



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 20. novembra 2017\*

„Poslanec Evropskega parlamenta – Zavrnitev vstopa v zgradbe Parlamenta – Državljan tretje države – Člen 21 Listine o temeljnih pravicah – Diskriminacija na podlagi etničnega porekla – Diskriminacija na podlagi državljanstva – Dopustnost tožbenega razloga – Diskriminacija na podlagi političnega mnenja – Enako obravnavanje – Zloraba pooblastil“

V zadevi T-452/15,

**Andrei Petrov**, stanujoč v Sankt Peterburgu (Rusija),

**Fedor Biryukov**, stanujoč v Moskvi (Rusija),

**Alexander Sotnichenko**, stanujoč v Sankt Peterburgu,

ki jih zastopa P. Richter, odvetnik,

tožeče stranke,

proti

**Evropskemu parlamentu**, ki ga zastopata N. Görnitz in M. Windisch, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti sklepa Parlamenta z dne 16. junija 2015, s katero je bil tožečim strankam zavrjen vstop v prostore Parlamenta,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi H. Kanninen, predsednik, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (poročevalec), sodnik, in I. Reine, sodnica,

sodna tajnica: S. Bukšek Tomac, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 24. januarja 2017

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: nemščina.

## Sodbo

### Dejansko stanje

- 1 Udo Voigt – tožeča stranka v zadevi, ki je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vpisana pod številko T-618/15 – je bil na volitvah 25. maja 2014 izvoljen za poslanca Evropskega parlamenta na listi nemške stranke Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Od takrat v Parlamentu deluje kot poslanec, ki ne pripada nobeni politični skupini.
- 2 V Sankt Peterburgu (Rusija) je 22. marca 2015 potekalo politično srečanje z naslovom „Ruski nacionalni forum“, na katero je U. Voigta povabila ruska stranka Rodina in katerega so se udeležile tri tožeče stranke, Andrei Petrov, Fedor Biryukov in Alexander Sotnichenko.
- 3 V nadaljevanju tega srečanja je pomočnik U. Voigta z elektronskim sporočilom z dne 3. junija 2015 tiskovno službo Parlamenta obvestil o nameri poslanca, da 16. junija 2015 organizira tiskovno konferenco z naslovom „Naša prizadevanja za preprečitev hladne in vroče vojne v Evropi“ (v nadaljevanju: tiskovna konferenca). Ta tiskovna konferenca bi morala potekati ob prisotnosti šestih udeležencev, in sicer U. Voigta, grškega poslanca, nekdanjega italijanskega in nekdanjega britanskega poslanca ter A. Petrova in F. Biryukova, ki sta oba ruska državljana in člana ruske stranke Rodina. Pomočnik U. Voigta je zaprosil, da se U. Voigtu za to zagotovi uporaba dvorane Parlamenta in tehnična oprema za tolmačenje.
- 4 Pomočnik U. Voigta je še zmeraj v okviru srečanja z naslovom „Ruski nacionalni forum“ 9. junija 2015 pri Generalnem direktoratu (GD) Parlamenta za varnost, ki je odgovoren za področje akreditacij, zaprosil za izdajo izkaznic za vstop za 21 oseb – med katerimi je bilo pet ruskih državljanov, in sicer tri tožeče stranke ter E. N. in P. E. – v pričakovanju novega dogodka, to je delovnega sestanka z naslovom „Srečanje na temo evropskega sodelovanja“, ki je bil prav tako načrtovan za 16. junij 2015 (v nadaljevanju: delovni sestanek).
- 5 GD za varnost je 9. junija 2015 z elektronskim sporočilom potrdil prejem prošnje za akreditacijo. To potrdilo o prejemu je vsebovalo sklicno številko, ki je omogočala dvig izkaznic za vstop 16. junija 2015, v prilogi k potrdilu pa je bilo poleg potrditve, da je dogodek skladen z zahtevami s področja varnosti, izrecno navedeno, da organizator ni izvzet iz običajnega postopka avtorizacije.
- 6 Tiskovna služba je 9. junija 2015 z elektronskim sporočilom pomočnika U. Voigta obvestila, da so ji njeni politični organi dali navodila, da U. Voigtu ne omogoči uporabe zahtevane opreme za tiskovno konferenco (v nadaljevanju: dopis tiskovne službe). V tem elektronskem sporočilu se je sklicevalo na omejitve vstopa, ki jih institucija nalaga ruskim politikom in diplomatom, ter na nevarnost, da bo prisotnost A. Petrova in F. Biryukova zmotila dejavnosti institucije.
- 7 Parlament je 10. junija 2015 sprejel Resolucijo o stanju odnosov med EU in Rusijo (2015/2001(INI)) (UL 2016, C 407, str. 35, v nadaljevanju: resolucija z dne 10. junija 2015), ki je bila v obravnavi od 15. januarja 2015.
- 8 Pomočnik U. Voigta je 16. junija 2015 dvignil izkaznice za vstop, namenjene osebam, ki jih je U. Voigt povabil na delovni sestanek. Vendar pa je dopoldne oddelek za akreditacije, ki je del GD za varnost, U. Voigta z elektronskim sporočilom obvestil, da je – glede na seznam udeležencev tega sestanka in na podlagi navodil iz kabineta predsednika Parlamenta – petim ruskim državljanom, med katerimi so tožeče stranke, vstop v prostore institucije zavržen (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

