



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 14. julija 2021 *

„Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi, sprejeti glede na razmere v Venezueli – Zamrznitev sredstev – Seznam oseb, subjektov in organov, za katere se uporabi zamrznitev sredstev in gospodarskih virov – Vpis imena tožeče stranke na sezname – Ohranitev imena tožeče stranke na seznamih – Obveznost obrazložitve – Pravica do obrambe – Načelo dobrega upravljanja – Pravica do učinkovitega sodnega varstva – Napaka pri presoji – Svoboda izražanja“

V zadevi T-248/18,

Diosdado Cabello Rondón, stanujoč v Caracasu (Venezuela), ki ga zastopata L. Giuliano in F. Di Gianni, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo S. Kyriakopoulou, P. Mahnič, V. Piessevaux in A. Antoniadis, agenti,

tožena stranka,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti, prvič, Sklepa Sveta (SZVP) 2018/90 z dne 22. januarja 2018 o spremembi Sklepa (SZVP) 2017/2074 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Venezueli (UL 2018, L 16 I, str. 14) in Sklepa Sveta (SZVP) 2018/1656 z dne 6. novembra 2018 o spremembi Sklepa (SZVP) 2017/2074 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Venezueli (UL 2018, L 276, str. 10) ter, drugič, Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2018/88 z dne 22. januarja 2018 o izvajanju Uredbe (EU) 2017/2063 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Venezueli (UL 2018, L 16 I, str. 6) in Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2018/1653 z dne 6. novembra 2018 o izvajanju Uredbe (EU) 2017/2063 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Venezueli (UL 2018, L 276, str. 1) v delu, v katerem se ti akti nanašajo na tožečo stranko,

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi R. da Silva Passos, predsednik, I. Reine (poročevalka), sodnica, in L. Truchot, sodnik,

sodni tajnik: B. Lefebvre, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 3. septembra 2020

* Jezik postopka: angleščina.

izreka naslednjo

Sodbo¹

[...]

Pravo

[...]

Tretji tožbeni razlog: kršitev svobode izražanja

[...]

- 100 Opozoriti je treba, da spoštovanje temeljnih pravic velja za vsakršno delovanje Unije, vključno na področju SZVP, kot to izhaja iz povezanih določb členov 21 in 23 PEU (glej sodbo z dne 27. septembra 2018, Ezz in drugi/Svet, T-288/15, EU:T:2018:619, točka 58 in navedena sodna praksa). Ker je svoboda izražanja in obveščanja zagotovljena s členom 11 Listine in – pod pogoji, ki so določeni v nadaljevanju – s členom 10 EKČP, je treba preveriti spoštovanje te pravice v izpodbijanih aktih.
- 101 V zvezi s členom 10 EKČP je treba navesti, da EKČP, dokler Unija ne postane njena pogodbenica, resda ni pravni instrument, ki bi bil formalno vključen v pravni red Unije. Zato je treba preizkus veljavnosti akta sekundarne zakonodaje Unije opraviti zgolj z vidika temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina. Vendar je treba opozoriti, prvič, da so v skladu s členom 6(3) PEU temeljne pravice, priznane z EKČP, kot splošna načela del prava Unije ter da, drugič, iz člena 52(3) Listine izhaja, da imajo pravice iz Listine, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, enak pomen in obseg kot pravice na podlagi EKČP. Kot je navedeno v pojasnilih k tej določbi, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine upoštevati pri njeni razlagi, vsebina in obseg zagotovljenih pravic nista določena le z besedilom EKČP, temveč tudi, med drugim, s sodno prakso ESČP. Poleg tega iz navedenih pojasnil izhaja, da je namen člena 52(3) Listine zagotoviti potrebno usklajenost med pravicami iz Listine in ustreznimi pravicami, ki so zagotovljene z EKČP, ne da bi to vplivalo na avtonomijo prava Unije in Sodišča Evropske unije. Navesti je treba tudi, da je bila ta enakovrednost med svoboščinami, zagotovljenimi z Listino, in svoboščinami, zagotovljenimi z EKČP, formalno ugotovljena v zvezi s svobodo izražanja (glej sodbo z dne 31. maja 2018, Korwin-Mikke/Parlament, T-770/16, EU:T:2018:320, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 102 Iz samega besedila člena 11(1) Listine in člena 10(1) EKČP izhaja, da ima „[v]sakdo [...] pravico do svobode izražanja“. ESČP je že razsodilo, da je svoboda izražanja eden od bistvenih temeljev demokratične družbe in da to besedilo ne razlikuje glede na naravo zastavljenega cilja niti glede na vlogo, ki so jo pri izvrševanju te svoboščine imele fizične ali pravne osebe (ESČP, 28. september 1999, Öztürk proti Turčiji, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, točka 49).

