



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

20. november 2017*

»Medlem af Europa-Parlamentet - afslag på adgang til Parlamentets bygninger - tredjelandsstatsborger - artikel 21 i chartret om grundlæggende rettigheder - forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse - forskelsbehandling på grund af nationalitet - et anbringendes antagelse til realitetsbehandling - forskelsbehandling på grund af politiske anskuelser - ligebehandling - magtfordrejning«

I sag T-452/15,

Andrei Petrov, Sankt Petersborg (Rusland),

Fedor Biryukov, Moskva (Rusland),

Alexander Sotnichenko, Sankt Petersborg,

ved advokat P. Richter,

sagsøgere,

mod

Europa-Parlamentet ved N. Görlitz og M. Windisch, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand støttet på artikel 263 TEUF om annulation af Parlamentets afgørelse af 16. juni 2015 om afslag på at give sagsøgerne adgang til dets lokaler,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (refererende dommer) og I. Reine,

justitssekretær: fuldmægtig S. Bukšek Tomac,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. januar 2017,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

Tvistens baggrund

- 1 Ved valget den 25. maj 2014 blev Udo Voigt, som er sagsøger i den sag, der blev registreret på Rettens Justitskontor under nr. T-618/15, valgt som medlem af Europa-Parlamentet på listen for et tysk parti, Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Siden da har Udo Voigt været medlem af Parlamentet som løsgænger.
- 2 Den 22. marts 2015 blev der i Sankt Petersborg (Rusland) organiseret et politisk forum benævnt »Russisk Nationalt Forum«, som Udo Voigt blev inviteret til af det russiske parti Rodina, og som de tre sagsøgere, Andrei Petrov, Fedor Biryukov og Alexander Sotnichenko, deltog i.
- 3 Som opfølgning på dette forum oplyste en af Udo Voigts assistenter ved e-mail af 3. juni 2015 Parlamentets presstjeneste om parlamentsmedlemmets hensigt om den 16. juni 2015 at afholde en pressekonference benævnt »Vores handlinger for at forhindre en kold og varm krig i Europa« (herefter »pressekonferencen«). Denne pressekonference skulle afholdes under tilstedeværelse af seks deltagere, nemlig Udo Voigt, et græsk medlem, et forhenværende italiensk medlem og et forhenværende britisk medlem samt Andrei Petrov og Fedor Biryukov, som begge er russiske statsborgere og medlemmer af det russiske parti Rodina. Udo Voigts assistent anmodede med henblik herpå om, at der blev stillet en sal i Parlamentet og tolkningsinfrastruktur til rådighed for Udo Voigt.
- 4 Ligeledes som opfølgning på forummet benævnt »Russisk Nationalt Forum« anmodede Udo Voigts assistent den 9. juni 2015 Parlamentets generaldirektorat (DG) »DG Safe«, som er ansvarligt på området for akkreditering, om udlevering af adgangskort til 21 personer, hvoraf fem var russiske statsborgere, nemlig de tre sagsøgere, E.N. og P.E., med henblik på en anden begivenhed, nemlig et arbejds møde benævnt »møde om europæisk samarbejde«, der ligeledes var planlagt til at skulle finde sted den 16. juni 2015 (herefter »arbejds mødet«).
- 5 Samme dag, den 9. juni 2015, bekræftede »DG Safe« pr. e-mail modtagelsen af anmodningen om akkreditering. Denne bekræftelse indeholdt et referencenummer, hvormed adgangskortene kunne afhentes den 16. juni 2015, og den var også vedlagt et bilag, der bekræftede, at begivenheden var forenelig med sikkerhedskravene, men specificerede ligeledes, at arrangøren ikke var fritaget for den almindelige godkendelsesprocedure.
- 6 Ligeledes den 9. juni 2015 informerede presstjenesten pr. e-mail Udo Voigts assistent om, at Parlamentets politiske myndighed havde givet presstjenesten instruks om ikke at stille det udstyr, som der var blevet anmodet om, til rådighed for Udo Voigt til pressekonferencen (herefter »e-mailen fra presstjenesten«). Denne e-mail henviste til de adgangsbegrænsninger, som institutionen pålagde russiske politikere og diplomater, og til risikoen for, at Andrei Petrovs og Fedor Biryukovs tilstedeværelse ville forstyrre institutionens aktiviteter.
- 7 Den 10. juni 2015 vedtog Parlamentet en beslutning om status over forholdet mellem EU og Rusland (2015/2001 (INI)) (EUT 2016, C 407, s. 35, herefter »beslutningen af 10. juni 2015«), som havde været drøftet siden den 15. januar 2015.
- 8 Den 16. juni 2015 hentede Udo Voigts assistent adgangskortene til hans gæster til arbejds mødet. I løbet af formiddagen informerede enheden »Akkreditering« under »DG Safe« imidlertid pr. e-mail Udo Voigts assistent om, at adgangen til institutionens lokaler, henset til listen over deltagerne i dette møde og efter instruktioner modtaget fra Parlamentets formands kabinet, var blevet afslået for så vist angik de fem russiske statsborger, herunder sagsøgerne (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Procedure og parternes påstande

- 9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. august 2015 anlagde sagsøgerne nærværende sag mod Parlamentet og formanden for Parlamentet.
- 10 Ved kendelse af 18. september 2015, Petrov m.fl. mod Parlamentet og formanden for Parlamentet (T-452/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:709), afviste Retten sagen, for så vidt som den var rettet mod formanden for Parlamentet.
- 11 Den 12. januar 2016 indleverede sagsøgerne replik, og den 25. februar 2016 fremlagde Parlamentet duplik.
- 12 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 13 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:
 - Frifindelse.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 14 Ved e-mail af 7. december 2016 meddelte Retten Parlamentet foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som Parlamentet besvarede den 21. december 2016.