## **Postopek in predlogi strank**

- 9 Tožeče stranke so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 10. avgusta 2015 proti Parlamentu in njegovemu predsedniku vložile to tožbo.
- 10 Splošno sodišče je s sklepom z dne 18. septembra 2015, Petrov in drugi/Parlament in predsednik Parlamenta (T-452/15, neobjavljen, EU:T:2015:709), tožbo v delu, ki je zadeval predsednika Parlamenta, zavrnilo.
- 11 Tožeče stranke so 12. januarja 2016 vložile repliko, Parlament pa je 25. februarja 2015 vložil dupliko.
- 12 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:
  - izpodbijani sklep razglasi za ničen in
  - Parlamentu naloži plačilo stroškov.
- 13 Parlament Splošnemu sodišču predlaga, naj:
  - tožbo zavrne kot neutemeljeno in
  - tožečim strankam naloži plačilo stroškov.
- 14 Splošno sodišče je z dopisom z dne 7. decembra 2016 Parlamentu sporočilo ukrepe procesnega vodstva, na katere je ta odgovoril 21. decembra 2016.

## **Pravo**

### ***Dopustnost replike***

- 15 Parlament je v dupliki izrazil dvome o dopustnosti replike, in sicer ker naj bi bili v njej premisleki in trditve, ki niso povsem dosledni in katerih povezava s tožbenimi razlogi naj bi bila nejasna.
- 16 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se v skladu s členom 83 Poslovnika Splošnega sodišča tožba lahko dopolni z repliko. Poleg tega iz točke 142 praktičnih določb za izvajanje navedenega poslovnika izhaja, da „[k]er so bili okvir in razlogi ali očitki, ki so jedro spora, že temeljito predstavljeni [...] v tožbi [...], je namen replike [...] tožeči [...] stranki omogočiti, da natančneje [pojasni] svoje stališče ali podrobneje [predstavi] svojo utemeljitev v zvezi s pomembnim vprašanjem in [odgovori] na nove okoliščine, navedene v odgovoru na tožbo“.
- 17 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da čeprav so v repliki dvoumnosti, ta kljub vsemu – gledano v celoti – izpolnjuje zgoraj navedene zahteve. Poleg tega tudi ob predpostavki, da replika vsebuje očitke, ki bi jih bilo mogoče šteti za nove tožbene razloge, ta okoliščina ne bi upravičevala tega, da bi se ta vloga v celoti izvzela iz razprave. Ta okoliščina bi lahko zgolj omajala dopustnost zadevnih očitkov, kar bo treba preveriti ob preizkusu vsakega zadevnega tožbenega razloga.
- 18 Zato je treba repliko šteti za dopustno.

## *Vsebinska presoja*

### *Uvodne ugotovitve*

- 19 Tožeče stranke v tožbi podajajo dva tožbenega razloga, od katerih se s prvim zatrjuje „kršitev Pogodb“, z drugim pa zloraba pooblastil.
- 20 Na podlagi člena 263, drugi odstavek, PDEU v povezavi s členom 256(1), prvi pododstavek, iste pogodbe je Splošno sodišče dejansko pristojno za odločanje o tožbah zaradi kršitve Pogodb.
- 21 Člen 76(d) Poslovnika pa določa, da mora začetna vloga vsebovati povzetek zatrjevanih tožbenih razlogov. V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo biti za zagotovitev pravne varnosti in učinkovitega izvajanja sodne oblasti med drugim bistveni pravni elementi vsaj povzeti, pri čemer morajo biti pregledno in razumljivo razvidni iz besedila tožbe (sodba z dne 29. septembra 2016, *Bach Flower Remedies/EUIPO – Durapharma (RESCUE)*, T-337/15, neobjavljena, EU:T:2016:578, točki 50 in 51). Poleg tega, tožeči stranki sicer ni treba izrecno navesti posameznega pravnega pravila, na katero je oprla očitek, vendar to velja le, če je njena utemeljitev dovolj jasna, da lahko nasprotna stranka in sodišče Unije brez težav ugotovita, za katero pravilo gre (glej v tem smislu sodbi z dne 10. maja 2006, *Galileo International Technology in drugi/Komisija*, T-279/03, EU:T:2006:121, točka 47, in z dne 13. novembra 2008, *SPM/Svet in Komisija*, T-128/05, neobjavljena, EU:T:2008:494, točka 65).
- 22 Iz zgoraj navedenih določb izhaja, da „kršitev Pogodb“ pomeni le splošni primer začetka postopka na podlagi ničnostne tožbe, o kateri odloča Splošno sodišče, ne more pa pomeniti opredelitve pravne podlage tožbenega razloga (glej v tem smislu sodbo z dne 27. novembra 1997, *Tremblay in drugi/Komisija*, T-224/95, EU:T:1997:187, točki 80 in 81).
- 23 Zato je treba preučiti, ali prvi tožbeni razlog temelji na bolj natančni pravni podlagi od zgolj zatrjevanja „kršitve Pogodb“.
- 24 V obravnavani zadevi iz vsebine tožbe in njej priloženega povzetka, ki se lahko upošteva pri razlagi te tožbe (sodbi z dne 25. oktobra 2007, *Komninou in drugi/Komisija*, C-167/06 P, neobjavljena, EU:C:2007:633, točki 25 in 26, in z dne 12. aprila 2016, *CP/Parlament*, F-98/15, EU:F:2016:76, točka 16), izhaja, da tožeče stranke prvi tožbeni razlog dejansko opirajo na kršitev člena 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Natančneje, z njim zatrjujejo diskriminacijo na podlagi njihovega etničnega porekla in kršitev prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva.
- 25 Tožeče stranke v repliki poleg tega zatrjujejo, da so bile žrtve diskriminacije na podlagi svojega političnega mnenja. V njej prav tako zatrjujejo kršitev splošnega načela enakosti, ker naj bi bile obravnavane drugače kot drugi obiskovalci in gostje Parlamenta.
- 26 Nazadnje, tako v tožbi kot v repliki se namiguje na nesorazmernost izpodbijanega sklepa, glede česar je treba uvodoma ugotoviti, ali gre za samostojen tožbeni razlog.
- 27 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da – v nasprotju s trditvami Parlamenta – čeprav načelo sorazmernosti obstaja samostojno, pa je lahko tudi sestavni del načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije. Tako je bilo presojeno, da načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije terjata, da je različno obravnavanje utemeljeno z objektivnim in razumnim merilom, torej da je povezano z zakonito dopustnim ciljem in da je ta različnost sorazmerna s ciljem, ki se z zadevnim obravnavanjem želi doseči (sodbe z dne 17. oktobra 2013, *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, točka 77; z dne 23. marca 1994, *Huet/Računsko sodišče*, T-8/93, EU:T:1994:35, točka 45, in z dne

