



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo vijeće)

14. srpnja 2021.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja donesene s obzirom na stanje u Venezueli – Zamrzavanje financijskih sredstava – Popisi osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Uvrštenje tužiteljeva imena na popise – Zadržavanje tužiteljeva imena na popisima – Obveza obrazlaganja – Prava obrane – Načelo dobre uprave – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Pogreška u ocjeni – Sloboda izražavanja”

U predmetu T-248/18,

Diosdado Cabello Rondón, sa stalnom adresom u Caracasu (Venezuela), kojeg zastupaju L. Giuliano i F. Di Gianni, *avocats*,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju S. Kyriakopoulou, P. Mahnič, V. Piessevaux i A. Antoniadis, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje, s jedne strane, Odluke Vijeća (ZVSP) 2018/90 od 22. siječnja 2018. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2017/2074 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 16 I, str. 14.), i Odluke Vijeća (ZVSP) 2018/1656 od 6. studenoga 2018. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2017/2074 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 276, str. 10.), i, s druge strane, Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2018/88 od 22. siječnja 2018. o provedbi Uredbe (EU) 2017/2063 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 16 I, str. 6.) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2018/1653 od 6. studenoga 2018. o provedbi Uredbe (EU) 2017/2063 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 276, str. 1.), u dijelu u kojem se ti akti odnose na tužitelja,

OPĆI SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: R. da Silva Passos, predsjednik, I. Reine (izvjestiteljica) i L. Truchot, suci,

tajnik: B. Lefebvre, administrator,

* Jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. rujna 2020.,
donosi sljedeću

Presudu¹

[omissis]

Pravo

[omissis]

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi slobode izražavanja

[omissis]

- 100 Valja podsjetiti na to da se poštovanje temeljnih prava nalaže pri svakom djelovanju Unije, uključujući u području ZVSP-a, kao što to proizlazi iz odredaba članaka 21. i 23. UEU-a (vidjeti presudu od 27. rujna 2018., Ezz i dr./Vijeće, T-288/15, EU:T:2018:619, t. 58. i navedenu sudsku praksu). Budući da je sloboda izražavanja i informiranja zajamčena člankom 11. Povelje kao i, pod uvjetima koji su izloženi u nastavku, člankom 10. EKLJP-a, potrebno je nadzirati poštovanje tog prava u pobijanim aktima.
- 101 Kad je riječ o članku 10. EKLJP-a, treba istaknuti da je točno da potonja ne predstavlja, sve dok joj Unija nije pristupila, pravni instrument koji formalno čini dio pravnog poretka Unije. Posljedično, valjanost akta sekundarnog prava Unije treba ispitati samo s obzirom na temeljna prava zajamčena Poveljom. Međutim, valja podsjetiti na to, s jedne strane, da temeljna prava priznata EKLJP-om, na temelju članka 6. stavka 3. UEU-a, predstavljaju dio prava Unije kao opća načela i, s druge strane, da iz članka 52. stavka 3. Povelje proizlazi da prava sadržana u toj Povelji, koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, imaju isto značenje i opseg primjene kao i ona koja se dodjeljuju EKLJP-om. Prema Objašnjenjima koja se odnose na tu odredbu – a koja u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje treba uzeti u obzir radi njezina tumačenja – značenje i opseg primjene zajamčenih prava utvrđuju se ne samo u skladu s tekstom EKLJP-a već i posebice u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a. Iz navedenih objašnjenja proizlazi, osim toga, da se člankom 52. stavkom 3. Povelje nastoji osigurati nužna koherentnost između prava sadržanih u Povelji i odgovarajućih prava zajamčenih EKLJP-om a da to ne ugrožava autonomnost prava Unije i Suda Europske unije. Štoviše, treba istaknuti da je ta istovrijednost između sloboda zajamčenih Poveljom i prava zajamčenih EKLJP-om formalno utvrđena u pogledu slobode izražavanja (vidjeti presudu od 31. svibnja 2018., Korwin-Mikke/Parlament, T-770/16, EU:T:2018:320, t. 38. i navedenu sudsku praksu).
- 102 Iz samog teksta članka 11. stavka 1. Povelje i članka 10. stavka 1. EKLJP-a proizlazi da „[s]vatko ima pravo na slobodu izražavanja”. ESLJP je već presudio da sloboda izražavanja predstavlja jedan od osnovnih temelja demokratskog društva i da se taj tekst ne razlikuje prema naravi željenog cilja ni s obzirom na ulogu koju su fizičke ili pravne osobe imale u izvršavanju te slobode (ESLJP, 28. rujna 1999., Öztürk protiv Turske, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, t. 49.).

