



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 14 juli 2021 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Frysning av tillgångar – Förteckningar över personer, enheter och organ som omfattas av frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser – Beslut att uppföra sökanden i förteckningarna – Beslut att låta sökanden kvarstå i förteckningarna – Motiveringsskyldighet – Rätt till försvar – Principen om god förvaltning – Rätt till ett effektivt domstolsskydd – Oriktig bedömning – Yttrandefrihet”

I mål T-248/18,

Diosdado Cabello Rondón, Caracas (Venezuela), företrädd av L. Giuliano och F. Di Gianni, advokater,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av S. Kyriakopoulou, P. Mahnič, V. Piessevaux och A. Antoniadis, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av dels rådets beslut (Gusp) 2018/90 av den 22 januari 2018 om ändring av beslut (Gusp) 2017/2074 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 16 I, 2018, s. 14), och rådets beslut (Gusp) 2018/1656 av den 6 november 2018 om ändring av beslut (Gusp) 2017/2074 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 276, 2018, s. 10), dels rådets genomförandeförordning (EU) 2018/88 av den 22 januari 2018 om genomförande av förordning (EU) 2017/2063 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 16 I, 2018, s. 6), och rådets genomförandeförordning (EU) 2018/1653 av den 6 november 2018 om genomförande av förordning (EU) 2017/2063 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 276, 2018, s. 1), i den del dessa rättsakter avser sökanden,

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen),

sammansatt av ordföranden R. da Silva Passos samt domarna I. Reine (referent) och L. Truchot,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: handläggaren B. Lefebvre,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 3 september 2020,

följande

Dom¹

[utelämnas]

Rättslig bedömning

[utelämnas]

Den tredje grunden, avseende ett åsidosättande av yttrandefriheten

[utelämnas]

- 100 Det ska erinras om att de grundläggande rättigheterna måste iakttas inom ramen för samtliga åtgärder som unionen vidtar, även på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), såsom framgår av bestämmelserna i artikel 21 och artikel 23 FEU (se dom av den 27 september 2018, Ezz m.fl./rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, punkt 58 och där angiven rättspraxis). Eftersom yttrande- och informationsfriheten garanteras i artikel 11 i stadgan och – i enlighet med de villkor som det redogörs för nedan – i artikel 10 i Europakonventionen, ska det kontrolleras huruvida de angripna rättsakterna är förenliga med denna rättighet.
- 101 Vad gäller artikel 10 i Europakonventionen ska det påpekas att så länge som unionen inte har anslutit sig till denna konvention utgör den inte ett rättsligt instrument som formellt har införlivats med unionens rättsordning. Giltigheten av unionens sekundärrättsakter ska följaktligen prövas enbart mot bakgrund av de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan. Det ska dock erinras om att enligt artikel 6.3 FEU ingår de grundläggande rättigheter som erkänns i Europakonventionen i unionsrätten som allmänna principer. Vidare följer det av artikel 52.3 i stadgan att de rättigheter i stadgan som motsvaras av rättigheter som garanteras i Europakonventionen ska ges samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Enligt förklaringarna till denna bestämmelse, vilka enligt artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan ska beaktas vid tolkningen av stadgan, ska innebörden och omfattningen av de garanterade rättigheterna fastställas inte enbart på grundval av Europakonventionens lydelse utan även – och i synnerhet – med ledning av Europadomstolens praxis. Av ovannämnda förklaringar framgår dessutom att artikel 52.3 i stadgan syftar till att trygga det nödvändiga sammanhanget mellan rättigheterna i stadgan och de motsvarande rättigheter som säkerställs i Europakonventionen, utan att detta inkräktar på unionsrättens och Europeiska unionens domstols autonomi. Det ska dessutom noteras att det beträffande yttrandefriheten formellt har fastställts att de friheter som garanteras i stadgan och de friheter som garanteras i Europakonventionen är likvärdiga (dom av den 31 maj 2018, Korwin-Mikke/parlamentet, T-770/16, EU:T:2018:320, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