30. januarja 2003, C/Komisija, T-307/00, EU:T:2003:21, točka 49). Ko so bile tožeče stranke glede tega zaslišane na obravnavi, so potrdile, da trditev o nesorazmernosti izpodbijanega sklepa ni bila ločen tožbeni razlog.

28 Glede na zgoraj navedeno je treba preučiti:

– prvič, tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje kršitev člena 21 Listine, ker naj bi bila z izpodbijanim sklepom podana diskriminacija na podlagi etničnega porekla oziroma državljanstva tožečih strank;

– drugič, tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje po eni strani kršitev člena 21(1) Listine, ker naj bi bila z izpodbijanim sklepom podana diskriminacija na podlagi političnega mnenja tožečih strank, in po drugi strani kršitev splošnega načela enakosti, ter

– tretjič, tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje zloraba pooblastil.

29 Poleg tega so tožeče stranke v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča navedle, da so v bistvu poznale politični okvir, ki je obstajal v času njihovega prihoda v Parlament, in da jim je U. Voigt pojasnil izpodbijani sklep. Tožeče stranke so tožbi priložile tudi kopijo tega sklepa in elektronsko sporočilo tiskovne službe, s katerim je bil pomočnik U. Voigta seznanjen, da U. Voigtu uporaba zahtevane opreme za tiskovno konferenco ne bo omogočena zaradi omejitev vstopa, ki jih institucija nalaga ruskim politikom in diplomatom, in zaradi nevarnosti, da bo prisotnost A. Petrova in F. Biryukova zmotila dejavnosti institucije.

30 Tožbo je treba preučiti ob upoštevanju vsega zgoraj navedenega.

*Tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje kršitev člena 21 Listine, ker naj bi bila z izpodbijanim sklepom podana diskriminacija na podlagi etničnega porekla oziroma državljanstva tožečih strank*

31 Tožeče stranke trdijo, da niso pomenile nobene nevarnosti za običajen potek dela Parlamenta ali za njegovo varnost. Ob odsotnosti objektivnega razloga naj bi bila z izpodbijanim sklepom podana diskriminacija na podlagi njihovega državljanstva oziroma njihovega etničnega porekla in naj bi zato ta sklep kršil člen 21 Listine. Poleg tega bi ob predpostavki, da naj bi nekateri ruski državljani dejansko pomenili nevarnost za dobro delovanje Parlamenta, zadoščalo, da se prepoved vstopa omeji le na te osebe.

32 Parlament meni, da tožbeni razlog ni utemeljen.

33 Na podlagi člena 21(1) Listine je prepovedana vsakršna diskriminacija, med drugim na podlagi etničnega porekla. V skladu z odstavkom 2 tega člena je brez poseganja v posebne določbe Pogodb na njunem področju uporabe prepovedana vsakršna diskriminacija na podlagi državljanstva.

34 Ker tožeče stranke ne razlikujejo jasno obeh vrst diskriminacije, ki ju zatrjujejo, je treba opozoriti, da kadar sta v splošnem besedilu uporabljena različna izraza, razlogi, povezani z doslednostjo in pravno varnostjo, nasprotujejo temu, da se izrazoma dodeli isti obseg. To *a fortiori* velja – tako kot v obravnavani zadevi – kadar ta izraza v pogovornem jeziku pokrivata različna pomena (sodbi z dne 25. septembra 2013, Marques/Komisija, F-158/12, EU:F:2013:135, točka 28, in z dne 14. maja 2014, Cocco/Komisija, F-17/13, EU:F:2014:92, točka 33).

35 Tako – medtem ko je državljanstvo pravna in politična vez, ki obstaja med posameznikom in suvereno državo – pojem etničnega porekla izhaja iz ideje, da so za družbene skupine značilni občutki pripadnosti istemu narodu ali skupna vera, jezik, kulturno in tradicionalno poreklo ter življenjsko okolje (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, točka 46).

