Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 15. junija 2017*

„Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo Ukrajino – Zamrznitev sredstev – Omejitve vstopa na ozemlje držav članic – Fizične osebe, ki dejavno podpirajo ukrepe ali politike, ki spodkopavajo ali ogrožajo Ukrajino – Obveznost obrazložitve – Očitna napaka pri presoji – Svoboda izražanja – Sorazmernost – Pravica do obrambe“

V zadevi T-262/15,

Dmitrii Konstantinovich Kiselev, stanujoč v Korolevu (Rusija), ki ga zastopajo J. Linneker, solicitor, T. Otty, barrister, in B. Kennelly, QC,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata V. Piessevaux in J.-P. Hix, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti, prvič, Sklepa Sveta (SZVP) 2015/432 z dne 13. marca 2015 o spremembi Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2015, L 70, str. 47) in Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2015/427 z dne 13. marca 2015 o izvajanju Uredbe (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2015, L 70, str. 1), drugič, Sklepa Sveta (SZVP) 2015/1524 z dne 14. septembra 2015 o spremembi Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2015, L 239, str. 157) in Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2015/1514 z dne 14. septembra 2015 o izvajanju Uredbe (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2015, L 239, str. 30), in tretjič, Sklepa Sveta (SZVP) 2016/359 z dne 10. marca 2016 o spremembi Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2016, L 67, str. 37) in Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2016/353 z dne 10. marca 2016 o izvajanju Uredbe (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2016, L 67, str. 1), v delih, v katerih se ti akti nanašajo na tožečo stranko,

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi G. Berardis (poročevalec), predsednik, V. Tomljenović, sodnica, in D. Spielmann, sodnik,

* Jezik postopka: angleščina.

sodni tajnik: C. Heeren, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. septembra 2016

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Svet Evropske unije je 17. marca 2014 na podlagi člena 29 PEU sprejel Sklep 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2014, L 78, str. 16).

2 Svet je na isti datum na podlagi člena 215(2) PDEU sprejel Uredbo (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2014, L 78, str. 6).

3 Ime tožeče stranke, D. Konstantinovicha Kiseleva, je bilo z Izvedbenim Sklepom Sveta 2014/151/SZVP z dne 21. marca 2014 o izvajanju Sklepa 2014/145 (UL 2014, L 86, str. 30) in z Izvedbeno uredbo Sveta (EU) št. 284/2014 z dne 21. marca 2014 o izvajanju Uredbe št. 269/2014 (UL 2014, L 86, str. 27) vpisano na seznam oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi, določeni s to uredbo in s tem sklepom (v nadaljevanju: zadevna seznama) iz teh razlogov:

„S predsedniškim dekretom z dne 9. decembra 2013 imenovan za vodjo ruske zvezne državne tiskovne agencije ‚Rossiya Segodnya'. Osrednja osebnost vladne propagande v podporo razmestitvi ruskih sil v Ukrajini."

4 Svet je nato 25. julija 2014 sprejel Sklep 2014/499/SZVP o spremembi Sklepa 2014/145 (UL 2014, L 221, str. 15) in Uredbo (EU) št. 811/2014 o spremembi Uredbe št. 269/2014 (UL 2014, L 221, str. 11), med drugim zato, da bi prilagodil merila, na podlagi katerih se lahko fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom naložijo zadevni omejevalni ukrepi.

5 Člen 2(1) in (2) Sklepa 2014/145 v različici, spremenjeni s Sklepom 2014/499, (v nadaljevanju: spremenjeni Sklep 2014/145), določa:

„1. Vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali s katerimi razpolagajo ali jih nadzirajo:

(a) fizične osebe, odgovorne za ukrepe ali politike, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine oziroma stabilnost ali varnost v Ukrajini ali ovirajo delo mednarodnih organizacij v Ukrajini, oziroma fizične osebe, ki te ukrepe ali politike dejavno podpirajo ali izvajajo, in fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi, ki so z njimi povezani;

[…]

kot so navedeni v Prilogi, se zamrznejo.

2. Fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom s seznama v Prilogi, ne smejo biti neposredno ali posredno dana na razpolago ali v njihovo korist nikakršna sredstva ali gospodarski viri."

6 Podrobna pravila te zamrznitve sredstev so določena v preostalih odstavkih navedenega člena.

7 Člen 1(1)(a) spremenjenega Sklepa 2014/145 prepoveduje vstop na ozemlje držav članic ali tranzit prek njega fizičnim osebam, ki ustrezajo merilom, ki so v bistvu enaka tistim, navedenim v členu 2(1)(a) tega sklepa.

8 Uredba št. 269/2014 v različici, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 811/2014 (v nadaljevanju: spremenjena Uredba št. 269/2014), nalaga sprejetje ukrepov zamrznitve sredstev in v bistvu enako opredeljuje podrobna pravila te zamrznitve kot spremenjeni Sklep 2014/145. Člen 3(1)(a) te uredbe namreč v bistvenem povzema člen 2(1)(a) navedenega sklepa.

9 Tožeča stranka je z dopisom z dne 4. februarja 2015 (v nadaljevanju: dopis z dne 4. februarja 2015) prek svojih odvetnikov Svet na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) zlasti zaprosila za dostop do dokumentov, na katerih je temeljila uvrstitev njenega imena na zadevne sezname.

10 Svet je tožečo stranko z dopisom z dne 13. februarja 2015, naslovljenim na njene odvetnike, med drugim obvestil, da namerava trajanje omejevalnih ukrepov v zvezi z njo podaljšati do septembra 2015, in jo pozval, naj predloži stališča v zvezi s tem najpozneje do 26. februarja 2015.

11 Tožeča stranka je prek teh istih odvetnikov v dopisu z dne 25. februarja 2015 (v nadaljevanju: dopis z dne 25. februarja 2015) na ta poziv odgovorila, pri čemer je navedla, da sprejetje omejevalnih ukrepov v zvezi z njo ni bilo utemeljeno.

12 Svet je 13. marca 2015 sprejel Sklep (SZVP) 2015/432 o spremembi Sklepa 2014/145 (UL 2015, L 70, str. 47) in Izvedbeno uredbo (EU) 2015/427 o izvajanju Uredbe št. 269/2014 (UL 2015, L 70, str. 1) (v nadaljevanju: akta iz marca 2015), s katerima je po tem, ko je ponovno preveril vsak vpis, ohranil ime tožeče stranke na zadevnih seznamih do 15. septembra 2015, ne da bi bila obrazložitev, ki se nanaša na tožečo stranko, spremenjena.

13 Svet je z dopisom z dne 16. marca 2015 (v nadaljevanju: dopis z dne 16. marca 2015) odvetnikom tožeče stranke vročil akta iz marca 2015, pri čemer je zlasti poudaril, da trditve, ki jih je tožeča stranka navedla v dopisu z dne 25. februarja 2015, ne izpodbijejo utemeljenosti obrazložitve, ki je bila navedena v zvezi z njo, saj je ruska zvezna državna tiskovna agencija Rossiya Segodnya (v nadaljevanju: RS) dogodke, ki so se zgodili v Ukrajini, predstavila tako, kot to ustreza ruski vladi, s čimer je podpirala politiko navedene vlade v zvezi s položajem v Ukrajini.

Postopek in predlogi strank

14 Tožeča stranka je 22. maja 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti aktov iz marca 2015 v delu, v katerem se ta nanašata nanjo.

15 Svet je 14. septembra 2015 s Sklepom (SZVP) 2015/1524 o spremembi Sklepa 2014/145 (UL 2015, L 239, str. 157) in z Izvedbeno uredbo (EU) 2015/1514 o izvajanju Uredbe št. 269/2014 (UL 2015, L 239, str. 30) (v nadaljevanju: akta iz septembra 2015) podaljšal uporabo zadevnih omejevalnih ukrepov do 15. marca 2016, ne da bi bila obrazložitev, ki se nanaša na tožečo stranko, spremenjena.

16 Tožeča stranka je v skladu s členom 86 Poslovnika Splošnega sodišča z vlogo, vloženo 24. novembra 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča, tožbo prilagodila, da bi zahtevala tudi razglasitev ničnosti aktov iz septembra 2015 v delu, v katerem se ta nanašata nanjo.

17 Svet je stališče o tej vlogi predstavil v vlogi, ki jo je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil 6. januarja 2016.

18 Svet je 10. marca 2016 s Sklepom (SZVP) 2016/359 o spremembi Sklepa 2014/145 (UL 2016, L 67, str. 37) in z Izvedbeno uredbo (EU) 2016/353 o izvajanju Uredbe št. 269/2014 (UL 2016, L 67, str. 1) (v nadaljevanju: akta iz marca 2016) uporabo zadevnih omejevalnih ukrepov podaljšal do 15. septembra 2016, ne da bi bila obrazložitev, ki se nanaša na tožečo stranko, spremenjena.

19 Tožeča stranka je z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 20. maja 2016, tožbo prilagodila, da bi zahtevala tudi razglasitev ničnosti aktov iz marca 2016 v delu, v katerem se ta nanašata nanjo.