¹ Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

- 102 Det framgår av själva lydelsen i artikel 11.1 i stadgan och artikel 10.1 i Europakonventionen att "[v]ar och en har rätt till yttrandefrihet". Europadomstolen har redan slagit fast att yttrandefriheten utgör en av grundvalarna för ett demokratiskt samhälle och att det inte framgår av bestämmelsens lydelse att det ska göras någon skillnad beroende på arten av det eftersträvade målet eller den roll som fysiska eller juridiska personer har spelat vid utövandet av denna frihet (Europadomstolen, 28 september 1999, Öztürk mot Turkiet, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, § 49).
- 103 Det ska framhållas att Europadomstolen fäster särskild vikt vid den roll som journalister spelar i egenskap av "väktare" av samhället i allmänhet och demokratin i synnerhet. Europadomstolen rekommenderar att "största försiktighet" iakttas när det rör sig om att bedöma huruvida inskränkningar i journalisters yttrandefrihet är godtagbara (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 24 juni 2014, Roşianu mot Rumänien, CE:ECHR:2014:0624JUD002732906, § 61). Europadomstolen har även understrukit att audiovisuella medier, såsom radio och TV, fyller en särskilt viktig roll i detta avseende. Eftersom dessa medier kan överföra meddelanden genom ljud och bild har de en mer direkt och kraftfull effekt än den tryckta pressen. Funktionen hos tv och radio, vardagliga källor till underhållning som står i centrum i varje tv-tittares eller radiolyssnares hem, stärker även dessa mediers inverkan (Europadomstolen, 17 september 2009, Manole m.fl. mot Moldavien, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, § 97).
- 104 Europadomstolen anser emellertid att journalisters rätt att sprida information om frågor av allmänintresse är skyddad under förutsättning att de handlar i god tro, på grundval av korrekta uppgifter, och tillhandahåller "tillförlitliga och exakta" upplysningar med iakttagande av journalistisk etik. I artikel 10.2 i Europakonventionen understryks att utövandet av yttrandefriheten medför "ansvar och skyldigheter", vilket också gäller för media även när det rör sig om frågor av stort allmänintresse (se Europadomstolen, 17 december 2004, Pedersen och Baadsgaard mot Danmark CE:ECHR:2004:1217JUD004901799, § 78 och där angiven rättspraxis). Det följer av Europadomstolens praxis att den omständigheten att audiovisuella medietjänster ofta har betydligt mer direkta och kraftfulla effekter än den tryckta pressen är ett förhållande som ska beaktas vid bedömningen av ovan nämnda "ansvar och skyldigheter" (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 16 juni 2015, Delfi AS mot Estland, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, § 134).
- 105 Europadomstolen har för övrigt funnit att artikel 10.2 i Europakonventionen knappt lämnar någon utrymme för begränsningar av yttrandefriheten när det gäller politisk debatt eller frågor av allmänintresse. Uttalanden i sådana frågor av allmänintresse påkallar i princip ett starkt skydd, i motsats till yttranden som försvarar eller rättfärdigar våld, hat, främlingsfientlighet eller andra former av intolerans, vilka normalt sett inte är skyddade. Den politiska debatten är till sin natur polemisk och ofta häftig, men den är likväl av allmänintresse, såvida den inte går över gränsen och förfaller till uppmaningar till våld, hat eller intolerans (Europadomstolen, 15 oktober 2015, Perinçek mot Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 197, 230 och 231; se även, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 8 juli 1999, Sürek mot Turkiet (nr 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, § 61 och 62). Europadomstolen anser att för att avgöra huruvida uttalanden som helhet kan anses utgöra uppmaningar till våld, ska lydelsen i dessa uttalanden och det sammanhang i vilket de spridits beaktas (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 6 juli 2010, Gözel och Özer mot Turkiet, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, § 52). För det fall att uttalanden har framförts i ett politiskt eller socialt spänt läge anser nämnda domstol i allmänhet att ett visst mått av ingripande i sådana

uttalanden kan vara motiverat i enlighet med artikel 10.2 i Europakonventionen (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 15 oktober 2015, Perinçek mot Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, § 205).