- 36 Glede prepovedi diskriminacije na podlagi etničnega porekla je treba ugotoviti, da je Parlament zatrjeval, da je v Rusiji več kot 185 različnih etničnih skupin. Vendar pa tožeče stranke, ki se sklicujejo le na svoje rusko državljanstvo, ne navajajo, da bi pripadale kakšni posebni etnični skupini. *A fortiori* niso nikakor dokazale, da naj bi bil izpodbijani sklep sprejet zaradi njihovega določenega etničnega porekla.
- 37 Iz tega sledi, da tožeče stranke niso dokazale, da bi bili izpolnjeni pogoji za uporabo člena 21(1) Listine, in da zato ne morejo trditi, da so bile diskriminirane na podlagi posamičnega etničnega porekla.
- 38 Glede prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva je treba opozoriti, da je v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine pri razlagi Listine treba upoštevati Pojasnila k Listini (UL 2007, C 303, str. 17).
- 39 Iz Pojasnil k Listini izhaja, da člen 21(2) Listine „ustreza členu 18, prvi odstavek, [PDEU] in ga je treba uporabljati ob upoštevanju tega člena“. Poleg tega se na podlagi člena 52(2) Listine pravice, ki jih ta priznava in jih urejajo določbe Pogodb, uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah. Iz tega izhaja, da je člen 21(2) Listine treba brati tako, da ima enak obseg kot člen 18, prvi odstavek, PDEU.
- 40 Člen 18, prvi odstavek, PDEU določa, da „[k]jer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo“. Ta določba je v drugem delu te pogodbe, naslovljenem „Nediskriminacija in državljanstvo Unije“. Ta določba se nanaša na položaje s področja prava Unije, v katerih je državljan države članice diskriminatorno obravnavan glede na državljanke druge države članice zgolj na podlagi svojega državljanstva. Ta člen se zato ne uporablja v primerih morebitnega različnega obravnavanja državljanov držav članic in državljanov tretjih držav (glej v tem smislu sodbi z dne 4. junija 2009, Vatsouras in Koupatantze, C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točki 51 in 52, in z dne 7. aprila 2011, Francesco Guarneri & Cie, C-291/09, EU:C:2011:217, točka 20).
- 41 Zato se tožeče stranke, ki so ruski državljani, ne morejo sklicevati na člen 21(2) Listine.
- 42 Glede na zgornje preudarke je tožbeni razlog – s katerim se zatrjuje kršitev člena 21 Listine, ker naj bi bila z izpodbijanim sklepom podana diskriminacija na podlagi etničnega porekla tožečih strank oziroma na podlagi njihovega državljanstva – treba zavrnila. Glede zatrjevane nesorazmernosti izpodbijanega sklepa, ki naj ne bi razlikoval med ruskimi državljani glede na nevarnost, ki jo pomenijo, pa se napotuje na točke od 75 do 78 spodaj.
- Tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje, prvič, kršitev člena 21(1) Listine, ker naj bi bila z izpodbijanim sklepom podana diskriminacija na podlagi političnega mnenja tožečih strank, in drugič, kršitev splošnega načela enakosti*
- 43 Tožeče stranke v repliki trdijo, da so bile obravnavane diskriminatorno na podlagi njihovega političnega mnenja. Prav tako navajajo, da „je navsezadnje [izpodbijani sklep] treba presojeti ob upoštevanju splošnega načela enakosti“. Zaradi tega sklepa naj bi bile namreč obravnavane drugače od drugih obiskovalcev in gostov Parlamenta. Tožeče stranke v bistvu trdijo, da je bil namen izpodbijanega sklepa, da se jim prepreči v Parlamentu izraziti svoje politično mnenje, s katerim se ni strinjal predsednik institucije in ki je bilo v nasprotju z resolucijo z dne 10. junija 2015.
- 44 Parlament izpodbija dopustnost teh očitkov, in sicer ker naj bi šlo za razloge, ki so bili prvič – in prepozno – podani v repliki.
- 45 Tožeče stranke pa trdijo, da so se šele ob branju odgovora na tožbo seznanile s politično podlago diskriminacije, katere predmet so bile.