Retlige bemærkninger

Formaliteten med hensyn til replikken

- 15 I duplikken har Parlamentet rejst tvivl om, hvorvidt replikken kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at denne indeholder usammenhængende overvejelser og påstande, hvis sammenhæng med de i stævningen anførte anbringender er usikker.
- 16 I denne henseende kan stævningen i henhold til artikel 83 i Rettens procesreglement suppleres med en replik. Det fremgår desuden af punkt 142 i de praktiske gennemførelsesbestemmelser til det nævnte reglement, at »[d]a baggrunden og de anbringender eller klagepunkter, der ligger til grund for tvisten, er blevet grundigt fremstillet [...] i stævningen [...], har replikken [...] til formål at gøre det muligt for sagsøgerne [...] at præcisere [deres] standpunkter eller skærpe [deres] argumentation vedrørende et vigtigt spørgsmål og besvare de nye forhold, der er fremkommet i svarskriftet [...]«.
- 17 I den foreliggende sag svarer replikken, selv om den indeholder uklarheder, generelt til de mål, der er beskrevet ovenfor. Selv hvis det derudover antages, at den indeholder klagepunkter, der kan anses for at udgøre nye anbringender, kan denne omstændighed ikke berettige, at dette processkrift i sin helhed skal fjernes fra sagen. Denne omstændighed kan alene rejse tvivl om, hvorvidt de pågældende klagepunkter kan antages til realitetsbehandling, hvilket skal undersøges i forbindelse med behandlingen af hvert enkelt af de pågældende anbringender.
- 18 Replikken kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Indledende bemærkninger

- 19 I stævningen har sagsøgerne fremført to anbringender om for det første »tilsidesættelse af traktater« og for det andet magtfordrejning.
- 20 I henhold til artikel 263, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 256, stk. 1, første afsnit, TEUF, har Retten faktisk kompetence til at udtale sig om søgsmål om tilsidesættelse af traktater.
- 21 Procesreglementets artikel 76, litra d), bestemmer ikke desto mindre, at stævningen skal indeholde en kortfattet fremstilling af de påberåbte anbringender. Ifølge fast retspraksis er det af retssikkerheds- og retsplejehensyn nødvendigt, at de væsentlige retlige omstændigheder, eventuelt kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt fremgår af selve stævningen (dom af 29.9.2016, Bach Flower Remedies mod EUIPO – Durapharma (RESCUE), T-337/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:578, præmis 50 og 51). Selv om det ikke påhviler sagsøgeren udtrykkeligt at angive den særlige retsregel, der er genstand for klagepunktet, er det derfor en betingelse, at dennes argumentation er tilstrækkeligt klar til, at modparten og Unionens retsinstanser uden videre kan identificere denne regel (jf. i denne retning dom af 10.5.2006, Galileo International Technology m.fl. mod Kommissionen, T-279/03, EU:T:2006:121, præmis 47, og af 13.11.2008, SPM mod Rådet og Kommissionen, T-128/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2008:494, præmis 65).
- 22 Det følger af de ovennævnte bestemmelser, at »tilsidesættelse[n] af traktater« kun udgør et generelt tilfælde for iværksættelse af et annulationssøgsmål, som Retten kan påkende, men at en henvisning hertil ikke kan udgøre identifikationen af et anbringendes retsgrundlag (jf. i denne retning dom af 27.11.1997, Tremblay m.fl. mod Kommissionen, T-224/95, EU:T:1997:187, præmis 80 og 81).
- 23 Det skal således undersøges, om det første anbringende hviler på et mere præcist retsgrundlag end den blotte påberåbelse af »tilsidesættelse af traktater«.
- 24 I det foreliggende tilfælde fremgår det af stævningens indhold og af det resumé, der er vedlagt denne, og som kan tages i betragtning ved fortolkningen af denne (dom af 25.10.2007, Komninou m.fl. mod Kommissionen, C-167/06 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:633, præmis 25 og 26, og af 12.4.2016, CP mod Parlamentet, F-98/15, EU:F:2016:76, præmis 16), at sagsøgerne i virkeligheden støtter deres første anbringende på en tilsidesættelse af artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). De har nærmere bestemt påberåbt sig forskelsbehandling på grund af deres etniske oprindelse såvel som overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet.
- 25 I replikken har sagsøgerne desuden gjort gældende, at de har været ofre for forskelsbehandling på grund af deres politiske anskuelser. De har her ligeledes gjort en tilsidesættelse af det almindelige lighedsprincip gældende, for så vidt som de blev behandlet anderledes end andre besøgende og værter i Parlamentet.
- 26 Endelig indeholder både stævningen og replikken hentydninger til den anfægtede afgørelses uforholdsmæssige karakter, med hensyn til hvilken det skal afgøres, om der er tale om et selvstændigt anbringende eller ej.
- 27 I denne henseende og i modsætning til det, som Parlamentet har anført, bemærkes, at selv om proportionalitetsprincippet har en selvstændig eksistens, kan det også udgøre en integrerende del af princippet om ligebehandling og princippet om forbud mod forskelsbehandling. Det er således blevet fastslået, at princippet om ligebehandling og princippet om forbud mod forskelsbehandling kræver, at en forskellig behandling er begrundet i et objektive og rimelige kriterium, dvs. at den beror på et

