



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (sedmého senátu)

14. července 2021 *

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Omezující opatření přijatá vzhledem k situaci ve Venezuele – Zmrazení finančních prostředků – Seznamy osob, subjektů a orgánů, jimž se zmrazují finanční prostředky a hospodářské zdroje – Zařazení jména žalobce na seznamy – Ponechání jména žalobce na seznamech – Povinnost uvést odůvodnění – Právo na obhajobu – Zásada řádné správy – Právo na účinnou soudní ochranu – Nesprávné posouzení – Svoboda projevu“

Ve věci T-248/18,

Diosdado Cabello Rondón, s bydlištěm v Caracasu (Venezuela), zastoupený L. Giulianou a F. Di Giannim, advokáty,

žalobce,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené S. Kyriakopoulou, P. Mahnič, V. Piessevauxem a A. Antoniadisem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a znějící na zrušení jednak rozhodnutí Rady (SZBP) 2018/90 ze dne 22. ledna 2018, kterým se mění rozhodnutí (SZBP) 2017/2074 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci ve Venezuele (Úř. věst. 2018, L 16 I, s. 14), a rozhodnutí Rady (SZBP) 2018/1656 ze dne 6. listopadu 2018, kterým se mění rozhodnutí (SZBP) 2017/2074 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci ve Venezuele (Úř. věst. 2018, L 276, s. 10), a jednak prováděcího nařízení Rady (EU) 2018/88 ze dne 22. ledna 2018, kterým se provádí nařízení (EU) 2017/2063 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci ve Venezuele (Úř. věst. 2018, L 16 I, s. 6), a prováděcího nařízení Rady (EU) 2018/1653 ze dne 6. listopadu 2018, kterým se provádí nařízení (EU) 2017/2063 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci ve Venezuele (Úř. věst. 2018, L 276, s. 1), v rozsahu, v němž se tyto akty týkají žalobce,

TRIBUNÁL (sedmý senát),

ve složení R. da Silva Passos, předseda, I. Reine (zpravodajka) a L. Truchot, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: B. Lefebvre, rada,

* Jednací jazyk: angličtina.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. září 2020,
vydává tento

Rozsudek¹

[omissis]

Právní otázky

[omissis]

K třetímu žalobnímu důvodu, jenž vychází z porušení svobody projevu

[omissis]

- 100 Je třeba připomenout, že základní práva musí být dodržována při jakékoli činnosti Unie, a to i v oblasti SZBP, jak vyplývá z ustanovení článku 21 SEU ve spojení s článkem 23 SEU (viz rozsudek ze dne 27. září 2018, Ezz a další v. Rada, T-288/15, EU:T:2018:619, bod 58 a citovaná judikatura). Vzhledem k tomu, že svoboda projevu a informací je zaručena v článku 11 Listiny, jakož i – za níže uvedených podmínek – v článku 10 EÚLP, je třeba zkoumat dodržení tohoto práva napadenými akty.
- 101 Pokud jde o článek 10 EÚLP, je třeba uvést, že je pravda, že tato úmluva nepředstavuje právní nástroj formálně začleněný do unijního právního řádu, dokud k ní Unie nepřistoupila. Přezkum platnosti aktu sekundárního práva Unie musí být proto proveden výlučně z hlediska základních práv zaručených Listinou. Je však třeba připomenout, že základní práva uznaná EÚLP tvoří podle čl. 6 odst. 3 SEU obecné zásady práva Unie a že z čl. 52 odst. 3 Listiny vyplývá, že práva obsažená v této Listině, která odpovídají právům zaručeným EÚLP, mají stejný smysl a rozsah jako ty, které jim přikládá EÚLP. Podle vysvětlení k tomuto ustanovení, k nimž je třeba podle čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny přihlédnout při jeho výkladu, jsou smysl a rozsah zaručených práv určovány nejen zněním EÚLP, ale mimo jiné také judikaturou ESLP. Z uvedených vysvětlení mimoto vyplývá, že čl. 52 odst. 3 Listiny má zajistit nezbytný soulad mezi právy obsaženými v Listině a odpovídajícími právy zaručenými EÚLP, aniž je tím narušena autonomie unijního práva a Soudního dvora Evropské unie. Navíc je třeba uvést, že ve vztahu ke svobodě projevu byla již tato rovnocennost svobod zakotvených Listinou a svobod zakotvených EÚLP formálně konstatována (viz rozsudek ze dne 31. května 2018, Korwin-Mikke v. Parlament, T-770/16, EU:T:2018:320, bod 38 a citovaná judikatura).
- 102 Ze samotného znění čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 10 odst. 1 EÚLP vyplývá, že „[k]aždý má právo na svobodu projevu“. ESLP již rozhodl, že svoboda projevu je jedním z hlavních základů demokratické společnosti a že tento předpis nerozlišuje podle povahy sledovaného cíle ani podle úlohy, kterou fyzické nebo právnické osoby hrály při výkonu této svobody (rozsudek ESLP ze dne 28. září 1999, Öztürk v. Turecko, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, bod 49).

