



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Syvende Afdeling)

14. juli 2021 *

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – indefrysning af midler – liste over personer, enheder og organer, som er omfattet af indefrysningen af midler og af økonomiske ressourcer – opførelse af sagsøgerens navn på listen – opretholdelse af sagsøgerens navn på listen – begrundelsespligt – ret til forsvar – princippet om god forvaltningsskik – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – urigtigt skøn – ytringsfrihed«

I sag T-248/18,

Diosdado Cabello Rondón, Caracas (Venezuela), ved advokat L. Giuliano og advokat F. Di Gianni,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved S. Kyriakopoulou, P. Mahnič, V. Piessevaux og A. Antoniadis, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af dels Rådets afgørelse (FUSP) 2018/90 af 22. januar 2018 om ændring af afgørelse (FUSP) 2017/2074 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 16 I, s. 14) og Rådets afgørelse (FUSP) 2018/1656 af 6. november 2018 om ændring af afgørelse (FUSP) 2017/2074 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 276, s. 10), dels Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2018/88 af 22. januar 2018 om gennemførelse af forordning (EU) 2017/2063 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 16 I, s. 6) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2018/1653 af 6. november 2018 om gennemførelse af forordning (EU) 2017/2063 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 276, s. 1), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren,

har

RETTEN (Syvende Afdeling),

* Processprog: engelsk.

sammensat af afdelingsformanden, R. da Silva Passos, og dommerne I. Reine (refererende dommer) og L. Truchot,

justitssekretær: fuldmægtig B. Lefebvre,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. september 2020,

afsagt følgende

Dom¹

[udelades]

Retlige bemærkninger

[udelades]

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af ytringsfriheden

[udelades]

- 100 Det bemærkes, at overholdelsen af de grundlæggende rettigheder påhviler enhver handling fra Unionens side, herunder på FUSP-området, således som det fremgår af artikel 21 TEU, sammenholdt med artikel 23 TEU (jf. dom af 27.9.2018, Ezz m.fl. mod Rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis). Eftersom ytrings- og informationsfriheden er sikret ved chartrets artikel 11 og, på de følgende betingelser, ved EMRK's artikel 10, skal det efterprøves, om de anfægtede retsakter overholder denne ret.
- 101 Hvad angår EMRK's artikel 10 skal det bemærkes, at EMRK først udgør et retligt instrument, når det formelt er integreret i Unionens retsorden. Det følger heraf, at prøvelsen af gyldigheden af en afledt EU-retsakt udelukkende skal foretages i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret. Det bemærkes imidlertid dels, at de grundlæggende rettigheder, der anerkendes ved EMRK, i henhold til artikel 6, stk. 3, TEU er en del af EU-retten som generelle principper, dels, at det følger af chartrets artikel 52, stk. 3, at de rettigheder, der er indeholdt i chartret, og som svarer til de rettigheder, der er sikret ved EMRK, har samme betydning og omfang som EMRK. Ifølge forklaringerne til denne bestemmelse, som i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning ved fortolkningen af chartret, afgøres betydningen og omfanget af de sikrede rettigheder ikke udelukkende af ordlyden af EMRK, men navnlig også af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. Det fremgår desuden af disse forklaringer, at chartrets artikel 52, stk. 3, skal sikre den nødvendige sammenhæng mellem de i chartret indeholdte rettigheder og de tilsvarende ved EMRK sikrede rettigheder, dog uden at dette berører EU-retten og Den Europæiske Unions Domstols autonomi. Det bemærkes endvidere, at denne ækvivalens mellem frihederne i chartret og frihederne i EMRK formelt er blevet fastslået for så vidt angår ytringsfriheden (jf. dom af 31.5.2018, Korwin-Mikke mod Parlamentet, T-770/16, EU:T:2018:320, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