lovligt tilstræbt formål, og denne forskel står i et rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling (dom af 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 77, af 23.3.1994, Huet mod Revisionsretten, T-8/93, EU:T:1994:35, præmis 45, og af 30.1.2003, C mod Kommissionen, T-307/00, EU:T:2003:21, præmis 49). Adspurgt herom af Retten under retsmødet bekræftede sagsøgerne, at påstanden om, at den anfægtede afgørelse var uforholdsmæssig, i den foreliggende sag ikke udgjorde et særskilt anbringende.

28 Henset til alt det ovenstående skal der foretages en undersøgelse af:

– for det første, anbringendet om tilsidesættelse af chartrets artikel 21, for så vidt som den anfægtede afgørelse er behæftet med en forskelsbehandling på grund af sagsøgernes etniske oprindelse eller nationalitet

– for det andet, anbringendet dels om tilsidesættelse af chartrets artikel 21, stk. 1, for så vidt som den anfægtede afgørelse er behæftet med en forskelsbehandling på grund af sagsøgernes politiske anskuelser og dels tilsidesættelse af det almindelige lighedsprincip

– for det tredje, anbringendet om magtfordrejning.

29 Sagsøgerne har i øvrigt som svar på et spørgsmål fra Retten anført, at de i det væsentlige havde kendskab til den politiske situation, der forelå på tidspunktet for deres ankomst til Parlamentet, og at Udo Voigt havde forklaret den anfægtede afgørelse for dem. Sagsøgerne har i øvrigt som bilag til stævningen fremlagt en kopi af denne afgørelse såvel som e-mailen fra pressetjenesten, der informerede Udo Voigts assistent om, at det ønskede udstyr til pressekonferencen ikke ville blive stillet til dennes rådighed som følge af de adgangs begrænsninger, som institutionen havde fastsat over for russiske politikere og diplomater samt risikoen for, at Andrei Petrovs og Fedor Biryukovs tilstedeværelse ville forstyrre institutionens virksomhed.

30 Det er i lyset af samtlige ovenstående betragtninger, at sagen skal bedømmes.

Anbringendet om tilsidesættelse af chartrets artikel 21, for så vidt som den anfægtede afgørelse er behæftet med en forskelsbehandling på grund af sagsøgernes etniske oprindelse eller deres nationalitet

31 Sagsøgerne har gjort gældende, at de ikke frembød nogen risiko for Parlamentets normale udførelse af arbejdet eller for dets sikkerhed. Da der ikke foreligger nogen objektiv begrundelse, er den anfægtede afgørelse behæftet med en forskelsbehandling på grund af deres nationalitet eller etniske oprindelse, og den er følgelig i strid med chartrets artikel 21. Selv hvis det endvidere blev antaget, at visse russiske statsborgere faktisk udgjorde en risiko for Parlamentets funktion, havde det været tilstrækkeligt at begrænse forbuddet mod adgang til disse.

32 Parlamentet er af den opfattelse, at anbringendet er ugrundet.

33 I henhold til chartrets artikel 21, stk. 1, er enhver forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse forbudt. Ifølge artikel 21, stk. 2, er enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af deres særlige bestemmelser ligeledes forbudt.

34 Da sagsøgerne ikke har sondret klart mellem de to former forskelsbehandling, som de har påberåbt sig, skal det bemærkes, at når en generel akt anvender to forskellige udtryk, må hensyn til sammenhængen og retssikkerheden tilsige, at de to udtryk ikke tillægges samme rækkevidde. Dette er så meget desto mere tilfældet, når disse begreber, som i det foreliggende tilfælde, dækker over forskellige betydninger i sædvanlig sprogbrug (dom af 25.9.2013, Marques mod Kommissionen, F-158/12, EU:F:2013:135, præmis 28, og af 14.5.2014, Cocco mod Kommissionen, F-17/13, EU:F:2014:92, præmis 33).