¹ Navedene su samo one točke ove presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

- 103 Valja istaknuti da ESLJP pridaje osobitu važnost ulozi novinara kao „pasa čuvara” društva općenito, a osobito demokracije. On preporuča „najveći mogući oprez” kad je riječ o ocjeni valjanosti ograničenja njihove slobode izražavanja (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 24. lipnja 2014., Roșianu protiv Rumunjske, CE:ECHR:2014:0624JUD002732906, t. 61.). Također ističe da audiovizualni mediji, kao što su radio i televizija, u tom pogledu igraju osobito važnu ulogu. Zbog njihove mogućnosti prenošenja poruka zvukom i slikom, oni imaju izravniji i snažniji učinak od tiskanih medija. Funkcija televizije i radija, koji su izvori zabave u privatnoj sferi gledatelja ili slušatelja, dodatno pojačava njihov učinak (ESLJP, 17. rujna 2009., Manole i dr. protiv Moldavije, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, t. 97.).
- 104 Međutim, ESLJP smatra da je pravo novinara da objave informacije o pitanjima od općeg interesa zaštićeno pod uvjetom da djeluju u dobroj vjeri, na temelju točnih činjenica, te da pružaju „pouzdanе i precizne” podatke u skladu s novinarskom etikom. Članak 10. stavak 2. EKLJP-a naglašava da ostvarivanje slobode izražavanja obuhvaća „dužnosti i odgovornosti”, koje vrijede i za medije čak i kad je riječ o pitanjima od velikog općeg interesa (vidjeti ESLJP, 17. prosinca 2004., Pedersen i Baadsgaard protiv Danske, CE:ECHR:2004:1217JUD004901799, t. 78. i navedenu sudsku praksu). Iz sudske prakse ESLJP-a proizlazi da je činjenica da audiovizualni mediji imaju mnogo neposrednije i snažnije učinke od pisanog tiska element koji treba uzeti u obzir prilikom ocjene gore navedenih „dužnosti i odgovornosti” (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 16. lipnja 2015., Delfi AS protiv Estonije, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, t. 134.).
- 105 Kao drugo, ESLJP je ustanovio da članak 10. stavak 2. EKLJP-a ne omogućuje ograničenja slobode izražavanja u području političkog diskursa ili u pogledu pitanja od općeg interesa. Naime, izražavanja o takvim pitanjima od javnog interesa uživaju jaku zaštitu, nasuprot onima kojima se brani ili opravdava nasilje, mržnja, ksenofobija ili drugi oblici nesnošljivosti koji se obično ne štite. Politički diskurs po prirodi je izvor kontroverzi i čestih polemika, ali to ne umanjuje njegovu važnost za javni interes, osim ako prijeđe granicu i pretvori se u poziv na nasilje, mržnju ili nesnošljivost (ESLJP, 15. listopada 2015., Perinçek protiv Švicarske, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, t. 197., 230. i 231.; u tom smislu vidjeti i ESLJP, 8. srpnja 1999., Sürek protiv Turske (br. 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, t. 61. i 62.). Prema ESLJP-u, kako bi se utvrdilo mogu li se neke izjave kao cjelina smatrati pozivanjem na nasilje, treba voditi računa o upotrijebljenim izrazima i o kontekstu u kojem je njihovo emitiranje smješteno (vidjeti, u tom smislu, ESLJP, 6. srpnja 2010., Gözel i Özer protiv Turske, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, t. 52.). Osobito, ako su te riječi izrečene u napetom političkom ili društvenom kontekstu, taj sud u pravilu dopušta da se određeni oblik intervencije u pogledu njih može opravdati na temelju članka 10. stavka 2. EKLJP-a (vidjeti, u tom smislu, ESLJP, 15. listopada 2015., Perinçek protiv Švicarske, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, t. 205.).
- 106 Za primjenu gore navedenih načela u ovom slučaju valja uzeti u obzir kontekst ovog predmeta, koji sadržava posebnosti koje ga razlikuju od onih koje su omogućile ESLJP-u da razvije svoju sudsku praksu (vidjeti u tom smislu presudu od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 93.).
- 107 Naime, valja istaknuti to da su načela koja proizlaze iz sudske prakse ESLJP-a ustanovljena u pogledu situacija u kojima je država koja je stranka EKLJP-a u odnosu na osobu čije je izjave ili djelovanja smatrala neprihvatljivima odredila represivne mjere, često kaznene naravi, te se ta osoba poziva na slobodu izražavanja kao sredstvo obrane protiv navedene države (presuda od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 94.).