¹ Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

- 102 Det fremgår af selve ordlyden af chartrets artikel 11, stk. 1, og EMRK's artikel 10, stk. 1, at »[e]nhver har ret til ytringsfrihed«. Menneskerettighedsdomstolen har allerede fastslået, at ytringsfriheden udgør en af grundpillerne i et demokratisk samfund, og at denne tekst hverken sondrer ud fra det forfulgte formål eller ud fra den rolle, som fysiske eller juridiske personer har spillet i udøvelsen af denne frihed (Menneskerettighedsdomstolen, 28.9.1999, Öztürk mod Tyrkiet, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, § 49).
- 103 Det bemærkes, at Menneskerettighedsdomstolen tillægger den rolle, som journalisterne spiller som »vagthunde« i samfundet som helhed og i særdeleshed i demokratiet, særlig vægt. Den anbefaler »den største forsigtighed« ved vurderingen af gyldigheden af begrænsningerne af deres ytringsfrihed (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 24.6.2014, Roşianu mod Rumænien, CE:ECHR:2014:0624JUD002732906, § 61). Det fremhæves ligeledes, at audiovisuelle medier, såsom radio og TV, spiller en særlig vigtig rolle i denne henseende. Som følge af deres evne til at sende meddelelser via lyd og billede har de mere umiddelbare og stærkere virkninger end den skrevne presse. Idet fjernsyn og radio er velkendte kilder til underholdning i hjertet af seernes henholdsvis lytternes privatliv, er deres virkning forstærket (Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.9.2009, Manole m.fl. mod Moldova, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, § 97).
- 104 Menneskerettighedsdomstolen er imidlertid af den opfattelse, at journalisters ret til at meddele oplysninger om spørgsmål af almen interesse er beskyttet på betingelse af, at de handler i god tro på grundlag af korrekte faktiske omstændigheder og giver »pålidelige og præcise« oplysninger under overholdelse af journalistisk etik. EMRK's artikel 10, stk. 2, fremhæver, at udøvelsen af ytringsfriheden indebærer »pligter og ansvar«, som også gælder for medier, selv når der er tale om spørgsmål af stor almen interesse (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.12.2004, Pedersen og Baadsgaard mod Danmark, CE:ECHR:2004:1217JUD004901799, § 78 og den deri nævnte retspraksis). Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at den omstændighed, at audiovisuelle medier ofte har meget mere umiddelbare og stærkere virkninger end skrevne medier, er et forhold, der skal tages i betragtning ved vurderingen af de ovennævnte »pligter og ansvar« (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 16.6.2015, Delphi AS mod Estland CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, § 134).
- 105 Derudover har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at EMRK's artikel 10, stk. 2, ikke overlader særlig meget plads til begrænsninger i ytringsfriheden inden for den politiske debat eller spørgsmål af almen interesse. Udtalelser, der angår sådanne spørgsmål, skal således i princippet sikres en stærk beskyttelse, i modsætning til de udtalelser, der forsvarer eller begrundes ved vold, had, fremmedhad eller andre former for intolerance, som normalt ikke er beskyttet. I sin natur er den politiske debat kilde til polemik og ofte ondskabsfuld, men er ikke desto mindre i offentlighedens interesse, medmindre den overskrider en grænse og udarter sig til en opfordring til vold, had eller intolerance (Menneskerettighedsdomstolen, 15.10.2015, Perinçek mod Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 197, 230 og 231; jf. ligeledes i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 8.7.1999, Sürek mod Tyrkiet (No 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, §§ 61 og 62). Ifølge Menneskerettighedsdomstolen skal der ved afgørelsen af, om udtalelser samlet set kan anses for et incitament til vold, tages hensyn til de anvendte udtryk og den sammenhæng, hvori de udsendes (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 6.7.2010, Gözel og Özer mod Tyrkiet, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, § 52) Især hvis disse bemærkninger blev fremsat i en anspændt politisk eller social sammenhæng, anerkender denne domstol generelt, at en eller

anden form for indblanding i sådanne bemærkninger kan være berettiget i medfør af EMRK's artikel 10, stk. 2 (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 15.10.2015, Perinçek mod Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, § 205).

