



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

20. studenoga 2017.*

„Član Europskog parlamenta – Odbijanje pristupa zgradama Parlamenta – Državljanin treće zemlje –
Članak 21. Povelje o temeljnim pravima – Diskriminacija na temelju etničkog podrijetla –
Diskriminacija na temelju državljanstva – Dopuštenost tužbenog razloga – Diskriminacija na temelju
političkih stavova – Jednako postupanje – Zloupotreba ovlasti”

U predmetu T-452/15,

Andrej Petrov, sa stalnom adresom u Sankt Peterburgu (Rusija),

Fedor Birjukov, sa stalnom adresom u Moskvi (Rusija),

Aleksander Sotničenko, sa stalnom adresom u Sankt Peterburgu,

koje zastupa P. Richter, odvjetnik,

tužitelji,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju N. Görlitz i M. Windisch, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje odluke Parlamenta od 16. lipnja 2015.
kojom se tužiteljima odbija pristup njegovim zgradama,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (izvjestitelj) i I. Reine, suci,

tajnik: S. Bukšek Tomac, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. siječnja 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Na izborima od 25. svibnja 2014. Udo Voigt, tužitelj u predmetu registriranom u tajništvu Općeg suda pod brojem T-618/15, izabran je za zastupnika u Europskom parlamentu s liste njemačke stranke Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Od tada je zastupnik u Europskom parlamentu koji ne pripada nijednoj političkoj grupaciji.
- 2 Dana 22. ožujka 2015. u Sankt Peterburgu (Rusija) održan je politički forum pod nazivom „Ruski nacionalni forum” na koji je U. Voigta pozvala ruska stranka Rodina i na kojem su sudjelovala trojica tužitelja Andrej Petrov, Fedor Birjukov i Aleksander Sotničenko.
- 3 U nastavku toga foruma asistent U. Voigta elektroničkom je poštom od 3. lipnja 2015. obavijestio službu za medije Parlamenta o namjeri toga zastupnika da 16. lipnja 2015. organizira konferenciju za medije pod nazivom „Naše aktivnosti za izbjegavanje hladnog i toplog rata u Europi” (u daljnjem tekstu: konferencija za medije). Ta se konferencija za medije trebala održati u nazočnosti šest sudionika, odnosno U. Voigta, jednog grčkog zastupnika, dva bivša talijanska i britanska zastupnika kao i A. Petrova i F. Birjukova, koji su ruski državljani i članovi ruske stranke Rodina. Asistent U. Voigta u tu je svrhu zatražio da im se na raspolaganje stavi jedna od dvorana Parlamenta i infrastruktura za prevođenje.
- 4 Također u nastavku foruma pod nazivom „Ruski nacionalni forum” asistent U. Voigta je 9. lipnja 2015. zatražio od Glavne uprave za sigurnost Parlamenta, koja je odgovorna za akreditacije, izdavanje iskaznica za pristup za 21 osobu među kojima je bilo pet ruskih državljana, odnosno trojica tužitelja, E. N. i P. E., predviđenih za drugi događaj – radni sastanak pod nazivom „Susret o europskoj suradnji” koji je također bio planiran za 16. lipnja (u daljnjem tekstu: radni sastanak).
- 5 Istog dana, 9. lipnja 2015. Glavna uprava za sigurnost elektroničkom je poštom potvrdila primitak zahtjeva za akreditacije. Ta potvrda o primitku sadržavala je referentni broj koji je omogućavao preuzimanje iskaznica za pristup 16. lipnja 2015. te prilog kojim se potvrđuje da je događaj u skladu sa zahtjevima sigurnosti, ali i navodi da organizator nije izuzet od uobičajenog postupka autorizacije.
- 6 Također 9. lipnja 2015. služba za medije elektroničkom je poštom obavijestila asistenta U. Voigta da su joj politička tijela dala uputu da mu ne stavi na raspolaganje zahtijevanu opremu za konferenciju za medije (u daljnjem tekstu: poruka elektroničke pošte službe za medije). Ta je poruka elektroničke pošte upućivala na ograničenja pristupa koja je institucija uvela ruskim političarima i diplomatima te na opasnost da nazočnost A. Petrova i F. Birjukova izazove smetnje u aktivnosti institucije.
- 7 Dana 10. lipnja 2015. Parlament je usvojio Rezoluciju o stanju odnosa između Europske unije i Rusije [2015/2001 (INI)] (SL 2016., C 407, str. 35.; u daljnjem tekstu: Rezolucija od 10. lipnja 2015.), o kojoj se raspravljalo od 15. siječnja.
- 8 Dana 16. lipnja 2015. asistent U. Voigta preuzeo je iskaznice za pristup namijenjene njegovim uzvanicima na radnom sastanku. Međutim, tijekom jutra, Odjel za akreditacije Glavne uprave za sigurnost obavijestio je potonjeg elektroničkom poštom o tome da je, s obzirom na popis sudionika na tom sastanku i na temelju uputa Ureda predsjednika Parlamenta, odbijen pristup zgradama institucije petorici ruskih državljana, među kojima su i tužitelji (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Postupak i zahtjevi stranaka

- 9 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 10. kolovoza 2015. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak protiv Parlamenta i njegova predsjednika.
- 10 Rješenjem od 18. rujna 2015., Petrov i dr./Parlament i predsjednik Parlamenta (T-452/15, neobjavljeno, EU:T:2015:709), Opći sud je odbio tužbu u dijelu u kojem je usmjerena protiv predsjednika Parlamenta.
- 11 Dana 12. siječnja 2016. tužitelji su podnijeli repliku, a 25. veljače Parlament je podnio odgovor na repliku.
- 12 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
 - poništi pobijanu odluku;
 - naloži Parlamentu snošenje troškova.
- 13 Parlament od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbije tužbu kao neosnovanu;
 - naloži tužiteljima snošenje troškova.
- 14 Dopisom od 7. prosinca 2016. Opći sud je Parlamentu dostavio mjere upravljanja postupkom na koje je potonji odgovorio 21. prosinca 2016.