¹ Jsou uvedeny pouze body tohoto rozsudku, jejichž zveřejnění považuje Tribunál za účelné.

- 103 Je třeba uvést, že ESLP přikládá zvláštní váhu úloze, kterou novináři mají jakožto „hlídací psi“ pro společnost obecně a zvláště pro demokracii. Doporučuje „největší obezřetnost“ při posuzování platnosti omezení jejich svobody projevu (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 24. června 2014, Roşianu v. Rumunsko, CE:ECHR:2014:0624JUD002732906, bod 61). Rovněž zdůrazňuje, že audiovizuální sdělovací prostředky, jako je rádio a televize, hrají v tomto ohledu zvláště důležitou úlohu. Z důvodu jejich schopnosti šířit zprávy zvukem a obrazem mají bezprostřednější a silnější účinky než tištěné sdělovací prostředky. Úloha televize a rádia, které jsou dobře známým zdrojem zábavy v soukromém životě televizního diváka nebo posluchače, jejich účinek ještě posiluje (rozsudek ESLP ze dne 17. září 2009, Manole a další v. Moldávie, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, bod 97).
- 104 ESLP má nicméně za to, že právo novinářů sdělovat informace o otázkách obecného zájmu je chráněno pod podmínkou, že jednají v dobré víře, na základě přesných skutečností a poskytují „spolehlivé a přesné“ informace v souladu s novinářskou etikou. Článek 10 odst. 2 EÚLP zdůrazňuje, že výkon svobody projevu zahrnuje „povinnosti a odpovědnost“, které platí i pro sdělovací prostředky, a to i stran otázek velkého obecného zájmu (viz rozsudek ESLP ze dne 17. prosince 2004, Pedersen a Baadsgaard v. Dánsko, CE:ECHR:2004:1217JUD004901799, bod 78 a citovaná judikatura). Z judikatury ESLP vyplývá, že při posuzování výše uvedených „povinností a odpovědností“ je třeba zohlednit skutečnost, že audiovizuální sdělovací prostředky mají často mnohem bezprostřednější a silnější účinky než tištěné sdělovací prostředky (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 16. června 2015, Delfi AS v. Estonsko, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, bod 134).
- 105 ESLP kromě toho rozhodl, že čl. 10 odst. 2 EÚLP neponechává téměř žádný prostor pro omezení svobody projevu v oblasti politické diskuse nebo otázek obecného zájmu. Vyjádření k takovým otázkám obecného zájmu totiž v zásadě vyžadují silnou ochranu, a to na rozdíl od vyjádření, která obhajují či odůvodňují násilí, nenávisť, xenofobii nebo jiné formy netolerance a která obvykle chráněna nejsou. Politická diskuse je ze své povahy zdrojem často prudkých polemik, avšak není o nic méně veřejným zájmem, pokud nepřekročí určité meze a nezvrhne se ve výzvu k násilí, nenávisti nebo netoleranci [rozsudek ESLP ze dne 15. října 2015, Perinçek v. Švýcarsko, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, body 197, 230 a 231; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 8. července 1999, Sürek v. Turecko (č. 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, body 61 a 62]. ESLP má za to, že za účelem určení, zda lze vyjádření jako celek považovat za podněcování k násilí, je třeba věnovat pozornost použitým výrazům a kontextu, ve kterém jsou šířeny (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 6. července 2010, Gözel a Özer v. Turecko, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, bod 52). Zejména pokud byla tato vyjádření učiněna v napjatém politickém nebo sociálním kontextu, ESLP obecně uznává, že určitá forma zásahu v případě takových vyjádření může být odůvodněna na základě čl. 10 odst. 2 EÚLP (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 15. října 2015, Perinçek v. Švýcarsko, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, bod 205).
- 106 Při uplatnění výše uvedených zásad na projednávaný případ je třeba zohlednit kontext projednávané věci, který se vyznačuje zvláštnostmi, které ji odlišují od věcí, které umožnily ESLP rozvinout jeho judikaturu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 93).
- 107 Je totiž třeba zdůraznit, že zásady plynoucí z judikatury ESLP byly stanoveny ve vztahu k situacím, kdy stát, jenž přistoupil k EÚLP, přijal vůči osobě, která pronesla vyjádření nebo uskutečnila činnosti, jež tento stát považuje za nepřijatelné, a která je v tomto státě usazena, represivní