20 Svet je stališče o tej vlogi predstavil v vlogi, ki jo je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil 14. junija 2016.

21 Splošno sodišče (deveti senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka, in je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89(3) Poslovnika strankama postavilo vprašanja in ju pozvalo, naj na nekatera izmed njih odgovorita pisno, na ostala pa na obravnavi.

22 Stranki sta pisne odgovore vložili v tajništvu Splošnega sodišča v določenem roku.

23 Stranki sta ustno podali stališča in odgovore na vprašanja Splošnega sodišča na obravnavi 28. septembra 2016. Pri tem je Splošno sodišče tožeči stranki dovolilo, da predloži dokument, ki ga je ta predložila naslednji dan. Svet je svoje pisno stališče o tem dokumentu predložil 24. oktobra 2016 in tako je predsednik devetega senata Splošnega sodišča ustni del postopka zaključil 26. oktobra 2016.

24 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– akte iz marca 2015, septembra 2015 in marca 2016 (v nadaljevanju: izpodbijani akti) razglasi za nične v delu, v katerem se nanašajo nanjo;

– Svetu naloži plačilo stroškov.

25 Svet Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– prilagoditve tožbe zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

26 Tožeča stranka v podporo svoji tožbi navaja šest tožbenih razlogov, ki se nanašajo, prvič, na očitno napako pri presoji v zvezi z uporabo merila za uvrstitev na seznam iz člena 1(1)(a) in člena 2(1)(a) spremenjenega Sklepa 2014/145 ter člena 3(1)(a) spremenjene Uredbe št. 269/2014 za njen položaj, drugič, na kršitev svobode izražanja, tretjič, na kršitev pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva, četrtič, na kršitev obveznosti obrazložitve, petič, pri čemer je ta razlog naveden podredno, na nezdružljivost zadevnega merila s svobodo izražanja, pri čemer je to merilo torej nezakonito, če omogoča sprejetje omejevalnih ukrepov za novinarje, ki izvajajo to pravico, šestič, na kršitev Sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Rusko federacijo na drugi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 26, str. 356; v nadaljevanju: Sporazum o partnerstvu).

27 Najprej je treba preučiti šesti, nato četrti, nato prvi in drugi, nato peti in nazadnje tretji tožbeni razlog.

A – Šesti tožbeni razlog: kršitev Sporazuma o partnerstvu

28 Tožeča stranka trdi, da Svet pri sprejetju zadevnih omejevalnih ukrepov ni upošteval zahtev Sporazuma o partnerstvu. Izpodbijani akti naj bi zlasti kršili člen 52(1), (5) in (8) tega sporazuma, ki določa prepoved omejitev prostega pretoka kapitala med Unijo in Rusijo, neuvedbo novih omejitev s strani pogodbenih strank po prehodnem obdobju petih let in obveznost posvetovanja s Svetom za sodelovanje, ustanovljenim na podlagi člena 90 tega sporazuma. Poleg tega naj se Svet nikakor ne bi trudil upravičiti kršitev Sporazuma o partnerstvu. V zvezi s tem tožeča stranka poudarja, da niti Sklep 2014/145 niti Uredba št. 269/2014, kakor sta bila spremenjena, ne vsebujeta določb, ki bi lahko upravičile omejevalne ukrepe ob upoštevanju člena 99(1)(d) Sporazuma o partnerstvu, ki strankama navedenega sporazuma omogoča, da od njega odstopita zaradi sprejetja ukrepov, potrebnih za varstvo njunih bistvenih varnostnih interesov „v primeru vojne ali resnih mednarodnih napetosti, ki bi predstavljale vojno nevarnost“.

29 Svet trditve tožeče stranke izpodbija.

30 Najprej je treba ugotoviti, da člen 52(1), (5) in (8) Sporazuma o partnerstvu res zagotavlja prosti pretok kapitala med Unijo in Rusko federacijo.

31 Vendar člen 99(1)(d) tega sporazuma določa izjemo, ki jo lahko pogodbena stranka enostransko uveljavi za sprejetje ukrepov, ki jih šteje za potrebne za varstvo njenih bistvenih varnostnih interesov, zlasti „v primeru vojne ali resnih mednarodnih napetosti, ki bi predstavljale vojno nevarnost, ali zaradi izpolnjevanja obveznosti, ki jih je prevzela zaradi ohranjanja miru in mednarodne varnosti“.

32 Prvič, ugotoviti je treba, da Sporazum o partnerstvu, kot trdi Svet, stranki, ki hoče sprejeti ukrepe na podlagi te določbe, ne nalaga, da mora predhodno obvestiti drugo stranko niti da se mora z njo posvetovati niti da ji mora za to predložiti razloge.

33 Drugič, v zvezi s položajem v Ukrajini v trenutku, ko so bili izpodbijani akti sprejeti, je mogoče šteti, da ravnanje Ruske federacije ustreza „primeru vojne ali resnih mednarodnih napetosti, ki bi predstavljale vojno nevarnost“, v smislu člena 99(1)(d) Sporazuma o partnerstvu. Ob upoštevanju interesa Unije in njenih držav članic za stabilno sosednjo državo Ukrajino je bilo mogoče šteti, da je bilo nujno sprejeti omejevalne ukrepe, da bi se izvedel pritisk na Rusko federacijo in da bi ta bila prisiljena prenehati svoje dejavnosti, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine. Dalje, taki ukrepi lahko zajemajo „ohranjanje miru in mednarodne varnosti“, ki je prav tako navedeno v tem členu.

34 Ugotoviti je torej treba, da so zadevni omejevalni ukrepi združljivi z izjemami, ki se nanašajo na varnost in ki so določene v členu 99(1)(d) Sporazuma o partnerstvu.

35 Na podlagi navedenega je treba šesti tožbeni razlog zavrniti.

B – Četrti tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

36 Tožeča stranka trdi, da obrazložitev, ki jo je navedel Svet, da bi upravičil uvrstitev in ohranitev njenega imena na zadevnih seznamih, ni dovolj natančna in konkretna. Nejasnost te obrazložitve ji tudi ob domnevi, da je utemeljena, ne omogoča koristnega izpodbijanja trditev, ki se nanašajo nanjo.

37 Tožeča stranka trdi tudi, da navedene obrazložitve ni mogoče dopolniti s trditvami, navedenimi v dopisu z dne 16. marca 2015 (glej točko 13 zgoraj).

38 Svet trditve tožeče stranke izpodbija.

39 Navesti je treba, da je namen obveznosti obrazložitve akta, ki posega v položaj, kot je določena v členu 296, drugi odstavek, PDEU in členu 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), po eni strani dati zadevni osebi na voljo dovolj podatkov, da ugotovi, ali je akt dobro utemeljen in ali vsebuje morebitne napake, na podlagi katerih bi lahko izpodbijala njegovo veljavnost pred sodiščem Unije, in po drugi strani temu sodišču omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo tega akta. Tako določena obveznost obrazložitve je bistveno načelo prava Unije, od katerega so mogoča odstopanja zgolj iz nujnih razlogov. Zato je treba obrazložitev načeloma sporočiti zadevni osebi hkrati z aktom, ki posega v njen položaj, neobstoja obrazložitve pa ni mogoče popraviti s tem, da se zadevna oseba z razlogi za akt seznani med postopkom pred sodiščem Unije (glej sodbo z dne 5. novembra 2014, Majaleh/Svet, T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točka 85 in navedena sodna praksa).

40 Zato mora Svet – razen če nujni razlogi, ki se nanašajo na varnost ali vodenje mednarodnih odnosov Unije ali njenih držav članic, nasprotujejo temu, da se obvesti o nekaterih elementih – osebo ali subjekt, na katerega se nanašajo omejevalni ukrepi, obvestiti o specifičnih in konkretnih razlogih, iz katerih meni, da jih je bilo treba sprejeti. Tako mora navesti dejanske in pravne elemente, na katerih temelji pravna utemeljitev zadevnih ukrepov, in preudarke, na podlagi katerih je te ukrepe sprejel (glej sodbo z dne 5. novembra 2014, Majaleh/Svet, T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točka 86 in navedena sodna praksa).

41 Poleg tega mora biti obrazložitev prilagojena naravi zadevnega akta in okoliščinam, v katerih je bil sprejet. Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, na katere se akt neposredno in posamično nanaša. Ni treba, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, ker je treba zadostnost obrazložitve presojati ne le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njen okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje. Natančneje, akt, s katerim se posega v položaj, je dovolj obrazložen, če je bil sprejet v okviru, ki ga zadevna oseba pozna in ji omogoča, da razume ukrep, sprejet v zvezi z njo (glej sodbo z dne 5. novembra 2014, Majaleh/Svet, T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točka 87 in navedena sodna praksa).

42 V obravnavanem primeru se obrazložitev, ki je v izpodbijanih aktih navedena v zvezi z tožečo stranko, ujema z obrazložitvijo, navedeno v točki 3 zgoraj.