- 106 Vid tillämpningen av ovannämnda principer på förevarande mål ska hänsyn tas till det sammanhang som detta mål ingår i, vilket kännetecknas av omständigheter som gör att det skiljer sig från de mål som legat till grund för utvecklingen av Europadomstolens praxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 93).
- 107 Det ska understrykas att de principer som framgår av Europadomstolens praxis har slagits fast med avseende på situationer där en person har gjort uttalanden eller utfört handlingar som betraktats som oacceptabla av en stat som undertecknat Europakonventionen, och där dessa personer till följd därav har drabbats av (ofta straffrättsliga) påföljder från den statens sida – den stat där personen också varit bosatt – och sedan har åberopat yttrandefriheten som ett försvar mot nämnda stat (dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 94).
- 108 I förevarande fall däremot är sökanden venezuelansk medborgare, bosatt i Venezuela, som i sitt hemland utövar politiska funktioner och har betydande tillgång till audiovisuella medier i det landet.
- 109 Det är i detta sammanhang som sökanden har åberopat yttrandefriheten. Han har alltså inte åberopat denna frihet som ett försvar mot den venezuelanska staten, utan för att skydda sig mot restriktiva åtgärder, vilka har karaktär av säkerhetsåtgärder, inte straffrättsliga påföljder, och vilka rådet har vidtagit som reaktion på den situation som råder i Venezuela (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 97).
- 110 Det är mot bakgrund av samtliga dessa principer och överväganden som förevarande grund ska prövas.
- 111 Det ska understrykas att det beslutades att sökanden skulle uppföras och kvarstå i de omtvistade förteckningarna av det skälet att han är en framträdande venezuelansk politiker som offentligt har angripit och hotat den politiska oppositionen, media och civilsamhället. Detta skäl gjorde det möjligt för rådet att tillämpa det kriterium som föreskrivs i artikel 6.1 b i beslut 2017/2074, avseende att fysiska personer vars handlingar, åtgärder eller verksamheter undergräver demokratin eller rättsstatsprincipen i Venezuela ska uppföras i de omtvistade förteckningarna.
- 112 Det ska härvidlag noteras att de mediala framträdanden från sökandens sida, som rådet lade till grund för de angripna rättsakterna, ingick i hans politiska verksamhet och framfördes i form av uttalanden under pressträffar och presskonferenser.
- 113 Härav följer att sökanden påfördes de aktuella restriktiva åtgärderna i egenskap av politisk person som skadat demokratin och rättsstatsprincipen genom offentliga hotelser riktade mot den politiska oppositionen, media och civilsamhället.
- 114 Vad beträffar sökandens argument att han är kommentator, journalist och programledare, påpekar tribunalen att hans TV-program som sänds varje vecka – vilket för övrigt är den enda omständighet som han har åberopat till stöd för påståendet att han är journalist – tycks utgöra en del av hans politiska verksamhet. Såsom framgår av punkterna 81–83 ovan använde sökanden

nämligen sitt TV-program som ett forum för att angripa sina politiska motståndare och för att instruera om vilka åtgärder som kunde vidtas mot oppositionen. Rådet grundade dock inte sina beslut enbart på sökandens TV-program, vilket även konstaterats i punkt 112 ovan. Det framgår under alla omständigheter av Europadomstolens praxis att principen om god tro och principen om att journalister är skyldiga att iaktta vissa etiska skyldigheter för att kunna göra anspråk på ett större skydd mot ingrepp som kan påverka deras yttrandefrihet (se punkt 104 ovan), är tillämpliga även på andra personer som deltar i den offentliga debatten (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 15 februari 2005, Steel och Morris mot Förenade kungariket, CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, § 90, och Europadomstolen, 29 november 2005, Urbino Rodrigues mot Portugal, CE:ECHR:2005:1129JUD007508801, § 25). Dessa principer är således relevanta när det gäller sökandens situation, som utan tvivel uppkommit inom ramen för den offentliga debatt som pågår i Venezuela.

