



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 20 november 2017*

”Ledamot av Europaparlamentet – Vägran att ge tillträde till parlamentets byggnader – Medborgare i tredjeland – Artikel 21 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Diskriminering på grund av etniskt ursprung – Diskriminering på grund av nationalitet – Fråga huruvida en grund kan upptas till sakprövning – Diskriminering på grund av politiska åsikter – Likabehandling – Maktmissbruk”

I mål T-452/15,

Andrej Petrov, Sankt Petersburg (Ryssland),

Fedor Biryukov, Moskva (Ryssland),

Alexander Sotnichenko, Sankt Petersburg (Ryssland),

företrädna av advokaten P. Richter,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av N. Görlitz och M. Windisch, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan med stöd av artikel 263 FEUF avseende ogiltigförklaring av Europaparlamentets beslut av den 16 juni 2015 att vägra sökandena tillträde till dess lokaler

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Kanninen samt domarna L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (referent) och I. Reine,

justitiesekreterare: handläggaren S. Bukšek Tomac,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 24 januari 2017,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Vid valet till Europaparlamentet den 25 maj 2014 valdes Udo Voigt, som är sökande i ett mål som registrerats vid tribunalen med målnummer T-618/15, till parlamentsledamot som upptagen på en lista för ett tyskt parti, nämligen Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Sedan dess sitter han i parlamentet som grupplös ledamot.
- 2 Den 22 mars 2015 hölls i Sankt Petersburg (Ryssland) ett politiskt forum med rubriken "Ryskt nationellt forum", till vilket Udo Voigt inbjudits av det ryska partiet Rodina. I forumet deltog även de tre sökandena Andrej Petrov, Fedor Biryukov och Alexander Sotnichenko
- 3 Med anledning av detta forum upplyste en assistent till Udo Voigt genom e-postmeddelande av den 3 juni 2015 parlamentets presstjänst om Voigts avsikt att den 16 juni 2015 anordna en presskonferens med rubriken "Våra aktioner för att undvika ett kallt och varmt krig i Europa" (nedan kallad presskonferensen). Tanken var att presskonferensen skulle hållas av sex personer, närmare bestämt Udo Voigt, en grekisk ledamot, en italiensk tidigare ledamot och en brittisk tidigare ledamot samt Andrej Petrov och Fedor Biryukov. Sökandens assistent begärde därvid att parlamentet skulle tillhandahålla en sammanträdeslokal och tolkservice för denna presskonferens.
- 4 Fortfarande med anledning av samma forum begärde sökandens assistent den 9 juni 2015 hos parlamentets generaldirektoratet (GD) för säkerhet, vilket ansvarar för ackrediteringar, att det skulle utfärdas passertillstånd för 21 personer, varav fem är ryska medborgare, närmare bestämt de tre sökandena samt E. N. och P. E., för en andra sammankomst, närmare bestämt ett arbetsmöte med rubriken "Möte på temat europeiskt samarbete", vilket även det var tänkt att äga rum den 16 juni 2015 (nedan kallat arbetsmötet).
- 5 Samma dag, den 9 juni 2015, bekräftade GD för säkerhet genom e-postmeddelande att man mottagit begäran om ackreditering. Bekräftelsen innehöll ett referensnummer som innebar att passertillstånd kunde hämtas ut den 16 juni 2015. I en bilaga angavs att sammankomsten var förenlig med säkerhetskraven, men samtidigt angavs det att organisatören även måste genomföra det vanliga tillståndsförfarandet.
- 6 Samma dag den 9 juni 2015 informerade presstjänsten genom e-postmeddelande Udo Voigts assistent om att parlamentets politiska ledning gett den instruktioner om att inte tillhandahålla Voigt begärd utrustning för presskonferensen (nedan kallat presstjänstens e-postmeddelande). I detta meddelande hänvisades till de tillträdesrestriktioner som institutionen infört vad gäller ryska politiker och diplomater och till risken för att Petrovs och Biryukovs närvaro skulle kunna störa institutionens verksamhet.
- 7 Den 10 juni 2015 antog parlamentet en resolution om läget avseende förbindelserna mellan EU och Ryssland (2015/2001 (INI)) (EUT C 407, 2016, s. 35) (nedan kallad resolutionen av den 10 juni 2015), efter en diskussion som pågått sedan den 15 januari 2015.
- 8 Den 16 juni 2015 hämtade Voigts assistent ut passertillstånden för de personer som Voigt bjudit in till arbetsmötet. Samma morgon underrättade emellertid enheten för ackreditering vid GD för säkerhet assistenten om att de fem inbjudna ryska medborgarna, däribland sökandena, inte fick tillträde till institutionens lokaler, med hänsyn till vilka deltagare som angetts i deltagarförteckningen och till instruktioner från kansliet för parlamentets talman (nedan kallat det angripna beslutet).