43 Poudariti je treba, da je iz te obrazložitve dovolj jasno razvidno – čeprav v njej ni izrecno navedeno, na podlagi katerega merila je Svet ohranil ime tožeče stranke na zadevnih seznamih – da je Svet uporabil merilo, navedeno v členu 1(1)(a) in členu 2(1)(a) spremenjenega Sklepa 2014/145 ter členu 3(1)(a) spremenjene Uredbe št. 269/2014, ker se sklicuje na fizične osebe, ki dejavno podpirajo ukrepe ali politike, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (v nadaljevanju: zadevno merilo).

44 Svet je namreč v zadevni obrazložitvi po tem, ko je spomnil, da je bila tožeča stranka s predsedniškim dekretom z dne 9. decembra 2013 imenovana za vodjo RS, navedel, da je bila tožeča stranka osrednja osebnost ruske vladne propagande v podporo razmestitvi ruskih sil v Ukrajini.

45 Na podlagi te obrazložitve je torej mogoče razumeti, da je razlog za uvrstitev in ohranitev imena tožeče stranke na zadevnih seznamih to, da je Svet menil, da je tožeča stranka s svojo vlogo vodje RS in s svojimi izjavami, ki jih je podala v vlogi novinarja, širila propagando v podporo vojaškim posredovanjem Ruske federacije v Ukrajini in torej bila med osebami, ki so dejavno podpirale ukrepe ali politike, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine.

46 Poleg tega stališča, ki jih je tožeča stranka Svetu posredovala v dopisu z dne 25. februarja 2015, potrjujejo, da je razumela, da zadevni omejevalni ukrepi zanjo veljajo zaradi njene vloge in poklicnih ravnanj.

47 Glede podrobnosti, ki jih je Svet navedel v dopisu z dne 16. marca 2015, je treba poudariti, da je, kot je Svet pravilno poudaril, ta dopis, ki vsebuje dodatne razloge in ki je bil predložen v okviru izmenjave dokumentov med Svetom in tožečo stranko, mogoče upoštevati pri obravnavi teh aktov (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2013, Bank Melli Iran/Svet, T-35/10 in T-7/11, EU:T:2013:397, točka 88).

48 Zato je treba, čeprav bi bilo bolje, da bi bili dodatni razlogi navedeni neposredno v izpodbijanih aktih, in ne le v dopisu z dne 16. marca 2015, presoditi obrazložitev izpodbijanih aktov tudi ob upoštevanju podrobnosti, ki jih je Svet navedel v tem dopisu, s katerim je odgovoril na dopis tožeče stranke z dne 25. februarja 2015, in ki se nanašajo na to, da je RS dogodke, ki so se zgodili v Ukrajini, predstavila tako, kot to ustreza ruski vladi, s čimer je podpirala politiko navedene vlade v zvezi s položajem v Ukrajini.

49 Dopis z dne 16. marca 2015, kot pravilno trdi Svet, vsekakor večinoma napotuje na obrazložitev izpodbijanih aktov. Čeprav je res, da se predmet propagande, ki se očita tožeči stranki in RS, na splošno nanaša na rusko politiko v zvezi z Ukrajino, je to vprašanje tesno povezano z razmestitvijo ruskih sil v tej državi. Poleg tega je tožeča stranka, že preden je prejela navedeno pismo, razumela, da zadevna propaganda ni bila omejena na razmestitev ruskih sil, saj se je v dopisu z dne 25. februarja 2015 na splošneje sklicevala na neobstoj svojega vpliva na „položaj v Ukrajini“ ter na neobstoj vsake vzročne zveze med „vsakršno rusko akcijo v Ukrajini“ in njeno vlogo vodje in novinarja.

50 Glede na navedeno je treba ugotoviti, na eni strani, da je tožeča stranka na podlagi obrazložitve, ki jo je Svet navedel v izpodbijanih aktih, lahko razumela razloge, iz katerih je bilo njeno ime ohranjeno na zadevnih seznamih, in to še toliko bolj, ker je mogoče upoštevati tudi pojasnila, navedena v dopisu z dne 16. marca 2015, in na drugi strani, da Splošno sodišče lahko opravi nadzor utemeljenosti te obrazložitve.

51 Ugotoviti je torej treba, da je Svet izpolnil obveznost obrazložitve iz člena 296 PDEU.

52 Vprašanje, ali je navedena obrazložitev utemeljena, ni predmet presoje tega tožbenega razloga, ampak predmet presoje prvega in drugega tožbenega razloga. Glede tega je treba navesti, da je obveznost obrazložitve akta bistvena zahteva postopka, ki jo je treba ločiti od vprašanja utemeljenosti obrazložitve, ki se nanaša na materialnopravno zakonitost spornega akta. Obrazložitev akta namreč pomeni, da je treba izrecno navesti razloge, na katerih ta akt temelji. Če so ti razlogi napačni, to vpliva na vsebinsko zakonitost navedenega akta, in ne na njegovo obrazložitev, ki je lahko zadostna, čeprav so v njej navedeni napačni razlogi (glej sodbo z dne 5. novembra 2014, Majaleh/Svet, T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točka 96 in navedena sodna praksa).

53 Četrti tožbeni razlog je treba zato zavrniti.

C – Prvi in drugi tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi z uporabo zadevnega merila za položaj tožeče stranke in kršitev pravice do svobodnega izražanja

54 Tožeča stranka opozarja na splošna načela zlasti v zvezi z obsegom sodnega nadzora in trdi, da Svet z dokazi, ki bi sestavljali trdno dejansko stanje, ni dokazal, da je bilo v njenem primeru izpolnjeno zadevno merilo, ki se ne more nanašati na vse vrste podpore ukrepov in politik, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine ali njeno stabilnost in varnost. To merilo bi moralo spoštovati načelo pravne varnosti in bi ga bilo treba razlagati v skladu

z določbami, ki se nanašajo na pravico do svobodnega izražanja, kakor so določene v členu 11 Listine in členu 10 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP).

55 Prvič, tožeča stranka med drugim navaja, da morajo omejitve navedene pravice biti določene z zakonom v skladu s spoštovanjem načela pravne varnosti in slediti cilju v splošnem interesu, pri čemer morajo biti nujne in sorazmerne s tem ciljem, ne da bi ogrožale samo bistvo te svoboščine in bistveno ovirale novinarsko dejavnost. Tudi pojma nacionalne varnosti in sovražnega govora naj bi se razlagala ozko.

56 Drugič, tožeča stranka trdi, da Svet ni predložil zanesljivih dokazov, ki bi dokazovali njeno propagando v zvezi s politiko ruske vlade v Ukrajini.

57 Svet opozarja, da se zadevno merilo nanaša na fizične osebe, ki dejavno podpirajo ukrepe in politike, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine ali njeno stabilnost in varnost, kar naj bi bilo tako v primeru tožeče stranke. Ne bi naj bilo torej treba dokazati, da so te osebe same odgovorne za take ukrepe ali take politike, ampak naj bi zadoščalo, da te osebe zagotavljajo kakovostno ali količinsko pomembno podporo v zvezi s tem, kar naj bi bilo združljivo z načelom pravne varnosti.

58 Natančneje, prvič, Svet trdi, da uvrstitev tožeče stranke na podlagi tega merila ne krši pravice do svobodnega izražanja, ker je predpisana z zakonom, ker ustreza cilju, ki ga zajema člen 21(2)(c) PEU in ki je ustvarjanje pritiska na rusko vlado, da ta preneha s svojimi dejavnostmi, ki ogrožajo Ukrajino, in da tožeči stranki ne preprečuje, da nadaljuje s svojimi novinarskimi dejavnostmi in z izražanjem svojih mnenj. Omejitve pravic tožeče stranke naj bi bile torej združljive s členom 52(1) Listine in členom 10(2) EKČP.

59 Drugič, Svet navaja, da njegova ugotovitev, da je tožeča stranka osrednja osebnost propagande, ki dejavno podpira politiko ruske vlade v Ukrajini, temelji na več zanesljivih dokazih.

60 Preizkus teh trditev je treba začeti z navedbo načel, ki se nanašajo na nadzor, ki ga opravi Splošno sodišče, in tega, da je treba zadevno merilo razlagati ob upoštevanju primarnega prava, zlasti svobode izražanja, ki izhaja iz njega.

1. Obseg sodnega nadzora

61 Navesti je treba, da ima v skladu s sodno prakso, kar zadeva splošna pravila, ki opredeljujejo podrobna pravila o omejevalnih ukrepih, Svet široko diskrecijsko pravico v zvezi z okoliščinami, ki jih je treba upoštevati pri sprejetju ukrepov ekonomskih in finančnih sankcij na podlagi člena 215 PDEU v skladu s sklepom, sprejetim na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe EU, zlasti člena 29 PEU. Ker sodišče Unije presoje Sveta o dokazih, dejstvih in okoliščinah, ki upravičujejo sprejetje takih ukrepov, ne more nadomestiti z lastno presojo, se mora nadzor tega sodišča omejiti na preverjanje spoštovanja postopkovnih pravil, obrazložitve, pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja, neobstoja očitnih napak pri presoji dejstev in zlorabe pooblastil. Ta omejeni nadzor velja zlasti za presojo razmislekov o primernosti, na katerih temeljijo taki ukrepi (glej sodbo z dne 5. novembra 2014, Majaleh/Svet, T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točka 127 in navedena sodna praksa).