¹ Navedene so le točke te sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

- 103 Poudariti je treba, da ESČP poseben pomen pripisuje vlogi novinarjev kot „psom čuvajem“ družbe na splošno, zlasti pa demokracije. Priporoča „največjo previdnost“ pri presoji veljavnosti omejitev njihove svobode izražanja (glej v tem smislu ESČP, 24. junij 2014, Roșianu proti Romuniji, CE:ECHR:2014:0624JUD002732906, točka 61). Poudarja tudi, da imajo avdiovizualni mediji, kot sta radio in televizija, pri tem še posebej pomembno vlogo. Ker lahko pošiljajo sporočila prek zvoka in slike, imajo bolj neposredne in močnejše učinke kot pa tiskani mediji. Funkcija televizije in radia, ki sta znana vira zabave v intimnem okolju gledalca ali poslušalca, še okrepi njun vpliv (ESČP, 17. september 2009, Manole in drugi proti Moldaviji, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, točka 97).
- 104 Vendar ESČP meni, da je pravica novinarjev, da posredujejo informacije o vprašanih splošnega interesa, varovana, če delujejo v dobri veri na podlagi natančnih dejstev ter zagotavljajo „zanesljive in natančne“ informacije ob spoštovanju novinarske etike. V členu 10(2) EKČP je poudarjeno, da uresničevanje svobode izražanja zajema „dolžnosti in odgovornosti“, ki veljajo tudi za medije, tudi če gre za vprašanja velikega splošnega interesa (glej ESČP, 17. december 2004, Pedersen in Baadsgaard proti Danski, CE:ECHR:2004:1217JUD004901799, točka 78 in navedena sodna praksa). Iz sodne prakse ESČP izhaja, da je okoliščina, da imajo avdiovizualni mediji pogosto veliko bolj neposredne in močnejše učinke od tiskanih medijev, element, ki ga je treba upoštevati pri presoji zgoraj navedenih „dolžnosti in odgovornosti“ (glej v tem smislu ESČP, 16. junij 2015, Delfi AS proti Estoniji, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, točka 134).
- 105 Poleg tega je ESČP ugotovilo, da člen 10(2) EKČP skorajda ne pušča prostora za omejitve svobode izražanja na področju političnega dialoga ali vprašanj v splošnem interesu. Izražanje, ki se nanaša na takšna vprašanja v splošnem interesu, mora biti namreč načeloma dobro varovano, v nasprotju z izražanjem, ki branijo ali upravičujejo nasilje, sovraštvo, ksenofobijo ali druge oblike nestrpnosti, ki običajno niso varovana. Politični dialog po svoji naravi povzroča polemike in je pogosto grob, zaradi česar pa javni interes v zvezi z njim ni nič manjši, razen če izjava prekorači meje in se sprevrže v poziv k nasilju, sovraštvu ali nestrpnosti (ESČP, 15. oktober 2015, Perinçek proti Švici, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, točke 197, 230 in 231; v tem smislu glej tudi ESČP, 8. julij 1999, Sürek proti Turčiji (št. 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, točki 61 in 62). Po mnenju ESČP je za ugotovitev, ali lahko izjave, upoštevane kot celota, spodbujajo k nasilju, treba upoštevati uporabljene izraze in okoliščine, v katerih so bile izrečene (glej v tem smislu ESČP, 6. julij 2010, Gözel in Özer proti Turčiji, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, točka 52). Zlasti če so bile te izjave izrečene v napetih političnih ali socialnih razmerah, to sodišče na splošno priznava, da je neka oblika posredovanja v zvezi s takimi izjavami lahko upravičena na podlagi člena 10(2) EKČP (glej v tem smislu ESČP, 15. oktober 2015, Perinçek proti Švici, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, točka 205).
- 106 Za uporabo izpostavljenih načel v obravnavanem primeru je treba upoštevati okoliščine obravnavane zadeve, ki izkazuje značilnosti, na podlagi katerih se razlikuje od zadev, v okviru katerih je ESČP razvilo svojo sodno prakso (glej v tem smislu sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 93).
- 107 Poudariti je namreč treba, da so bila načela, ki izhajajo iz sodne prakse ESČP, določena v zvezi z okoliščinami, v katerih je država, ki je pristopila k EKČP, osebi, katere izjave ali dejanja je ta država, v kateri je oseba imela stalno prebivališče, štela za nesprejemljive, naložila represivne ukrepe, ki so bili pogosto kazenski, in v katerih je ta oseba svobodo izražanja uveljavljala kot obrambo zoper navedeno državo (sodba z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 94).