opatření, často trestněprávního charakteru, a uvedená osoba se dovolávala svobody projevu jakožto prostředku obrany proti uvedenému státu (rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 94).

- 108 V projednávané věci je naproti tomu žalobce venezuelským občanem, který bydlí ve Venezuele, ve své vlastní zemi vykonává politické funkce a má v uvedené zemi značný přístup k audiovizuálním sdělovacím prostředkům.
- 109 Žalobce se v tomto kontextu dovolává práva na svobodu projevu. Nedovolává se tedy tohoto práva jakožto prostředku obrany proti venezuelskému státu, ale za účelem ochrany proti represivním opatřením, jež mají zajišťovací, a nikoli trestněprávní charakter a jež Rada přijala v reakci na situaci ve Venezuele (v tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 97).
- 110 Projednávaný žalobní důvod je tak třeba zkoumat s ohledem na všechny tyto zásady a úvahy.
- 111 Je třeba zdůraznit, že žalobce byl na sporné seznamy zařazen a na nich ponechán jako přední venezuelský politik z důvodu, že veřejně napadal a ohrožoval politickou opozici, média a občanskou společnost. Z tohoto důvodu mohla Rada uplatnit kritérium, které je stanoveno v čl. 6 odst. 1 písm. b) rozhodnutí 2017/2074 a týká se situací, kdy jsou na seznam zařazována jména fyzických osob, jejichž jednání, politiky nebo činnosti jakýmkoli způsobem ohrožují demokracii nebo právní stát ve Venezuele.
- 112 Je třeba uvést, že mediální vystoupení žalobce, o které se Rada opírala při odůvodnění napadených aktů, se týká zejména jeho politických činů a prohlášení během mobilizace před tiskem a na tiskových konferencích.
- 113 Z toho plyne, že dotčená omezující opatření se na žalobce vztahovala jakožto na politickou osobnost, která ohrožovala demokracii a právní stát veřejnými výhrůžkami namířenými proti politické opozici, médiím a občanské společnosti.
- 114 Pokud jde o argument žalobce, kterým se dovolává postavení komentátora, novináře a pořadatele představení, je třeba uvést, že jeho týdenní televizní pořad, který je ostatně jediným důkazem o postavení novináře, kterého se dovolává ve svůj prospěch, se jeví být pokračováním jeho politických činností. Jak totiž vyplývá z bodů 81 až 83 výše, žalobce využíval svůj pořad k napadání politických oponentů a k vydávání pokynů týkajících se činností proti opozici. Jak je konstatováno v bodě 112 výše, činy žalobce, z nichž Rada vycházela, ostatně nesouvisí výlučně s jeho televizním pořadem. Z judikatury ESLP každopádně vyplývá, že zásady týkající se dobré víry a etických povinností novinářů, které musí novináři dodržovat, aby se mohli domáhat větší ochrany před zásahy do jejich svobody projevu (viz bod 104 výše), se vztahují rovněž na ostatní osoby, které se účastní veřejné diskuse (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 15. února 2005, Steel a Morris v. Spojené království, CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, bod 90, a rozsudek ESLP ze dne 29. listopadu 2005, Urbino Rodrigues v. Portugalsko, CE:ECHR:2005:1129JUD007508801, bod 25). Uvedené zásady jsou tak relevantní, pokud jde o situaci žalobce, který se bezpochyby účastnil politické diskuse probíhající ve Venezuele.
- 115 Z prostudování spisu vyplývá, že žalobce bez toho, aby převzal „povinnosti a odpovědnosti“ uvedené v judikatuře ESLP, svobodně využíval média k veřejnému vyhrožování politické opozici, ostatním médiím a občanské společnosti a k jejich zastrašování.