- 46 V skladu s členom 84(1) Poslovnika navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom. Vendar je treba tožbeni razlog, ki je izrecna ali implicitna razširitev tožbenega razloga, predhodno navedenega v tožbi, in ki je z njim tesno povezan, razglasiti za dopusten. Da bi bilo novo trditev mogoče šteti za razširitev predhodno navedenega tožbenega razloga ali očitka, mora biti dovolj tesno povezana s tožbenimi razlogi ali očitki, predhodno navedenimi v tožbi, da bi se lahko štelo, da izhaja iz običajnega razvoja razprave v postopku pred sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 16. novembra 2011, Groupe Gascogne/Komisija, T-72/06, neobjavljena, EU:T:2011:671, točki 23 in 27).
- 47 Prvič, prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi političnega mnenja je vsebovana v členu 21(1) Listine, na katerega so se tožeče stranke sklicevale v okviru tožbenega razloga, s katerim se je v tožbi zadrževala „kršitev Pogodb“. Vendar so tožeče stranke v tej tožbi svoje trditve, utemeljene s to določbo, omejile na zatrjevano kršitev prepovedi vsakršne diskriminacije na podlagi etničnega porekla. Poleg tega so zatrjevale diskriminacijo na podlagi državljanstva, pri čemer so se oprle na člen 21(2) Listine. Nikakor pa niso v začetnem aktu zatrjevale kršitve prepovedi diskriminacije na podlagi svojega političnega mnenja.
- 48 Dejstvo, da tožeče stranke v tožbi niso zatrjevale takšne diskriminacije, je v obravnavani zadevi posebnega pomena. Izpodbijanega sklepa namreč ni mogoče izvzeti iz njegovega okvira. Natančneje, iz spisa izhaja, da so tožeče stranke ob vložitvi tožbe imele v lasti elektronsko sporočilo tiskovne službe, s katerim je predsednik Parlamenta zavrnil, da se U. Voigtu omogoči uporaba opreme za tiskovno konferenco, prav tako predvideno za 16. junij 2015. Ta zavrnitev pa temelji na dveh razlogih. Prvič, v elektronskem sporočilu tiskovne službe je opozorjeno na omejitve vstopa, ki jih je institucija naložila na eni strani za ruske diplomate in na drugi strani za ruske politike, in sicer natančneje za člane Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobranija Rossiskoï Federatsii (državna дума federativnega združenja Ruske federacije) in Soviet Federatsii Federal'nogo Sobranija Rossiskoï Federatsii (zvezni svet federativnega združenja Ruske federacije), kot to izhaja iz odgovorov Parlamenta na ukrepe procesnega vodstva, navedene v točki 14 zgoraj. Drugič, v istem elektronskem sporočilu je navedena nevarnost, da bo prisotnost A. Petrova in F. Biryukova zmotila dejavnosti institucije. Poleg tega je bil namen izpodbijanega sklepa tožečim strankam prepovedati vstop v zgradbe Parlamenta – ki je politični organ – kjer naj bi na povabilo poslanca sodelovale na sestanku na politično temo, in sicer „evropsko sodelovanje“. Dalje, prvi dve tožeči stranki imata v ruski politični stranki Rodina pomembne funkcije, tretja tožeča stranka pa je univerzitetni profesor za mednarodne odnose. Prav tako naj bi bil zadevni sestanek nadaljevanje političnega srečanja, in sicer „Ruskega nacionalnega foruma“, na katerem so sodelovale tri tožeče stranke in ki ga je Parlament kritiziral v resoluciji z dne 10. junija 2015. Nazadnje, tožeče stranke so na obravnavi potrdile, da je bil namen dogodkov 16. junija 2015, na katere so bile povabljeni, da se jim omogoči izraziti njihovo politično mnenje glede „evropskega sodelovanja“, da se, prvič, glede srečanja z naslovom „Ruski nacionalni forum“ podajo pojasnila, nasprotna pojasnilom iz resolucije z dne 10. junija 2015, in da se, drugič, nadaljuje na srečanju začeto delo. V teh okoliščinah je posamezna tožeča stranka, ki je bila seznanjena s političnim stanjem in ki je bila običajno skrbna, morala biti pozorna na politični okvir izpodbijanega sklepa.
- 49 Prav tako je treba ugotoviti, da zatrjevanje – v repliki – kršitve prepovedi diskriminacije na podlagi političnega mnenja tožečih strank ni razširitev tožbenega razloga iz tožbe, ki izhaja iz običajnega razvoja razprave v postopku pred sodiščem, ampak gre za nov razlog. Zato je ta razlog treba šteti za nedopusten, saj ne izhaja iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom.
- 50 Drugič, glede trditve – prav tako podane v repliki – da je bilo kršeno splošno načelo enakosti, je treba ugotoviti, da so tožeče stranke v okviru razloga, s katerim so zatrjevale zlorabo pooblastil, v tožbi med drugim trdile, da je bil izpodbijani sklep „povsem arbitraren in v diametralnem nasprotju s prepovedjo diskriminacije, ki izhaja iz primarnega prava“. Vendar se je v tej trditvi sklicevalo na „zgoraj podane razloge“, torej na trditve o zatrjevani diskriminaciji na podlagi državljanstva ali etničnega porekla. Tožeče stranke pa ob vložitvi tožbe nikakor niso zatrjevale takšne kršitve splošnega načela enakosti z vidika obravnavanja vseh drugih obiskovalcev in gostov Parlamenta.

- 51 Zato, če so tožeče stranke v repliki – s splošnim sklicevanjem na splošno načelo enakosti z vidika obravnavanja drugih obiskovalcev in gostov Parlamenta – želele obseg prvega tožbenega razloga razširiti, tako da bi presegal očitke, omejene na kršitev prepovedi vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva ali etničnega porekla, je treba tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje kršitev navedenega načela, šteti za nov tožbeni razlog, ki ne izhaja iz običajnega razvoja razprave v postopku pred sodiščem. Ta tožbeni razlog je treba v tem delu in ker ne izhaja iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom, prav tako šteti za nedopusten.
- 52 Res je sicer, da je Parlament – v želji ohraniti svojo pravico do obrambe – v odgovoru na tožbo in podredno obravnaval možnost, da Splošno sodišče tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje kršitev prepovedi vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva ali etničnega porekla, opredeli kot tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje kršitev splošnega načela enakosti. Vendar ta okoliščina ne zadošča za to, da se šteje, da so bili elementi, ki upravičujejo sklicevanje na to načelo, razkriti šele med postopkom. Ob upoštevanju okvira, navedenega v točki 48 zgoraj, ta trditev, ki jo je Parlament podal v svojo obrambo, tožčim strankam ni razkrila razlogov za izpodbijani sklep, za katere do tedaj upravičeno niso vedeli.
- 53 Dodati je treba, da je člen 21 Listine – ki je podlaga za tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje kršitev prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva ali etničnega porekla – poseben izraz načela enakega obravnavanja (glej v tem smislu sodbo z dne 29. aprila 2015, Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, točka 48) ter da sta tako to načelo kot prepoved vsakršne diskriminacije dve označitvi istega splošnega pravnega načela, ki po eni strani prepoveduje različno obravnavanje podobnih položajev in po drugi enako obravnavanje različnih položajev, razen če tako obravnavanje utemeljujejo objektivni razlogi (sodba z dne 27. januarja 2005, Europe Chemi-Con (Deutschland)/Svet, C-422/02 P, EU:C:2005:56, točka 33).
- 54 Prav tako je zadevni očitek – v delu, v katerem je z vidika te sodne prakse sklicevanje v repliki na splošno načelo enakosti treba šteti za drugače ubeseden tožbeni razlog s katerim se zatrjuje prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva ali etničnega porekla – treba zavrnil kot neutemeljen iz razlogov, navedenih zgoraj v točki 33 in naslednjih.
- 55 Tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje, prvič, kršitev člena 21(1) Listine, ker naj bi z izpodbijanim sklepom bila podana diskriminacija na podlagi političnega mnenja tožečih strank, in drugič, kršitev splošnega načela enakosti, nikakor ni utemeljen, saj iz točk od 63 do 78 spodaj izhaja, da je izpodbijani sklep utemeljen z objektivnim in razumnim razlogom, ki se nanaša na zakonito dopusten cilj, in da je sorazmeren glede na želeni cilj.

*Tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje zloraba pooblastil*

- 56 Tožeče stranke trdijo, da je bila z izpodbijanim sklepom podana zloraba pooblastil, čemur pa Parlament ugovarja.
- 57 Na podlagi ustaljene sodne prakse ima pojem zlorabe pooblastil natančno določen obseg, ki se nanaša na položaj, v katerem upravni organ svoja pooblastila uporablja za drug namen kot za tistega, za katerega so mu bila podeljena. Pri odločitvi so bila pooblastila zlorabljeni samo, če se na podlagi objektivnih, upoštevanih in skladnih dejavnikov izkaže, da je bila sprejeta za drugačne namene od navedenih. V zvezi s tem ne zadošča, da zadevna oseba v utemeljitev svojih trditev navede nekatera dejstva, ampak mora predložiti dovolj natančne, objektivne in ujemajoče se dokaze, s katerimi je mogoče podpreti njihovo resničnost oziroma vsaj njihovo verjetnost. V nasprotnem primeru ni mogoče izpodbijati vsebinske pravilnosti trditev zadevne institucije. Tako celovita presoja dokazov o zlorabi pooblastil ne more temeljiti le na trditvah in na dokazih, ki niso dovolj jasni ali ki niso niti objektivni niti upoštevni (glej sklep z dne 19. decembra 2013, da Silva Tenreiro/Komisija, T-32/13 P, EU:T:2013:721, točke od 31 do 33 in navedena sodna praksa).



- 58 Prvič, tožeče stranke trdijo, da je zaradi „zgoraj podanih razlogov“ z izpodbijanem sklepom podana zloraba pooblastil, saj je izpodbijani sklep „povsem arbitraren in v diametralnem nasprotju s prepovedjo diskriminacije“.
- 59 Vendar ker se tožeče stranke opirajo na domnevne nepravilnosti, navedene v razlogih, ki se nanašajo na „kršitev Pogodb“, je treba opozoriti, da so bili ti razlogi zgoraj zavrjeni, zato tega sklicevanja ni mogoče sprejeti.
- 60 Drugič, tožeče stranke priznavajo, da sta varnost in pravilno delovanje Parlamenta zakonsko dopustna cilja, ki lahko upravičujeta sklep o zavrnitvi vstopa tretjim v prostore institucije. Izpodbijajo pa, da so bili to res cilji izpodbijanega sklepa.
- 61 Tožeče stranke namreč trdijo, da niso predstavljale nevarnosti za varnost in pravilno delovanje Parlamenta. Čeprav je Parlament kraj političnega dialoga, pa naj bi bil resnični cilj izpodbijanega sklepa to, da se tožečim strankam zavrne vstop zaradi njihovega političnega prepričanja in njihove strankarske pripadnosti, ki večini v Parlamentu nista bila všeč.
- 62 Ugotoviti je treba, da s to trditvijo tožeče stranke želijo dokaz o zlorabi pooblastil izpeljati iz nenatančnosti razlogov, s katerimi se izpodbijani sklep utemeljuje.
- 63 V zvezi s tem je treba poudariti, da iz točke 48 zgoraj izhaja, da čeprav tožeče stranke niso bile članice državne dume federativnega združenja Ruske federacije ali zveznega sveta federativnega združenja Ruske federacije, je bil izpodbijani sklep obrazložen z dejstvom, da bi njihova prisotnost v Parlamentu v splošnem okviru dogodkov, ki so pripeljali do navedenih omejitev vstopa, lahko ogrozila red in varnost institucije ter njeno pravilno delovanje.
- 64 Natančneje, Parlament je glede na resolucijo z dne 10. junija 2015 izpostavil poseben okvir političnih odnosov med Rusko federacijo in Unijo v času nastanka dejstev. Tako se je skliceval na položaj v Ukrajini in na dejstvo, da je Ruska federacija objavila črni seznam, ki vsebuje imena trenutnih in nekdanjih članov Parlamenta ter uradnikov Unije in zaradi katerega je Parlament ruskim politikom in diplomatom omejil vstop v svoje prostore.
- 65 Parlament je ob upoštevanju, prvič, posebnega okvira, ki je v takratnem obdobju zaznamoval politične odnose med Rusko federacijo in Unijo, in drugič, krepitev – po mnenju Parlamenta – sodelovanja med evropskimi strankami, označenimi za populistične, in ruskimi silami, označenimi za nacionalistične, poudaril, da so tožeče stranke sodelovale na srečanju z naslovom „Ruski nacionalni forum“, ki ga je Parlament zelo strogo obsodil. Parlament je prav tako poudaril, da sta bili prvi dve tožeči stranki aktivna člana ruske stranke, ki velja za nacionalistično. Dodal je, da so bile tri tožeče stranke navsezadnje protagonisti, ki so bili povabljeni, da bi po eni strani znotraj institucije na srečanju z naslovom „Ruski nacionalni forum“ izrazili mnenje, ki je drugačno od mnenja iz resolucije z dne 10. junija 2015, in po drugi strani tam nadaljevali delo, ki so ga začeli na tem srečanju, kar so tožeče stranke tudi potrdile na obravnavi (glej točko 48 zgoraj).
- 66 Tožeče stranke pa navajajo, da se „hišni red“ predsednika Parlamenta, na katerega se sklicuje Parlament, ne bi smel uporabiti za preprečevanje srečanj, katerih vsebini večina nasprotuje, saj so prav parlamenti mesta za politični dialog.
- 67 Vendar pa člen 22 Poslovnika Parlamenta predsedniku institucije daje potrebno pristojnost za zagotovitev splošne varnosti v prostorih Parlamenta, za preprečitev in prenehanje vsakršne motnje pravilnega poteka parlamentarnih dejavnosti ter za zaščito dostojanstva institucije. Poleg tega Parlament upravičeno trdi, da ni dolžan spodbujati tega, da v njegovih prostorih potekajo politične dejavnosti stranke iz tretje države. Tožeče stranke so se s tem v svojih pisnih procesnih vlogah strinjale. Zato Parlament članov ali simpatizerjev takšne stranke, ki želijo izraziti svoje mnenje v prostorih Parlamenta, ni dolžan sprejeti. Splošneje, iz člena 14 PEU izhaja, da je pravica opravljanja