- 108 V obravnavani zadevi pa je tožeča stranka venezuelski državljani s prebivališčem v Venezueli, ki v svoji državi opravlja politične funkcije in ima v tej državi pomemben dostop do avdiovizualnih medijev.
- 109 Tožeča stranka v teh okoliščinah uveljavlja pravico do svobode izražanja. Ne sklicuje se torej na to pravico v okviru obrambe pred venezuelsko državo, ampak za zaščito pred omejevalnimi ukrepi, ki so varstveni, ne pa kazenski, in ki jih je Svet sprejel, da bi se odzval na stanje, ki prevladuje v Venezueli (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 97).
- 110 Ta tožbeni razlog je treba preučiti ob upoštevanju vseh teh načel in vseh teh preudarkov.
- 111 Poudariti je treba, da je bila tožeča stranka vpisana na sporne sezname in ohranjena na njih kot vodilna venezuelska politična osebnost, ker je javno napadala in grozila politični opoziciji, medijem in civilni družbi. Zaradi tega je Svet lahko uporabil merilo iz člena 6(1)(b) Sklepa 2017/2074 o vpisu imen fizičnih oseb, katerih dejanja, politike ali dejavnosti na kakršen koli način ogrožajo demokracijo ali pravno državo v Venezueli.
- 112 Opozoriti je treba, da se medijski nastopi tožeče stranke, na katere se je Svet oprl za utemeljitev izpodbijanih aktov, nanašajo zlasti na njena politična dejanja in izjave v zvezi z mobilizacijo, pred predstavniki tiska in na tiskovnih konferencah.
- 113 Iz tega sledi, da je bila tožeča stranka predmet zadevnih omejevalnih ukrepov kot politična osebnost, ki je z javnimi in ciljnimi grožnjami zoper politično opozicijo, medije in civilno družbo ogrozila demokracijo in vladavino prava.
- 114 Glede trditve tožeče stranke, da ima status komentatorja, novinarja in moderatorja prireditelj, je treba ugotoviti, da je njena tedenska televizijska oddaja, ki je sicer edini dokaz o njenem statusu novinarja, na katerega se sklicuje v svojo korist, podaljšek njenih političnih dejavnosti. Kot je namreč razvidno iz točk od 81 do 83 zgoraj, je tožeča stranka svojo oddajo uporabila za napade na svoje politične nasprotnike in za dajanje navodil v zvezi z ukrepi zoper opozicijo. Poleg tega, kot je bilo ugotovljeno v točki 112 zgoraj, se dejanja tožeče stranke, ki jih je upošteval Svet, ne nanašajo izključno na njeno televizijsko oddajo. Vsekakor iz sodne prakse ESČP izhaja, da načela v zvezi z dobro vero in etičnimi obveznostmi novinarjev, ki jih morajo ti spoštovati, da bi se lahko sklicevali na večje varstvo pred vmešavanji, ki vplivajo na njihovo svobodo izražanja (glej točko 104 zgoraj), veljajo tudi za druge osebe, ki se vključujejo v javno razpravo (glej v tem smislu ESČP, 15. februar 2005, Steel in Morris proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, točka 90, in 29. november 2005, Urbino Rodrigues proti Portugalski, CE:ECHR:2005:1129JUD007508801, točka 25). Tako so navedena načela upoštevna za položaj tožeče stranke, ki je nedvomno bila vključena v javno razpravo, ki je potekala v Venezueli.
- 115 Iz preučitve spisa je razvidno, da je tožeča stranka, ne da bi prevzela „dolžnosti in odgovornosti“, ki izhajajo iz sodne prakse ESČP, medije prosto uporabljala za javno napadanje in ustrahovanje politične opozicije, drugih medijev in civilne družbe.
- 116 Tožeča stranka je med drugim novinarje obdolžila sodelovanja pri bombnem napadu na nacionalno gardo. Poleg tega ni zanikala, da je na svoji spletni strani izvajala zastraševanja, usmerjena zoper gibanja, ki so opozarjala na kršitve človekovih pravic v Venezueli, oziroma da je v svoji televizijski oddaji informacije, pridobljene iz nezakonitega posnetka zasebnih pogovorov,

