



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (седми състав)

14 юли 2021 година *

„Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки с оглед на положението във Венецуела — Замразяване на средства — Списъци с лицата, образуванията и органите, към които се прилага замразяването на средства и икономически ресурси — Включване на името на жалбоподателя в списъците — Запазване на името на жалбоподателя в списъците — Задължение за мотивиране — Право на защита — Принцип на добра администрация — Право на ефективна съдебна защита — Грешка в преценката — Свобода на изразяване“

По дело T-248/18

Diosdado Cabello Rondón, с местожителство в Каракас (Венецуела), представляван от L. Giuliano и F. Di Gianni, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, представляван от S. Kyriakopoulou, P. Mahnič, V. Piessevaux и A. Antoniadis,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна, от една страна, на Решение (ОВППС) 2018/90 на Съвета от 22 януари 2018 година за изменение на Решение (ОВППС) 2017/2074 относно ограничителни мерки с оглед на положението във Венецуела (ОВ L 16 I, 2018 г., стр. 14) и на Решение (ОВППС) 2018/1656 на Съвета от 6 ноември 2018 година за изменение на Решение (ОВППС) 2017/2074 относно ограничителни мерки с оглед на положението във Венецуела (ОВ L 276, 2018 г., стр. 10), и от друга страна, на Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/88 на Съвета от 22 януари 2018 година за прилагане на Регламент (ЕС) 2017/2063 относно ограничителни мерки с оглед на положението във Венецуела (ОВ L 16 I, 2018 г., стр. 6) и на Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1653 на Съвета от 6 ноември 2018 година за прилагане на Регламент (ЕС) 2017/2063 относно ограничителни мерки с оглед на положението във Венецуела (ОВ L 276, 2018 г., стр. 1) в засягащите жалбоподателя части от тези актове,

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав),

състоящ се от: R. da Silva Passos, председател, I. Reine (докладчик) и L. Truchot, съдии,

* Език на производството: английски.

секретар: В. Lefebvre, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 септември 2020 г.,

постанови настоящото

Решение¹

[...]

От правна страна

[...]

По третото основание: нарушение на свободата на изразяване

[...]

- 100 Следва да се припомни, че зачитането на основните права е задължително при всяко действие на Съюза, включително в областта на ОВППС, както следва от разпоредбата на член 21 ДЕС във връзка с член 23 ДЕС (вж. решение от 27 септември 2018 г., Ezz и др./Съвет, C-288/15, EU:T:2018:619, т. 58 и цитираната съдебна практика). Като се има предвид, че свободата на изразяване на мнение и свободата на информация е гарантирана от член 11 от Хартата, както и при условията, които следват, от член 10 от ЕКПЧ, трябва да се контролира зачитането на това право с обжалваните актове.
- 101 Що се отнася до член 10 от ЕКПЧ, трябва да се отбележи, че несъмнено, докато Съюзът не се присъедини към ЕКПЧ, тя не представлява юридически акт, формално интегриран в правния ред на Съюза. Следователно валидността на акт от вторичното право на Съюза трябва да се преценява единствено от гледна точка на основните права, гарантирани с Хартата. Следва обаче да се припомни, от една страна, че по силата на член 6, параграф 3 ДЕС признатите в ЕКПЧ основни права са част от правото на Съюза като общи принципи, и от друга страна, че съгласно член 52, параграф 3 от Хартата съдържащите се в нея права, съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ, имат същия смисъл и обхват като дадените им в ЕКПЧ. Съгласно разясненията по тази разпоредба, които в съответствие с член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване, съдържанието и обхватът на гарантираните права се определят не само от текста на ЕКПЧ, но по-конкретно и от практиката на ЕСПЧ. Освен това от посочените разяснения следва, че с член 52, параграф 3 от Хартата се цели да се осигури необходимата последователност между правата, съдържащи се в Хартата, и съответстващите им права, гарантирани от ЕКПЧ, без това да засяга автономността на правото на Съюза и на Съда на Европейския съюз. По-нататък, трябва да се посочи, че тази равностойност на свободите, гарантирани от Хартата, с тези, които са гарантирани от

¹ Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

ЕКПЧ, е била обявена формално по отношение на свободата на изразяване на мнение (вж. решение от 31 май 2018 г., Kogwin-Mikke/Парламент, T-770/16, EU:T:2018:320, т. 38 и цитираната съдебна практика).