- 35 Nationalitet er således et retligt og politisk bånd mellem individet og en suveræn stat, mens begrebet etnisk oprindelse hviler på den idé, at samfundsgrupper deler følelsen af at tilhøre den samme nation eller religiøse overbevisning, sprog, kulturelle baggrund, traditioner og levested (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, præmis 46).
- 36 Hvad angår forbuddet med forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse har Parlamentet gjort gældende, at Rusland har mere end 185 forskellige etniske grupper. Imidlertid har sagsøgerne, der udelukkende har støttet sig på deres russiske nationalitet, ikke angivet, at de var en del af en bestemt etnisk gruppe. De har så meget desto mindre godtgjort, at den anfægtede afgørelse blev truffet på grund af et præcist etnisk tilhørsforhold.
- 37 Det følger heraf, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at betingelserne for anvendelse chartrets artikel 21, stk. 1, er opfyldt, og at de således ikke kan gøre gældende at være blevet udsat for forskelsbehandling på grund af en særlig etnisk oprindelse.
- 38 Hvad angår forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet bemærkes, at der i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages hensyn til forklaringerne til chartret (EUT 2007, C 303, s. 17) ved fortolkningen af dette.
- 39 Ifølge forklaringerne til chartret »svarer« artikel 21, stk. 2, »til artikel 18, stk. 1, [TEUF] og skal anvendes i overensstemmelse med denne artikel« Det fremgår endvidere af chartrets artikel 52, stk. 2, at de rettigheder, der anerkendes i chartret, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt ved disse sidstnævnte. Det følger heraf, at chartrets artikel 21, stk. 2, skal fortolkes således, at det har den samme rækkevidde som artikel 18, stk. 1, TEUF.
- 40 Artikel 18, stk. 1, TEUF bestemmer, at »[i]nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«. Denne bestemmelse står i denne traktats anden del, der har overskriften »Ikke-forskelsbehandling og unionsborgerskab«. Den vedrører situationer, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, hvori en statsborger i en medlemsstat udsættes for forskelsbehandling i forhold til statsborgerne i en anden medlemsstat alene på grundlag af sin nationalitet. Denne artikel kan derfor ikke finde anvendelse i tilfælde af en eventuel forskellig behandling af statsborgere i medlemsstater og statsborgere i tredjelande (jf. i denne retning dom af 4.6.2009, Vatsouras og Koupatantze, C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 51 og 52, og af 7.4.2011, Francesco Guarnieri & Cie, C-291/09, EU:C:2011:217, præmis 20).
- 41 Følgelig kan sagsøgerne, der har russisk statsborgerskab, ikke påberåbe sig chartrets artikel 21, stk. 2.
- 42 Henset til det ovenstående må anbringendet om tilsidesættelse af chartrets artikel 21, for så vidt som den anfægtede afgørelse er behæftet med en forskelsbehandling på grund af sagsøgernes etniske oprindelse eller deres nationalitet, forkastes. Under alle omstændigheder henvises til præmis 75-78 nedenfor for så vidt angår den hævdede uforholdsmæssige karakter af den anfægtede afgørelse, som ikke indeholdt en sondring mellem de russiske statsborgere efter de risici, som de indebar.

Anbringendet dels om tilsidesættelse af chartrets artikel 21, stk. 1, for så vidt som den anfægtede afgørelse er behæftet med en forskelsbehandling på grund af sagsøgernes politiske anskuelser, dels om tilsidesættelse af det almindelige lighedsprincip

- 43 I replikken har sagsøgerne hævdet, at de har været udsat for forskelsbehandling på grund af deres politiske anskuelser. De har ligeledes anført, at »[den anfægtede afgørelse] i sidste ende under alle omstændigheder skal bedømmes med udgangspunkt i det almindelige lighedsprincip«. Som følge af denne afgørelse blev de nemlig behandlet anderledes end Parlamentets andre gæster og værter.

Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede afgørelse havde til formål at forhindre dem i i Parlamentet at give udtryk for en politisk anskuelse, som formanden for institutionen var uenig i, og som var i modstrid med beslutningen af 10. juni 2015.

- 44 Parlamentet har bestridt, at disse klagepunkter kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at der er tale om anbringender, der er blevet påberåbt for første gang, og for sent, i replikken.
- 45 Sagsøgerne har imidlertid gjort gældende, at de først ved læsningen af svarskriftet blev opmærksomme på det politiske grundlag for den forskelsbehandling, de blev udsat for.
- 46 Ifølge procesreglementets artikel 84, stk. 1, må der ikke fremsættes nye anbringender under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, der er kommet frem under retsforhandlingerne. Et anbringende, som udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremført direkte eller indirekte i stævningen, og som har tæt forbindelse dermed, skal dog realitetsbehandles. For at et nyt argument kan anses for en uddybning af et tidligere fremsat anbringende eller klagepunkt, skal det være tilstrækkeligt tæt knyttet til de oprindeligt fremførte argumenter eller klagepunkter i stævningen til, at det kan anses for at være en del af den normale udvikling i forhandlingerne i en retssag (jf. i denne retning dom af 16.11.2011, Groupe Gascogne mod Kommissionen, T-72/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:671, præmis 23 og 27).
- 47 Hvad for det første angår forbuddet mod enhver forskelsbehandling på grund af politiske anskuelser fremgår dette forbud i chartrets artikel 21, stk. 1, som sagsøgerne har påberåbt sig inden for rammerne af deres anbringende i stævningen vedrørende »tilsidesættelse af traktater«. I denne stævning har sagsøgerne imidlertid begrænset deres argumentation støttet på denne bestemmelse til en påstået overtrædelse af forbuddet mod enhver forskelsbehandling på grund af deres etniske oprindelse. Sagsøgerne har desuden påberåbt sig en forskelsbehandling på grund af nationalitet, idet de har støttet sig på chartrets artikel 21, stk. 2. I stævningen har de på intet tidspunkt gjort gældende, at der var tale om en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af deres politiske anskuelser.
- 48 Det forhold, at sagsøgerne i stævningen ikke har gjort gældende, at der forelå en sådan forskelsbehandling, har en særlig betydning i det foreliggende tilfælde. Den anfægtede afgørelse kan nemlig ikke isoleres fra sin kontekst. Det fremgår navnlig af sagen, at sagsøgerne ved indgivelsen af stævningen var i besiddelse af e-mailen fra pressetjenesten, hvorved Parlamentet afslog at stille det nødvendige udstyr til Udo Voigts rådighed ved hans pressekonference, der ligeledes skulle finde sted den 16. juni 2015. Dette afslag hviler imidlertid på to grunde. For det første nævnes i e-mailen fra pressetjenesten de adgangsbegrænsninger, som institutionen havde fastsat, dels for russiske diplomater, dels for russiske politikere, dvs. nærmere bestemt medlemmerne fra Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (statsdumaen i Den Russiske Føderations føderale forsamling) og fra Soviet Federatsii Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Den Russiske Føderations forbundsråd), således som dette fremgår af Parlamentets svar på foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er omhandlet i præmis 14 ovenfor. For det andet nævnes i samme e-mail risikoen for, at Andrei Petrovs og Fedor Biryukovs tilstedeværelse ville forstyrre institutionens aktiviteter. Den anfægtede afgørelse havde endvidere til formål at forbyde sagsøgerne at få adgang til Parlamentets bygninger, en politisk instans, for, efter en invitation fra et parlamentsmedlem, at deltage i et møde om et politisk tema, nemlig det »europæiske samarbejde«. Derudover har de to første sagsøgere vigtige ansvarsområder inden for det russiske politiske parti Rodina, og Alexander Sotnichenko præsenteres som universitetsprofessor i internationale forhold. Det omhandlede møde skulle desuden være en fortsættelse af et politisk forum, nemlig »Russisk Nationalt Forum«, som de tre sagsøgere havde deltaget i, og som Parlamentet kort forinden havde kritiseret i beslutningen af 10. juni 2015. Endelig bekræftede sagsøgerne i retsmødet, at begivenhederne af 16. juni 2015, til hvilke de havde været inviteret, havde til formål at gøre det muligt for dem at give udtryk for deres politiske anskuelse om det »europæiske samarbejde« for dels at kaste et andet lys på