Förfarandet och parternas yrkanden

- 9 Sökandena väckte genom ansökan som ingavs till tribunalens kansli den 10 augusti 2015 förevarande talan, riktad mot parlamentet och dess talman.
- 10 Genom beslut av den 18 september 2015, Petrov m.fl./parlamentet och parlamentets talman (T-452/15, ej publicerat, EU:T:2015:709), ogillade tribunalen talan i den del den riktades mot parlamentets talman.
- 11 Den 12 januari 2016 ingav sökandena en replik och den 25 februari 2016 ingav parlamentet en duplik.
- 12 Sökandena har yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara det angripna beslutet och
 - förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 13 Parlamentet har yrkat att tribunalen ska
 - ogilla talan och
 - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 14 I skrivelse av den 7 december 2016 meddelade tribunalen parlamentet de åtgärder för processledning den hade för avsikt att vidta. Parlamentet besvarade skrivelsen den 21 december 2016.

Rättslig bedömning

Frågan huruvida repliken kan upptas till sakprövning

- 15 Parlamentet har i sin duplik uttryckt tvivel om huruvida repliken kan upptas till sakprövning, eftersom den innehåller reflektioner och påståenden som är svåra att följa och vars samband med grunderna i ansökan är oklart.
- 16 Det ska härvid påpekas att det i artikel 83 i rättegångsreglerna föreskrivs att ansökan kan kompletteras med en replik. Det framgår dessutom av punkt 142 i Praktiska genomförandebestämmelser till nämnda rättegångsregler att "[r]amen för rättegången, grunderna för talan och invändningarna redovisas ingående i ansökan. Repliken och dupliken har därmed till syfte att göra det möjligt för sökanden att klargöra sin inställning eller mer i detalj redovisa sina argument i en viktig fråga och yttra sig över nya omständigheter som framkommit i svaromålet".
- 17 I förevarande fall är repliken visserligen oklar, men på det hela taget uppfyller den ändå de syften som beskrivs ovan. Tribunalen anser dessutom att även om repliken innehåller invändningar som kan ses som nya grunder, så motiverar denna omständighet inte att denna inlaga helt ska lämnas utan avseende. Denna omständighet påverkar nämligen endast de aktuella invändningarna. Frågan huruvida dessa kan upptas till sakprövning kommer att prövas i samband med prövningen av varje grund som berörs.
- 18 Följaktligen kan repliken tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

Inledande anmärkningar

- 19 Sökandena har i ansökan anfört två grunder. Den första grunden rör "åsidosättande av fördragen" och den andra rör maktmissbruk.
- 20 Enligt artikel 263 andra stycket FEUF, jämförd med artikel 256.1 första stycket i samma fördrag, är tribunalen faktiskt behörig att pröva en talan om åsidosättande av fördragen.
- 21 I artikel 76 d i rättegångsreglerna föreskrivs emellertid att en ansökan genom vilken talan anhängiggörs ska innehålla en kortfattad framställning av grunderna för talan. I syfte att säkerställa rättssäkerheten och en god rättskipning måste, enligt fast rättspraxis, de väsentliga rättsliga, omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgå av innehållet i själva ansökan (dom av den 29 september 2016, *Bach Flower Remedies/EUIPO – Durapharma (RESCUE)*, T-337/15, ej publicerad, EU:T:2016:578, punkterna 50 och 51). Detta innebär att även om sökanden inte är skyldig att uttryckligen ange vilken särskild rättsregel som en invändning grundas på, så gäller detta endast under förutsättning att dennes argumentation är tillräckligt klar så att motparten och unionsdomstolen utan svårighet kan avgöra vilken regel det handlar om (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2006, *Galileo International Technology m.fl./kommissionen*, T-279/03, EU:T:2006:121, punkt 47, och dom av den 13 november 2008, *SPM/rådet och kommissionen*, T-128/05, ej publicerad, EU:T:2008:494, punkt 65).
- 22 Av de ovannämnda bestämmelserna framgår att "åsidosättandet av fördragen" endast är en allmän grund för att väcka en talan om ogiltigförklaring som tribunalen kan pröva, men att detta inte kan utgöra en tydlig rättslig grund (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 1997, *Tremblay m.fl./kommissionen*, T-224/95, EU:T:1997:187, punkterna 80 och 81).
- 23 Tribunalen kommer således att pröva huruvida den första grunden bygger på något som är tydligare än ett påstående om "åsidosättande av fördragen".
- 24 I förevarande fall framgår det av ansökans innehåll och den sammanfattning som bifogats denna, och vilken får beaktas för dess tolkning (dom av den 25 oktober 2007, *Kominou m.fl./kommissionen*, C-167/06 P, ej publicerad, EU:C:2007:633, punkterna 25 och 26, och dom av den 12 april 2016, *CP/parlamentet*, F-98/15, EU:F:2016:76, punkt 16), att sökandenas första grund i själva verket grundas på ett åsidosättande av artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Sökandena har närmare bestämt anfört att de utsatts för etnisk diskriminering och att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet har åsidosatts.
- 25 Sökandena har i repliken dessutom hävdats att de utsatts för diskriminering på grund av deras politiska åsikter. De har även gjort gällande ett åsidosättande av den allmänna likhetsprincipen, eftersom de inte behandlas som andra besökare till och gäster hos parlamentet.
- 26 Såväl ansökan som repliken innehåller slutligen påståenden om att det angripna beslutet är oproportionerligt. Det ska först prövas huruvida dessa påståenden kan ses som en självständig grund eller inte.
- 27 Tvärtemot vad parlamentet har hävdats konstaterar tribunalen att även om proportionalitetsprincipen är en självständig princip, så kan den även anses ingå i likabehandlingsprincipen och i icke-diskrimineringsprincipen. Det har härvid slagits fast att principerna om likabehandling och icke-diskriminering medför ett krav på att en skillnad i behandling motiveras av ett objektiva och sakligt kriterium, det vill säga att den hänger samman med ett laga ändamål och att denna skillnad står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga (dom av den