- 102 От самия текст на член 11, параграф 1 от Хартата и на член 10, параграф 1 от ЕКПЧ следва, че „[в]секи има право на свобода на изразяването на мнения“. ЕСПЧ вече се е произнесъл, че свободата на изразяване представлява един от основните стълбове на демократичното общество и че този текст не прави разграничение според естеството на преследваната цел, нито според ролята, която физическите или юридическите лица са изпълнявали при упражняването на тази свобода (ЕСПЧ, 28 септември 1999 г., *Öztürk* с/у Турция, SE:ECHE:1999:0928JUD002247993, т. 49).
- 103 Следва да се отбележи, че ЕСПЧ отдава особена тежест на ролята на журналистите като „пазители“ на обществото като цяло, и по-специално на демокрацията. Той препоръчва „в най-висока степен предпазливост“, когато трябва да се преценява валидността на ограниченията на свободата на изразяване (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 24 юни 2014 г., *Roşianu* с/у Румъния, SE:ECHE:2014:0624JUD002732906, т. 61). Той подчертава също, че аудио-визуалните медии, като радиото и телевизията, имат особено важна роля в това отношение. Поради способността им да предават послания чрез звук и картина те въздействат по-непосредствено и по-силно отколкото печатните издания. Функцията на телевизията и радиото, които са добре познати източници на развлечение дълбоко в личната сфера на зрителите или слушателите, засилва още повече тяхното въздействие (ЕСПЧ, 17 септември 2009 г., *Manole* и др. с/у Молдова, SE:ECHE:2009:0917JUD001393602, т. 97).
- 104 ЕСПЧ обаче счита, че правото на журналистите да съобщават информация по въпроси от общ интерес е защитено, при условие че те действат добросъвестно въз основа на точни факти и предоставят „надеждна и точна“ информация при спазване на журналистическата етика. В член 10, параграф 2 от ЕКПЧ се подчертава, че упражняването на свободата на изразяване е съпроводено със „задължения и отговорности“, които обвързват и медиите дори когато се отнасят до въпроси от голям общ интерес (ЕСПЧ, 17 декември 2004 г., *Pedersen* и *Vaadsgaard* с/у Дания, SE:ECHE:2004:1217JUD004901799, т. 78 и цитираната съдебна практика). От практиката на ЕСПЧ следва, че фактът, че аудио-визуалните медии често имат много по-непосредствено и силно въздействие отколкото печатните издания, е обстоятелство, което трябва да се вземе предвид при преценката на посочените по-горе „задължения и отговорности“ (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 16 юни 2015 г., *Delfi AS* с/у Естония, SE:ECHE:2015:0616JUD006456909, т. 134).
- 105 Освен това ЕСПЧ приема, че член 10, параграф 2 от ЕКПЧ не дава никаква възможност за ограничения на свободата на изразяване в областта на политическото говорене или на въпросите от общ интерес. Всъщност по принцип изявленията по такива въпроси от обществен интерес трябва да се ползват със силна закрила, за разлика от тези, с които се защитава или оправдава насилието, омразата, ксенофобията или други форми на нетолерантност и които обикновено не се закрилят. По самото си естество политическото говорене е източник на полемики и често е остро, но това не променя факта, че е от обществен интерес, освен когато прекрачва определена граница и се изразжда в призив към насилие, омраза и нетолерантност (ЕСПЧ, 15 октомври 2015 г., *Perinçek* с/у Швейцария SE:ECHE:2015:1015JUD002751008, т. 197, 230 и 231, вж. също в този смисъл ЕСПЧ, 8 юли 1999 г., *Sürek* с/у Турция (N° 1), SE:ECHE:1999:0708JUD002668295, т. 61 и 62). Според ЕСПЧ, за да се прецени дали думите в тяхната цялост могат да се сметнат за подбуждане

към насилие, следва да се обърне внимание на използваните изрази и на контекста, в който се вписва разпространяването им (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 6 юли 2010 г., Gözel и Özer с/у Турция 706JUD004345304, т. 52). По-конкретно, ако тези думи са произнесени в напрегнат политически или социален контекст, посоченият съд признава като цяло, че известна форма на намеса по отношение на такива думи може да бъде оправдана съгласно член 10, параграф 2 от ЕКПЧ (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 15 октомври 2015 г., Perinçek с/у Швейцария, SE:ECNR:2015:1015JUD002751008, т. 205).