62 Čeprav ima Svet široko diskrecijsko pravico glede splošnih meril, ki naj bi se upoštevala za namene sprejetja omejevalnih ukrepov, pa učinkovitost sodnega nadzora, ki ga zagotavlja člen 47 Listine, zahteva, da se sodišče Unije v okviru nadzora zakonitosti razlogov, na katerih temelji sklep o vpisu ali ohranitvi imena določene osebe na seznamu oseb, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, prepriča, da ta sklep, ki je za to osebo posamični akt, temelji na dovolj trdni dejanski podlagi. To pomeni, da je treba preveriti dejstva, ki so navedena v obrazložitvi, na kateri navedeni sklep temelji, tako da sodni

nadzor ni omejen na presojo abstraktne verjetnosti navedenih razlogov, temveč se nanaša na vprašanje, ali so ti razlogi – oziroma vsaj eden od njih, za katerega se šteje, da je sam po sebi dovolj za utemeljitev tega sklepa – utemeljeni dovolj jasno in konkretno (sodbi z dne 21. aprila 2015, Anbouba/Svet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, točki 41 in 45, in z dne 26. oktobra 2015, Portnov/Svet, T-290/14, EU:T:2015:806, točka 38).

63 Pristojni organ Unije je tisti, ki mora v primeru izpodbijanja dokazati utemeljenost razlogov, navedenih zoper zadevno osebo, in ni treba zadnjenavedeni predložiti negativni dokaz o neutemeljenosti navedenih razlogov (sodbi z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 121, in z dne 5. novembra 2014, Majaleh/Svet, T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točka 128).

2. Razlaga zadevnega merila ob upoštevanju primarnega prava in zlasti svobode izražanja

64 Navesti je treba, da čeprav ima Svet široko diskrecijsko pravico v zvezi z opredelitvijo meril, na podlagi katerih se lahko proti osebam ali subjektom sprejmejo omejevalni ukrepi, se lahko šteje, da so ta merila v skladu s pravnim redom Unije, le če jih je mogoče razlagati tako, da so združljiva z zahtevami hierarhično višjih pravil, ki jih morajo spoštovati (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, Janukovič/Svet, T-346/14, pod pritožbo, EU:T:2016:497, točka 100).

65 Ta splošna merila je treba zato razlagati v skladu z zahtevami primarnega prava.

66 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je pravica do svobodnega izražanja del primarnega prava. V členu 11 Listine, za katero člen 6(1) PEU določa, da ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi, je določeno:

„1. Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica vključuje svobodo mnenja ter sprejemanja in širjenja vesti ali idej brez vmešavanja javnih organov in ne glede na državne meje.

2. Spoštujeta se svoboda in pluralnost medijev.“

67 Ta pravica ni absolutna, saj člen 52(1) Listine določa:

„Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.“

68 Podobne določbe so določene v EKČP, na katero se nanaša člen 6(3) PEU. Člen 10 EKČP določa:

„1. Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje […].

2. Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podrejeno obličnostnim pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon, in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali zločinov, za varovanje zdravja ali morale, za varovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva.“

69 V skladu s sodno prakso pravica do svobodnega izražanja torej ni absolutna in je zato lahko predmet omejitev v skladu s pogoji, določenimi v členu 52(1) Listine. Poseg v svobodo izražanja in medijev je torej v skladu s pravom Unije, če je izpolnjen trojni pogoj. 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 v tem smislu sodbo z dne 4. decembra 2015, Sarafraz/Svet, T-273/13, neobjavljena, EU:T:2015:939, točke od 177 do 182 in 184).

70 Ti pogoji vsebinsko ustrezajo pogojem, ki jih določa praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), v skladu s katero je vmešavanje v uresničevanje pravice do svobodnega izražanja upravičeno z vidika člena 10(2) EKČP, če ga „določa zakon“, se izvaja zaradi enega ali več legitimnih ciljev, ki so našteti v tej določbi, in je „v demokratični družbi nujno“ za uresničitev tega ali teh ciljev (sodba ESČP z dne 15. oktobra 2015, Perinçek proti Švici, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, točka 124). Iz tega sledi, da je treba zadevno merilo razlagati tako, da je Svet lahko sprejel omejevalne ukrepe, s katerimi se lahko omeji svoboda izražanja tožeče stranke, če te omejitve spoštujejo zgoraj navedene pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da bi bilo to svobodo mogoče zakonito omejiti.

71 Šlo bo torej za preverjanje, ali so omejevalni ukrepi, ki se nanašajo na tožečo stranko, zakonsko določeni, ali sledijo cilju v splošnem interesu in ali niso pretirani.

a) Pogoj, v skladu s katerim mora biti vsaka omejitev svobode izražanja „predpisana z zakonom“

72 Glede vprašanja, ali so bili zadevni omejevalni ukrepi predpisani z zakonom, je treba ugotoviti, da so določeni v aktih, ki so splošni, ter imajo, prvič, jasno pravno podlago v pravu Unije, in sicer v členih 29 in 215 PDEU, in drugič, zadostno obrazložitev tako glede njihovega obsega kot tudi glede razlogov, ki utemeljujejo njihovo uporabo za tožečo stranko (glej točke od 42 do 51 zgoraj) (glej po analogiji sodbo z dne 5. novembra 2014, Majaleh/Svet, T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točka 176 in navedena sodna praksa). Vendar je treba ugotoviti, ali je tožeča stranka lahko razumno pričakovala, da se lahko zadevno merilo, ki napotuje na pojem „dejavna podpora“, uporabi za njen položaj, ki je bil načeloma varovan s svobodo izražanja.

73 Čeprav je res, da izpodbijani akti ne vsebujejo natančne opredelitve koncepta „dejavne podpore“, pa zadnjega ni mogoče razumeti drugače, kot da se nanaša na osebe, ki – ne da bi bile same odgovorne za ukrepe in politike ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine in ne da bi te ukrepe in politike same izvajale – tem politikam in ukrepom zagotavljajo podporo.

74 Poudariti je treba tudi, da zadevno merilo ne zajema vsake oblike podpore ruske vlade, ampak tiste oblike podpore, ki s svojo količinsko ali kakovostno pomembnostjo prispevajo k nadaljevanju ukrepov in politik oseb, ki destabilizirajo Ukrajino. Zadevno merilo – razlagano pod nadzorom sodišča Unije glede na cilj izvajanja pritiska na rusko vlado, da bi ta prenehala z navedenimi ukrepi in politikami – tako objektivno opredeljuje zaokroženo kategorijo oseb in subjektov, proti katerim je lahko sprejet ukrep zamrznitve sredstev (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 16. julija 2014, National Iranian Oil Company/Svet, T-578/12, EU:T:2014:678, točka 119).

75 Ob razlagi tega merila je treba upoštevati sodno prakso ESČP, ki priznava, da absolutna natančnost pri redakciji zakonov ni mogoča, zlasti na področjih, na katerih je položaj odvisen od prevladujočega mnenja v družbi, in da zaradi izogibanja rigidnosti in prilagajanja spremembam položaja številni zakoni vsebujejo formulacije, ki so bolj ali manj ohlapne ter katerih razlaga in uporaba je odvisna od prakse. Pogoj, da morajo biti v zakonu jasno opredeljene kršitve, je izpolnjen, kadar zadevna oseba na podlagi besedila zadevne določbe in po potrebi na podlagi razlage te določbe, ki jo poda sodišče, lahko razume, za katere storitve in opustitve je odgovorna (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 15. oktobra 2015, Perinçek proti Švici, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, točki 133 in 134).

76 Glede na pomembnost vloge medijev, zlasti avdiovizualnih, v sodobni družbi (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 17. septembra 2009, Manole in drugi proti Moldaviji, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, točka 97, in z dne 16. junija 2016, Delfi proti Estoniji, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, točka 134) je

bilo predvidljivo, da je obsežna medijska podpora ukrepom in politikam ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine – ki jo je zlasti v zelo popularnih oddajah zagotovila oseba, ki je bila z dekretom predsednika V. Putina imenovana za vodjo RS, tiskovne agencije, ki jo tožeča stranka sama šteje za „unitarno podjetje“ ruske države – lahko zajeta z merilom, ki temelji na konceptu „dejavne podpore“, če omejitve svobode izražanja, ki iz tega izhajajo, spoštujejo druge pogoje, ki so zahtevani za to, da se ta svoboda lahko zakonito omeji.