- 115 Det framgår av handlingarna i målet att sökanden, utan att ha åtagit sig "ansvar och skyldigheter" i den mening som avses i Europadomstolens praxis, fritt använde sig av media för att hota och angripa den politiska oppositionen, andra medier och civilsamhället.
- 116 Sökanden har bland annat anklagat journalister för att ha varit inblandade i ett bombattentat mot nationalgardet. Vidare har han inte bestridit att han på sin webbplats framfört hotelser mot den rörelse som söker avslöja kränkningar av mänskliga rättigheter i Venezuela, eller att han inom ramen för sitt TV-program har använt uppgifter från olagliga inspelningar av privata samtal för att angripa politiska motståndare. Han har inte heller bestridit uppgifterna om att han genom uppviglande retorik uppmuntrat till brutalt förtryck, instruerat militära styrkor att ingripa mot oppositionens manifestationer, offentligt hotat oppositionsledare genom uttalanden som "vi vet var ni bor" och offentligt uppvisat en "handbok för revolutionära kombattanter", vilken innehöll personlig information om oppositionsledarna och särskilt deras hemadresser, i syfte att injaga skräck i oppositionen. Sökanden har inte heller bestridit de uppgifter som framgår av en rapport från OAS av den 14 mars 2017, om att han deltagit i handlingar som utgör tortyr.
- 117 Tribunalen konstaterar således att de ageranden som tillskrivs sökanden och som rådet undersökt i sin akt uppmanar till våld, hat och intolerans i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 105 ovan, vilket innebär att dessa ageranden inte kan komma i åtnjutande av sådan utökad yttrandefrihet som i princip skyddar uttalanden som ingår i en politisk kontext. Det rör sig nämligen om ageranden som undergrävt demokratin och rättsstatsprincipen i Venezuela.
- 118 Följaktligen kan sökanden inte vinna framgång med sina argument avseende att han i sin roll som journalist åtnjuter sådan yttrandefrihet som tillkommer denna yrkeskategori.
- 119 Såsom det har erinrats om i punkt 102 ovan är det visserligen riktigt att "var och en" åtnjuter yttrandefrihet. I förevarande fall kan de restriktiva åtgärder som vidtagits mot sökanden medföra att hans yttrandefrihet begränsas, eftersom rådet beslutat om dessa åtgärder bland annat på grund av vissa uttalanden från sökandens sida, och de är således ägnade att avskräcka honom från att uttrycka sig i liknande ordalag. Det ska dock framhållas att yttrandefriheten inte är något absolut privilegium, utan kan begränsas på de villkor som anges i artikel 52.1 i stadgan.
- 120 För att vara förenlig med unionsrätten måste en inskränkning av yttrandefriheten uppfylla tre villkor. För det första ska begränsningen vara "föreskriven i lag". Med andra ord ska en unionsinstitution som vidtar åtgärder som kan begränsa en persons yttrandefrihet ha en rättslig grund för detta. För det andra ska begränsningen svara mot ett mål av allmänintresse som

erkänns som sådant av unionen. För det tredje ska begränsningen inte vara onödigt ingripande (se, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