- 106 За прилагането на посочените по-горе принципи в конкретния случай следва да се вземе предвид контекстът на настоящото дело, съдържащо особености, които го отличават от делата, дали възможност на ЕСПЧ да развие практиката си (вж. в този смисъл решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т. 93).
- 107 Всъщност трябва да се подчертае, че произтичащите от практиката на ЕСПЧ принципи са били установени във връзка със случаи, при които на лице, чиито изказвания или действия са считани за неприемливи в присъединила се към ЕКПЧ държава, от същата държава, където това лице е установено, са наложени репресивни мерки, често с наказателен характер, и лицето се е позовало на свободата на изразяване като средство за защита срещу въпросната държава (решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т. 94).
- 108 В случая обаче жалбоподателят е венецуелски гражданин, пребиваващ във Венецуела, който упражнява политически функции в собствената си държава и има широк достъп до аудио-визуалните медии в посочената държава.
- 109 Именно в този контекст жалбоподателят изтъква правото на свобода на изразяване. Следователно той не се позовава на посоченото право като средство за защита срещу Венецуела, а за предпазване от ограничителни мерки с предохранителен, а не наказателен характер, които Съветът приема, за да реагира на положението в тази държава (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т. 97).
- 110 Настоящото основание следва да се разгледа именно с оглед на всички тези принципи и съображения.
- 111 Следва да се подчертае, че името на жалбоподателя е било включено и запазено в спорните списъци като първостепенна политическа личност във венецуелската политика, тъй като публично е атакувал и заплашил политическата опозиция, медиите и гражданското общество. Този мотив е позволил на Съвета да приложи критерия, предвиден в член 6, параграф 1, буква б) от Решение 2017/2074, относно включването на имената на физически лица, чиито действия, политики или дейности по друг начин уронват демокрацията или принципите на правовата държава във Венецуела.
- 112 Следва да се отбележи, че намесата на жалбоподателя в медиите, с която Съветът е обосновал обжалваните актове, се изразява по-специално в неговите политически действия и изявленията по повод на демонстрации, пред пресата и на пресконференции.