17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 77, dom av den 23 mars 1994, Huet/revisionsrätten, T-8/93, EU:T:1994:35, punkt 45, och dom av den 30 januari 2003, C/kommissionen, T-307/00, EU:T:2003:21, punkt 49). Som svar på tribunalens frågor härom har sökandena vid förhandlingen bekräftat att i förevarande fall utgör påståendet att det angripna beslutet är oproportionerligt inte en fristående grund.

28 Tribunalen kommer därför att pröva,

– för det första, grunden om åsidosättande av artikel 21 i stadgan, eftersom det angripna beslutet innebär diskriminering på grund av sökandenas etnicitet eller nationalitet,

– för det andra, grunden om åsidosättande av artikel 21.1 i stadgan eftersom det angripna beslutet dels innebär en diskriminering på grund av sökandenas politiska åsikter, dels strider mot den allmänna likhetsprincipen, samt

– för det tredje, grunden om maktmissbruk.

29 Sökandena har dessutom, som svar på en fråga från tribunalen, angett att de var medvetna om den politiska kontext som rådde vid tidpunkten för deras tänkta besök vid parlamentet och att Udo Voigt hade förklarat det angripna beslutets innehåll för dem. Sökandena har för övrigt bifogat en kopia av detta beslut till deras stämningsansökan. Detsamma gäller presstjänstens e-postmeddelande varigenom Udo Voigts assistent informerades om beslutet att inte tillhandahålla Voigt begärd utrustning för presskonferensen med hänvisning till de restriktioner för tillträde som institutionen infört vad gäller ryska politiker och diplomater och till risken för att Petrovs och Biryukovs närvaro skulle kunna störa institutionens verksamhet.

30 Det är mot bakgrund av ovanstående som talan ska bedömas.

Grunden om åsidosättande av artikel 21 i stadgan, eftersom det angripna beslutet innebär diskriminering på grund av sökandenas etniska ursprung eller nationalitet

31 Sökandena har hävdad att de inte utgör någon risk för parlamentets verksamhet eller för dess säkerhet. Eftersom det inte angetts något objektivt skäl, innebär det angripna beslutet en diskriminering av sökandena på grund av deras nationalitet eller etniska ursprung, varför det således strider mot artikel 21 i stadgan. Även om man skulle godta argumentet att vissa ryska medborgare verkligen innebär en risk för parlamentets goda funktion, så hade det dessutom varit tillräckligt att begränsa tillträdesförbudet till att endast omfatta dessa.

32 Parlamentet anser att denna grund saknar fog.

33 I artikel 21.1 i stadgan förbjuds bland annat diskriminering på grund av etniskt ursprung. I artikel 21.2 anges att inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

34 Eftersom sökandena inte gör en klar åtskillnad mellan de två typer av diskriminering som de gör gällande vill tribunalen erinra om att när det i en text med allmän räckvidd används två olika begrepp utgör konsekvensskäl och rättssäkerhetshänsyn hinder mot att ge dessa olika begrepp samma räckvidd. Detta gäller i ännu större utsträckning när begreppen, såsom här är fallet, har olika betydelse i dagligt språkbruk (dom av den 25 september 2013, Marques/kommissionen, F-158/12, EU:F:2013:135, punkt 28, och dom av den 14 maj 2014, Cocco/kommissionen, F-17/13, EU:F:2014:92, punkt 33).