77 Dalje, ugotoviti je treba, da v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, na podlagi sodne prakse, ki izhaja iz sodbe z dne 23. septembra 2014, Mikhalchanka/Svet (T-196/11 in T-542/12, neobjavljena, EU:T:2014:801), ni mogoče šteti, da se koncept „dejavne podpore“ za delo novinarja uporabi zgolj, kadar ima izražanje tega novinarja konkreten vpliv. Splošno sodišče v navedeni sodbi, kot pravilno navaja Svet, namreč ni odločalo o svobodi izražanja, ampak je ugotovilo, da Svet ni dokazal, da je bil primer tožeče stranke v zadevi, v kateri je bila izrečena ta sodba, zajet z merili za vpis, določenimi z akti, ki so bili predmet obravnavane zadeve. Ta merila so zlasti zajemala osebe, odgovorne za kršitve mednarodnih volilnih standardov, ki so zaznamovale predsedniške volitve, organizirane 19. decembra 2010 v Belorusiji, in osebe, odgovorne za hude kršitve človekovih pravic ali zatiranje civilne družbe in demokratične opozicije v navedenih državah. Splošno sodišče je v teh okoliščinah presodilo, da Svet ni posredoval dokazov, ki bi dokazovali vpliv, konkreten učinek in zlasti morebitno odgovornost tožeče stranke in – glede na okoliščine primera – televizijskega programa, ki ga je ta predstavljala, pri ogrožanju mednarodnih volilnih standardov ter zatiranju civilne družbe in demokratične opozicije (glej v tem smislu sodbo z dne 23. septembra 2014, Mikhalchanka/Svet, T-196/11 in T-542/12, neobjavljena, EU:T:2014:801, točke 7, 8, 15, 134 in 135).

78 Vendar je v obravnavanem primeru merilo „dejavne podpore“, ki ga je za tožečo stranko uporabil Svet, širše od meril, ki temeljijo na odgovornosti in ki so bila predmet zadeve, v kateri je bila izrečena sodba z dne 23. septembra 2014, Mikhalchanka/Svet (T-196/11 in T-542/12, neobjavljena, EU:T:2014:801). Tožeča stranka navedene sodbe zato ne more uveljavljati v utemeljitev trditve, da bi Svet moral dokazati konkretne učinke njenih navedb.

79 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je v obravnavanem primeru izpolnjen pogoj, v skladu s katerim morajo biti vse omejitve svobode izražanja predpisane z zakonom.

b) Sledenje cilju v splošnem interesu

80 V zvezi s pogojem sledenja cilju v splošnem interesu, ki ga priznava pravo Unije, je treba ugotoviti, da Svet z omejevalnimi ukrepi, sprejetimi med drugim ob uporabi zadevnega merila, hoče izvesti pritisk na ruske oblasti, da bi te prenehale s svojimi ukrepi in politikami, ki destabilizirajo Ukrajino, kar ustreza enemu od ciljev skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).

81 S sprejetjem omejevalnih ukrepov med drugim za osebe, ki dejavno podpirajo ukrepe in politike ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine, se namreč uresničuje cilj ohranjanja miru, preprečevanja sporov in krepitve mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov, določen v členu 21(2)(c) PEU.

82 V zvezi s tem je treba poudariti, da je, kot je pravilno navedel Svet, Generalna skupščina Združenih narodov 27. marca 2014 sprejela Resolucijo 68/262, naslovljeno „Ozemeljska celovitost Ukrajine“, s katero je spomnila na obveznost vseh držav, da se v skladu s členom 2 Ustanovne listine Združenih narodov vzdržijo grožnje s silo ali uporabe sile zoper ozemeljsko celovitost ali politično neodvisnost katere koli države in da svoje mednarodne spore rešujejo z mirnimi sredstvi. Pohvalila je neprekinjeno prizadevanje zlasti mednarodnih in regionalnih organizacij za umiritev razmer v Ukrajini. Generalna skupščina je v izreku te resolucije med drugim potrdila pomembnost suverenosti, politične neodvisnosti, enotnosti in ozemeljske nedotakljivosti Ukrajine znotraj njenih mej, ki so mednarodno

priznane, in vse strani pozvala, naj nemudoma poiščejo miroljubno rešitev položaja v Ukrajini, ravnajo preudarno, se vzdržijo vseh enostranskih dejanj in retorike hujskanja, ki bi lahko povečala napetost, ter polno sodelujejo v mednarodnih prizadevanjih za mediacijo.

83 Zato je treba ugotoviti, da je pogoj sledenja cilju v splošnem interesu v obravnavanem primeru izpolnjen.

c) Nepretiranost omejevalnih ukrepov, ki bremenijo tožečo stranko

84 V zvezi s pogojem nepretiranosti omejitev svobode izražanja, ki so posledica zadevnih omejevalnih ukrepov, je treba ugotoviti, da je ta pogoj sestavljen iz dveh delov: na eni strani morajo biti te omejitve nujne in sorazmerne z zastavljenim ciljem, pri čemer na drugi strani ne smejo posegati v bistvo te svobode (glej v tem smislu sodbo z dne 4. decembra 2015, Sarafraz/Svet, T-273/13, neobjavljena, EU:T:2015:939, točka 184 in navedena sodna praksa).

Nujnost in sorazmernost omejitev

85 Prvič, v zvezi z nujnostjo zadevnih omejitev je treba ugotoviti, da alternativni in manj zavezujoči omejevalni ukrepi, kot sta sistem pridobitve predhodnega dovoljenja ali obveznost utemeljitve po uporabi nakazanih sredstev, niso enako učinkoviti za doseganje želenih ciljev, in sicer izvajanje pritiska na ruske nosilce odločitev, odgovorne za položaj v Ukrajini, zlasti zaradi možnosti obidenja naloženih omejitev (glej po analogiji sodbo z dne 12. marca 2014, Al Asad/Svet, T-202/12, EU:T:2014:113, točka 117 in navedena sodna praksa).

86 Drugič, glede sorazmernosti zadevnih omejitev je treba spomniti na sodno prakso, ki se nanaša na načelo sorazmernosti in na omejitve svobode izražanja, ter ugotoviti, kako je mogoče te omejitve uporabiti v posebnem položaju tožeče stranke, kot ta izhaja iz elementov, navedenih v spisu Sveta.

87 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 (glej sodbo z dne 4. decembra 2015, Sarafraz/Svet, T-273/13, neobjavljena, EU:T:2015:939, točka 185 in navedena sodna praksa).

88 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 in 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 (glej sodbo z dne 28. novembra 2013, Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, točka 120 in navedena sodna praksa).

89 Natančneje glede omejitev svobode izražanja je mogoče v sodni praksi ESČP ugotoviti več načel.

90 Prvič, navedeno sodišče je ugotovilo, da je svoboda izražanja eden bistvenih temeljev demokratične družbe in eden glavnih pogojev njenega napredka ter razvoja vsake osebe in da načeloma varuje ne le „informacije“ ali „ideje“, ki se sprejmejo pozitivno ali ki se štejejo za neškodljive in nevtralne, ampak tudi tiste, ki žalijo, šokirajo ali vzbujajo skrb, da se zagotovi pluralizem, strpnost in odprt duh, brez katerih ni demokratične družbe. V zvezi s to svobodo sicer res obstajajo izjeme, vendar se te razlagajo ozko, pri čemer je treba potrebo po omejitvi prepričljivo dokazati (sodba ESČP z dne 15. oktobra 2015, Perinçek proti Švici, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, točka 196(i)).

91 Drugič, ESČP je ugotovilo, da člen 10(2) EKČP pušča malo prostora za omejitev svobode izražanja na področju političnega dialoga ali vprašanj v splošnem interesu. Izražanje, ki se nanaša na taka vprašanja v splošnem interesu, mora biti namreč načelom dobro varovano, v nasprotju z izražanji, ki branijo ali upravičujejo nasilje, sovraštvo, ksenofobijo ali druge oblike nestrpnosti, ki običajno niso varovane. Politični dialog po svoji naravi povzroča polemike in je grob, zaradi česar pa javni interes v zvezi z njim ni nič manjši, razen če prekorači meje in se sprevrže v poziv k nasilju, sovraštvu ali nestrpnosti (sodba ESČP z dne 15. oktobra 2015, Perinçek proti Švici, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, točke 197, 230 in 231).

92 Tretjič, ESČP glede „nujnosti“ omejitve svobode izražanja šteje, da pomeni veliko družbeno potrebo in da je treba vmešavanje preučiti ob upoštevanju celotne zadeve, da bi se presodilo, ali je bilo sorazmerno z zastavljenim legitimnim ciljem in ali so razlogi, ki so jih javni organi navedli za njegovo utemeljitev, upoštevni in zadostni (sodba ESČP z dne 15. oktobra 2015, Perinçek proti Švici, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, točka 196(ii) in (iii)).

93 Ta načela so sicer res pomembni dejavniki, ki jih je treba upoštevati v obravnavanem primeru. Vendar je treba navesti, da se uporabijo zgolj, če so upoštevna v okoliščinah obravnavane zadeve, ki vsebuje značilnosti, na podlagi katerih se razlikuje od zadev, v okviru katerih je ESČP razvilo svojo sodno prakso.