Pravo

Dopuštenost replike

- 15 U odgovoru na repliku Parlament je izrazio dvojbe što se tiče dopuštenosti replike jer navodno sadržava nekoherentna razmatranja i navode čija se povezanost s tužbenim razlozima iznesenima u tužbi pokazala nesigurnom.
- 16 U tom pogledu, na temelju članka 83. Poslovnika Općeg suda, tužba se može dopuniti replikom. Osim toga, iz točke 142. Praktičnih pravila za provedbu navedenog Poslovnika proizlazi da „s obzirom na to da su okvir i razlozi ili prigovori koji su srž spora već bili detaljno izloženi [...] u tužbi i odgovoru na tužbu, cilj replike [...] jest omogućiti tužitelju [...] da pojasn[i] svoje stajalište ili podrobnije razrad[i] svoju argumentaciju o nekom važnom pitanju i da odgovor[i] na nove elemente koji su se pojavili u odgovoru na tužbu [...]”.
- 17 U ovom slučaju, iako replika sadržava dvosmislenosti, ona pretežno odgovara gore navedenim ciljevima. Štoviše, čak i pod pretpostavkom da sadržava prigovore koji se mogu promatrati kao novi tužbeni razlozi, ta okolnost ne opravdava da se taj podnesak iz rasprava u cijelosti isključi kao nedopušten. Ta bi okolnost mogla samo dovesti u pitanje dopuštenost predmetnih prigovora, što je potrebno provjeriti u okviru ispitivanja svakog pojedinog tužbenog razloga.
- 18 Posljedično, treba smatrati da je replika dopuštena.

Meritum

Uvodne napomene

- 19 U svojoj tužbi tužitelji ističu dva tužbena razloga; prvi, koji se odnosi na „povredu ugovorâ” i drugi, koji se odnosi na zlouporabu ovlasti.
- 20 Na temelju članka 263. drugog stavka UFEU-a, s obzirom na članak 256. stavak 1. prvi podstavak istog ugovora, Opći sud je stvarno nadležan za odlučivanje o tužbama zbog povrede ugovorâ.
- 21 Članak 76. točka (d) Poslovnika propisuje međutim da tužba kojom se pokreće postupak mora sadržavati sažeti prikaz tužbenih razloga. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi se zajamčila pravna sigurnost i dobro sudovanje, osobito je potrebno da bitni pravni elementi, makar i u sažetom obliku, ali na smislen i razumljiv način proizlaze iz samog teksta tužbe (presuda od 29. rujna 2016., *Bach Flower Remedies/EUIPO – Durapharma (RESCUE)*, T-337/15, neobjavljena, EU:T:2016:578, t. 50. i 51.). Također, iako tužitelj ne mora izričito naznačiti specifično pravno pravilo na kojem se temelji njegov prigovor, njegova argumentacija mora biti dovoljno jasna kako bi protivna stranka i sud Unije mogli bez teškoća identificirati to pravilo (vidjeti, u tom smislu, presude od 10. svibnja 2006., *Galileo International Technology i dr./Komisija*, T-279/03, EU:T:2006:121, t. 47. i od 13. studenoga 2008., *SPM/Vijeće i Komisija*, T-128/05, neobjavljena, EU:T:2008:494, t. 65.).
- 22 Iz navedenih odredbi proizlazi da „povreda ugovorâ” predstavlja samo općenit slučaj za pokretanje postupka za poništenje o kojem Opći sud može odlučivati, ali da ne može predstavljati identifikaciju pravne osnove tužbenog razloga (vidjeti, u tom smislu, presudu od 27. studenoga 1997., *Tremblay i dr./Komisija*, T-224/95, EU:T:1997:187, t. 80. i 81.).
- 23 Stoga treba ispitati počiva li prvi tužbeni razlog na pravnoj osnovi koja je preciznija od samog pozivanja na „povredu ugovorâ”.
- 24 U ovom slučaju, iz sadržaja tužbe i sažetka koji joj je priložen i koji se može uzeti u obzir za njezino tumačenje (presude od 25. listopada 2007., *Komninou i dr./Komisija*, C-167/06 P, neobjavljena, EU:C:2007:633, t. 25. i 26. i od 12. travnja 2016., *CP/Parlament*, F-98/15, EU:F:2016:76, t. 16.) proizlazi da tužitelji svoj prvi tužbeni razlog zapravo temelje na povredi članka 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Preciznije, pozivaju se na diskriminaciju koja se temelji na njihovu etničkom podrijetlu kao i na povredu zabrane diskriminacije koja se temelji na državljanstvu.
- 25 U replici, tužitelji osim toga tvrde da su bili žrtve diskriminacije zbog svojih političkih stavova. Također ističu povredu općeg načela jednakosti s obzirom na to da se prema njima postupalo drukčije nego prema ostalim posjetiteljima i gostima u Parlamentu.
- 26 Konačno, i tužba i replika sadržavaju naznake neproporcionalne naravi pobijane odluke za koje je najprije potrebno utvrditi radi li se o samostalnom tužbenom razlogu ili ne.
- 27 U tom pogledu, i protivno onomu što predlaže Parlament, iako načelo proporcionalnosti postoji samostalno, ono može također biti sastavni dio načela jednakog postupanja i nediskriminacije. Tako je presuđeno da načela jednakog postupanja i nediskriminacije zahtijevaju da je razlika u postupanju opravdana ako je utemeljena na objektivnom i razumnom kriteriju odnosno ako se odnosi na legitimno prihvatljiv cilj i ako je ta razlika proporcionalna cilju koji se tim razlikovanjem želi postići (presude od 17. listopada 2013., *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, t. 77.; od 23. ožujka 1994., *Huet/Revizorski sud*, T-8/93, EU:T:1994:35, t. 45. i od 30. siječnja 2003., *C/Komisija*, T-307/00,