- 106 Ved anvendelsen af disse principper i den foreliggende sag skal der tages hensyn til dens kontekst, som er kendetegnet ved særegenheder, som adskiller den fra de sager, som har givet Menneskerettighedsdomstolen mulighed for at udvikle sin retspraksis (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 93).
- 107 Det skal fremhæves, at de principper, der følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, således er blevet fastlagt med hensyn til situationer, hvor en person, der er fremkommet med udtalelser eller foretaget handlinger, som anses for at være uacceptable af en stat – der har tiltrådt EMRK – og hvor personen er bosiddende, er blevet pålagt repressive foranstaltninger, ofte af strafferetlig karakter, og har påberåbt sig ytringsfriheden for at forsvare sig mod denne stat (dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 94).
- 108 I det foreliggende tilfælde er sagsøgeren derimod en venezuelansk statsborger, der bor i Venezuela, der i sit eget land udøver politiske funktioner og i dette land har en betydelig adgang til audiovisuelle medier.
- 109 Det er i en sådan sammenhæng, at sagsøgeren har påberåbt sig ytringsfriheden. Der er således ikke tale om, at denne ret gøres gældende for at forsvare sig mod den venezuelanske stat, men for at beskytte sig mod de restriktive foranstaltninger, der har karakter af sikkerhedsforanstaltninger, og ikke er strafferetlige, og som Rådet har vedtaget for at reagere på den situation, der hersker i Venezuela (jf. i denne retning og analogt dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 97).
- 110 Det er på baggrund af alle disse principper og betragtninger, at dette anbringende skal undersøges.
- 111 Det skal fremhæves, at sagsøgeren blev opført og opretholdt på de omtvistede lister som en fremtrædende politisk personlighed og for offentligt at have angrebet og truet den politiske opposition, medierne og civilsamfundet. Denne begrundelse gjorde det muligt for Rådet at anvende det kriterium, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, litra b), i afgørelse 2017/2074 om opførelse af fysiske personer, hvis handlinger, politikker eller aktiviteter på nogen måde undergraver demokratiet eller retsstaten i Venezuela.
- 112 Det skal bemærkes, at sagsøgerens adfærd i medierne, som Rådet påberåbte sig for at retfærdiggøre de anfægtede handlinger, navnlig omfatter hans politiske handlinger og ytringer under mobiliseringer, i pressen og under pressekonferencer.
- 113 Det følger heraf, at sagsøgeren har været genstand for de omhandlede restriktive foranstaltninger som politisk personlighed, der har undermineret demokratiet og retstilstanden gennem offentlige og målrettede trusler mod den politiske opposition, medierne og den civile befolkning.
- 114 Hvad angår sagsøgerens argument om, at han har status som kommentator, journalist og arrangør inden for underholdningsbranchen, bemærkes, at hans ugentlige fjernsynsudsendelse, som i øvrigt er det eneste bevis for, at han har status af journalist, som han har påberåbt sig, synes at være en forlængelse af hans politiske aktiviteter. Som det fremgår af præmis 81-83 ovenfor, har sagsøgeren nemlig brugt sin udsendelse til at angribe sine politiske modstandere og til at give instrukser om handlinger mod oppositionen. Som fastslået i præmis 112 ovenfor, står de af sagsøgerens

handlinger, som Rådet har valgt at lægge til grund, i øvrigt ikke udelukkende i forbindelse med hans fjernsynsudsendelse. Under alle omstændigheder følger det af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at principperne om god tro og etiske forpligtelser for journalister, som de er forpligtet til at overholde for at kunne påberåbe sig en større beskyttelse mod indgreb, der påvirker deres ytringsfrihed (jf. præmis 104 ovenfor) ligeledes finder anvendelse på andre personer, der deltager i den offentlige debat (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 15.2.2005, Steel og Morris mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, § 90, og af 29.11.2005, Urbino Rodrigues mod Portugal, CE:ECHR:2005:1129JUD007508801, § 25). De nævnte principper er således relevante for sagsøgerens situation, som utvivlsomt deltog i den offentlige debat i Venezuela.