forummet benævnt »Russisk Nationalt Forum« end beslutningen af 10. juni 2015, dels at fortsætte det arbejde, der allerede var påbegyndt dér. Under disse omstændigheder skulle en politisk velbevandret og almindeligt omhyggelig sagsøger have været opmærksom på den politiske kontekst i forbindelse med den anfægtede afgørelse.

- 49 Det må derfor konstateres, at påberåbelsen i replikken af en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af sagsøgernes politiske anskuelser ikke er en uddybning af et anbringende, som fremgår af stævningen, der er en del af den normale udvikling i forhandlingerne i nærværende retssag, men et nyt anbringende. Dette anbringende kan følgelig ikke realitetsbehandles, eftersom det ikke er støttet på retlige og faktiske elementer, som er kommet frem under retsforhandlingerne.
- 50 Hvad for det andet angår det argument, der også fremgår af replikken, og som vedrører en tilsidesættelse af det almindelige lighedsprincip, skal det bemærkes, at sagsøgerne inden for rammerne af anbringendet vedrørende magtfordrejning bl.a. i deres stævning gjorde gældende, at den anfægtede afgørelse beroede på »ren vilkårlighed og [stod] i diametral modsætning til det primærretlige forbud mod forskelsbehandling«. Imidlertid henviste denne påstand til »de ovenfor anførte grunde«, dvs. redegørelsen vedrørende den påståede forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse. Sagsøgerne påberåbte sig på intet tidspunkt i forbindelse med sagsanlægget en tilsidesættelse af det almindelige lighedsprincip som sådan, henset til den behandling, der blev givet Parlamentets andre gæster og værter.
- 51 Hvis sagsøgerne i replikken har forsøgt at udvide rækkevidden af deres første anbringende ud over de klagepunkter, der drejede sig om en tilsidesættelse af forbuddet mod enhver form for forskelsbehandling på grund af nationalitet eller deres etniske oprindelse, idet de generelt påberåbte sig det almindelige lighedsprincip, henset til den behandling, der blev givet Parlamentets andre gæster og værter, skal anbringendet vedrørende tilsidesættelse af det nævnte princip følgelig anses for at være et nyt anbringende, der ikke er en del af den normale udvikling i forhandlingerne i en retssag. I dette omfang, og eftersom dette anbringende ikke er støttet på retlige og faktiske elementer, som er kommet frem under retsforhandlingerne, kan det heller ikke realitetsbehandles.
- 52 Det er rigtigt, at Parlamentet af hensyn til at sikre dets ret til forsvar i svarskriftet – og subsidiært – overvejede den mulighed, at Retten ville ændre anbringendet om forbuddet mod enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse til et anbringende om tilsidesættelse af det almindelige lighedsprincip. Imidlertid er denne omstændighed ikke tilstrækkelig til at fastslå, at de forhold, der begrundede, at dette princip blev påberåbt i replikken, først blev afsløret under sagens behandling. I betragtning af den i præmis 48 ovenfor anførte kontekst har dette argument, som Parlamentet har gjort gældende til sit forsvar, ikke over for sagsøgerne afsløret begrundelser for den anfægtede afgørelse, som de indtil da med rette havde kunnet være uvidende om.
- 53 Det skal tilføjes, at chartrets artikel 21, der ligger til grund for anbringendet om forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse, er et særligt udtryk for princippet om forbud mod forskelsbehandling (jf. i denne retning dom af 29.4.2015, Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, præmis 48), og at både dette princip og forbuddet mod enhver forskelsbehandling er to betegnelser for det samme generelle retsprincip, der forbyder dels, at ens situationer behandles forskelligt, dels, at forskellige situationer behandles ens, medmindre der foreligger objektive grunde herfor (dom af 27.1.2005, Europe Chemi-Con (Deutschland) mod Rådet, C-422/02 P, EU:C:2005:56, præmis 33).
- 54 For så vidt som påberåbelsen i replikken af det almindelige lighedsprincip, henset til denne retspraksis, skal anses for at være et udtryk, i en anden terminologi, for anbringendet i stævningen om forbuddet mod enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse, skal det omhandlede klagepunkt derfor forkastes som ugrundet af de grunde, der allerede er anført i præmis 33 ff. ovenfor.