uporabila za napade na politične nasprotnike. Prav tako ni izpodbijala informacij, da je s podžigajočo retoriko vzpodbudila k brutalni represiji, podala navodila za uporabo bojnih enot zoper manifestacije opozicije, javno grozila opozicijskim voditeljem z navedbami „vemo, kje živite“, in javno predstavila „priročnik za revolucionarne borce“, ki je vseboval osebne podatke o opozicijskih voditeljih, zlasti o njihovem prebivališču, z namenom ustrahovanja opozicije. Tožeča stranka prav tako ni izpodbijala informacije iz poročila Organizacije ameriških držav z dne 14. marca 2017, da je bila vpletena v dejanja mučenja.

- 117 Zato je treba ugotoviti, da dejanja tožeče stranke, ki jih je Svet preučil v svojem spisu, spodbujajo k nasilju, sovraštvu in nestrpnosti v smislu sodne prakse, navedene v točki 105 zgoraj, tako da ne morejo biti deležna povečane svobode izražanja, ki načeloma ščiti izjave, podane v političnem okviru. Ta dejanja so namreč dejanski napadi, ki ogrožajo demokracijo in vladavino prava v Venezueli.
- 118 Zato je treba zavrniti trditve tožeče stranke, ki se nanašajo na njeno vlogo novinarja, glede svobode izražanja, ki so jo deležni novinarji.
- 119 Poleg tega je res, kot je bilo opozorjeno v točki 102 zgoraj, da ima „vsakdo“ pravico do svobode izražanja. Poleg tega lahko v obravnavanem primeru omejevalni ukrepi, ki so bili sprejeti proti tožeči stranki, omejijo njeno svobodo izražanja, ker jih je določil Svet zlasti zaradi nekaterih njenih izjav, in jo torej lahko odvrnejo od tega, da se izrazi na podoben način. Vendar je treba navesti, da svoboda izražanja torej ni absolutna in je lahko predmet omejitev pod pogoji, določenimi v členu 52(1) Listine.
- 120 Poseg v svobodo izražanja je v skladu s pravom Unije, če so izpolnjeni trije pogoji. Prvič, zadevna omejitev mora biti „predpisana z zakonom“. Drugače povedano, institucija Unije, ki sprejme ukrepe, ki lahko omejijo svobodo izražanja osebe, mora imeti za to pravno podlago. Drugič, zadevna omejitev se mora nanašati na cilj v splošnem interesu, ki ga priznava Unija. Tretjič, zadevna omejitev ne sme biti pretirana (glej sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 69 in navedena sodna praksa).
- 121 V zvezi s prvim pogojem je treba navesti, da je v obravnavanem primeru omejitev „predpisana z zakonom“, glede na to, da je določena v aktih, ki so med drugim splošni, in ima jasne pravne podlage v pravu Unije, in sicer v členu 29 PEU in členu 215 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 72).
- 122 V zvezi z drugim pogojem je treba ugotoviti, da so izpodbijani akti, kot izhaja iz preučitve drugega tožbenega razloga, v delu, v katerem se nanašajo na tožečo stranko, skladni s ciljem iz člena 21(2)(b) PEU, ki je utrditi in podpreti demokracijo in vladavino prava, ker so del politike spodbujanja demokracije v Venezueli.
- 123 V zvezi s tretjim pogojem je treba navesti, da je sestavljen iz dveh delov: na eni strani morajo biti omejitve svobode izražanja, ki lahko izhajajo iz zadevnih omejevalnih ukrepov, nujne in sorazmerne z zastavljenim ciljem, pri čemer na drugi strani ne smejo posegati v bistvo te svobode (glej po analogiji sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 84). V zvezi s prvim delom je treba spomniti, da načelo sorazmernosti kot splošno načelo prava Unije zahteva, naj ravnanje institucij Unije ne prestopi mej tistega, kar je primerno in nujno za uresničitev ciljev zadevne ureditve. Tako je treba, ko je mogoče izbrati med več ustreznimi

ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene nevšečnosti pa ne smejo biti nesorazmerne glede na zastavljene cilje (sodba z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 87).

