.

75. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att ta ställning till om klagandena i de nationella målen ålades sanktioner på grund av att ha kränkt mänsklig värdighet, eller om skälet var programmens undermåliga kvalitet.

76. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar den första tolkningsfrågan på följande sätt: Tillämpningsområdet för direktivet om audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av dess mål, omfattar ett allmänt förbud mot program som kränker mänsklig värdighet. Direktivet om audivisuella medietjänster reglerar inte programmens innehåll utöver ett sådant förbud mot att kränka mänsklig värdighet och övriga krav inom de områden som samordnas genom direktivet.

2. Den andra frågan – mer detaljerade eller striktare nationella bestämmelser

77. Enligt artikel 4.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster får medlemsstaterna under vissa förutsättningar införa striktare bestämmelser inom de områden som samordnas genom direktivet. Artikeln har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska förbli fria att föreskriva att leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion ska följa mer detaljerade eller striktare bestämmelser inom de områden som samordnas genom detta direktiv, förutsatt att dessa bestämmelser överensstämmer med unionsrätten.”

78. Genom den andra frågan efterfrågar den hänskjutande domstolen tolkning av den bestämmelsen, eller den önskar närmare bestämt få klarhet i om medlemsstaterna enligt sådana striktare bestämmelser får göra åtskillnad mellan olika typer av leverantörer av audiovisuella medietjänster.

79. Enligt min mening förefaller denna fråga bara kunna besvaras om några av de nationella bestämmelser som är aktuella i förevarande mål – det vill säga förbudet mot att kränka mänsklig värdighet eller förbudet mot program av undermålig kvalitet – kan anses vara sådana striktare eller mer detaljerade bestämmelser.

80. Detta är emellertid inte fallet i de aktuella målen.

81. Förbudet mot att kränka mänsklig värdighet föreskrivs som ett allmänt krav enligt artikel 6.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster och är inte en ”striktare” bestämmelse.

82. Förbudet mot program av undermålig kvalitet är inte en bestämmelse som ingår i de områden som samordnas genom direktivet om audiovisuella medietjänster och faller därför utanför tillämpningsområdet för dess artikel 4.1.

83. Ett svar på den andra frågan tycks därför inte vara till någon nytta för den hänskjutande domstolen,[32] och av det skälet bör EU-domstolen inte besvara frågan utan avvisa den.

[32] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 44 och 45 samt där angiven rättspraxis).

84. Eftersom den andra frågan också gäller om olika leverantörer av audiovisuella medietjänster får behandlas annorlunda, kan jag dock tillägga att när det gäller förbudet mot att kränka mänsklig värdighet måste det tillämpas på alla sådana leverantörer utan åtskillnad.

85. När det gäller införandet av striktare bestämmelser inom de områden som samordnas genom direktivet om audiovisuella medietjänster – vilket inte är fallet i de nu aktuella målen – har EU-domstolen emellertid förklarat att det är möjligt att göra åtskillnad mellan olika typer av leverantörer av audiovisuella tjänster. Om olika leverantörer befinner sig i objektivt olika situationer finns det inte något hinder att tillämpa olika bestämmelser på dem. [33] I domen i målet Sky Italia ansåg EU-domstolen det vara möjligt att fastställa en lägre andel reklam per sändningstimme för programföretag som sänder betal-tv än för programföretag som sänder fri-tv. Denna åtskillnad motiverades av att de förstnämnda kunde täcka sina kostnader med hjälp av abonnemangsavgifter från kunderna, medan de sistnämnda endast kunde finansieras på annat sätt. [34]

86. Om förbudet mot att kränka mänsklig värdighet hade behandlats som en striktare bestämmelse inom området som samordnas genom direktivet om audiovisuella medietjänster (vilket inte är fallet), skulle det inte finnas något skäl för att behandla leverantörer på internet annorlunda än andra typer av leverantörer av audiovisuella medietjänster. När det gäller syftet med en sådan bestämmelse befinner sig leverantörer av audiovisuella medietjänster inte i en objektivt annorlunda situation.

87. Beträffande förbudet mot program med innehåll av undermålig kvalitet hindrar inte direktivet om audiovisuella medietjänster medlemsstaterna från att behandla traditionella tv-programföretag och programföretag på internet som inte är klassiska tv-stationer annorlunda. Den frågan faller utanför direktivets tillämpningsområde.

88. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att EU-domstolen inte besvarar den andra frågan.