EU:T:2003:21, t. 49.). U odgovoru na pitanje koje je u tom pogledu postavljeno tijekom rasprave tužitelji su potvrdili da, u ovom slučaju, tvrdnja o neproporcionalnoj naravi pobijane odluke nije predstavljala poseban tužbeni razlog.

28 S obzirom na prethodno, treba ispitati:

– kao prvo, tužbeni razlog koji se odnosi na povredu članka 21. Povelje, u smislu je li pobijana odluka zahvaćena diskriminacijom koja se temelji na etničkom podrijetlu ili državljanstvu tužitelja;

– kao drugo, tužbeni razlog koji se odnosi, s jedne strane, na povredu članka 21. stavka 1. Povelje, u smislu je li pobijana odluka zahvaćena diskriminacijom zbog političkih stavova tužitelja i, s druge strane, na povredu općeg načela jednakosti;

– kao treće, tužbeni razlog koji se odnosi na zlouporabu ovlasti.

29 Nadalje, u odgovoru na pitanje Općeg suda tužitelji su iznijeli da su poznavali u bitnome prevladavajući politički kontekst u trenutku svojeg dolaska u Parlament te da im je U. Voigt objasnio pobijanu odluku. Tužitelji su usto u prilogu tužbe podnijeli presliku te odluke kao i poruke elektroničke pošte službe za medije kojom je asistent U. Voigta obaviješten da im oprema za konferenciju za medije neće biti stavljena na raspolaganje zbog ograničenja pristupa koje je institucija uvela za ruske političare i diplomate kao i zbog opasnosti da nazočnost A. Petrova i F. Birjukova izazove smetnje u aktivnostima institucije.

30 Tužbu treba ispitati s obzirom na prethodno navedeno.

Tužbeni razlog koji se odnosi na povredu članka 21. Povelje, u smislu da je pobijana odluka zahvaćena diskriminacijom koja se temelji na etničkom podrijetlu ili državljanstvu tužitelja

31 Tužitelji tvrde da nisu predstavljali nikakvu opasnost za normalno odvijanje rada Parlamenta ili za njegovu sigurnost. U izostanku objektivnog razloga, pobijana odluka je zahvaćena diskriminacijom koja se temelji na njihovu državljanstvu ili podrijetlu te posljedično povređuje članak 21. Povelje. Štoviše, pod pretpostavkom da su određeni ruski državljani stvarno predstavljali opasnost za dobro funkcioniranje Parlamenta, trebalo je biti dostatno ograničiti zabranu pristupa samo na njih.

32 Parlament smatra da je tužbeni razlog neutemeljen.

33 Prema članku 21. stavku 1. Povelje, zabranjena je svaka diskriminacija, među ostalim i ona na osnovi etničkog podrijetla. Prema stavku 2. istog članka, unutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje nijednu njihovu posebnu odredbu, svaka diskriminacija na temelju državljanstva također je zabranjena.

34 Budući da tužitelji ne razlikuju jasno dvije vrste diskriminacije na koje se pozivaju, treba podsjetiti da, kada se u tekstu općenitog opsega primjenjuju dva različita pojma, razlozi koherentnosti i pravne sigurnosti protive se tomu da se tim pojmovima pripiše isti opseg. Isto se *a fortiori* primjenjuje kada ti pojmovi imaju različit smisao u govornom jeziku (presude od 25. rujna 2013., Marques/Komisija, F-158/12, EU:F:2013:135, t. 28. i od 14. svibnja 2014., Cocco/Komisija, F-17/13, EU:F:2014:92, t. 33.).

35 Stoga, iako je državljanstvo pravna i politička veza između pojedinca i suverene države, pojam etničkog podrijetla proizlazi iz ideje da društvene skupine dijele osjećaj pripadnosti istoj naciji ili zajednici utemeljenoj na religiji, jeziku, kulturalnom i tradicijskom podrijetlu i životnoj sredini (vidjeti, u tom smislu, presudu od 16. srpnja 2015., CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, t. 46.).