- 121 Vad gäller det första villkoret ska det noteras att i förevarande fall är begränsningen ”föreskriven i lag”, eftersom den framgår av rättsakter som har allmän giltighet och tydliga rättsliga grunder i unionsrätten, nämligen artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 72).
- 122 Vad gäller det andra villkoret konstaterar tribunalen att i likhet med vad som framkommit vid prövningen av den andra grunden är de angripna rättsakterna, såvitt avser sökanden, förenliga med det mål som avses i artikel 21.2 b FEU, det vill säga att konsolidera och stödja demokrati och rättsstaten, eftersom dessa rättsakter ingår i en politik som syftar till att främja demokratin i Venezuela.
- 123 Beträffande det tredje villkoret ska det noteras att det består av två delar, varvid den första delen innebär att de begränsningar av yttrandefriheten som de aktuella restriktiva åtgärderna medför ska vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas, och den andra delen innebär att själva kärnan i denna frihet inte får kränkas (se, analogt, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 84). Angående den första delen erinrar tribunalen om att proportionalitetsprincipen, såsom allmän unionsrättslig princip, kräver att unionens institutioner i sitt handlande inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska således den minst ingripande åtgärden väljas och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 87).
- 124 Härvidlag preciseras i rättspraxis att vid en domstolsprövning av att proportionalitetsprincipen har iakttagits ska unionslagstiftaren ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där lagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social karaktär och där denna måste göra komplicerade bedömningar. Endast för det fall att en åtgärd som vidtas inom något av dessa områden är uppenbart olämplig med hänsyn till det mål som den behöriga institutionen avser att uppnå kan åtgärdens lagenlighet påverkas (dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 88).
- 125 Vad gäller frågan huruvida sådana restriktiva åtgärder som de som vidtagits mot sökanden är lämpliga, med hänsyn till ett mål av allmänintresse som är lika grundläggande för det internationella samfundet som för skyddet av demokratin och rättsstaten, kan det konstateras att frysningen av penningmedel, finansiella tillgångar och andra ekonomiska resurser tillhörande personer som har identifierats som inblandade i kränkningar av demokratin i Venezuela inte i sig kan anses vara olämplig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2020, Boshab/rådet, T-171/18, ej publicerad, EU:T:2020:55, punkt 134 och där angiven rättspraxis). Såsom har påpekats i punkt 117 ovan har sökanden genom sina uppmaningar till våld, hat och intolerans orsakat sådana kränkningar.
- 126 Angående frågan huruvida åtgärderna är nödvändiga, konstaterar tribunalen att alternativa, mindre ingripande restriktiva åtgärder – såsom ett system med förhandstillstånd eller en skyldighet att i efterhand styrka hur utbetalda medel har använts – inte skulle vara lika effektiva för att uppnå de eftersträlvade målen, det vill säga att sätta press på de venezuelanska

beslutsfattare som är ansvariga för situationen i Venezuela, särskilt med hänsyn till möjligheten att kringgå sådana restriktioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 85).

- 127 Det ska vidare erinras om att det i artikel 7.4 i beslut 2017/2074 och artikel 9.1 i förordning 2017/2063 ges en möjlighet att frigöra vissa frysta tillgångar eller ekonomiska resurser för att de berörda personerna ska kunna tillgodose grundläggande behov eller fullgöra vissa förpliktelser.
- 128 Eftersom de begränsningar av sökandens yttrandefrihet som de restriktiva åtgärderna kan medföra är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet, ska tribunalen pröva huruvida dessa åtgärder kränker själva kärnan i yttrandefriheten.
- 129 Det ska erinras om att de aktuella restriktiva åtgärderna föreskriver dels att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att sökanden reser in till eller transiterar genom deras territorier, dels att hans tillgångar och ekonomiska resurser i unionen ska frysas.
- 130 Sökanden är medborgare i ett tredjeland, Venezuela, där han bor och är yrkesverksam som politiker och även aktiv inom mediesektorn. De restriktiva åtgärderna kränker därmed inte kärnan i sökandens rätt att i det land där han bor och arbetar utöva sin yttrandefrihet, bland annat inom ramen för hans yrkesverksamhet inom mediesektorn (se, analogt, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 123).
- 131 Dessa åtgärder är dessutom tillfälliga och möjliga att ändra. Det framgår nämligen av artikel 13 i beslut 2017/2074 att beslutet ska ses över kontinuerligt (se punkt 7).
- 132 De restriktiva åtgärder som sökanden är föremål för åsidosätter följaktligen inte hans yttrandefrihet.
- 133 Med hänsyn till det ovan anförda kan talan inte bifallas såvitt avser den tredje grunden.

[utelämnas]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Diosdado Cabello Rondón ska ersätta rättegångskostnaderna.

da Silva Passos

Reine

Truchot

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 2021.

Underskrifter