zakonodajne in proračunske funkcije, opravljanja funkcije političnega nadzora in posvetovanja znotraj Parlamenta pridržana za predstavnike državljanov Unije, ki so voljeni s splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem, medtem ko posebne določbe, kakršna sta člen 15(6)(d) PEU in člen 230, prvi odstavek, PDEU, specifično predsedniku Evropskega sveta in Evropski komisiji zagotavljajo pravico zahtevati besedo. Poleg tega, čeprav člen 115 Poslovnika Parlamenta določa, da so razprave javne in da so tudi seje odborov običajno javne, pa je v členu 157 navedenega poslovnika pojasnjeno, da morajo predstavniki javnosti, ki jim je dovoljen vstop na balkone, ostati na svojih mestih in molčati. Prav tako iz sistematike Pogodb in aktov, sprejetih za njuno izvršitev, ter iz nujnosti zagotoviti svobodno izvajanje pooblastil, dodeljenih Parlamentu, izhaja, da Parlament ni kraj, kjer bi vsak predstavnik javnosti imel polno pravico do možnosti podajanja svojega mnenja.

- 68 Tožeče stranke tudi trdijo, da ima Parlament obveznost, da ne ovira dela poslancev, med drugim tudi dela U. Voigta. Vendar pa je ta trditev v obravnavani zadevi brezpredmetna, saj tožeče stranke za sklicevanje na to obveznost nimajo osebnega in neposrednega interesa. Poleg tega so tožeče stranke v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča na obravnavi potrdile, da ta trditev ni pomenila posebnega očitka.
- 69 Tožeče stranke tudi zatrjujejo, da so bile zanje izdane izkaznice za vstop, zaradi česar je U. Voigt verjel, da se bo – tudi če tiskovne konference ne bi bilo – delovni sestanek v prostorih institucije ob njihovi udeležbi vseeno lahko izvedel. Izdaja teh izkaznic naj bi dokazovala, da tožeče stranke niso pomenile posebne nevarnosti, medtem ko naj bi sprememba ravnanja Parlamenta kazala na šikaniranje z izpodbijanim sklepom.
- 70 Vendar čeprav je res, da je Parlament z elektronskim sporočilom GD za varnost z dne 9. junija 2015 potrdil prejem prošnje za akreditacijo za delovni sestanek in da je to elektronsko sporočilo vsebovalo sklicno številko, ki je omogočala dvig izkaznic za vstop na ime tožečih strank, je treba opozoriti, da je to elektronsko sporočilo izdal GD za varnost, medtem ko je sklep o zavrnitvi vstopa tožečim strankam v zgradbe temeljil na presoji političnega okvira, ki je presegala pristojnosti upravnih služb Parlamenta in za katero so bile pristojne le politične instance institucije. Poleg tega je elektronsko sporočilo GD za varnost z dne 9. junija 2015 vsebovalo priložo, v kateri je bilo pojasnjeno, da organizator dogodka ni izvzet iz običajnega postopka avtorizacije, ki velja v instituciji. Tako je treba dozvedno protislovje – ki izhaja iz izdaje sklicne številke, ki je omogočala dvig izkaznic za vstop, in iz dokončne zavrnitve vstopa tožečim strankam v Parlament – pojasniti z različno vlogo, zaupano upravnim službam in političnim instancam. Zato ni mogoče trditi, da naj bi Parlament zgolj zaradi šikaniranja ustvaril prepričanje, da bo sporni sestanek v njegovih prostorih lahko potekal.
- 71 Iz zgornjih ugotovitev – ker sprejetje ukrepov, kakršen je zavrnitev vstopa osebam v Parlament, da se s tem prepriča vsakršno motnjo njegovega dela, terja oceno prihodnje nevarnosti z vidika razpoložljivih podatkov, ki nujno vsebuje določeno negotovost – ne izhaja, da cilj zagotovitve varnosti in pravnega delovanja Parlamenta ni bil v razumni zvezi z razlogi, ki jih je podal Parlament.
- 72 Nazadnje, tožeče stranke zatrjujejo, da dokaz za zlorabo pooblastil izhaja iz dejstva, da je izpodbijani sklep vsekakor presegel, kar je bilo nujno. Tako opozarjajo, da je predsedniku Parlamenta na voljo varnostna služba, ki je sposobna zajeziti vsakršno obliko provokacije. Poleg tega naj bi dejstvo, da je izpodbijani sklep zadeval vse povabljenе ruske državljane – medtem ko sta, kot izhaja iz elektronskega sporočila tiskovne službe, le prvi dve tožeči stranki pomenili tveganje za varnost in pravilno delovanje institucije – dokazovalo, da je izpodbijani sklep bil nekakšna „kolektivna sankcija“.
- 73 Vendar je treba opozoriti, da tožeče stranke niso niti dokazale niti trdile, da imajo vse osebe brezpogojen vstop v prostore Parlamenta, in sicer v političnopropropagandne namene ali da bi tam razpravljale o političnih usmeritvah poslancev. Nasprotno, kot je bilo pojasnjeno v točki 67 zgoraj, je Parlament pojasnil – pri čemer ni bilo nobenih ugovorov – da pravo Unije javnosti ne daje polne pravice do vstopa v njegove zgradbe in do njihove uporabe za izražanje svojega mnenja.