3. Den tredje frågan – gränser för konform tolkning

89. Den hänskjutande domstolens tredje fråga bygger på antagandet – enligt majoriteten av den hänskjutande domstolens ledamöter – att gällande grekisk rätt inte innehåller någon allmän skyldighet att respektera mänsklig värdighet på nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster. Det skulle således inte finnas något rättslig grund i grekisk lagstiftning – såsom majoriteten tolkar den – att påföra de aktuella sanktionerna. [35]

[33] Denna lösning är i själva verket i linje med den allmänna likhetsprincip som föreskrivs i artikel 20 i stadgan. Förklaringen med avseende på artikel 20 i stadgan – Likhet inför lagen – (EUT C 303, 2007, s. 17) lyder enligt följande: ”Denna artikel motsvarar en allmän, rättslig princip som återfinns i alla europeiska konstitutioner och som av domstolen fastställts vara en grundläggande princip i gemenskapsrätten (dom av den 13 november 1984, Racke, mål 283/83, REG 1984, s. 3791, dom av den 17 april 1997, C-15/95, EARL, REG 1997, s. I-1961, och dom av den 13 april 2000, C-292/97, Karlsson, REG 2000, s. 2737).” Enligt likhetsprincipen ska jämförbara situationer inte bara behandlas lika, utan olika situationer ska också behandlas olika, såvida det inte finns skäl att behandla dem lika. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2010, Akzo Nobel Chemicals och Akcros Chemicals/kommissionen m.fl. (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punkt 55).

[34] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Sky Italia, punkterna 20 och 21.

[35] Kommissionen uttryckte tvivel beträffande upptagandet till prövning av denna fråga (och av den andra frågan). Den ansåg att den hänskjutande domstolen hade byggt frågan på ett från första början oriktigt antagande, enligt vilket införlivandet av direktivet om audiovisuella medietjänster med nationell rätt inte omfattade programföretag på internet som inte också är traditionella tv-stationer. EU-domstolen har i mål om förhandsavgörande emellertid inte möjlighet att yttra sig om den nationella lagstiftningens innebörd. Den hänskjutande domstolen har tydligt förklarat att dess ledamöter är oeniga om tolkningen av den nationella lagstiftningen, men att majoriteten intar den ståndpunkten som frågan bygger på. EU-domstolen bör därför besvara frågan utifrån antagandet att lagstiftningen har den innebörd som den hänskjutande domstolen har angett i sitt beslut om hänskjutande.

90. Den hänskjutande domstolen undrar genom sin tredje fråga om den är skyldig att tolka den nationella lagstiftningen på ett sådant sätt att det är förbjudet också för nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster att kränka mänsklig värdighet, även om detta skulle leda till åläggande av sanktioner.

91. Det har i en lång rad avgöranden bekräftats att direktiv i sig inte kan ålägga enskilda skyldigheter.[36] Detta kan endast ske genom införlivande av direktiv med nationell lagstiftning. Av detta följer att skyldigheten att inte kränka mänsklig värdighet inte kan åläggas Makeleio och Zougla direkt genom direktivet om audiovisuella medietjänster.

92. Om ett direktiv inte har införlivats fullt ut eller på rätt sätt med den nationella lagstiftningen är de nationella domstolarna skyldiga att bringa den nationella lagstiftningen i överensstämmelse med direktivet genom tolkning, såsom EU-domstolen först förklarade i domen i målet von Colson och Kamann.[37] Den nationella domstolen måste göra ”allt som är möjligt inom ramen för dess behörighet” för att ge verkan till direktivet i ett konkret fall.[38] Den kan till och med behöva ändra sin fasta rättspraxis, om denna grundas på en tolkning av nationell rätt som är oförenlig med ett direktivs syfte.[39]

93. Syftet med konform tolkning är således att uppnå ett resultat i ett specifikt fall som överensstämmer med det resultat som skulle ha uppnåtts om direktivet hade genomförts på rätt sätt.[40]

94. I förevarande mål är det önskade resultatet att ålägga Makeleio och Zougla en skyldighet att inte kränka mänsklig värdighet i de audiovisuella program som de gör tillgängliga för allmänheten.

95. En sådan tolkning av nationell rätt skulle dock – i förevarande mål – ge upphov till ett i det närmaste straffrättsligt ansvar, eftersom administrativa sanktioner skulle kunna påföras för att ha åsidosatt skyldigheter som tolkats på detta sätt.