- 35 Medborgarskap är ett rättsligt och politiskt band mellan en individ och en suverän stat, medan begreppet etniskt ursprung grundas på tanken att samhällsgrupper delar känslan av att tillhöra samma nation eller att de tillsammans ingår i en gemenskap där man delar religion, språk, kultur och tradition och livsstil (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 46).
- 36 Vad avser förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung har parlamentet gjort gällande att det i Ryssland finns mer än 185 olika etniska grupper. Sökandena har dock endast hänvisat till sitt ryska medborgarskap, utan att ange att de tillhör en särskild etnisk grupp. De har än mindre styrkt att det angripna beslutet fattats på grund av att de tillhör en viss angiven etnisk grupp.
- 37 Sökandena har således inte visat att villkoren för tillämpning av artikel 21.1 i stadgan är uppfyllda, och de saknar grund för sitt påstående att de diskriminerats på grund av att de har ett visst etniskt ursprung.
- 38 Vad avser förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet erinrar tribunalen om att enligt artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan ska förklaringarna avseende stadgan (EUT C 303, 2007, s. 17) beaktas vid tolkningen av densamma.
- 39 Enligt förklaringarna avseende stadgan motsvarar artikel 21.2 i stadgan ”artikel 18 första stycket [FEUF] och bör tillämpas i enlighet med den artikeln”. Enligt artikel 52.2 i stadgan ska dessutom de rättigheter som erkänns i stadgan och vilka bestämmelser återfinns i fördragen utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa. Artikel 21.2 i stadgan ska således förstås som att den har samma innebörd som artikel 18 första stycket FEUF.
- 40 I artikel 18 första stycket FEUF föreskrivs att ”[i]nom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden”. Denna bestämmelse ingår i den andra delen av detta fördrag, med rubriken ”Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap”. Denna bestämmelse rör situationer som omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten i vilka en medborgare i en medlemsstat diskrimineras i förhållande till medborgare i en annan medlemsstat uteslutande på grund av sin nationalitet. Denna artikel kan således inte tillämpas på fall i vilka medborgare i medlemsstaterna särbehandlas i förhållande till medborgare från tredjeland (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze, C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkterna 51 och 52, och dom av den 7 april 2011, Francesco Guarnieri & Cie, C-291/09, EU:C:2011:217, punkt 20).
- 41 Sökandena, som är ryska medborgare, kan således inte åberopa artikel 21.2 i stadgan
- 42 Talan kan således inte bifallas såvitt avser grunden om åsidosättande av artikel 21 i stadgan, eftersom det angripna beslutet innebär diskriminering på grund av sökandenas etniska ursprung eller nationalitet. Vad avser påståendet att det angripna beslutet är oproportionerligt, på grund av att ingen åtskillnad gjorts mellan olika ryska medborgare med avseende på vilka risker de eventuellt innebär, hänvisar tribunalen till punkterna 75–78 nedan.

Grunden om dels åsidosättande av artikel 21.1 i stadgan, eftersom det angripna beslutet innebär diskriminering på grund av sökandenas etniska ursprung eller nationalitet, dels åsidosättande av den allmänna likhetsprincipen

- 43 Sökandena har i repliken hävdat att de utsatts för diskriminering på grund av deras politiska åsikter. De har även gjort gällande att ”slutligen ... måste [det angripna beslutet] i vilket fall som helst bedömas med utgångspunkt från den allmänna likhetsprincipen”. Genom detta beslut har nämligen sökandena

inte behandlats som andra besökare till och gäster hos parlamentet. Sökandena har i huvudsak angett att syftet med det angripna beslutet var att hindra dem från att i parlamentet framföra en politisk åsikt som ogillas av institutionens talman och som strider mot resolutionen av den 10 juni 2015.