55 Under alle omstændigheder mangler anbringendet vedrørende dels tilsidesættelse af chartrets artikel 21, stk. 1, for så vidt som den anfægtede afgørelse er behæftet med en forskelsbehandling på grund af sagsøgernes politiske anskuelser, dels tilsidesættelse af det almindelige lighedsprincip grundlag, eftersom det fremgår af præmis 63-78 nedenfor, at den anfægtede afgørelse hviler på en objektiv og rimelig begrundelse, hænger sammen med et lovligt tilstræbt formål og står i et rimeligt forhold til det mål, som tilstræbes.

Anbringendet om magtfordrejning

56 Sagsøgerne har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med magtfordrejning, hvilket Parlamentet har bestridt.

57 Ifølge fast retspraksis har begrebet magtfordrejning et helt præcist indhold og sigter til det tilfælde, hvor en administrativ myndighed har anvendt sine beføjelser til et andet formål end det, hvortil den har fået dem tillagt. En afgørelse er kun behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier må antages, at den er truffet for at forfølge andre formål end de angivne. I denne forbindelse er det ikke tilstrækkeligt at påberåbe sig visse faktiske omstændigheder til støtte for sine påstande, det er desuden nødvendigt at fremlægge tilstrækkeligt præcise, objektive og samstemmende indicier til støtte for deres rigtighed eller i det mindste sandsynlighed. Såfremt det ikke sker, kan den materielle rigtighed af det af den berørte institution anførte ikke drages i tvivl. Den samlede bedømmelse af indiciene for magtfordrejning kan således ikke hvile på blotte påstande eller indicier, som ikke er tilstrækkeligt præcise, eller som hverken er objektive eller relevante (jf. kendelse af 19.12.2013, da Silva Tenreiro mod Kommissionen, T-32/13 P, EU:T:2013:721, præmis 31-33 og den deri nævnte retspraksis).

58 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at den anfægtede afgørelse »af de grunde, der er nævnt ovenfor«, er behæftet med magtfordrejning, for så vidt som den er »fuldstændigt villkårlig og diametralt i strid med forbuddet mod forskelsbehandling«.

59 For så vidt som sagsøgerne har støttet sig på de i anbringenderne påtalte påståede ulovligheder om »tilsidesættelse af traktater«, bemærkes imidlertid, at denne henvisning ikke kan tiltrædes, eftersom disse anbringender er blevet forkastet ovenfor.

60 For det andet har sagsøgerne medgivet, at Parlamentets sikkerhed og funktion udgør tilladelige lovlige formål, der kan begrunde en afgørelse, der nægter tredjemand adgang til institutionens lokaler. Til gengæld har de bestridt, at disse formål var de reelle formål, der blev forfulgt med den anfægtede afgørelse.

61 Sagsøgerne har nemlig gjort gældende, at de ikke udgør en fare for Parlamentets sikkerhed og funktion. Selv om Parlamentet er et sted for politisk udvekslinger, var formålet med den anfægtede afgørelse i virkeligheden at holde sagsøgerne væk på grund af deres politiske overbevisninger og tilhørsforhold, som flertallet af Parlamentet ikke brød sig om.

62 Det skal bemærkes, at sagsøgerne med dette argument har til hensigt at aflede beviset for magtfordrejning af det upræcise ved den anfægtede afgørelses begrundelser.

63 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af præmis 48 ovenfor, at den anfægtede afgørelse, selv om sagsøgerne ikke var medlemmer af Statsdumaen i Den Russiske Føderations føderale forsamling eller Den Russiske Føderations forbundsråd, var begrundet med, at tilstedeværelsen af disse i Parlamentet i den generelle sammenhæng for de begivenheder, der lå til grund for de nævnte adgangs begrænsninger, kunne bringe institutionens orden, sikkerhed og funktion i fare.