- 36 Što se tiče zabrane diskriminacije na temelju etničkog podrijetla, Parlament je istaknuo da u Rusiji postoji više od 185 različitih etničkih skupina. Međutim, tužitelji, koji navode samo rusko državljanstvo, nisu naznačili da pripadaju posebnoj etničkoj skupini. *A fortiori*, nisu ni na koji način dokazali da je pobijana odluka donesena zbog pripadnosti točno određenoj etničkoj skupini.
- 37 Slijedi da tužitelji nisu dokazali da su ispunjeni uvjeti za primjenu članka 21. stavka 1. Povelje i da prema tome ne mogu tvrditi da su bili diskriminirani na temelju određenog etničkog podrijetla.
- 38 Što se tiče zabrane diskriminacije na temelju državljanstva, treba podsjetiti da, sukladno članku 6. stavku 1. trećem podstavku UFEU-a i članku 52. stavku 7. Povelje, Objašnjenja koja se na nju odnose (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) treba uzeti u obzir u pogledu njezina tumačenja.
- 39 Prema Objašnjenjima koja se odnose na Povelju, članak 21. stavak 2. Povelje „u skladu je s člankom 18. prvim stavkom [UFEU-a] i mora se primijeniti u skladu s tim člankom”. Stoviše, na temelju članka 52. stavka 2. Povelje, prava koja ona priznaje i kojima se bave odredbe u Ugovorima ostvaruju se u uvjetima i unutar granica koje potonji odrede. Slijedi da članak 21. stavak 2. Povelje treba shvaćati na način da ima isti opseg kao i članak 18. prvi stavak UFEU-a.
- 40 Članak 18. prvi stavak UFEU-a propisuje da je „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu, zabranjena [...] svaka diskriminacija na temelju državljanstva”. Ta se odredba nalazi u drugom dijelu toga ugovora pod naslovom „Nediskriminacija i građanstvo Unije”. Odnosi se na situacije koje ulaze u područje primjene prava Unije u kojima državljanin jedne države članice trpi diskriminirajuće postupanje u usporedbi s državljanima druge države članice samo na temelju svojeg državljanstva. Taj se članak, prema tome, ne primjenjuje u slučaju eventualne razlike u postupanju između državljanina država članica i državljanina trećih država (vidjeti, u tom smislu, presude od 4. lipnja 2009., Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 51. i 52. i od 7. travnja 2011., Francesco Guarnieri & Cie, C-291/09, EU:C:2011:217, t. 20.).
- 41 Stoga se tužitelji, koji su ruskog državljanstva, ne mogu pozivati na članak 21. stavak 2. Povelje.
- 42 S obzirom na prethodno, tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 21. Povelje zato što je pobijana odluka zahvaćena diskriminacijom koja se temelji na etničkom podrijetlu ili državljanstvu tužitelja treba odbiti. U svakom slučaju, što se tiče navodne neproporcionalne naravi pobijane odluke koja ne razlikuje ruske državljane prema opasnostima koje predstavljaju, upućuje se na točke 75. do 78. ove presude.

Tužbeni razlog koji se odnosi, s jedne strane, na povredu članka 21. stavka 1. Povelje, u smislu da je pobijana odluka zahvaćena diskriminacijom zbog političkih stavova tužitelja i, s druge strane, na povredu općeg načela jednakosti

- 43 U replici tužitelji osim toga tvrde da su bili predmet diskriminirajućeg postupanja zbog svojih političkih stavova. Također izlažu da „naposljetku, [pobijanu odluku] u svakom slučaju treba ocjenjivati s obzirom na opće načelo jednakosti”. Naime, zbog te odluke prema njima se postupalo drukčije nego prema ostalim posjetiteljima i gostima u Parlamentu. Tužitelji u bitnome iznose da je cilj pobijane odluke bio spriječiti izražavanje političkog stava u Parlamentu s kojime se ne slaže predsjednik institucije i koje je protivno Rezoluciji od 10. lipnja 2015.
- 44 Parlament osporava dopuštenost tih prigovora zato što se radi o tužbenim razlozima na koje se poziva prvi put, i zakašnjelo, u replici.