96. Mycket snart efter att ha fastställt skyldigheten till konform tolkning klargjorde EU-domstolen också att denna skyldighet inte har obegränsat utrymme.[41] En gräns nås om den konforma tolkningen skulle innebära att ett direktiv utgjorde grund för straffrättsligt ansvar eller en skärpning av det straffrättsliga ansvaret för dem som bryter mot dess bestämmelser.[42]

97. Denna begränsning är en återspegling av legalitetsprincipen, såsom den uttrycks i regeln *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Denna princip stadfästs i artikel 49 i stadgan och i artikel 7 i Europakonventionen.

[36] Denna rättspraxis inleddes med domen av den 26 februari 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punkt 48). För senare bekräftelse av denna rättspraxis, se dom av den 7 augusti 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punkterna 42 och 43) och dom av den 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 32).

[37] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 1984, von Colson och Kamann (14/83, EU:C:1984:153).

[38] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 118).

[39] Dom av den 19 april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punkt 33).

[40] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 119).

[41] I domen av den 13 november 1990, i målet Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, punkt 8), slog EU-domstolen fast att den nationella domstolen är skyldig att hitta en lösning genom tolkning ”i den utsträckning det är möjligt”. Sedan domen av den 16 juni 2005 i målet Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386), uttrycks gränsen för konform tolkning med hjälp av begreppet contra legem (ibidem, punkt 47, och i den senare domen av den 25 januari 2024 i målet Sofiyski gradski sad, C-722/22, EU:C:2024:80, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

[42] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punkt 13). Se även dom av den 3 maj 2005, Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2005:270, punkt 74) och dom av den 20 december 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

98. Legalitetsprincipen innebär kortfattat att en person inte kan hållas straffrättsligt eller näst intill straffrättsligt [43] ansvarig för en gärning som inte var förbjuden i *lag* vid den tidpunkt när gärningen begicks.

99. Eftersom den konforma tolkningen görs efter att den straffbara gärningen har begåtts, kan det uppfattas som att det straffrättsliga ansvaret uppstår i efterhand. [44]

100. I de nu aktuella målen tycks majoriteten av ledamöterna i Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen) och klagandena i de nationella målen utgå från antagandet att legalitetsprincipen alltid kräver en uttrycklig hänvisning i den tillämpliga lagbestämmelsen till alla rättssubjekt som omfattas. Eftersom detta saknades i den grekiska lagstiftningen, vilken inte uttryckligen nämner nyhetsportaler på internet som även sänder audivisuella medietjänster, bör man dra slutsatsen att klagandena inte visste om att förbudet mot att sända program som kränker mänsklig värdighet även är tillämpligt på dem. Gränsen för den konforma tolkningen skulle därmed vara nådd.

101. Enligt EU-domstolens, eller Europadomstolens, rättspraxis krävs dock inte någon uttrycklig angivelse i lagstiftningen för att legalitetsprincipens krav ska vara uppfyllda. Vad som har betydelse är om den berörda personen kunde förutse att förbudet även omfattar vederbörandes verksamhet.

102. Europadomstolen har förklarat att ”när artikel 7 hänvisar till ’lag’ syftar den på samma begrepp som konventionen hänvisar till på annat håll när den använder detta begrepp, ett begrepp som omfattar såväl lagstiftning som rättspraxis och som medför kvalitativa krav, inklusive krav på tillgänglighet och förutsebarhet”. [45]

103. På samma sätt har EU-domstolen funnit, med stöd av Europadomstolens rättspraxis, att kravet på att ett brott och dess påföljd tydligt anges i lag ”är uppfyllt när en enskild av den relevanta bestämmelsens lydelse och, vid behov, med hjälp av domstolarnas tolkning av lydelsen, kan utläsa vilka handlingar och underlåtenhetshandlingar som leder till straffrättsligt ansvar”. [46]

104. Den straffrättsliga legalitetsprincipen kan således inte tolkas så, att den förbjuder att regler om straffrättsligt ansvar gradvis klargörs genom domstols tolkning i en rad mål, förutsatt att denna tolkning rimligen kunnat förutses när överträdelsen ägde rum, bland annat mot bakgrund av den tolkning som gjordes i rättspraxis avseende den ifrågavarande lagbestämmelsen vid den tidpunkten. [47]

[43] EU-domstolen har fastställt att legalitetsprincipen, som vanligtvis är relevant i straffrättsliga sammanhang, också ska tillämpas i samband med administrativa sanktioner. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, punkterna 39 och 61) och dom av den 24 mars 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 och C-871/19, EU:C:2021:233, punkterna 49 och 50). Såsom generaladvokaten Kokott har gjort gällande så finns det inte något som talar mot att använda legalitetsprincipen som vägledning vid administrativa sanktioner (se hennes förslag till avgörande i målet SGS Belgium m.fl., C-367/09, EU:C:2010:440, punkt 37).