- 64 Parlamentet har nærmere bestemt i lyset af beslutningen af 10. juni 2015 fremhævet den særlige kontekst for de politiske forhold mellem Den Russiske Føderation og Unionen på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Det har således henvist til situationen i Ukraine og til Den Russiske Føderations offentliggørelse af en sort liste indeholdende navne på aktuelle og tidligere medlemmer af Parlamentet og EU-tjenestemænd, der havde foranlediget det til at begrænse afgang for russiske politikere og diplomater til dets bygninger.
- 65 I lyset af på den ene side den særlige kontekst, der på dette tidspunkt karakteriserede de politiske relationer mellem Den Russiske Føderation og Unionen, og på den anden side intensiveringen ifølge Parlamentet af forbindelserne mellem europæiske partier, der var kvalificeret som nationalistiske, og russiske kræfter, der beskrives som nationalistiske, har Parlamentet fremhævet, at sagsøgerne havde deltaget i forummet benævnt »Russisk Nationalt Forum«, som kort forinden var blevet fordømt voldsomt af Parlamentet. Parlamentet har endvidere fremhævet, at de to første sagsøgere var aktive medlemmer af et russisk parti, der blev anset for at være nationalistisk. Det har tilføjet, at de tre sagsøgere i sidste ende var protagonister, der var inviteret dels for i institutionen at give udtryk for et andet synspunkt end det, der fremgik af beslutningen af 10. juni 2015 om forummet benævnt »Russisk Nationalt Forum«, dels for at fortsætte det arbejde, der var blevet indledt i dette forum, hvilket sagsøgerne har bekræftet under retsmødet (jf. præmis 48 ovenfor).
- 66 Sagsøgerne har ikke desto mindre bemærket, at Parlamentets formands »ret som herre i huset«, som Parlamentet har påberåbt sig, ikke kan anvendes til at forhindre møder, hvis emne går imod flertallet, eftersom parlamenter netop er steder for politiske udvekslinger.
- 67 Artikel 22 i Europa-Parlamentets forretningsorden tillægger imidlertid institutionens formand den nødvendige kompetence til at sikre den generelle sikkerhed i Parlamentets lokaler for at forebygge og bringe enhver forstyrrelse af de parlamentariske aktiviteter funktion til ophør og for at beskytte institutionens værdighed. Parlamentet har endvidere med rette anført, at det ikke er forpligtet til at fremme politiske aktiviteter fra et parti fra et tredjeland inden for sine bygninger. Sagsøgerne er i deres skriftlige indlæg enige heri. Parlamentet er følgelig ikke forpligtet til at modtage medlemmer eller sympatisører af et sådant parti, for at de kan give udtryk for deres holdninger i dets lokaler. Mere generelt fremgår det af artikel 14 TEU, at retten til at deltage i lovgivende funktioner og budgetfunktioner, kontrolfunktioner og rådgivende funktioner i Parlamentet er forbeholdt repræsentanter for Unionens borgere, der er valgt ved almindelige, direkte, frie og hemmelige valg, mens særlige bestemmelser, såsom artikel 15, stk. 6, litra d), TEU, og artikel 230, stk. 1, TEUF, på en særlig måde har sikret Det Europæiske Råds formand og Europa-Kommissionen en ret til at blive hørt dér. Selv om artikel 115 i Parlamentets forretningsorden bestemmer, at Parlamentets forhandlinger er offentlige, og at møder i Parlamentets udvalg normalt også er offentlige, præciserer den nævnte forretningsordens artikel 157, at tilhørere, som har fået adgang til logerne, skal forblive siddende og forholde sig tavse. Opbygningen af traktaterne og reglerne til deres gennemførelse og nødvendigheden af at sikre den frie udøvelse af beføjelser, der er tillagt Parlamentet, har til følge, at dette ikke er stedet, hvor hele offentligheden uden videre kan udtrykke sig.
- 68 Sagsøgerne har ligeledes gjort gældende, at Parlamentet har pligt til ikke at hindre parlamentsmedlemmernes arbejde, herunder Udo Voigts arbejde. Imidlertid er dette argument ikke relevant i det foreliggende tilfælde, for så vidt som sagsøgerne ikke har en personlig og direkte interesse i at påberåbe sig det. Som svar på Rettens spørgsmål har sagsøgerne i øvrigt under retsmødet bekræftet, at denne påstand ikke udgjorde et klagepunkt som sådant.
- 69 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at adgangskortene var blevet udleveret til dem, hvilket således lod Udo Voigt tro, at arbejds mødet kunne finde sted i institutionens lokaler med deres deltagelse, hvis pressekonferencen ikke kunne det. Udleveringen af disse kort godtgør, at sagsøgerne ikke udgjorde en særlig risiko, mens Parlamentets ændrede holdning viser den anfægtede afgørelses chikanøse karakter.