- 44 Parlamentet har gjort gällande att dessa invändningar inte kan upptas till sakprövning, eftersom de, för sent, anförts först i repliken.
- 45 Sökandena har emellertid hävdats att det var först när de läste parlamentets svaromål som de förstod den politiska bakgrunden till den diskriminering som de utsatts för.
- 46 Enligt artikel 84.1 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet. En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid läggas till grund för sakprövningen. För att ett nytt argument ska kunna betraktas som en utvidgning av en tidigare åberopad grund eller framställd invändning måste argumentet ha ett så nära samband med de argument som inledningsvis anförts i ansökan att det kan anses ingå i den normala utvecklingen av talan i ett domstolsförfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 november 2011, Groupe Gascogne/kommissionen, T-72/06, ej publicerad, EU:T:2011:671, punkterna 23 och 27).
- 47 Sökandena har, för det första, vad gäller förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, angett att detta förbud uppställs i artikel 21.1 i stadgan, som sökandena har åberopat inom ramen för sin grund om "åsidosättande av fördragen", vilken anförts redan i ansökan. I denna ansökan har sökandena emellertid, vad avser de argument som grundas på denna bestämmelse, endast framfört ett påstående om åsidosättande av förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung. De har dessutom åberopat diskriminering på grund av nationalitet med stöd av artikel 21.2 i stadgan. I stämmningsansökan har sökandena inte vid något tillfälle tagit upp något åsidosättande av förbudet mot diskriminering på grund av sina politiska åsikter.
- 48 Den omständigheten att sökandena inte har åberopat en sådan diskriminering i ansökan är i förevarande fall av särskild betydelse. Det angripna beslutet kan nämligen inte tas ur sitt sammanhang. Det framgår i synnerhet av handlingarna i målet att sökandena, när de väckte talan, hade tillgång till presstjänstens e-postmeddelande, av vilket det framgår att parlamentet vägrade att till Udo Voigts förfogande ställa den utrustning som var nödvändig för den presskonferens han hade tänkt hålla den 16 juni 2015. Denna vägran grundas på två skäl. Presstjänsten har för det första erinrat om de restriktioner avseende tillträde som institutionen infört gentemot dels ryska diplomater, dels ryska politiker, närmare bestämt ledamöter av Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (statsduman i Ryska federationens parlament) och av Soviet Federatsii Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Ryska federationens federala råd), såsom framgår av parlamentets svar med anledning av de åtgärder för processledning som avses i punkt 14 ovan. I samma e-postmeddelande omnämns, för det andra, att Petrovs och Biryukovs närvaro riskerar att störa institutionens verksamhet. Syftet med det angripna beslutet var dessutom att neka sökandena tillträde till parlamentets, som är ett politiskt organ, byggnader, för att, efter inbjudan från en parlamentsledamot, delta i ett möte med ett politiskt tema, nämligen "europeiskt samarbete". Petrov och Biryukov har dessutom en viktig ställning i det ryska politiska partiet Rodina, och Sotnichenko har presenterats som en universitetsprofessor inom området internationella relationer. Det aktuella mötet hade dessutom sin bakgrund i ett politiskt forum, närmare bestämt "Nationellt ryskt forum", i vilket de tre sökandena deltagit och vilket parlamentet nyligen hade kritiserat i sin resolution av den 10 juni 2015. Vid förhandlingen har sökandena också bekräftat att sammankomsten den 16 juni 2015, till vilken de hade bjudits in, syftade till att låta dem uttrycka sina politiska åsikter om "europeiskt samarbete", för att dels ge en motsatt bild av forumet med rubriken "Nationellt ryskt forum", jämfört med den bild som framställs i resolutionen av den 10 juni 2015, dels fortsätta det arbete som inletts vid detta forum. En sökande som är politiskt erfaren och normalt uppmärksam borde under dessa förutsättningar kunna förstå det angripna beslutets politiska kontext.

- 49 Tribunalen konstaterar vidare att sökandenas i repliken framförda påstående om åsidosättande av förbudet mot diskriminering på grund av deras politiska åsikter inte utgör en utveckling av en grund som anförts i ansökan och som är ett resultat av den normala diskussion som förts i förevarande förfarande. Påståendet utgör i stället en ny grund. Denna grund kan således inte upptas till sakprövning, eftersom den inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.
- 50 Vad för det andra rör sökandenas i repliken anförda argument om ett åsidosättande av den allmänna likhetsprincipen ska det påpekas att sökandena, i grunden om maktmissbruk i ansökan, bland annat gjort gällande att det angripna beslutet är "helt godtyckligt och [helt strider mot] diskrimineringsförbudet i primärrätten". Detta påstående hänvisar emellertid till "ovan anförda skäl", det vill säga påståendena om att sökandena har diskriminerats på grund av nationalitet eller etniskt ursprung. När sökandena väckte talan åberopade de således inte något åsidosättande av den allmänna likhetsprincipen med avseende på hur andra besökare till och gäster hos parlamentet behandlats.
- 51 Sökandena har i repliken således försökt utvidga innehållet i den första grunden till att gå utöver anmärkningarna om åsidosättande av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet eller på grund av deras etniska ursprung, genom att rent allmänt åberopa den allmänna likhetsprincipen med avseende på hur andra besökare till och gäster hos parlamentet behandlats. Grunden om åsidosättande av nämnda princip ska ses som en ny grund som inte kan anses ingå i den normala utvecklingen av talan i ett domstolsförfarande. Inte heller denna grund kan således upptas till sakprövning, eftersom den inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.
- 52 Det är sant att parlamentet, i syfte att kunna försvara sig, i svaromålet alternativt tagit upp möjligheten att tribunalen omdefinierar grunden avseende förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet eller etniskt ursprung som en grund om åsidosättande av den allmänna likhetsprincipen. Denna omständighet räcker emellertid för att tribunalen ska anse att de omständigheter som motiverar att denna princip tas upp i repliken först kommit fram under förfarandet. Mot bakgrund av den kontext som det erinrats om i punkt 48 ovan har detta argument i parlamentets försvar inte meddelats sökandena i skälen till det angripna beslutet. De saknade därför anledning att bemöta det.
- 53 Det ska tilläggas att artikel 21 i stadgan, vilken grunden om åsidosättande av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet eller etniskt ursprung vilar på, är ett särskilt uttryck för principen om likabehandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2015, Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, punkt 48), och att såväl denna princip som förbudet mot diskriminering utgör två uttryck för en och samma allmänna rättsprincip, som innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 27 januari 2005, Europe Chemi-Con (Deutschland)/rådet, C-422/02 P, EU:C:2005:56, punkt 33).
- 54 Med hänsyn till denna rättspraxis ska hänvisningen i repliken till den allmänna likhetsprincipen anses som ett uttryck, annorlunda formulerat, av grunden om åsidosättande av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet eller etniskt ursprung. Talan kan således inte bifallas såvitt avser den aktuella invändningen, av de skäl som redan angetts i punkt 33 och följande punkter ovan.
- 55 I vilket fall som helst saknar grunden dels om åsidosättande av artikel 21.1 i stadgan, på grund av att det angripna beslutet innebär diskriminering av sökandena på grund av deras politiska åsikter, dels om åsidosättande av den allmänna likhetsprincipen, stöd, eftersom det framgår av punkterna 63–78 nedan att det angripna beslutet motiveras av ett objektiva och sakligt kriterium, som hänger samman med ett laga ändamål, och står i proportion till det mål som eftersträvas.