- 108 Nasuprot tomu, u ovom slučaju tužitelj je venezuelanski državljanin koji boravi u Venezueli, koji u svojoj zemlji obavlja političke funkcije i ima značajan pristup audiovizualnim medijima u toj zemlji.
- 109 U takvom se kontekstu tužitelj poziva na pravo na slobodu izražavanja. On se, dakle, ne poziva na to pravo kao sredstvo obrane protiv Venezuelanske Države, već kako bi se zaštitio od mjera ograničavanja koje imaju zaštitnu a ne kaznenu narav, a koje je Vijeće usvojilo kao reakciju na situaciju u Venezueli (vidjeti, u tom smislu i analogijom, presudu od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 97.).
- 110 Ovaj tužbeni razlog treba ispitati imajući u vidu sva navedena načela i razmatranja.
- 111 Valja naglasiti da je tužitelj uvršten i zadržan na spornim popisima kao vodeća venezuelanska politička osoba, jer je javno napadao i prijetio oporbi, medijima i civilnom društvu. Taj je razlog omogućio Vijeću primjenu kriterija iz članka 6. stavka 1. točke (b) Odluke 2017/2074 o uvrštenju imena fizičkih osoba čija djelovanja, politike ili aktivnosti na bilo koji način ugrožavaju demokraciju ili vladavinu prava u Venezueli.
- 112 Valja istaknuti da su tužitelji medijski istupi, na koje se Vijeće pozvalo kako bi opravdalo pobijane akte, dio, osobito, njegovih političkih akata i izjava prilikom mobilizacija, pred tiskom, i tijekom tiskovnih konferencija.
- 113 Iz toga slijedi da je tužitelj bio predmet dotičnih mjera ograničavanja kao politička osoba koja je ugrozila demokraciju i vladavinu prava javnim i ciljanim prijetnjama protiv oporbe, medija i civilnog društva.
- 114 Što se tiče tužiteljeva argumenta kojim se poziva na status komentatora, novinara i voditelja emisije, valja istaknuti da njegova tjedna televizijska emisija – koja je, uostalom, jedini dokaz statusa novinara na koji se tužitelj poziva u svoju korist – predstavlja nastavak njegovih političkih aktivnosti. Naime, kao što to proizlazi iz točaka 81. do 83. ove presude, tužitelj je koristio svoju emisiju kako bi napadao političke protivnike i davao upute u vezi s akcijama protiv oporbe. Osim toga, kao što je to utvrđeno u točki 112. ove presude, tužiteljevi akti koje je utvrdilo Vijeće ne odnose se isključivo na njegovu televizijsku emisiju. U svakom slučaju, iz sudske prakse ESLJP-a proizlazi da se načela koja se odnose na dobru vjeru i etičke obveze novinara koje su oni dužni poštovati kako bi se mogli pozvati na veću zaštitu od zadiranja koja utječu na njihovu slobodu izražavanja (vidjeti točku 104. ove presude) primjenjuju i na druge osobe koje sudjeluju u javnoj raspravi (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 15. veljače 2005., Steel i Morris protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, t. 90. i od 29. studenoga 2005., Urbino Rodrigues protiv Portugala, CE:ECHR:2005:1129JUD007508801, t. 25.). Stoga su navedena načela relevantna kada je riječ o tužiteljevoj situaciji, koji je nedvojbeno sudjelovao u javnoj raspravi koja traje u Venezueli.
- 115 Iz ispitivanja spisa proizlazi da se tužitelj, iako nije imao „dužnosti i odgovornosti” na koje se odnosi sudska praksa ESLJP-a, slobodno koristio medijima kako bi prijetio i javno zastrašivao oporbu, druge medije i civilno društvo.
- 116 Tužitelj je, među ostalim, optužio novinare za sudioništvo u bombaškom napadu počinjenom protiv Nacionalne garde. Osim toga, on nije osporio da je na svojoj internetskoj stranici poduzeo radnje zastrašivanja protiv pokreta koji su osuđivali povrede ljudskih prava u Venezueli, ili, pak, da je, u okviru svoje televizijske emisije, koristio informacije koje potječu od nezakonitog snimanja