- 116 Žalobce zejména obviňoval novináře ze spoluúčasti na bombovém útoku proti Národní gardě. Žalobce navíc nepopřel, že na své internetové stránce zastrašoval hnutí odsuzující porušování lidských práv ve Venezuele, nebo také že ve svém televizním pořadu používal informace pocházející z nelegálních nahrávek soukromých rozhovorů s cílem napadat politické oponenty. Nepopřel ani informace, že výbušnou rétorikou podněcoval k brutální represí, vydával pokyny k rozmisťování bojových jednotek proti demonstracím opozice, veřejně vyhrožoval vedoucím představitelům opozice prohlášením „víme, kde žijete“, veřejně předložil „příručku pro revoluční bojovníky“, která obsahovala osobní údaje vedoucích představitelů opozice a zejména místo jejich bydliště, a to s cílem zastrašit opozici. Žalobce ani nezpochybnil informaci uvedenou ve zprávě AEO ze dne 14. března 2017, podle které se podílel na mučení.
- 117 Je tedy třeba konstatovat, že činy žalobce, které Rada zkoumala ve svém spise, jsou podněcováním k násilí, nenávisti a netoleranci ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 105 výše, takže se na ně nemůže vztahovat širší svoboda projevu, která v zásadě chrání výroky učiněné v politickém kontextu. Tyto činy jsou totiž skutečnými útoky na demokracii a právní stát ve Venezuele.
- 118 Je tudíž třeba zamítnout argumenty žalobce, které vycházejí z jeho role novináře a týkají se svobody projevu, které požívají novináři.
- 119 Kromě toho je pravda, že jak bylo připomenuto v bodě 102 výše, „každá osoba“ požívá svobody projevu. Omezující opatření přijatá vůči žalobci mohou navíc v projednávaném případě vést k omezení jeho svobody projevu, jelikož o nich Rada rozhodla zejména z důvodu některých jeho výroků, a mohou jej tedy odradit od podobných vyjádření. Je však třeba uvést, že svoboda projevu nepředstavuje absolutní výsadu, a může být proto omezena za podmínek uvedených v čl. 52 odst. 1 Listiny.
- 120 K tomu, aby byl zásah do svobody projevu v souladu s unijním právem, musí splňovat tři podmínky. Zaprvé musí být dotčené omezení „stanoveno zákonem“. Jinými slovy, orgán Unie přijímající opatření, která mohou omezit svobodu projevu určité osoby, musí mít pro své jednání právní základ. Zadruhé musí dotčené omezení sledovat cíl obecného zájmu, který jako takový uznává Unie. Zatřetí nesmí být dotčené omezení nepřiměřené (viz rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 69 a citovaná judikatura).
- 121 Pokud jde o první podmínku, je třeba poznamenat, že v projednávané věci je omezení „stanoveno zákonem“ s ohledem na skutečnost, že je uvedeno v aktech, které mimo jiné mají obecnou působnost, a má jasný právní základ v unijním právu, konkrétně v článku 29 SEU a článku 215 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 72).
- 122 Pokud jde o druhou podmínku, je třeba konstatovat, že jak vyplývá z přezkumu druhého žalobního důvodu, napadené akty jsou stran žalobce v souladu s cílem, který je uveden v čl. 21 odst. 2 písm. b) SEU a kterým je upevňovat a podporovat demokracii a právní stát, a to v rozsahu, v němž spadají do rámce politiky zaměřené na podporu demokracie ve Venezuele.
- 123 Pokud jde o třetí podmínku, je třeba uvést, že má dvě části: zaprvé musí být omezení svobody projevu, která mohou vyplývat z dotčených omezujících opatření, nezbytná pro sledovaný cíl a jemu přiměřená a zadruhé nesmí být narušena podstata této svobody (obdobně viz rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 84). Pokud jde o první část, je třeba připomenout, že zásada proporcionality coby obecná zásada unijního práva vyžaduje, aby akty unijních orgánů nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení cílů

sledovaných dotčenou právní úpravou. Pokud se tedy nabízí volba mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nepříznivé následky nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 87).