- 113 От това следва, че разглежданите ограничителни мерки са наложени спрямо жалбоподателя като политическа личност, която подкопава демокрацията и принципите на правовата държава с публични и целенасочени заплахи срещу политическата опозиция, медиите и гражданското общество.
- 114 Що се отнася до довода на жалбоподателя, с който се позовава на статута си на коментатор, журналист и продуцент на представления, следва да се отбележи, че седмичното му телевизионно предаване, което впрочем е единственото доказателство за статута на журналист, на който той се позовава в своя полза, изглежда като продължение на политическата му дейност. Всъщност, както следва от точки 81—83 по-горе, жалбоподателят е използвал своето предаване, за да атакува своите политически опоненти и да дава указания за действия срещу опозицията. Впрочем, както бе констатирано в точка 112 по-горе, установените от Съвета действия на жалбоподателя не попадат само в обхвата на неговото телевизионно предаване. Във всеки случай от практиката на ЕСПЧ следва, че принципите относно добросъвестността и етичните задължения на журналистите, които те са длъжни да спазват, за да могат да се позовават на по-голяма защита срещу намесата, засягаща тяхната свобода на изразяване (вж. т. 104 по-горе) се прилагат и към другите лица, участващи в обществения дебат (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 15 февруари 2005 г., *Steel и Morris с/у Обединено кралство*, СЕ:ЕCHR:2005:0215JUD006841601, т. 90, и от 29 ноември 2005 г., *Urbino Rodrigues с/у Португалия*, СЕ:ЕCHR:2005:1129JUD007508801, т. 25). По този начин посочените принципи са релевантни относно положението на жалбоподателя, който без никакво съмнение е участвал в текущия обществен дебат във Венецуела.
- 115 От преписката по делото е видно, че без да поема „задълженията и отговорностите“, посочени в практиката на ЕСПЧ, жалбоподателят е използвал свободно медиите, за да заплашва и притеснява публично политическата опозиция, други медии и гражданското общество.
- 116 По-специално жалбоподателят е обвинил журналисти за съучастие в бомбена атака срещу Националната гвардия. Освен това той не оспорва, че на своя уебсайт е предприел действия за сплашване спрямо движенията, изобличаващи нарушаването на правата на човека във Венецуела, нито че в телевизионното си предаване е използвал информация, произхождаща от незаконен запис на частни разговори, за да атакува политически опоненти. Той не оспорва също информацията, според която е подбудил към груба репресия чрез разпалваща реторика, дал е указания за разгръщане на бойни групи срещу проявите на опозицията, заплашил е публично ръководители на опозицията, заявявайки „знаем къде живеете“, показал е публично „наръчник за бойците революционери“, съдържащ лични данни за ръководителите на опозицията, и по-специално за местоживеенето им, за да притесни опозицията. Жалбоподателят не оспорва и информацията, съдържаща се в доклад на ОЕА от 14 март 2017 г., според който е участвал в изтезания.
- 117 При това положение следва да се приеме, че действията на жалбоподателя, разгледани от Съвета в неговата преписка, представляват подбуждане към насилие, омраза и нетолерантност по смисъла на припомнената в точка 105 по-горе съдебна практика, така че те не могат да се ползват от по-широката свобода на изразяване, която по принцип защитава изявленията, направени в политическия контекст. Всъщност тези действия са реални атаки, които подкопават демокрацията и принципите на правовата държава във Венецуела.

- 118 Ето защо следва да се отхвърлят доводите на жалбоподателя за ролята му на журналист във връзка със свободата на изразяване, от която се ползват журналистите.
- 119 Освен това е вярно, както бе припомнено в точка 102 по-горе, че „всеки“ се ползва от свободата на изразяване на мнение. Нещо повече, в случая наложените на жалбоподателя ограничителни мерки могат да доведат до ограничения на свободата на изразяване спрямо него, тъй като са приети от Съвета по-специално вследствие на някои негови изявления и следователно могат да го разубедят да се изразява по подобен начин. Следва да се отбележи обаче, че свободата на изразяване не е абсолютна и може да бъде ограничавана при условията, посочени в член 52, параграф 1 от Хартата.
- 120 За да бъде в съответствие с правото на Съюза, съответното засягане на свободата на изразяване трябва да отговаря на три условия. Първо, въпросното ограничение трябва да бъде „предвидено в закон“. С други думи, институцията на Съюза, приемаща мерки, които е възможно да ограничат свободата на изразяване на дадено лице, трябва да разполага с правна основа за тази цел. Второ, ограничението трябва да преследва цел от общ интерес, призната като такава от Съюза. Трето, ограничението не трябва да бъде прекомерно (вж. в този смисъл решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т. 69 и цитираната съдебна практика).
- 121 Що се отнася до първото условие, следва да се отбележи, че в случая ограничението е „предвидено в закон“, като се има предвид, че то е посочено в актове, които по-конкретно имат общо приложение и за тях са налице ясни правни основания от правото на Съюза, а именно член 29 ДЕС и член 215 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т. 72).
- 122 Относно второто условие трябва да се приеме, че както следва от разглеждането на второто основание, обжалваните актове съответстват, що се отнася до жалбоподателя, на целта, посочена в член 21, параграф 2, буква б) ДЕС, насочена към утвърждаване и укрепване на демокрацията и правовата държава, доколкото те се вписват в рамките на политика на насърчване на демокрацията във Венецуела.
- 123 Що се отнася до третото условие, трябва да се отбележи, че то съдържа две части: от една страна, ограниченията на свободата на изразяване, които могат да произтичат от разглежданите ограничителни мерки, трябва да бъдат необходими и пропорционални спрямо преследваната цел, и от друга страна, същността на тази свобода не трябва да се засяга (вж. по аналогия решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т. 84). Относно първата част, като основен принцип в правото на Съюза принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да не превишават пределите на това, което е подходящо и необходимо за постигане на целите, преследвани от съответната правна уредба. Поради това, когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с преследваните цели (решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т. 87).
- 124 Във връзка с това съдебната практика уточнява, че що се отнася до съдебния контрол за спазването на принципа на пропорционалност, на законодателя на Съюза следва да се признае широко право на преценка в областите, които предполагат той да направи избор от политическо, икономическо и социално естество и в които е призван да извършва