[44] Det finns en viss motsägelse i detta påstående. Den rättsliga tolkningen skapar nämligen inte ny lagstiftning, utan klarlägger hur lagstiftningen har varit sedan den infördes. Det är därför också möjligt att hävda att den rättsliga skyldigheten i fråga förelåg när den straffbara gärningen begicks. En annan viktig aspekt är emellertid också den subjektiva aspekten, nämligen att den berörda personen med tillräcklig klarhet kunde ha känt till vilka skyldigheter som han eller hon omfattas av enligt tillgänglig lagstiftning. En konstruktiv rättslig tolkning kan således jämställas med inrättande av lagstiftning.

[45] Europadomstolen, dom av den 22 juni 2000, Coëme m.fl. mot Belgien (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 145 och där angiven rättspraxis).

[46] Dom av den 3 maj 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, punkt 50). Se även dom av den 24 mars 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 och C-871/19, EU:C:2021:233, punkt 49).

[47] Dom av den 22 oktober 2015, AC-Treuhand/kommissionen (C-194/14 P, EU:C:2015:717, punkt 41) och dom av den 27 juni 2024, Mylan Laboratories och Mylan/kommissionen (C-197/19 P, EU:C:2024:550, punkt 156 och där angiven rättspraxis).

105. Sammanfattningsvis ligger svårigheten med legalitetsprincipen i kravet på att personen som döms kände till eller inte kunde ha bortsett från att hans eller hennes handlande var förbjudet.

106. Såsom EU-domstolen vidare har konstaterat beror ”[r]äckvidden av begreppet förutsebarhet i hög grad på innehållet i den författningstext som det är fråga om, vilket område den omfattar och hur många och vilka dess adressater är. Att lagen är förutsebar innebär inte att den berörda personen inte kan se sig nödsakad att anlita kvalificerade rådgivare för att bedöma, i rimlig grad under omständigheterna i fallet, vilka konsekvenser ett visst agerande kan få. Detta gäller särskilt yrkesmän som är vana vid att vara tvungna att vara mycket försiktiga vid utövandet av sitt yrke. Det kan förväntas av dem att de låter bedöma riskerna med yrkesutövningen extra noga.” [48]

107. I förevarande mål är den hänskjutande domstolen därför i princip förhindrad att finna klagandena skyldiga att ha kränkt mänsklig värdighet på grundval av konform tolkning av nationell rätt. Detta är fallet om inte den hänskjutande domstolen anser att klagandena, enligt den grekiska lagstiftning som gällde vid relevant tidpunkt, och även om denna lagstiftning inte uttryckligen hänvisade till nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella tjänster, kunde ha förutsett att förbudet mot att sända program med förbjudet innehåll också gällde dem. [49]

108. Det är den hänskjutande domstolens uppgift att pröva om klagandena i de nationella målen, vid tidpunkten när de sände de aktuella programmen, kunde ha förutsett att förbudet mot att kränka mänsklig värdighet, och straffet för att bryta mot detta förbud, också omfattade deras verksamhet, trots att de är nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster. [50] Om de måste ha känt till detta förbud går det inte nödvändigtvis över gränsen för konform tolkning enligt legalitetsprincipen att bekräfta denna skyldighet genom ett förtydligande av de grekiska bestämmelserna.

4. Den fjärde och den femte frågan

109. Den fjärde och den femte frågan ställs under förutsättning att EU-domstolen besvarar den första frågan nekande, det vill säga att direktivet om audiovisuella medietjänster inte kräver införande av ett allmänt förbud mot program som kränker mänsklig värdighet och ett förbud mot program av undermålig kvalitet.

110. Eftersom jag har föreslagit att EU-domstolen besvarar den frågan jakande, saknas anledning att besvara den fjärde och den femte frågan.

[48] Dom av den 5 maj 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, punkt 43) och dom av den 27 juni 2024, Mylan Laboratories och Mylan/kommissionen (C-197/19 P, EU:C:2024:550, punkt 157 och där angiven rättspraxis.