94 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, ki se je izrazila ali nekaj storila – pri čemer je ta država, v kateri je oseba imela stalno prebivališče, to štela za nesprejemljivo – naložila represivne ukrepe, ki so bili pogosto kazenski, in v katerih je ta oseba svobodo izražanja uveljavljala kot obrambo zoper navedeno državo.

95 V obravnavanem primeru pa je tožeča stranka ruski državljan, ki prebiva v Rusiji in ki je bil z dekretom predsednika V. Putina imenovan za vodjo tiskovne agencije RS, ki je „unitarno podjetje“ ruske države.

96 Tožeča stranka se je v okviru opravljanja svojih novinarskih nalog, ki jih ni mogoče ločiti od nalog vodje RS, večkrat izrazila glede položaja, ki ga je ruska vlada ustvarila v Ukrajini, pri čemer je, kot trdi Svet, dogodke v zvezi s tem položajem predstavila tako, kot to ustreza ruski vladi.

97 Tožeča stranka uveljavlja pravico do svobodnega izražanja v teh okoliščinah. Ne gre torej za sklicevanje na to pravico v okviru obrambe pred rusko državo, ampak za zaščito pred omejevalnimi ukrepi, ki so varnostni, ne pa kazenski, in ki jih je Svet sprejel kot odgovor na ukrepe in politike ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine. Znano je, da imajo ti ukrepi in politike v Rusiji zelo široko medijsko pokritost in da so ruskemu narodu s propagando zelo pogosto predstavljeni kot povsem upravičeni.

98 Natančneje, ugotoviti je treba, da je ruski javni kolegij za pritožbe v zvezi z mediji (v nadaljevanju: ruski kolegij) 13. februarja 2014 sprejel resolucijo, ki se je nanašala na tožečo stranko, na podlagi pritožbe v zvezi z oddajo „Vesti Nedeli“ (Novice tedna), ki jo je tožeča stranka vodila. Ruski kolegij je ob tej priložnosti menil, da je izražanje tožeče stranke med oddajo Vesti Nedeli, ki je bila predvajana 8. decembra 2013, pomenilo propagando, s katero so bili dogodki, ki so se zgodili 30. novembra in 1. decembra 2013 na trgu neodvisnosti v Kijevu (Ukrajina), predstavljeni pristransko in v nasprotju z načeli socialne odgovornosti, neškodljivosti, resničnosti, nepristranskosti in pravičnosti, ki zavezujejo novinarje, za manipulacijo ruskega javnega mnenja s tehnikami dezinformiranja.

99 Tožeča stranka ne zanika izražanja, glede katerega se je ruski kolegij izrekel v resoluciji, trdi pa, da je propaganda varovana s svobodo izražanja.

100 Dalje, ugotoviti je treba, da je to, da je tožeča stranka izvajala dejavnosti propagande v podporo ukrepom in politikam ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine, razvidno tudi iz odločbe Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome (nacionalni svet za elektronske medije Latvije) z dne 3. aprila

2014 (v nadaljevanju: latvijska odločba) in iz odločbe Lietuvos radio in televizijo komisija (litovska komisija za radio in televizijo) z dne 2. aprila 2014, kakor je jo je 7. aprila 2014 potrdilo Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni, Litva) (v nadaljevanju: litovska odločba), ki se nanašata na suspendiranje predvajanja v vsaki od teh držav članic med drugim oddaj Vesti Nedeli, v katerih je sodelovala tožeča stranka.

101 Tožeča stranka meni, da latvijska odločba in litovska odločba pomenita unilateralni stališči, o katerih se ni mogla izreči niti ona niti RS, tako da se Svet ne more opreti na njiju.

102 V zvezi s tema odločbama je treba najprej ugotoviti, da je Svet v pisnem odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča navedel, da sta bili ti odločbi v upravni spis formalno vloženi 1. februarja 2016.

103 Čeprav je torej jasno, da sta ti odločbi del dokazov, na katerih temeljita akta iz marca 2016, pa to ne velja za akta iz marca 2015 in septembra 2015.

104 V zvezi s tem ni mogoče sprejeti trditve Sveta, da je bil ta seznanjen z vsebino latvijske in litovske odločbe že ob sprejetju aktov iz marca 2015, ker sta ti odločbi postali javno dostopni, vključno z angleško različico, aprila in oktobra 2014. Ni namreč mogoče domnevati, da je bil Svet seznanjen z vsemi dokumenti, ki so se nanašali na tožečo stranko, zgolj zato, ker so bili ti dokumenti objavljeni.

105 V zvezi z vsebino teh odločb je treba, prvič, poudariti, da je nacionalni svet za elektronske medije Latvije na podlagi poročila latvijske policije – ki je obravnavala zlasti oddaji Vesti Nedeli, predvajani 2. in 16. marca 2014, v katerih je sodelovala tožeča stranka – ugotovil, da sta ti oddaji vojaška propaganda, ki upravičuje rusko vojaško intervencijo v Ukrajini in ki zagovornike ukrajinske demokracije enači z nacisti, pri čemer je njuno sporočilo, da bi ti zagovorniki, če bi bili na oblasti, ponovili zločine, kot so jih storili nacisti.

106 Drugič, Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni) je potrdilo ugotovitev litovske komisije za radio in televizijo, da je oddaja Vesti Nedeli, predvajana 2. marca 2014, ki jo je navedena komisija obravnavala, podpihovala sovraštvo med Rusi in Ukrajinci ter upravičevala rusko vojaško intervencijo v Ukrajini in priključitev dela ukrajinskega ozemlja k Rusiji.

107 Take ugotovitve, ki sta jih navedla organa dveh držav članic, ki sta obravnavala zadevne oddaje, trdno dokazujejo, da je tožeča stranka izvajala dejavnosti propagande v podporo ukrepom in politikam ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine.

108 To velja še toliko bolj, ker tožeča stranka pred Splošnim sodiščem ni izpodbijala ugotovitev, navedenih v latvijski odločbi in litovski odločbi, ampak se je omejila na procesne ugovore (glej točko 101 zgoraj).

109 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da okoliščine, na katere se sklicuje tožeča stranka, nikakor ne vplivajo na možnost, ki jo je ta stranka imela, da v postopku pred Splošnim sodiščem navede trditve in dokaze, s katerimi bi izpodbijala utemeljenost ugotovitev iz navedenih odločb.

110 Poleg tega je treba ugotoviti, da niti tožeča stranka niti RS nista izpodbijali latvijske in litovske odločbe pred pristojnimi nacionalnimi sodišči, čeprav vsaj glede latvijske odločbe iz spisa izhaja, da je bila zoper njo mogoča pritožba.

111 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Svet ob sklicevanju na resolucijo ruskega kolegija in – v zvezi z aktoma iz marca 2016 – na latvijsko in litovsko odločbo lahko ugotovil, da je tožeča stranka širila propagando.

112 Tega, da je Svet sprejel omejevalne ukrepe, ki se nanašajo na tožečo stranko, zaradi njene propagande v podporo ukrepom in politikam ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine ni mogoče šteti za nesorazmerno omejitev njene pravice do svobodnega izražanja.

113 Če bi bilo tako, Svet namreč ne bi mogel uresničevati svojega političnega cilja izvajanja pritiska na rusko vlado z naslavljanjem omejevalnih ukrepov ne le na osebe, odgovorne za ukrepe in politike te vlade v zvezi z Ukrajino, ali na osebe, ki take ukrepe ali politike izvajajo, ampak tudi na osebe, ki te osebe dejavno podpirajo.

114 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 74 zgoraj, pojem dejavne podpore zajema oblike podpore, ki s svojo količinsko ali kakovostno pomembnostjo prispevajo k nadaljevanju ukrepov in politik ruske vlade, ki destabilizirajo Ukrajino.

115 Ta pojem ni omejen na premoženjsko podporo, ampak zajema tudi podporo, ki jo lahko zagotavlja vodja RS, „unitarnega podjetja“ ruske države, ki ga je imenoval predsednik te države, ki je končno odgovoren za ukrepe in politike, ki jih Svet obsoja in na katere odgovarja z zadevnimi omejevalnimi ukrepi.

116 V zvezi s tem je sicer res, da je treba pri presoji sorazmernosti omejevalnih ukrepov, ki se nanašajo na tožečo stranko, preveriti, ali ti ukrepi ruske novinarje odvračajo od svobodnega izražanja v zvezi s političnimi problematikami v splošnem interesu, kot so ukrepi in politike ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine. To bi namreč imelo škodljive posledice za celotno družbo (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 17. decembra 2004, Cumpănă in Mazăre proti Romuniji, CE:ECHR:2004:1217JUD003334896, točka 114).

117 Vendar v obravnavanem primeru ni tako, ker je položaj tožeče stranke poseben in celo edinstven, saj tožeča stranka širi propagando v podporo ukrepom in politikam ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine, pri čemer uporablja sredstva in pristojnosti, ki jih ima na položaju vodje RS, ki ga je pridobila z dekretom predsednika Putina.