- 115 Det fremgår af gennemgangen af sagsakterne, at sagsøgeren uden at have påtaget sig de »pligter og det ansvar«, der er omhandlet i Menneskerettighedsdomstolens praksis, frit har anvendt medierne med henblik på offentligt at true og intimidere den politiske opposition, andre medier og civilsamfundet.
- 116 Navnlig har sagsøgeren anklaget journalister for medvirken i et bombeangreb mod den nationale garde. Desuden har han ikke bestridt, at han har foretaget intimiderende handlinger på sit websted over for bevægelser, der anmeldte krænkelser af menneskerettighederne i Venezuela, eller at han i forbindelse med sin fjernsynsudsendelse anvendte oplysninger fra ulovlige registreringer af private samtaler med henblik på at angribe politiske modstandere. Han har heller ikke bestridt oplysningerne om, at han med en opildnende retorik har tilskyndet til brutal undertrykkelse, har givet instruktioner til at indsætte kampkorps mod demonstrationer af oppositionen, offentligt har truet lederne af oppositionen ved at erklære »vi ved, hvor I bor«, og offentligt er fremkommet med en »håndbog til revolutionære kampe«, som indeholdte personlige oplysninger om oppositionslederne og navnlig deres opholdssted, for at intimidere oppositionen. Sagsøgeren har heller ikke anfægtet den oplysning, der fremgår af OAS-rapporten af 14. marts 2017, hvorefter han var involveret i tortur.
- 117 Det må derfor fastslås, at de af sagsøgerens handlinger, som Rådet har undersøgt i denne sag, udgør en tilskyndelse til vold, had og intolerance som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 105 ovenfor, således at de ikke kan nyde godt af den øgede ytringsfrihed, der i princippet beskytter ytringer, der fremsættes i den politiske sammenhæng. Disse handlinger udgør et reelt angreb af demokratiet og retsstaten i Venezuela.
- 118 Sagsøgerens argumenter om hans rolle som journalist vedrørende den ytringsfrihed, som journalisterne nyder godt af, må derfor forkastes.
- 119 Det er i øvrigt korrekt, således som det er anført i præmis 102 ovenfor, at »enhver« har ret til ytringsfrihed. Desuden kan de restriktive foranstaltninger, der i det foreliggende tilfælde pålægges sagsøgeren, føre til begrænsninger i ytringsfriheden over for ham, eftersom de er blevet vedtaget af Rådet bl.a. på grund af visse af hans udtalelser, og kan derfor afholde ham fra at udtrykke sig på lignende måde. Ifølge retspraksis udgør ytringsfriheden ikke et absolut prærogativ og kan følgelig være genstand for begrænsninger på de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1.
- 120 For således at være i overensstemmelse med EU-retten skal en begrænsning i ytringsfriheden opfylde en tredobbelt betingelse. For det første skal den pågældende begrænsning være »fastlagt i lovgivningen«. Med andre ord skal den EU-institution, som vedtager de foranstaltninger, der kan være en begrænsning af en persons ytringsfrihed, have et retsgrundlag herfor. For det andet skal den pågældende begrænsning vedrøre et mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af

Unionen. For det tredje må den pågældende begrænsning ikke være uforholdsmæssig (jf. dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392 præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