Grunden om maktmissbruk

- 56 Sökandena har hävdad att det angripna beslutet innebär maktmissbruk, vilket parlamentet har bestritt.
- 57 Begreppet maktmissbruk har enligt fast rättspraxis en bestämd innebörd och avser fall då en administrativ myndighet har utnyttjat sina befogenheter i syfte att uppnå andra mål än dem som myndigheten. Ett beslut innebär maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att det har antagits för att uppnå andra mål än dem som angetts. I detta avseende är det inte tillräckligt att den berörde åberopar vissa faktiska omständigheter till stöd för sina påståenden. Det är dessutom nödvändigt att denne framlägger tillräckligt precisa, objektiva och samstämmiga uppgifter till stöd för att påståendena är riktiga eller åtminstone sannolika. I annat fall kan det inte ifrågasättas att den ifrågavarande institutionens påståenden är materiellt korrekta. Helhetsbedömningen av uppgifterna rörande maktmissbruk kan därför inte grundas på lösa påståenden eller oprecisa indicier eller uppgifter som varken är objektiva eller relevanta (se beslut av den 19 december 2013, da Silva Tenreiro/kommissionen, T-32/13 P, EU:T:2013:721, punkterna 31–33, och där angiven rättspraxis).
- 58 Sökandena har, för det första, gjort gällande att det angripna beslutet innebär maktmissbruk av ”ovan anförda skäl”, eftersom det är ”helt godtyckligt och [helt strider mot] diskrimineringsförbudet i primärrätten”.
- 59 Vad avser sökandenas påståenden avseende de fel som påtalas i grunderna rörande ”åsidosättande av fördragen” erinrar tribunalen om att de redan avfärdats ovan, varför talan inte kan vinna bifall såvitt avser desamma.
- 60 För det andra har sökandena medgett att parlamentets säkerhet och goda funktion utgör laga ändamål, som kan motivera ett beslut att neka tredjeman tillträde till institutionen. De har däremot bestritt att detta verkligen är vad som eftersträvas med det angripna beslutet.
- 61 Sökandena hävdar att de inte utgör en fara för parlamentets säkerhet och goda funktion. Trots att parlamentet är ett forum för politiskt utbyte var syftet med det angripna beslutet i själva verket att utestänga dem på grund av deras politiska övertygelser och deras partitillhörighet, som ogillas av församlingens majoritet.
- 62 Sökandenas argument syftar till att bevisa ett maktmissbruk genom att göra gällande att det angripna beslutet bygger på icke tillåtna skäl.
- 63 Tribunalen påpekar härvid att det framgår av punkt 48 ovan att även om sökandena är ledamöter i statsduman i Ryska federationens parlament eller i Ryska federationens federala råd, så motiveras det angripna beslutet av den omständigheten att deras närvaro i parlamentet hade kunnat skada institutionens ordning, säkerhet och goda funktion i det allmänna sammanhang som kringgärdar de sammankomster för vilka tillträdesförbud meddelats.
- 64 Parlamentet har närmare bestämt, med hänvisning till resolutionen av den 10 juni 2015, erinrat om det särskilda sammanhang som präglade de politiska relationerna mellan Ryssland och unionen vid tidpunkten för de aktuella omständigheterna. Detsamma gäller hänvisningen till situationen i Ukraina och Ryska federationens publicering av en svart lista innehållande namn på nuvarande och tidigare ledamöter i parlamentet och unionstjänstemän, vilken lett till parlamentets beslut att begränsa ryska politikere och diplomaters tillträde till parlamentets byggnader.
- 65 Med hänsyn till det särskilda sammanhang som då präglade de politiska relationerna mellan Ryska federationen och unionen – och de intensifierade kontakterna mellan europeiska partier som beskrivs som populistiska och ryska rörelser som beskrivs som nationalistiska – har parlamentet påtalat att sökandena hade deltagit i forumet med rubriken ”Nationellt ryskt forum”, vilket parlamentet vid den