118 Položaj drugih novinarjev, ki se hočejo izraziti – pa čeprav to izražanje žali, šokira ali vzbuja skrb (glej točko 90 zgoraj) – o problematikah, ki so predmet političnega dialoga in ki so v javnem interesu (glej točko 91 zgoraj), kot so ukrepi ali politike ruske vlade za destabilizacijo Ukrajine, ni primerljiv s položajem tožeče stranke, ki je edina vodja RS, kar je posledica zavestne izbire predsednika V. Putina.

119 Poleg tega zadevna seznama ne vsebujeta imena nobenega drugega novinarja, pri čemer se zgolj obrazložitev v zvezi s članom organov tako imenovane „République populaire de Donetsk“ nanaša na dejavnosti propagande.

120 Zgornji preudarki ob upoštevanju široke diskrecijske pravice Sveta (glej točko 88 zgoraj) zadoščajo za ugotovitev, da so omejitve pravice do svobodnega izražanja tožeče stranke, ki jih lahko povzročijo zadevni omejevalni ukrepi, nujne in da niso nesorazmerne, ne da bi bilo treba preveriti, ali drugi dokazi, na katere se je uprl Svet, dokazujejo, da je tožeča stranka spodbujala nasilje in širila sovražni govor.

121 Ker so omejitve svobode izražanja tožeče stranke, ki jih lahko zadevni omejevalni ukrepi povzročijo v zvezi s tožečo stranko, nujne in sorazmerne z želenim ciljem, je treba preizkusiti pogoj, ki se nanaša na neobstoj posega v bistvo te pravice.

Neobstoj poseganja v bistvo svobode izražanja tožeče stranke

122 V zvezi s pogojem neobstoja poseganja v bistvo svobode izražanja tožeče stranke je treba spomniti, da države članice v skladu z zadevnimi omejevalnimi ukrepi na eni strani sprejmejo ukrepe, potrebne za preprečitev vstopa tožeče stranke na njihovo ozemlje ali njeno prečkanje tega ozemlja, in na drugi strani zamrznejo njena sredstva in gospodarske vire v Uniji.

123 Tožeča stranka je državljanka Ruske federacije, ki je v razmerju do Unije tretja država, in v tej državi prebiva ter opravlja svojo poklicno dejavnost vodje RS. Zadevni omejevalni ukrepi torej ne posegajo v bistvo pravice tožeče stranke do svobodnega izražanja, zlasti ne v okviru njene poklicne dejavnosti v sektorju medijev v državi, v kateri prebiva in dela (glej po analogiji sodbo z dne 4. decembra 2015, Sarafraz/Svet, T-273/13, neobjavljena, EU:T:2015:939, točka 190 in navedena sodna praksa).

124 Poleg tega so ti ukrepi začasni in se lahko odpravijo. Iz člena 6 Sklepa 2014/145 je razvidno, da se ta sklep redno pregleduje, iz člena 14(4) Uredbe št. 269/2014 pa, da se seznam, ki je tej uredbi priložen, redno pregleduje, in sicer vsaj vsakih 12 mesecev.

125 Iz tega sledi, da omejevalni ukrepi, ki se nanašajo na tožečo stranko, ne posegajo v bistvo njene svobode izražanja.

126 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba prvi in drugi tožbeni razlog zavrniti.

D – Peti tožbeni razlog: nezdružljivost zadevnega merila s pravico do svobodnega izražanja, pri čemer je to merilo torej nezakonito, če omogoča sprejetje omejevalnih ukrepov za novinarje, ki izvajajo to pravico

127 Tožeča stranka podredno navaja ugovor nezakonitosti v smislu člena 277 PDEU v zvezi zadevnim merilom, če se zadnje razlaga tako, da omogoča sprejetje omejevalnih ukrepov za novinarje, ki so izrazili mnenja, ki jih Svet šteje za sporna. To merilo, ki se tako razlaga, naj bi bilo nesorazmerno in naj ne bi imelo pravne podlage. Tožeča stranka v repliki poudarja, da člena 29 PEU in 215 PDEU ne omogočata sprejetja aktov, ki so v nasprotju s pravico do svobodnega izražanja.

128 Prvič, Svet zatrjuje nedopustnost tega tožbenega razloga, ki naj ne bi izpolnjeval pogojev, določenih v členu 76(d) Poslovnika.

129 Drugič, Svet navaja, da se zadevno merilo nanaša na dejavnosti propagande in dezinformiranja, ki dejavno podpirajo rusko vlado v zvezi z destabilizacijo Ukrajine, in da tako merilo ni v nasprotju s svobodo izražanja.

130 Iz obravnave prvega in drugega tožbenega razloga je razvidno, da je treba zadevno merilo razlagati v skladu s primarnim pravom, ki vključuje določbe, ki ščitijo pravico do svobodnega izražanja (glej točke od 64 do 70 zgoraj).

131 Ugotovljeno je bilo, da je zadevno merilo mogoče razlagati in uporabljati v skladu s primarnim pravom, vključno s pravico do svobodnega izražanja. Poleg tega je bilo ugotovljeno, da z uporabo tega merila za tožečo stranko v obravnavanem primeru ni bila kršena njena pravica do svobodnega izražanja, saj je Svet spoštoval zakonske pogoje, določene za omejitev te pravice.

132 V teh okoliščinah je treba ta tožbeni razlog zavrniti, ne da bi bilo treba odločiti o ugovoru nedopustnosti, ki ga je uveljavljal Svet.

E – Tretji tožbeni razlog: kršitev pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva

133 Tožeča stranka je po tem, ko je spomnila na sodno prakso, ki se nanaša na spoštovanje pravice do obrambe na področju omejevalnih ukrepov, navedla, da čeprav je bilo njeno ime z aktoma iz marca 2015 ohranjeno, in ne prvič vpisano na zadevnih seznamih, ni bila predhodno obveščena o razlogih za to ohranitev niti ni prejela resnih, verodostojnih in konkretnih dokazov, ki bi to ohranitev lahko upravičili.

134 Natančneje, prvič, tožeča stranka trdi, da sta bila akta iz marca 2015 sprejeta, preden je Svet odgovoril na njeno zahtevo za vpogled v spisa, ki jo je vložila z dopisom z dne 4. februarja 2015. Zato naj ne bi mogla podati svojega stališča, ki bi temeljilo na seznanitvi z vsemi razlogi za namero Sveta, da v zvezi z njo ohrani uporabo omejevalnih ukrepov.

135 Drugič, tožeča stranka navaja, da njen dopis z dne 25. februarja 2015 ni bil obravnavan skrbno in nepristransko.

136 Svet poleg vsebinskega izpodbijanja trditev tožeče stranke v zvezi s kršitvami pravice do obrambe trdi, da je njeno navajanje kršitve pravice do učinkovitega sodnega varstva zgolj v okviru tega tožbenega razloga nedopustno, ker ni v skladu z minimalnimi zahtevami, določenimi v členu 76(d) Poslovnika.

137 Najprej je treba ugoditi ugovoru nedopustnosti, ki ga uveljavlja Svet, saj tožeča stranka ni navedla trditev, ki bi se izrecno nanašale na kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva.

138 Spomniti je namreč treba, da mora tožba na podlagi člena 76(d) Poslovnika, ki se v bistvu ujema s členom 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991, med drugim vsebovati kratek povzetek tožbenih razlogov. Poleg tega mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso ta kratek povzetek dovolj jasen in natančen, da tožena stranka lahko pripravi obrambo in da Splošno sodišče lahko odloči o tožbi, ne da bi moralo glede na okoliščine zadeve zahtevati druge informacije. Da bi bila tožba dopustna, je namreč potrebno, da bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih ta temelji, izhajajo vsaj na kratko, vendar povezano in razumljivo iz besedila tožbe, in to za namene zagotavljanja pravne varnosti in učinkovitega izvajanja sodne oblasti. V skladu z ustaljeno sodno prakso se mora tudi vsak razlog, ki v vlogi, s katero se postopek začne, ni dovolj razdelan, šteti za nedopusten. Podobno se zahteva, če se v utemeljitev tožbenega razloga navaja očitek. Sodišče Unije mora to absolutno procesno predpostavko preveriti po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 12. maja 2016, Italija/Komisija, T-384/14, EU:T:2016:298, točka 38 (neobjavljena) in navedena sodna praksa).

139 V zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev pravice do obrambe, je treba spomniti, da je temeljna pravica spoštovanja pravice do obrambe med postopkom pred sprejetjem omejevalnega ukrepa izrecno določena v členu 41(2)(a) Listine (glej sodbo z dne 5. novembra 2014, Majaleh/Svet, T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točka 102 in navedena sodna praksa).

140 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da člen 3(2) in (3) Sklepa 2014/145 in člen 14(2) in (3) Uredbe št. 269/2014 določata, da Svet zadevno fizično ali pravno osebo, subjekt ali organ obvesti o svojem sklepu in razlogih za uvrstitev njegovega imena na zadevne sezname bodisi neposredno, če je naslov znan, bodisi z objavo obvestila, s čimer takšni fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu da možnost, da predloži stališča. Če so predložena stališča ali novi tehtni dokazi, Svet ponovno preuči svoj sklep in o tem obvesti zadevno fizično ali pravno osebo, subjekt ali organ.