- 74 V teh okoliščinah dejstva, da je predsednik Parlamenta, namesto da bi računal na sposobnost interveniranja varnostnih služb, tožečim strankam, ki so želele v prostorih institucije izraziti svoje mnenje na političnem sestanku, preprečil vstop v te prostore, v mednarodnem okviru, pojasnjem v točkah 64 in 65 zgoraj, ni mogoče šteti za dokaz zlorabe pooblastil. To še toliko bolj velja, kot je na obravnavi potrdil Parlament, ker je bil izpodbijani sklep zaradi svoje vezanosti na zadevni okvir le začasen.
- 75 Tožeče stranke se tudi ne morejo sklicevati na to, da je bil izpodbijani sklep sprejet zoper „celotno skupino ruskih obiskovalcev“ oziroma zoper E. N. in P. E., da bi s tem dokazale, da je ta sklep dejansko pomenil kolektivno in nesorazmerno sankcijo. Zavrnitev vstopa tema dvema osebama v Parlament je namreč treba pojasniti z dejstvom, da je šlo za spremljevalki, in sicer je bila ena soproga drugotožeče stranke, druga pa tolmačka, kot je razvidno iz razprave na obravnavi.
- 76 Nazadnje, tožeče stranke s tem, da se opirajo na dejstvo, da iz elektronskega sporočila tiskovne službe *a contrario* izhaja, da za sam Parlament tretja tožeča stranka A. Sotnichenko ni pomenila posebne nevarnosti, prav tako zaman izpodbijajo skupinski značaj izpodbijanega sklepa.
- 77 Vendar ni mogoče ničesar sklepati iz okoliščine, da je v elektronskem sporočilu tiskovne službe, s katerim je bila U. Voigtu zavrnjena uporaba dvorane za organiziranje njegove tiskovne konference, Parlament štel prisotnost prvih dveh tožečih strank za ogrožitev pravnega delovanja institucije, pri čemer pa ni omenil A. Sotnichenka. Iz elektronskega sporočila glede organizacije te konference, ki ga je 3. junija 2015 pomočnik U. Voigta poslal tiskovni službi Parlamenta, namreč izhaja, da naj A. Sotnichenko na njej ne bi sodeloval.
- 78 Poleg tega je Parlament navedel, da je A. Sotnichenko tako kot prvi dve tožeči stranki sodeloval na srečanju z naslovom „Ruski nacionalni forum“, kar ni sporno, in da je bil zaradi tega sodelovanja tudi njemu preprečen – v okviru, opisanem v točkah 64 in 65 zgoraj – vstop v zgradbo institucije, kjer se je nameraval udeležiti delovnega sestanka.
- 79 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da tožeče stranke niso podale dovolj natančnih, objektivnih in ujemajočih se dokazov, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da varnost in pravilno delovanje Parlamenta nista bila resnični cilj predsednika Parlamenta, ko je ta sprejel izpodbijani sklep. Zato je treba tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje zloraba pooblastil, zavrniti.
- 80 Ker noben tožbeni razlog ni utemeljen, je treba tožbo zavrniti v celoti.

### **Stroški**

- 81 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 82 Ker tožeče stranke s svojimi predlogi niso uspele, jim je treba v skladu s predlogom Parlamenta naložiti plačilo vseh stroškov tega postopka.

Iz teh razlogov je

### **SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)**

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Andrei Petrov, Fedor Biryukov in Alexander Sotnichenko nosijo svoje stroške in stroške, ki jih je priglasil Evropski parlament.**

H. Kanninen

L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

I. Reine

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 20. novembra 2017.

Podpisi