- 45 Tužitelji međutim tvrde da su tek prilikom čitanja odgovora na tužbu saznali za politički temelj diskriminacije koje su bili predmet.
- 46 U skladu s člankom 84. stavkom 1. Poslovnika, zabranjeno je iznošenje novih razloga tijekom postupka, osim ako se oni ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka. Međutim, tužbeni razlog koji predstavlja dopunu prije navedenog tužbenog razloga u tužbi, izravno ili neizravno, i koji je usko povezan s tim tužbenim razlogom treba proglasiti dopuštenim. Kako bi se mogao smatrati dopunom tužbenog razloga ili prethodno istaknutog prigovora, novi argument mora biti dovoljno usko povezan s tužbenim razlozima ili prigovorima koji su prvotno bili izloženi u tužbi, da bi ga se moglo smatrati posljedicom uobičajenog tijeka rasprave u okviru postupka pred sudom (vidjeti, u tom smislu, presudu od 16. studenoga 2011., *Groupe Gascogne/Komisija*, T-72/06, neobjavljenu, EU:T:2011:671, t. 23. i 27.).
- 47 Kao prvo, što se tiče zabrane svake diskriminacije na temelju političkog stava, ta se zabrana nalazi u članku 21. stavku 1. Povelje na koji su se tužitelji pozvali u okviru svojeg tužbenog razloga, u tužbi, koji se odnosi na „povredu Ugovorâ”. Međutim, tužitelji su u tužbi ograničili svoju argumentaciju na temelju te odredbe na navodnu povredu zabrane svake diskriminacije na temelju etničkog podrijetla. Osim toga, oslonili su se na diskriminaciju na temelju državljanstva pozivajući se na članak 21. stavak 2. Povelje. U aktu kojim se pokreće postupak ni u jednom trenutku nisu istaknuli povredu zabrane diskriminacije koja se temelji na njihovim političkim stavovima.
- 48 Činjenica da se tužitelji u tužbi nisu pozvali na takvu diskriminaciju u ovom slučaju ima posebno značenje. Naime, pobijana se odluka ne može izolirati od svojeg konteksta. Posebice, iz spisa predmeta proizlazi da su, prilikom podnošenja tužbe, tužitelji bili u posjedu poruke elektroničke pošte službe za medije kojom je Parlament odbio staviti na raspolaganje U. Voigtu opremu koja je potrebna za konferenciju za medije koja je također bila predviđena za 16. lipnja 2015. Međutim, to se odbijanje temelji na dva razloga. Kao prvo, poruka elektroničke pošte službe za medije podsjeća na ograničenja pristupa koje je institucija uvela, s jedne strane, ruskim diplomatima i, s druge strane, ruskim političarima, tj. članovima Gosudarstvenaje Dume Federal'nogo Sobranja Rossiskoï Federatsii (Državna дума Savezne skupštine Ruske Federacije) i Sovieta Federatsii Federal'nogo Sobranja Rossiskoï Federatsii (Vijeće Federacije i Savezna skupština Ruske Federacije), kao što proizlazi iz odgovora Parlamenta na mjere upravljanja postupkom iz točke 14. ove presude. Drugo, u istoj se poruci elektroničke pošte navodi opasnost da će nazočnost A. Petrova i F. Birjukova dovesti do smetnji u aktivnosti institucije. Štoviše, cilj pobijanih odluka bio je spriječiti tužiteljima pristup zgradama Parlamenta, političkog tijela, kako bi sudjelovali, na poziv zastupnika, na sastanku o političkoj temi, odnosno „europskoj suradnji”. Osim toga, prva dva tužitelja su nositelji važnih dužnosti u okviru političke stranke Rodina, dok je treći tužitelj predstavljen kao sveučilišni profesor međunarodnih odnosa. Štoviše, predmetni sastanak namijenjen je nastavku političkog foruma, odnosno „Ruskog nacionalnog foruma” na kojem su sudjelovala trojica tužitelja i koji je Parlament kritizirao u Rezoluciji od 10. lipnja 2015. Konačno, tijekom rasprave tužitelji su potvrdili da je cilj događaja od 16. lipnja 2015. na koje su bili pozvani bio omogućiti im da iznesu svoje političko mišljenje o „europskoj suradnji” kako bi, s jedne strane, o forumu pod nazivom „Ruski nacionalni forum” iznijeli objašnjenje protivno onome iz Rezolucije od 10. lipnja 2015. i, s druge strane, nastavili poslove koje su započeli. U tim okolnostima, tužitelj upoznat s političkim stvarima i uobičajeno savjestan morao je paziti na politički kontekst koji okružuje pobijanu odluku.
- 49 Također, treba zaključiti da pozivanje, u replici, na povredu zabrane diskriminacije koja se temelji na političkim stavovima tužitelja nije proširenje tužbenog razloga koji je naveden u tužbi koje je posljedica uobičajenog tijeka rasprave u okviru postupka pred sudom, već je novi tužbeni razlog. Posljedično, taj tužbeni razlog treba smatrati nedopuštenim s obzirom na to da se ne temelji na pravnim i činjeničnim pitanjima koja su istaknuta tijekom postupka.

- 50 Drugo, što se tiče argumenta, također iznesenog u replici, povrede općeg načela jednakosti, treba primijetiti da, u okviru tužbenog razloga koji se odnosi na zlouporabu ovlasti, tužitelji u svojoj tužbi osobito ističu da je pobijana odluka bila „potpuno arbitrarna i dijametralno suprotna zabrani diskriminacije iz primarnog prava”. Međutim, taj navod upućuje na „prethodno iznesene razloge” odnosno na zbivanja koja se odnose na navodnu diskriminaciju na temelju državljanstva ili etničkog podrijetla. Ni u jednom trenutku tužitelji se nisu, prilikom podnošenja tužbe, pozvali na, kao takvu, povredu općeg načela jednakosti s obzirom na postupanje prema svim ostalim posjetiteljima i gostima Parlamenta.
- 51 Prema tome, iako su tužitelji željeli proširiti, u replici, opseg svojeg prvog tužbenog razloga izvan opsega prigovora ograničenih na povredu zabrane svake diskriminacije na temelju državljanstva ili njihova etničkog podrijetla pozivajući se na općenit način na opće načelo jednakosti u pogledu postupanja prema ostalim posjetiteljima i gostima Parlamenta, tužbeni razlog koji se odnosi na povredu toga načela treba promatrati kao novi tužbeni razlog koji nije posljedica uobičajenog tijeka rasprave pred sudom. U toj mjeri, i s obzirom na to da se ne temelji na pravnim i činjeničnim elementima koji su otkriveni tijekom postupka, taj tužbeni razlog treba također smatrati nedopuštenim.
- 52 Nesporno je da je, kako bi sačuvao svoja prava obrane, Parlament predvidio, u odgovoru na tužbu i podredno, mogućnost da Opći sud prekvalificira tužbeni razlog zabrane svake diskriminacije utemeljene na državljanstvu ili etničkom podrijetlu u tužbeni razlog zbog povrede općeg načela jednakosti. Međutim, ta okolnost nije dovoljna kako bi se smatralo da su elementi koji opravdavaju da se to načelo iznese u replici izneseni tek tijekom postupka. U pogledu konteksta na koji se podsjeća u točki 48. ove presude, taj argument u obranu Parlamenta tužiteljima nije otkrio razloge za pobijanu odluku koje su oni dotad mogli legitimno ne poznavati.
- 53 Važno je dodati da je članak 21. Povelje, koji služi kao osnova tužbenog razloga zabrane diskriminacije na temelju državljanstva ili etničkog podrijetla, poseban izričaj načela jednakog postupanja (vidjeti, u tom smislu, presudu od 29. travnja 2015., Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, t. 48.) te da su to načelo i načelo zabrane svake diskriminacije dva naziva istog općeg načela prava, koje zabranjuje, s jedne strane, različito postupanje u istovjetnim situacijama i, s druge strane, istovjetno postupanje u različitim situacijama, osim ako je takvo postupanje opravdano objektivnim razlozima (presuda od 27. siječnja 2005., Europe Chemi-Con (Deutschland)/Vijeće, C-422/02 P, EU:C:2005:56, t. 33.).
- 54 Također, budući da, s obzirom na tu sudsku praksu, pozivanje na opće načelo jednakosti u replici treba smatrati izrazom, pod drugom terminologijom, tužbenog razloga koji se odnosi na zabranu svake diskriminacije na temelju državljanstva ili etničkog podrijetla, predmetni prigovor treba odbiti kao neosnovan, na temelju razloga koji su već izneseni u točki 33. i sljedećima ove presude.
- 55 U svakom slučaju, tužbeni razlog koji se, s jedne strane, odnosi na povredu članka 21. stavka 1. Povelje jer je pobijana odluka zahvaćena diskriminacijom zbog političkih stavova tužitelja i, s druge strane, na povredu općeg načela jednakosti neosnovan je s obzirom na to da iz točaka 63. do 78. u nastavku proizlazi da se pobijana odluka temelji na objektivnom i razumnom razlogu, koji se odnosi na legitimno prihvatljiv cilj i proporcionalna je cilju koji se želi postići.