141 Poleg tega je treba najprej poudariti, da se Sklep 2014/145 v skladu z njegovim členom 6, tretji odstavek, redno pregleduje. Dalje, člen 6, drugi odstavek, tega sklepa je v prvotni različici določal, da se sklep uporablja do 17. septembra 2014, pri čemer je bilo s poznejšimi akti določenih več podaljšanj. Nazadnje, člen 14(4) Uredbe št. 269/2014 določa, da se seznam, ki ji je priložen, redno pregleduje, in sicer vsaj vsakih 12 mesecev.

142 Tožeča stranka v obravnavanem primeru ni izpodbijala niti Izvedbenega sklepa 2014/151 niti Izvedbene uredbe št. 284/2014, s katerima je Svet izvedel prvo uvrstitev njenega imena (glej točko 3 zgoraj). Kot je priznala v pisnem odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča, je na sprejetje teh aktov prvič reagirala z dopisom z dne 4. februarja 2015, in to kljub temu, da je Svet 22. marca 2014 objavil Obvestilo osebam, za katere veljajo omejevalni ukrepi, določeni v Sklepu 2014/145, kot se izvaja z Izvedbenim sklepom 2014/151, in Uredbi št. 269/2014, kot se izvaja z Izvedbeno uredbo št. 284/2014 (UL 2014, C 84, str. 3).

143 V tem obvestilu je bilo med drugim navedeno, da zadevne osebe in subjekti lahko zahtevo za ponovno preučitev odločitve, s katero so bila njihova imena uvrščena na seznama, priložena k prvima izpodbijanima aktoma, skupaj z dokazili predložijo Svetu.

144 Iz tega sledi, da je tožeča stranka dolgo čakala, preden je Svet prosila za dostop do dokumentov, ki se nanašajo nanjo, in za ponovno preučitev njenega položaja.

145 Ugotoviti je treba tudi, da je bilo z aktoma iz marca 2015 ime tožeče stranke ohranjeno na zadevnih seznamih na podlagi enake obrazložitve kot prej. V zvezi s tem je treba poudariti, da čeprav Svetu v skladu s sodno prakso tožeče stranke ni bilo treba zaslišati pred prvo uvrstitvijo njenega imena, da bi dosegel učinek presenečenja omejevalnih ukrepov (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 5. novembra 2014, Majaleh/Svet, T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točke od 110 do 113 in navedena sodna praksa), pa bi jo načeloma moral zaslišati, preden je odločil, da njeno ime ohrani na zadevnih seznamih. Vendar je pravica do izjave pred sprejetjem aktov, s katerimi se ohranjajo omejevalni ukrepi za osebe, na katere so se ti že nanašali, naložena, kadar je Svet v zvezi s temi osebami upošteval nova dejstva, ne pa kadar taka ohranitev temelji na razlogih, ki so enaki tistim, ki so upravičili sprejetje prvotnega akta, s katerim so bili naloženi zadevni omejevalni ukrepi (glej po analogiji sodbo z dne 28. julija 2016, Tomana in drugi/Svet in Komisija, C-330/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:601, točka 67 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu in po analogiji tudi sodbo z dne 7. aprila 2016, Central Bank of Iran/Svet, C-266/15 P, EU:C:2016:208, točka 33).

146 V obravnavanem primeru pa obrazložitev v zvezi s tožečo stranko v izpodbijanih aktih ni bila spremenjena v primerjavi z obrazložitvijo iz aktov, s katerimi je bila določena prva uvrstitev njenega imena.

147 V teh okoliščinah, prvič, Svetu ni bilo treba zaslišati tožeče stranke, preden je sprejel izpodbijane akte.

148 Drugič, poudariti je treba, da je Svet z dopisom z dne 13. februarja 2015 (glej točko 10 zgoraj) tožečo stranko vsekakor pozval, naj se izreče o morebitnem podaljšanju zadevnih omejevalnih ukrepov.

149 Res je sicer, da tožeča stranka kljub svoji zahtevi z dne 4. februarja 2015 ni dosegla dostopa do dokumentov, ki utemeljujejo uvrstitev njenega imena, ko je predložila stališča v odgovor na poziv Sveta.

150 Vendar je treba ugotoviti, da tudi ob domnevi, da je mogoče šteti, da je bila navedena zahteva, čeprav je formalno temeljila na Uredbi št. 1049/2001, vložena v okviru postopka ponovne preučitve, ki ga določajo določbe, navedene v točkah 140 in 141 zgoraj, in da je torej lahko upoštevna za presojo, ali je bila v obravnavanem primeru spoštovana pravica tožeče stranke do obrambe, Svetu ni mogoče očitati, da te zahteve ni obravnaval v zelo kratkem roku, preden je sprejel akta iz marca 2015, saj je tožeča stranka čakala skoraj enajst mesecev, preden je reagirala na prvo uvrstitev svojega imena in vložila tako zahtevo.

151 Poleg tega je treba opozoriti, da kadar so sporočene dovolj natančne informacije, ki zadevni osebi omogočajo, da primerno predstavi stališče o dokazih, ki jih je proti njej uporabil Svet, načelo spoštovanja pravice do obrambe ne pomeni obveznosti, da ta institucija na lastno pobudo omogoči vpogled v dokumente iz spisa. Svet mora šele na podlagi zahteve zainteresirane stranke omogočiti vpogled v vse upravne dokumente v zvezi z zadevnim ukrepom, ki niso zaupni (glej sodbo Bank Melli Iran/Svet z dne 14. oktobra 2009, T-390/08, EU:T:2009:401, točka 97 in navedena sodna praksa).

152 Ker je bila v obravnavanem primeru, kot je bilo navedeno v okviru obravnave četrtega tožbenega razloga, obrazložitev izpodbijanih aktov v zvezi s tožečo stranko, ki se ujema z obrazložitvijo aktov, ki so določali prvo uvrstitev njenega imena, zadostna, Svet ni imel dolžnosti iniciative glede zagotovitve vpogleda v spis tožeči stranki ali čakanja na odločitev o zahtevi, ki jo je tožeča stranka nazadnje vložila, pred odločitvijo o ohranitvi njenega imena na zadevnih seznamih. Tožeča stranka je namreč

precej pred sprejetjem dopisa z dne 16. marca 2015 vedela, da so bili v zvezi z njo sprejeti omejevalni ukrepi zaradi njene novinarske dejavnosti in dejavnosti vodje RS, pri čemer je vsekakor poznala podrobnosti o opravljanju teh dejavnosti.

153 Tretjič in za dodatno pojasnitev je treba spomniti, da je treba, da bi se akt razglasil za ničen zaradi kršitve pravice do obrambe, dokazati, da bi se postopek v primeru neobstoja te nepravilnosti lahko končal drugače. V obravnavanem primeru tožeča stranka ni pojasnila, katere argumente in dokaze bi lahko navedla, če bi zadevne dokumente prejela prej, niti ni dokazala, da bi lahko ti argumenti in dokazi privedli do drugačnega zaključka, torej do nepodaljšanja zadevnih omejevalnih ukrepov proti njej (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 18. septembra 2014, Georgias in drugi/Svet in Komisija, T-168/12, EU:T:2014:781, točke od 106 do 108 in navedena sodna praksa). Ta tožbeni razlog torej nikakor ne more povzročiti ničnosti izpodbijanih aktov.

154 Glede na zgornje preudarke je treba ta tožbeni razlog zavrniti.

155 Ker so bili vsi tožbeni razlogi tožeče stranke zavrnjeni, je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

156 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogi Sveta naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Dmitriiju Konstantinovichu Kiselevu se naloži plačilo stroškov.

G. Berardis V. Tomljenović D. Spielmann

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 15. junija 2017.

Podpisi

Kazalo

Dejansko stanje 2

Postopek in predlogi strank 3

Pravo 4

A – Šesti tožbeni razlog: kršitev Sporazuma o partnerstvu 5

B – Četrti tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve 5

C – Prvi in drugi tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi z uporabo zadevnega merila za položaj tožeče stranke in kršitev pravice do svobodnega izražanja 7

1. Obseg sodnega nadzora 8

2. Razlaga zadevnega merila ob upoštevanju primarnega prava in zlasti svobode izražanja 9

a) Pogoj, v skladu s katerim mora biti vsaka omejitev svobode izražanja „predpisana z zakonom“ 10

b) Sledenje cilju v splošnem interesu 11

c) Nepretiranost omejevalnih ukrepov, ki bremenijo tožečo stranko 12

Nujnost in sorazmernost omejitev 12

Neobstoj poseganja v bistvo svobode izražanja tožeče stranke 15

D – Peti tožbeni razlog: nezdružljivost zadevnega merila s pravico do svobodnega izražanja, pri čemer je to merilo torej nezakonito, če omogoča sprejetje omejevalnih ukrepov za novinarje, ki izvajajo to pravico 16

E – Tretji tožbeni razlog: kršitev pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva 16

Stroški 19