- 121 Hvad angår den første betingelse bemærkes, at begrænsningen i det foreliggende tilfælde er »fastlagt i lovgivningen«, henset til den omstændighed, at den er fastsat i retsakter, der bl.a. er almengyldige og har klare retsgrundlag i EU-retten, nemlig artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 72).
- 122 Hvad angår den anden betingelse bemærkes, således som det fremgår af undersøgelsen af det andet anbringende, at de anfægtede retsakter for så vidt angår sagsøgeren er i overensstemmelse med det i artikel 21, stk. 2, litra b), TEU fastsatte mål om at konsolidere og styrke demokratiet og retsstaten, for så vidt som de indgår i en politik, der tilsigter at fremme demokratiet i Venezuela.
- 123 Hvad angår den tredje betingelse bemærkes, at den består af to dele: For det første skal disse begrænsninger være nødvendige og stå i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, og for det andet må der ikke gøres indgreb i kerneindholdet i denne frihed (jf. analogt dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 84). Med hensyn til den første del henvises til, at proportionalitetsprincippet som en af de almindelige EU-retlige grundsætninger indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for virkeliggørelsen af det med de pågældende retsfor skrifter forfulgte mål. Såfremt der således er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 87).
- 124 I denne henseende er det i retspraksis præciseret, at der, hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetsprincippet, skal indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn inden for områder, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning således kunne kendes ulovlig (jf. dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 88).
- 125 Hvad i det foreliggende tilfælde angår spørgsmålet om, hvorvidt restriktive foranstaltninger som dem, der er pålagt sagsøgeren, er tilstrækkelige i forhold til et formål af en så grundlæggende almen interesse for det internationale samfund som beskyttelsen af demokratiet og retsstaten, fremgår det, at indefrysningen af pengemidler, finansielle aktiver og andre økonomiske ressourcer over for personer, der er identificeret som værende involveret i undergravning af demokratiet i Venezuela, ikke i sig selv kan anses for at være utilstrækkelig (jf. i denne retning dom af 12.2.2020, Boshab mod Rådet, T-171/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:55, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis). Som anført i præmis 117 ovenfor, er sagsøgeren ved sine tilskyndelser til vold, had og intolerance skyldig i sådanne krænkelser.
- 126 Hvad for det første angår de omhandlede begrænsningers nødvendige karakter skal det fastslås, at alternative og mindre indgribende restriktive foranstaltninger, såsom et system med forudgående tilladelse eller en efterfølgende dokumentationspligt i forhold til anvendelsen af de overførte midler, ikke lige så effektivt tillader at nå det forfulgte mål, nemlig udøvelsen af et pres over for venezuelanske beslutningstagere, der er ansvarlige for situationen i Venezuela, navnlig henset til muligheden for at omgå de pålagte restriktioner (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 85).

- 127 Det skal i øvrigt bemærkes, at artikel 7, stk. 4, i afgørelse 2017/2074 og artikel 9, stk. 1, i forordning 2017/2063 fastsætter muligheden for at tillade frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer, for at de berørte personer kan opfylde grundlæggende behov eller opfylde visse forpligtelser.
- 128 Eftersom de begrænsninger i sagsøgerens ytringsfrihed, som de omhandlede restriktive foranstaltninger kan indebære for sagsøgeren, er nødvendige og står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, skal betingelsen om, at der ikke må gøres indgreb i kerneindholdet i denne frihed, undersøges.
- 129 For så vidt angår betingelsen om, at der ikke må gøres indgreb i kerneindholdet i sagsøgerens ytringsfrihed, skal det bemærkes, at de omhandlede restriktive foranstaltninger dels fastsætter, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at hindre hans indrejse i eller transit gennem deres område, dels, at dennes pengemidler og økonomiske ressourcer i Unionen indefrys.
- 130 Sagsøgeren er imidlertid statsborger i en tredjestat uden for Unionen, nemlig Venezuela, og er bosiddende i denne stat, hvor han udøver sin professionelle aktiviteter som politisk person, der også er aktiv i medierne i dette land. De omhandlede restriktive foranstaltninger gør følgelig ikke indgreb i indholdet af sagsøgerens ret til at udøve sin ytringsfrihed, bl.a. i forbindelse med hans erhvervs-mæssige aktiviteter i mediesektoren i det land, hvor han er bosat og arbejder (jf. analogt dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 123).
- 131 Disse foranstaltninger er desuden af midlertidig og reversibel karakter. Det følger af artikel 13 i afgørelse 2017/2074, at denne er genstand for konstant overvågning (jf. præmis 7 ovenfor).
- 132 Følgelig udgør de restriktive foranstaltninger, som sagsøgeren er genstand for, ikke en krænkelse af hans ytringsfrihed.
- 133 På baggrund af det foregående må det tredje anbringende forkastes.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Syvende Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.
- 2) Diosdado Cabello Rondón betaler sagsomkostningerne.

da Silva Passos

Reine

Truchot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 2021.

Underskrifter