Tužbeni razlog koji se temelji na zlouporabi ovlasti

- 56 Tužitelji tvrde da je pobijana odluka zahvaćena zlouporabom ovlasti, što Parlament osporava.
- 57 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam zlouporabe ovlasti ima točno određen opseg koji se sastoji od uporabe ovlasti upravnih tijela u svrhu različitu od one koja im je određena. Zlouporaba ovlasti u odnosu na neku odluku postoji samo ako je na temelju objektivnih, relevantnih i sukladnih dokaza razvidno da je donesena radi ostvarenja ciljeva različitih od navedenih. U tom pogledu, nije dovoljno

pozvati se na određene činjenice u prilog svojim navodima, valja podnijeti dokaze koji su dovoljno precizni, objektivni i sukladni na način da potvrđuju njihovu točnost ili barem njihovu vjerojatnost. Izostane li to, materijalna točnost tvrdnji dotične institucije ne može biti preispitana. Stoga se opća ocjena indicija o zlorabi ovlasti ne može zasnivati na pukim tvrdnjama ili indicijama koje su nedovoljno precizne, neobjektivne ili irelevantne (vidjeti rješenje od 19. prosinca 2013., da Silva Tenreiro/Komisija, T-32/13 P, EU:T:2013:721, t. 31. do 33. i navedenu sudsku praksu).

- 58 Kao prvo, tužitelji tvrde da je „iz prethodno iznesenih razloga” pobijana odluka zahvaćena zlouporabom ovlasti jer je „potpuno arbitrarna i dijametralno suprotna zabrani diskriminacije”.
- 59 Međutim, budući da se tužitelji temelje na navodnim nezakonitostima iznesenima u tužbenim razlozima koji se odnose na „povredu Ugovorâ”, treba podsjetiti da se, s obzirom na to da su ti razlozi već odbijeni u ovoj presudi, to upućivanje ne može prihvatiti.
- 60 Kao drugo, tužitelji priznaju da sigurnost i pravilno funkcioniranje Parlamenta predstavljaju legitimno prihvatljive ciljeve koji mogu opravdati odluku kojom se trećim osobama odbija pristup zgradama institucije. Nasuprot tomu, oni osporavaju da su to bili ciljevi kojima je pobijana odluka stvarno težila.
- 61 Tužitelji tvrde, naime, da oni nisu predstavljali opasnost za sigurnost i pravilno funkcioniranje Parlamenta. Iako se radi o mjestu političke rasprave, cilj pobijane odluke bio je da ih se zadrži podalje zbog njihovih političkih uvjerenja i stranačke pripadnosti koja nije prihvatljiva većini zastupnika.
- 62 Treba primijetiti da tim argumentom tužitelji namjeravaju izvesti dokaz zlouporabe ovlasti iz netočnosti razloga za pobijanu odluku.
- 63 U tom pogledu, treba istaknuti da iz točke 48. ove presude proizlazi da je, iako tužitelji nisu bili članovi Državne dume Savezne skupštine Ruske Federacije ili Vijeća Federacije Savezne skupštine Ruske Federacije, pobijana odluka bila motivirana činjenicom da bi njihova nazočnost mogla narušiti red i sigurnost institucije kao i njezino dobro funkcioniranje u općem kontekstu okolnosti koje su dovele do navedenog ograničenja pristupa.
- 64 Preciznije, Parlament ističe, s obzirom na Rezoluciju od 10. lipnja 2015., posebni kontekst političkih odnosa između Ruske Federacije i Unije u trenutku nastanka činjenica. Tako se referirao i na situaciju u Ukrajini te na to da je Ruska Federacija objavila crnu listu s imenima sadašnjih i bivših zastupnika Parlamenta i dužnosnika Unije koja ju je navela na ograničavanje pristupa ruskim političarima i diplomatima njegovoj infrastrukturi.
- 65 S obzirom na posebni kontekst koji je u to vrijeme obilježavao političke odnose između Ruske Federacije i Unije, s jedne strane, i intenziviranje, prema Parlamentu, odnosa između europskih stranaka koje se kvalificiraju kao populističke i ruskih snaga opisanih kao nacionalističke, s druge strane, Parlament je istaknuo da su tužitelji sudjelovali u forumu pod nazivom „Ruski nacionalni forum” koji je skupština vrlo često strogo osuđivala. Parlament je također istaknuo da su prva dva tužitelja bila aktivni članovi ruske stranke koju se smatra nacionalističkom. Dodao je i da su trojica tužitelja bila u konačnici protagonisti pozvani da, s jedne strane, u okviru institucije iznesu stav koji je različit od onoga iz Rezolucije od 10. lipnja 2015. o forumu pod nazivom „Ruski nacionalni forum” i, s druge strane, da nastave poslove koje su započeli tijekom toga foruma, što su tužitelji i potvrdili tijekom rasprave (vidjeti točku 48. ove presude).
- 66 Tužitelji međutim primjećuju da se „pravo gospodara kuće” predsjednika Parlamenta, na koje se Parlament poziva, ne može koristiti da bi se spriječili sastanci čija je tema protivna većini jer su parlamenti upravo mjesta političkih rasprava.