комплексни преценки. Следователно единствено явно неподходящият характер на приета в тези области мярка с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на такава мярка (решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т. 88).

- 125 В случая, що се отнася до адекватността на ограничителните мерки, наложени на жалбоподателя, с оглед на защитата на демокрацията и на правовата държава, която е основополагаща за международната общност цел от общ интерес, видно е, че замразяването на средства, финансови активи и други икономически ресурси на лицата, за които е установено, че участват в подкопаване на демокрацията във Венецуела, не могат като такива да се смятат за неадекватни (вж. в този смисъл решение от 12 февруари 2020 г., Boshab/Съвет, T-171/18, непубликувано, EU:T:2020:55, т. 134 и цитираната съдебна практика). Както обаче бе посочено в точка 117 по-горе, с подбуждането към насилие, омраза и нетолерантност жалбоподателят е в основата на подобно подкопаване на демокрацията.
- 126 Що се отнася до необходимостта от разглежданите ограничения, следва да се констатира, че алтернативни и по-малко принудителни ограничителни мерки, като например система за предварително разрешение или задължение за последващо обосноваване на използването на прехвърлените средства, не позволяват толкова ефикасно постигане на преследваните цели — а именно да се упражни натиск върху вземащите решения лица във Венецуела, отговорни за положението в тази държава, като се има предвид по-конкретно възможността за заобикаляне на наложените ограничителни мерки (вж. в този смисъл решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т. 85).
- 127 Освен това трябва да се припомни, че член 7, параграф 4 от Решение 2017/2074 и член 9, параграф 1 от Регламент 2017/2063 предвиждат възможността да се разреши освобождаването на определени замразени средства или икономически ресурси, за да могат съответните лица да посрещнат основни нужди или да изпълнят определени задължения.
- 128 След като ограниченията на правото на свобода на изразяване на жалбоподателя, каквито разглежданите ограничителни мерки могат да породят спрямо жалбоподателя, са необходими и пропорционални спрямо преследваната цел, трябва да се провери дали те засягат същността на тази свобода.
- 129 Трябва да се припомни, че в разглежданите ограничителни мерки се предвижда, от една страна, държавите членки да вземат необходимите мерки, за да се възпрепятства влизането му на тяхна територия или транзитното му преминаване през нея, и от друга страна, държаните от него средства и икономически ресурси в Съюза да бъдат замразени.
- 130 Впрочем жалбоподателят е гражданин на трета за Съюза държава, а именно Венецуела, и пребивава в нея, като там извършва професионалната си политическа дейност и в медиите на тази държава. Следователно разглежданите ограничителни мерки не засягат същността на правото на жалбоподателя да упражнява свободата си на изразяване, по-специално в рамките на професионалната си дейност в медийния сектор в държавата, в която пребивава и работи (вж. по аналогия решение от 15 юни 2017 г., Киселёв/Съвет, T-262/15, EU:T:2017:392, т., т. 123).

- 131 Освен това въпросните мерки са временни и обратими. Всъщност от член 13 от Решение 2017/2074 следва, че последното подлежи на постоянен преглед (вж. т. 7 по-горе).
- 132 Следователно наложените на жалбоподателя ограничителни мерки не нарушават свободата му на изразяване.
- 133 С оглед на всичко изложено по-горе третото основание трябва да се отхвърли.

[...]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав)

реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Осъжда г-н Diosdado Cabello Rondón да заплати съдебните разноски.**

da Silva Passos

Reine

Truchot

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 юли 2021 година.

Подписи