tidpunkten kraftigt hade fördömt. Parlamentet har även understrukit att Petrov och Biryukov är aktiva medlemmar i ett ryskt parti som anses vara nationalistiskt. Det har tillagt att de tre sökandena inbjudits för att på plats i institutionens lokaler, uttrycka sitt missnöje med resolutionen av den 10 juni 2015 avseende forumet med rubriken "Nationellt ryskt forum", och att fortsätta ett arbete som inletts inom ramen för detta forum, vilket sökandena bekräftat vid förhandlingen (se punkt 48 ovan).

- 66 Sökandena har emellertid invänt att parlamentets talmans "rättigheter som husbonde", som parlamentet åberopat, inte får användas för att förhindra möten vars ämne misshagar parlamentets majoritet, eftersom alla parlament är just arenor för politiskt utbyte.
- 67 Artikel 22 i parlamentets arbetsordning ger dock parlamentets talman nödvändiga befogenheter för att säkerställa allmän säkerhet i parlamentets lokaler, för att förebygga och stoppa varje form av störningar i parlamentets verksamhet och för att skydda institutionens värdighet. Parlamentet har dessutom med rätta påpekat att det inte är skyldigt att med sin infrastruktur främja verksamhet som bedrivs av ett parti i tredjeland. Sökandena har bekräftat detta i sina skriftliga inlagor. Parlamentet är således inte skyldigt att ta emot medlemmar i eller sympatisörer till ett sådant parti för att dessa ska kunna uttrycka sina åsikter i parlamentets lokaler. Mer allmänt framgår det av artikel 14 FEU att rätten att delta i lagstiftning, budgetarbete, politisk kontroll och samråd i parlamentet är förbehållen representanter för unionsmedborgarna som valts genom allmänna, direkta, fria och hemliga val, medan särskilda bestämmelser, såsom artikel 15.6 d FEU och artikel 230 första stycket FEUF, specifikt ger Europeiska rådets ordförande och Europeiska kommissionens ordförande rätt att yttra sig i parlamentet. I artikel 115 i parlamentets arbetsordning föreskrivs dessutom att parlamentets överläggningar ska vara offentliga och att parlamentets utskott normalt ska hålla offentliga sammanträden, medan det i artikel 157 i samma arbetsordning preciseras att åhörare på läktaren måste sitta ned och vara tysta. Systematiken i fördragen och de texter som antagits för genomförande av fördragen innebär också, tillsammans med nödvändigheten att säkerställa att parlamentet kan utöva sina tilldelade befogenheter, att parlamentet inte är en plats där vem som helst har full frihet att uttrycka sig.
- 68 Sökandena har även hävdats att parlamentet är skyldigt att inte försvåra ledamöternas, däribland Udo Voigts, arbete. Detta argument saknar emellertid relevans i förevarande fall, eftersom sökandena inte har något personligt och direkt intresse att åberopa. Sökandena har för övrigt, som svar på en fråga från tribunalen, vid förhandlingen bekräftat att detta påstående inte utgör en invändning i sig.
- 69 Sökandena har även gjort gällande att passertillstånd utfärdats till dem, vilket fick Udo Voigt att tro att även om presskonferensen måste ställas in, så skulle arbetsmötet kunna äga rum i parlamentets lokaler, med sökandenas deltagande. Den omständigheten att dessa passertillstånd utfärdats visar att sökandena inte anses utgöra en särskild risk. Parlamentets ändrade attityd visar emellertid att syftet med det angripna beslutet var att chikanera.
- 70 Tribunalen konstaterar att det är korrekt att parlamentet bekräftat att det mottagit en begäran om ackrediteringar för arbetsmötet genom e-postmeddelandet av den 9 juni 2015 från GD för säkerhet och att detta meddelande innehöll ett referensnummer som gjorde att passertillstånd för sökandena kunde hämtas ut. Det ska dock erinras om att detta e-postmeddelande kom från GD för säkerhet, medan beslutet att neka sökandena tillträde till parlamentets byggnader byggde på en bedömning av det politiska sammanhanget, som ligger utanför parlamentets serviceavdelningars behörighetsområde och som endast tillkommer institutionens politiska ledning. E-postmeddelandet av den 9 juni 2015 från GD för säkerhet innehöll dessutom en bilaga i vilken det preciserades att arrangören för sammankomsten även måste genomföra det vanliga tillståndsförfarande som gäller för institutionen. Den synbara motsättningen mellan att det lämnats ett referensnummer som gör det möjligt att hämta ut passertillstånd och det slutliga beslutet att neka sökandena tillträde till parlamentet förklaras således av att serviceavdelningarna och de politiska instanserna har olika roller. Det finns således inget stöd för påståendet att parlamentet, för att chikanera, skulle ha låtit de berörda tro att det omtvistade mötet skulle kunna äga rum med tillträde till parlamentets byggnader.