[49] Jag erinrar om att i förevarande mål beslutade ERS om fyra sanktioner. I fallet med Makeleio fastställdes den första sanktionen för att ha uppmanat till våld eller hat mot personer på grund av deras sexuella läggning. Det finns inte några oklarheter beträffande denna sanktion, eftersom den grundades på det tydliga förbudet i lag 4779/2021 som införlivade direktivet om audiovisuella medietjänster och som föreskrev sanktioner genom hänvisning till tidigare lagstiftning. När det gäller den andra sanktion som påfördes Makeleio, liksom båda de sanktioner som påfördes Zougla, grundades de emellertid på tidigare lagstiftning som inte uttryckligen föreskrev några skyldigheter för internetleverantörer av deras slag. Av det skälet ansåg majoriteten av ledamöterna i den hänskjutande domstolen att de aktuella sanktionerna stred mot legalitetsprincipen.

[50] Till stöd för denna slutsats påpekar kommissionen att klagandena måste ha känt till att den etiska koden för journalistiska sändningar, som antas i presidentdekret 77/2003, förbjuder innehåll som kränker mänsklig värdighet liksom undermåligt innehåll. Denna kod är inte ett bindande rättsligt instrument men kan ändå beaktas vid bedömning av förutsebarheten för rättsliga skyldigheter. Enligt Europadomstolens rättspraxis kan sådana instrument spela roll vid en bedömning av om en skyldighet är ”föreskriven i lag” i den mening som avses i artikel 7 i Europakonventionen. I Europadomstolens dom av den 6 april 2010, Flinkkilä m.fl. mot Finland (CE:ECHR:2010:0406JUD002557604, § 63–68) konstaterades att även om lagstiftningen inte var precis, var Journalistreglerna och praxis från Opinionsnämnden för massmedier ännu striktare än de straffrättsliga bestämmelserna i sig. Av det skälet fann Europadomstolen att skyldigheten som var aktuell i det målet var ”föreskriven i lag” och att straffet därmed var förenligt med legalitetsprincipen.

111. EU-domstolen bör nämligen enligt min mening i sitt svar på den första frågan förklara att direktivet om audiovisuella medietjänster inte reglerar kvaliteten på de program som sänds, och därmed inte förbjuder program av undermålig kvalitet. Men i och med att den hänskjutande domstolen har förklarat att den andra delen b) av den första frågan, som handlar om ett programs undermåliga innehåll, avser program av det slag som är aktuella i förevarande mål, gäller den delen i själva verket samma sak som den första delen a) av frågan, som rör kränkningar av mänsklig värdighet. I förevarande mål ställer den hänskjutande domstolen således inte någon fråga om ett förbud mot program av undermålig kvalitet enligt nationell lagstiftning, något som går utöver förbudet mot kränkningar av mänsklig värdighet.

112. Av de skäl som anges ovan anser jag att det inte är nödvändigt att besvara den fjärde och den femte frågan.

IV. Förslag till avgörande

113. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen, Grekland) enligt följande:

1) Tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018, mot bakgrund av målen för det direktivet,

   ska tolkas så, att det omfattar ett allmänt förbud mot program som kränker mänsklig värdighet.

   Direktivet om audiovisuella medietjänster reglerar inte programmens innehåll utöver förbudet mot att kränka mänsklig värdighet och övriga krav inom de områden som samordnas genom direktivet.

2) Mot bakgrund av svaret på den första frågan saknas det anledning för EU-domstolen att besvara den andra frågan.

3) Legalitetsprincipen, som fastställs i artikel 49.1 första meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, förhindrar den hänskjutande domstolen att finna en person skyldig för att ha kränkt mänsklig värdighet på grundval av konform tolkning av nationell rätt, såvida den personen inte kunde ha förutsett, enligt den grekiska lagstiftning som gällde vid relevant tidpunkt, att förbudet mot att sända program med innehåll som kränker mänsklig värdighet också omfattade dem, trots att lagstiftningen inte uttryckligen hänvisade till nyhetsportaler på internet som även sänder audiovisuella medietjänster.

   Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva om klagandena i de nationella målen, vid tidpunkten när de sände de aktuella programmen, kunde ha förutsett att förbudet mot att kränka mänsklig värdighet, och straffet för att bryta mot detta förbud, också omfattade deras verksamhet. Om de måste ha känt till detta förbud går det inte nödvändigtvis över gränsen för konform tolkning enligt legalitetsprincipen att bekräfta denna skyldighet genom ett förtydligande av de grekiska bestämmelserna.

4) Det är inte nödvändigt att besvara den fjärde och den femte frågan.