- 70 Selv om det er rigtigt, at Parlamentet ved e-mailen fra DG »Safe« af 9. juni 2015 bekræftede modtagelsen af anmodningen om akkreditering til arbejdsrådet, og denne e-mail havde et referencenummer, der gjorde det muligt at hente adgangskortene til sagsøgerne, skal det imidlertid bemærkes, at denne e-mail hidrørte fra DG »Safe«, mens afgørelsen om afslag på sagsøgernes adgang til bygningerne hvilede på en vurdering i politisk kontekst, der gik ud over kompetencerne hos Parlamentets administrative tjenester, og alene henhørte under institutionens politiske instanser. E-mailen fra DG »Safe« af 9. juni 2015 omfattede desuden et bilag, der præciserede, at arrangøren af begivenheden ikke var fritaget fra den almindelige gældende godkendelsesprocedure inden for institutionen. Den åbenbare modsigelse, som følger af udleveringen af et referencenummer, der gør det muligt at hente adgangskortene, og afslaget på i sidste ende at lade sagsøgerne gå igennem Parlamentet, forklares således ved de forskellige roller, der er tillagt de administrative tjenester og de politiske instanser. Det kan følgelig ikke gøres gældende, at Parlamentet i ren chikanøs ånd har fremkaldt den opfattelse, at det omtvistede møde havde kunnet finde sted i dets lokaler.
- 71 Henset til det ovenstående ses det ikke, at formålet om at sikre Parlamentets sikkerhed og funktion ikke står i et rimeligt forhold til de begrundelser, som det har anført, da vedtagelsen af foranstaltninger såsom at afslå at lade personer gå igennem Parlamentet for at forebygge enhver forstyrrelse af dets arbejde forudsætter en fremadrettet risikovurdering på grundlag af de oplysninger, der er til rådighed, som nødvendigvis omfatter en usikkerhedsmargen.
- 72 Endelig har sagsøgerne gjort gældende, at der ligger et indicium for magtfordrejning i det forhold, at den anfægtede afgørelse under alle omstændigheder gik ud over det, der var nødvendigt. De har således anført, at Parlamentets formand har en sikkerhedstjeneste til sin rådighed, der kan forbyde enhver form for provokation. Det forhold, at den anfægtede afgørelse vedrørte alle de russiske gæster, mens det i henhold til e-mailen fra pressetjenesten alene var de to første sagsøgere, der udgjorde en fare for institutionens sikkerhed og funktion, godtgør, at dette afslag udgjorde en form for »kollektiv sanktion«.
- 73 Det skal imidlertid bemærkes, at sagsøgerne hverken har godtgjort eller endda hævdet, at enhver har ret til ubetinget adgang til Parlamentets bygninger med henblik på politisk propaganda eller for dér at diskutere Parlamentets politiske holdninger. Som det blev anført i præmis 67 ovenfor, har Parlamentet tværtimod uden at være blevet modsagt anført, at EU-retten ikke tillægger offentligheden mulighed for uden videre at få adgang til dets bygninger og til at bruge disse til at tilkendegive sine anskuelser.
- 74 Under disse omstændigheder kan det forhold, at Parlamentets formand forhindrede sagsøgerne i at gå igennem institutionens lokaler for dér at give udtryk for deres meninger under et politisk møde i stedet for at forlade sig på sikkerhedstjenestens interventionskapacitet, i den internationale kontekst, der er anført i præmis 64 og 65 ovenfor, ikke anses for at udgøre et indicium for magtfordrejning. Dette gælder så meget desto mere, som Parlamentet under retsmødet har bekræftet, at den anfægtede afgørelse, da den var knyttet til den omhandlede kontekst, kun havde midlertidig karakter.
- 75 Sagsøgerne kan heller ikke påberåbe sig, at den anfægtede afgørelse blev truffet over for »hele gruppen af russiske gæster«, dvs. ligeledes over for E.N. og P.E., for at godtgøre, at dette afslag faktisk udgjorde en kollektiv og uforholdsmæssig sanktion. Afslaget på at lade disse to personer få adgang til Parlamentet forklares nemlig med det forhold, at der var tale om ledsagere, idet den ene var den anden sagsøgers ægtefælle, og den anden var tolk, således som dette fremgår af drøftelserne i retsmødet.
- 76 Endelig har sagsøgerne ligeledes forgæves anfægtet den kollektive karakter af den anfægtede afgørelse, idet de har støttet sig på det forhold, at det fremgår modsætningsvis af e-mailen fra pressetjenesten, at den tredje sagsøger, Alexander Sotnichenko, ikke udgjorde en særlig risiko.

- 77 Der kan imidlertid ikke udledes et argument af den omstændighed, at Parlamentet i e-mailen fra pressetjenesten, hvormed der blev givet afslag på at stille en sal til rådighed for Udo Voigt, således at han kunne organisere en pressekonference dér, var af den opfattelse, at de to første sagsøgers tilstedeværelse skabte en risiko for institutionens funktion uden at nævne Alexander Sotnichenko. Det fremgår nemlig af den e-mail, der blev sendt den 3. juni 2015 af Udo Voigts assistent til Parlamentets pressetjeneste vedrørende organiseringen af denne konference, at den pågældende ikke skulle deltage deri.
- 78 Parlamentet har endvidere anført, at Alexander Sotnichenko ligesom de to første sagsøgere havde deltaget i forummet benævnt »Russisk Nationalt Forum«, hvilket ikke er blevet bestridt, og at det var denne deltagelse, der havde begrundet, at adgangen til institutionens bygninger for at deltage i arbejdsrådet ligeledes var blevet afslået over for ham i den kontekst, der er beskrevet i præmis 64 og 65 ovenfor.
- 79 Det fremgår af alt det ovenstående, at sagsøgerne ikke har fremlagt tilstrækkeligt præcise, objektive og sammenhængende indicier for, at Parlamentets sikkerhed og funktion ikke var det formål, der reelt blev forfulgt af Parlamentets formand, da denne vedtog den anfægtede afgørelse. Anbringendet om magtfordrejning skal derfor også forkastes.
- 80 Da ingen af anbringerne har grundlag, bør Parlamentet frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- 81 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 82 Da sagsøgerne har tabt sagen, og Parlamentet har nedlagt om, at sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne, bør disse tilpligtes at betale alle sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Europa-Parlamentet frifindes.

2) Andrei Petrov, Fedor Biryukov og Alexander Sotnichenko bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Parlamentet afholdte omkostninger.

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. november 2017.

Underskrifter