- 124 V zvezi s tem je v sodni praksi natančneje določeno, da je treba glede sodnega nadzora nad spoštovanjem načela sorazmernosti zakonodajalcu Unije priznati široko diskrecijsko pravico na področjih, na katerih mora sprejeti politične, gospodarske in socialne odločitve ter pri katerih mora opraviti zahtevno presojo. Zato lahko na zakonitost takega ukrepa vpliva le očitna neprimernost ukrepa, ki je bil sprejet na teh področjih, glede na cilj, ki ga uresničuje pristojna institucija (sodba z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 88).
- 125 V obravnavanem primeru je v zvezi z ustreznostjo omejevalnih ukrepov, kakršni so ti, ki so naloženi tožeči stranki, glede na cilj v splošnem interesu, ki je za mednarodno skupnost enako pomemben kot zaščita demokracije in pravne države, razvidno, da zamrznitev sredstev, finančnega premoženja in drugih gospodarskih virov oseb, za katere je bilo ugotovljeno, da sodelujejo pri spodkopavanju demokracije v Venezueli, kot takšna ne more biti neustrezna (glej v tem smislu sodbo z dne 12. februarja 2020, Boshab/Svet, T-171/18, neobjavljena, EU:T:2020:55, točka 134 in navedena sodna praksa). Kot pa je bilo navedeno v točki 117 zgoraj, je tožeča stranka s svojimi spodbudami k nasilju, sovraštvu in netoleranci vir takšnih groženj.
- 126 V zvezi z nujnostjo zadevnih omejitev je treba ugotoviti, da alternativni in manj zavezujoči omejevalni ukrepi, kot sta sistem pridobitve predhodnega dovoljenja ali obveznost naknadne utemeljitve nakazanih sredstev, ne omogočajo enako učinkovitega doseganja zelenih ciljev, to je izvajanje pritiska na venezuelske nosilce odločitev, odgovorne za položaj v Venezueli, zlasti zaradi možnosti obidenja naloženih omejitev (glej v tem smislu sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 85).
- 127 Poleg tega je treba opozoriti, da člen 7(4) Sklepa 2017/2074 in člen 9(1) Uredbe 2017/2063 določata možnost, da se odobri sprostitve določenih zamrznjenih sredstev ali gospodarskih virov, da lahko zadevne osebe zadovoljijo osnovne potrebe ali izpolnijo nekatere obveznosti.
- 128 Ker so omejitve svobode izražanja tožeče stranke, ki jih lahko zadevni omejevalni ukrepi povzročijo v zvezi s tožečo stranko, nujne in sorazmerne z zelenim ciljem, je treba preizkusiti, ali ti ukrepi posegajo v bistvo te svobode.
- 129 Spomniti je treba, da zadevni omejevalni ukrepi na eni strani določajo, da države članice sprejmejo ukrepe, potrebne za preprečitev vstopa tožeče stranke na njihovo ozemlje ali njen tranzit prek tega ozemlja, in na drugi strani zamrznitev njenih sredstev in gospodarskih virov v Uniji.
- 130 Tožeča stranka je državljan Venezuele, ki je v razmerju do Unije tretja država, in v tej državi prebiva ter opravlja svojo poklicno dejavnost politika, ki se aktivno udeležuje tudi v medijih te države. Zadevni omejevalni ukrepi torej ne posegajo v bistvo pravice tožeče stranke do svobode izražanja, zlasti ne v okviru njene poklicne dejavnosti v sektorju medijev v državi, v kateri prebiva in dela (glej po analogiji sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 123).
- 131 Poleg tega so ti ukrepi začasni in se lahko odpravijo. Prav tako iz člena 13 Sklepa 2017/2074 izhaja, da se ta sklep redno pregleduje (glej točko 7 zgoraj).
- 132 Zato omejevalni ukrepi proti tožeči stranki ne kršijo njene svobode izražanja.

133 Glede na vse navedeno je treba tretji tožbeni razlog zavrni.

[...]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Diosdadu Cabellu Rondónu se naloži plačilo stroškov.

da Silva Passos

Reine

Truchot

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 14. julija 2021.

Podpisi