privatnih razgovora, kako bi napao političke protivnike. Također nije osporavao ni informacije prema kojima je koristeći zapaljivu retoriku poticao na brutalnu represiju, davao upute za korištenje borbenih trupa protiv oporbenih prosvjeda, javno prijetio vođama oporbe, izjavljujući „znamo gdje živite”, te javno izlagao „priručnik za borce revolucije” koji je sadržavao osobne informacije o vođama oporbe i, posebice, njihovo mjesto stanovanja, kako bi zastrašivao oporbu. Tužitelj također nije doveo u pitanje ni informaciju iz izvješća OEA-e od 14. ožujka 2017. prema kojoj je sudjelovao u mučenjima.

- 117 Stoga valja utvrditi da tužiteljevi akti koje je Vijeće ispitalo u svojem spisu predstavljaju pozivanje na nasilje, mržnju i netoleranciju, u smislu sudske prakse navedene u točki 105. ove presude, tako da ne uživaju povećanu slobodu izražavanja kojom se, u načelu, štite riječi izrečene u političkom kontekstu. Ti akti, naime, predstavljaju stvarne napade na demokraciju i vladavinu prava u Venezueli.
- 118 Stoga valja odbiti tužiteljeve argumente koji se temelje na njegovoj ulozi novinara u vezi sa slobodom izražavanja koju uživaju novinari.
- 119 Osim toga, točno je da, kao što je to navedeno u točki 102. ove presude, „svatko” uživa slobodu izražavanja. Usto, u ovom slučaju mjere ograničavanja nametnute tužitelju mogu, u odnosu na njega, dovesti do ograničenja slobode izražavanja, s obzirom na to da ih je Vijeće donijelo osobito zbog nekih njegovih izjava te ga one stoga mogu odvratiti od izražavanja na sličan način. Međutim, pravo na slobodu izražavanja nije apsolutno i može se ograničiti pod uvjetima iz članka 52. stavka 1. Povelje.
- 120 Da bi bilo u skladu s pravom Unije, ograničenje slobode izražavanja mora udovoljiti trostrukom uvjetu. Kao prvo, predmetno ograničenje mora biti „predviđeno zakonom”. Drugim riječima, institucija Unije koja usvaja mjere kojima se može ograničiti sloboda izražavanja neke osobe mora za to imati pravni temelj. Kao drugo, dotično ograničenje mora se odnositi na cilj od općeg interesa koji Unija priznaje kao takav. Kao treće, dotično ograničenje ne smije biti prekomjerno (vidjeti presudu od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 69. i navedenu sudsku praksu).
- 121 Što se tiče prvog uvjeta, valja primijetiti da je u ovom slučaju ograničenje „predviđeno zakonom”, uzimajući u obzir činjenicu da je sadržano u aktima općeg doseg a te ima jasan pravni temelj u pravu Unije, konkretno članak 29. UEU-a i članak 215. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, presudu od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 72.).
- 122 Što se tiče drugog uvjeta, valja utvrditi da su, kao što to proizlazi iz ispitivanja drugog tužbenog razloga, pobijani akti u odnosu na tužitelja sukladni cilju koji se želi postići člankom 21. stavkom 2. točkom (b) UEU-a, kojim se nastoji učvrstiti i podržati demokracija i vladavina prava, s obzirom na to da su isti dio politike čiji je cilj promicati demokraciju u Venezueli.
- 123 Kada je riječ o trećem uvjetu, valja istaknuti da se on sastoji od dvaju dijelova: s jedne strane, ograničenja slobode izražavanja, koja mogu proizlaziti iz predmetnih mjera, trebaju biti nužna i proporcionalna cilju koji se želi postići i, s druge strane, bit te slobode ne smije biti ugrožena (vidjeti, analogijom, presudu od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 84.). Što se tiče prvog dijela, valja podsjetiti na to da načelo proporcionalnosti, kao opće načelo prava Unije, zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje ciljeva kojima teže predmetni propisi. Stoga, kad je moguće odabrati između više

prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća i prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni zadanim ciljevima (presuda od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 87.).