- 67 Međutim, članak 22. Poslovnika Parlamenta povjerava predsjedniku institucije ovlast koja je potrebna za opću sigurnost u zgradama Parlamenta kako bi spriječio i prekinuo svaku smetnju dobrom odvijanju parlamentarnih aktivnosti kao i radi zaštite dostojanstva institucije. Štoviše, Parlament s razlogom tvrdi da u svojim prostorima ne mora promovirati političke aktivnosti stranaka iz trećih zemalja. Tužitelji su se s time složili u svojim podnescima. Prema tome, Parlament nije bio obavezan primiti članove ili simpatizere takve političke stranke kako bi oni mogli iznijeti svoje stavove u njegovim zgradama. Općenitije, iz članka 14. UFEU-a proizlazi da je pravo sudjelovanja u zakonodavnim, proračunskim, savjetodavnim funkcijama i funkcijama političkog nadzora u okružju Parlamenta rezervirano za predstavnike građana Unije izabrane slobodnim i tajnim glasovanjem na općim i neposrednim izborima, dok posebne odredbe, kao što su članak 15. stavak 6. točka (d) UFEU-a i članak 230. prvi stavak UFEU-a, na specifičan način jamče prava predsjednika Europskog vijeća i Europske komisije da ih se u Parlamentu sasluša. Štoviše, iako članak 115. Poslovnika Parlamenta propisuje da su rasprave javne i da su sjednice odbora u pravilu otvorene za javnost, članak 157. navedenog poslovnika precizira da posjetitelji kojima je dopušten pristup galerijama moraju sjediti u tišini. Također, tekstovi Ugovorâ i akti usvojeni za njihovu provedbu kao i potreba jamčenja slobodnog izvršavanja ovlasti povjerenih Parlamentu imaju za posljedicu da on nije mjesto gdje bi cjelokupna javnost imala u potpunosti pravo izražavati svoje stavove.
- 68 Tužitelji također tvrde da Parlament ima obvezu ne sprječavati rad zastupnika, među kojima je i U. Voigt. Međutim, taj argument u ovom slučaju nije relevantan s obzirom na to da tužitelji nemaju osobni i izravni interes na koji bi se mogli pozvati. U odgovoru na pitanje Općeg suda oni su tijekom rasprave potvrdili da taj navod ne predstavlja sam po sebi poseban prigovor.
- 69 Tužitelji također ističu da su im iskaznice za pristup bile dostavljene na njihovo ime, zbog čega je U. Voigt vjerovao da se, u izostanku konferencije za medije, radni sastanak mogao održati u zgradama institucije uz njihovo sudjelovanje. Izdavanje tih iskaznica dokazuje da tužitelji nisu predstavljali posebnu opasnost, dok promjena stava Parlamenta pokazuje zlostavljajuću narav pobijane odluke.
- 70 Međutim, iako je točno da je Parlament potvrdio primitak zahtjeva za akreditacije za radni sastanak porukom elektroničke pošte Glavne uprave za sigurnost od 9. lipnja 2015. i da je ta poruka elektroničke pošte sadržavala referentni broj koji je omogućavao preuzimanje iskaznica namijenjenih tužiteljima, treba podsjetiti da je tu poruku elektroničke pošte uputila Glavna uprava za sigurnost, dok se odluka kojom se tužiteljima odbija pristup zgradama temelji na političkom kontekstu koji prelazi ovlasti administrativnih službi Parlamenta i donosi ju samo politička razina institucije. Štoviše, poruka elektroničke pošte Glavne uprave za sigurnost od 9. lipnja 2015. sadržava prilog u kojem se navodi da organizator događaja nije izuzet od uobičajenog postupka autorizacije koji je na snazi u instituciji. Stoga, očito proturječje koje proizlazi iz izdavanja referentnog broja koji omogućuje preuzimanje iskaznica za pristup i odbijanja da se tužiteljima dopusti da konačno i uđu u Parlament objašnjavaju različite uloge administrativnih službi i političkih razina. Posljedično, ne može se tvrditi da je Parlament, u čistom duhu zlostavljanja, stvorio uvjerenje da će se sporni sastanak održati u njegovim prostorijama.
- 71 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, s obzirom na to da donošenje mjera kao što je odbijanje ulaska u Parlament osobama kako bi se spriječila svaka smetnja u radu pretpostavlja procjenu buduće opasnosti na temelju raspoloživih podataka što nužno znači marginu neizvjesnosti, nije razvidno da cilj osiguravanja sigurnosti i dobrog funkcioniranja Parlamenta nije bio u razumnoj vezi s razlozima koje je Parlament naveo.
- 72 Konačno, tužitelji tvrde da pronalaze naznaku zlouporabe ovlasti u činjenici da se pobijanom odlukom, u svakom slučaju, prekoračuje ono što je nužno. Oni tako primjećuju da predsjednik Parlamenta ima na raspolaganju službu sigurnosti koja može onemogućiti sve oblike provokacija. Štoviše, činjenica da se pobijana odluka odnosila na sve pozvane ruske državljane, dok su prema poruci elektroničke pošte službe za medije samo prva dva tužitelja predstavljala opasnost za sigurnost i pravilno funkcioniranje institucije, dokazuje da je pobijana odluka predstavljala određenu vrstu „kolektivne sankcije”.