- 124 Judikatura v tomto ohledu upřesňuje, že co se týče soudního přezkumu dodržování zásady proporcionality, je třeba unijnímu zákonodárci přiznat širokou posuzovací pravomoc v oblastech, které z jeho strany předpokládají rozhodnutí politické, ekonomické a sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení. Legalita opatření přijatého v těchto oblastech proto může být dotčena pouze zjevně nepřiměřeným charakterem takového opatření ve vztahu k cíli, který hodlá příslušný orgán sledovat (rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 88).
- 125 Pokud jde o vhodnost takových omezujících opatření, jaká byla přijata vůči žalobci, s ohledem na tak zásadní cíl obecného zájmu pro mezinárodní společenství, jakým je ochrana demokracie a právního státu, se v projednávané věci jeví, že zmrazení finančních prostředků, finančních aktiv a jiných hospodářských zdrojů osob identifikovaných jako osoby podílející se na podrývání demokracie ve Venezuele nelze jako takové považovat za neadekvátní (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. února 2020, Boshab v. Rada, T-171/18, nezveřejněný, EU:T:2020:55, bod 134 a citovaná judikatura). Jak přitom bylo uvedeno v bodě 117 výše, žalobce se svým podněcováním k násilí, nenávisti a netoleranci dopustil takových zásahů.
- 126 Co se týče nezbytnosti dotčených omezení, je třeba konstatovat, že alternativní a méně omezující opatření, jako je systém předchozího povolení nebo povinnost dodatečného odůvodnění využití vyplacených finančních prostředků, neumožňují – zejména vzhledem k možnosti uložená omezení obejít – stejně účinně dosáhnout sledovaného cíle, jímž je vyvinutí tlaku na venezuelské činitele s rozhodovací pravomocí odpovědné za situaci ve Venezuele (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 85).
- 127 Kromě toho je třeba připomenout, že čl. 7 odst. 4 rozhodnutí 2017/2074 a čl. 9 odst. 1 nařízení 2017/2063 stanoví možnost povolit uvolnění některých zmrazených finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů, aby dotčené osoby mohly uspokojovat základní potřeby nebo plnit určité závazky.
- 128 Vzhledem k tomu, že omezení svobody projevu žalobce, která mohou být žalobci způsobena dotčenými omezujícími opatřeními, jsou nezbytná a přiměřená sledovanému cíli, je třeba posoudit, zda zasahují do podstaty této svobody.
- 129 Je třeba připomenout, že předmětná omezující opatření stanoví, že členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zabránily vstupu žalobce na jejich území nebo průjezdu přes něj, a upravují zmrazení jeho finančních prostředků a hospodářských zdrojů nacházejících se v Unii.
- 130 Žalobce je přitom státním příslušníkem státu, který není členským státem Unie, a sice Venezuely, a pobývá v tomto státě, kde působí jako aktivní politik rovněž ve sdělovacích prostředcích této země. Dotčená omezující opatření tudíž nezasahují do podstaty práva žalobce na výkon jeho svobody projevu především v rámci jeho profesní činnosti v mediálním sektoru v zemi, v níž má bydliště a pracuje (obdobně viz rozsudek ze dne 15. června 2017, Kiselev v. Rada, T-262/15, EU:T:2017:392, bod 123).

- 131 Tato opatření jsou navíc dočasná a lze je zvrátit. Z článku 13 rozhodnutí 2017/2074 totiž vyplývá, že je průběžně přezkoumáváno (viz bod 7 výše).
- 132 Omezující opatření, která byla přijata vůči žalobci, tudíž nejsou v rozporu s jeho svobodou projevu.
- 133 S ohledem na výše uvedené musí být třetí žalobní důvod zamítnut.

[omissis]

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (sedmý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Diosdadu Cabello Rondónovi se ukládá náhrada nákladů řízení.

da Silva Passos

Reine

Truchot

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 14. července 2021.

Podpisy