- 124 U tom pogledu, u sudskoj je praksi pojašnjeno da je, u pogledu sudskog nadzora poštovanja načela proporcionalnosti, zakonodavcu Unije potrebno priznati široku diskrecijsku ovlast u područjima koja uključuju njegovo sudjelovanje u odlukama političke, gospodarske i socijalne naravi i u kojima on treba izvršiti složene ocjene. Stoga samo očita neprikladnost mjere donesene u tim područjima u odnosu na cilj koji nadležna institucija želi postići može utjecati na njezinu zakonitost (presuda od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 88.).
- 125 U ovom slučaju, što se tiče prikladnosti mjera ograničavanja poput onih nametnutih tužitelju, s obzirom na cilj od općeg interesa koji je toliko bitan za međunarodnu zajednicu kao što je zaštita demokracije i vladavine prava, očito je da se zamrzavanje financijskih sredstava, financijske imovine i drugih gospodarskih izvora osoba za koje je utvrđeno da sudjeluju u povredama demokracije u Venezueli ne mogu, kao takvi, smatrati neprimjerenima (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. veljače 2020., Boshab/Vijeće, T-171/18, neobjavljenu, EU:T:2020:55, t. 134. i navedenu sudsku praksu). No, kao što je to istaknuto u točki 117. ove presude, tužitelj je svojim poticanjem na nasilje, mržnju i netoleranciju uzrokovao takve povrede.
- 126 Što se tiče nužnosti dotičnih ograničenja, treba navesti da alternativne i manje obvezujuće mjere ograničavanja, kao što je sustav prethodne dozvole ili naknadnog obrazlaganja o korištenju uplaćenih sredstava, ne omogućuju tako učinkovito postizanje ciljeva kojima teže, odnosno izvršavanje pritiska na venezuelanske donositelje odluka koji su odgovorni za situaciju u Venezueli, osobito u odnosu na mogućnost zaobilaženja ograničenja koja su određena (vidjeti, u tom smislu, presudu od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 85.).
- 127 Osim toga, treba podsjetiti na to da članak 7. stavak 4. Odluke 2017/2074 i članak 9. stavak 1. Uredbe 2017/2063 predviđaju mogućnost da se odobri oslobađanje određenih zamrznutih financijskih sredstava ili gospodarskih izvora kako bi dotične osobe mogle zadovoljiti osnovne potrebe ili podmiriti određene obveze.
- 128 Budući da su ograničenja tužiteljeve slobode izražavanja koja bi mogla biti sadržana u dotičnim mjerama ograničavanja protiv tužitelja nužna i proporcionalna, valja ispitati ugrožavaju li ona bit te slobode.
- 129 Valja podsjetiti na to da dotične mjere ograničavanja predviđaju, s jedne strane, da države članice poduzimaju mjere potrebne za sprečavanje njegova ulaska ili prolaska u tranzitu preko njihova državnog područja i, s druge strane, zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora u Uniji.
- 130 Međutim, tužitelj je državljanin treće zemlje u odnosu na Uniju, Venezuele, i boravi u toj državi, gdje obavlja profesionalnu aktivnost kao političar koji je aktivan i u medijima u toj zemlji. Stoga dotične mjere ograničavanja ne utječu negativno na bit tužiteljeva prava na izvršavanje slobode izražavanja, osobito u okviru njegove profesionalne aktivnosti u sektoru medija u zemlji u kojoj boravi i radi (vidjeti, po analogiji, presudu od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 123.).
- 131 Osim toga, te su mjere privremene i reverzibilne. Naime, iz članka 13. Odluke 2017/2074 proizlazi da se ona redovito preispituje (vidjeti točku 7. ove presude).

132 Slijedom toga, mjere ograničavanja koje se primjenjuju na tužitelja ne povređuju njegovu slobodu izražavanja.

133 S obzirom na prethodno navedeno, treći tužbeni razlog valja odbiti.

[*omissis*]

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (sedmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Diosdadu Cabellu Rondónu nalaže se snošenje troškova.

da Silva Passos

Reine

Truchot

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 14. srpnja 2021.

Potpisi