- 73 Međutim, treba podsjetiti da tužitelji nisu dokazali, a niti tvrde, da sve osobe imaju bezuvjetan pristup infrastrukturi Parlamenta u svrhu političke promidžbe ili kako bi raspravljale o političkoj orijentaciji skupštine. Naprotiv, kao što je izloženo u točki 67. ove presude, Parlament je iznio, a da to nitko nije osporio, da pravo Unije ne daje javnosti u potpunosti mogućnost pristupa njegovim zgradama i njihova korištenja kako bi izrazila svoje stavove.
- 74 U tim okolnostima, činjenica da je predsjednik Parlamenta spriječio tužitelje da uđu u zgrade institucije kako bi izrazili svoje stavove prilikom političkog sastanka umjesto da se oslanja na sposobnost službi sigurnosti ne može se u međunarodnom kontekstu na koji se podsjeća u točkama 64. i 65. ove presude smatrati naznakom zlouporabe ovlasti. Tim više stoga jer je Parlament potvrdio tijekom rasprave da je, s obzirom na to da je pobijana odluka bila povezana s predmetnim kontekstom, ona bila samo privremene naravi.
- 75 Tužitelji se nadalje ne mogu pozivati na to da je pobijana odluka donesena protiv „cijele skupine ruskih posjetitelja”, odnosno i protiv E. N. i P. E., kako bi dokazali da ona u stvarnosti predstavlja kolektivnu i neproporcionalnu sankciju. Naime, odbijanje dozvole ulaska u Parlament tim dvjema osobama objašnjeno je činjenicom da se radi o pratnji, odnosno o supruzi drugog tužitelja i prevoditelju, kao što to proizlazi iz diskusije na raspravi.
- 76 Konačno, tužitelji također uzaludno osporavaju kolektivnu narav pobijane odluke temeljeći se na činjenici da iz poruke elektroničke pošte službe za medije *a contrario* proizlazi da za sam Parlament treći tužitelj, A. Sotničenko, ne predstavlja posebnu opasnost.
- 77 Ne može se međutim izvesti argument iz okolnosti da je u poruci elektroničke pošte službe za medije kojom se U. Voigtu odbija stavljanje na raspolaganje dvorane za organiziranje konferencije za medije Parlament smatrao da nazočnost prve dvojice tužitelja stvara opasnost za dobro funkcioniranje institucije bez navođenja slučaja A. Sotničenka. Naime, iz poruke elektroničke pošte koju je 3. lipnja 2015. uputio asistent U. Voigta službi za medije Parlamenta povodom organizacije te konferencije proizlazi da dotični nije ni trebao sudjelovati na njoj.
- 78 Osim toga, Parlament je iznio da je A. Sotničenko sudjelovao na forumu pod nazivom „Ruski nacionalni forum” kao i prva dva tužitelja, što nije osporeno, i da to sudjelovanje opravdava odbijanje pristupa zgradama institucije radi sudjelovanja na radnom sastanku u kontekstu opisanom u točkama 64. i 65. ove presude.
- 79 Iz prethodno navedenog proizlazi da tužitelji nisu pružili dovoljno precizne, objektivne i podudarne dokaze koji bi naveli na mišljenje da sigurnost i pravilno funkcioniranje Parlamenta nisu bili cilj kojem je njegov predsjednik stvarno težio kada je donio pobijanu odluku. Također je potrebno odbiti tužbeni razlog koji se odnosi na zlouporabu ovlasti.
- 80 Budući da nijedan tužbeni razlog nije osnovan, tužbu je potrebno odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 81 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 82 Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, a Parlament je postavio odgovarajući zahtjev, tužiteljima valja naložiti snošenje svih troškova.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Andreju Petrovu, Fedoru Birjukovu i Aleksandru Sotničenku nalaže se snošenje, osim vlastitih, i troškova Europskog parlamenta.**

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 20. studenoga 2017.

Potpisi