- 71 Åtgärder som att neka vissa personer tillträde till parlamentet, vilka vidtas i syfte att förhindra störningar i parlamentets arbete, bygger på en riskbedömning i förväg utifrån då tillgänglig information, vilken med nödvändighet är relativt osäker. Mot ovan angivna bakgrund finns det inget som talar för att det inte finns ett rimligt samband mellan de skäl som parlamentet anfört och syftet att skydda parlamentets säkerhet och goda funktion.
- 72 Sökandena har slutligen påstått sig ha funnit ett tecken på maktmissbruk i den omständigheten att det angripna beslutet i vilket fall som helst gick utöver vad som var nödvändigt. Sökandena har härvid anmärkt att parlamentets talman förfogar över en säkerhetsavdelning som är fullt kapabel att hantera varje form av provokation. Den omständigheten att samtliga inbjudna ryska medborgare nekats tillträde, trots att det i presstjänstens e-postmeddelande anges att endast Petrov och Biryukov kunde utgöra en risk för institutionens säkerhet och goda funktion, visar dessutom, enligt sökandena, att denna vägran utgör en form av ”kollektiv bestraffning”.
- 73 Tribunalen erinrar emellertid om att sökandena inte har styrkt och inte ens hävdat att vem som helst har en ovillkorlig rätt till tillträde till parlamentets lokaler för att framföra politisk propaganda eller för att där diskutera församlingens politiska orientering. Såsom framgår av punkt 67 ovan har parlamentet tvärtom, utan att motsägas på denna punkt, anfört att unionsrätten inte ger allmänheten fritt tillträde till dess byggnader och rätt att använda dem för att framföra sina åsikter.
- 74 Mot denna bakgrund kan den omständigheten att parlamentets talman hindrat sökandena att komma in i institutionens lokaler för att uttrycka sina åsikter vid ett politiskt möte, i stället för att förlita sig på säkerhetsavdelningens förmåga att ingripa, med hänsyn till den internationella kontext som tribunalen erinrar om i punkterna 64 och 65 ovan, inte anses som ett uttryck för maktmissbruk. Så är än mer fallet eftersom parlamentet vid förhandlingen bekräftat att det angripna beslutet har samband med den aktuella kontexten och således endast var tillfälligt.
- 75 Sökandena har inte heller grund för sitt påstående att det angripna beslutet utgör en kollektiv och oproportionerlig bestraffning, på grund av att det riktar sig mot ”samtliga ryska gäster”, däribland E. N och P. E. Beslutet att neka dessa två personer tillträde till parlamentet förklaras nämligen av den omständigheten att de är medföljande. Den ena personen är maka till Biryukov och den andra personen är tolk, vilket framgår av vad som förevarit vid förhandlingen.
- 76 Sökandena har slutligen inget stöd för sitt påstående att det angripna beslutet utgör en kollektiv bestraffning på den grunden att det *e contrario* framgår av presstjänstens e-postmeddelande att sökanden Sotnichenko inte utgör någon särskild fara för parlamentet självt.
- 77 Den omständigheten att parlamentet i presstjänstens e-postmeddelande – av vilket framgår en vägran att ställa en lokal till Udo Voigts förfogande för att kunna hålla en presskonferens – förklarar att Petrovs och Biryukovs närvaro innebär en risk för institutionens goda funktion, utan att ta upp Sotnichenko, är inget giltigt argument. Det framgår nämligen av det e-postmeddelande som Voigts assistent den 3 juni 2015 sänt till parlamentets presstjänst angående anordnandet av denna presskonferens, att Sotnichenko inte fick delta i den.
- 78 Parlamentet har dessutom angett att Sotnichenko, i likhet med Petrov och Biryukov, hade deltagit i forumet med rubriken ”Nationellt ryskt forum”, vilket inte har bestritts, och att det var detta som motiverade att även han nekades tillträde till institutionens byggnader för att delta i arbetsmötet, enligt vad som framgår av punkterna 64 och 65 ovan.
- 79 Av det ovanstående följer att sökandena inte har anfört tillräckligt exakta, objektiva och samstämmiga uppgifter som ger anledning att tro att parlamentets säkerhet och goda funktion inte var det verkliga syftet som talmannen eftersträvade när han antog det angripna beslutet. Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser grunden om maktmissbruk.

80 Eftersom talan inte kan vinna bifall på någon av de grunder som har anförts, ska den ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

81 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

82 Parlamentet har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, ska parlamentets yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Andrej Petrov, Fedor Biryukov och Alexander Sotnichenko ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europaparlamentets rättegångskostnader.

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 november 2017.

Underskrifter