TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen)

den 7 juni 2011 *

I mål T-471/08,

Ciarán Toland, Dublin (Irland), företrädd av A. Burke, solicitor, E. Regan, SC, och J. Newman, barrister,

sökande,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av B. Weis Fogh och C. Vang, båda i egenskap av ombud,

Republiken Finland, företrädd av J. Heliskoski, A. Guimaraes-Purokoski och H. Leppo, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk, S. Johannesson och K. Petkovska, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

* Rättegångsspråk: engelska.

mot

Europaparlamentet, företrätt av H. Krück, N. Lorenz och D. Moore, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av Europaparlamentets beslut A (2008) 10636 av den 11 augusti 2008, i den del som tillgång därigenom nekas till rapport nr 06/02 från parlamentets avdelning för internrevision, av den 9 januari 2008, med rubriken ”Revision beträffande ersättning för utgifter för parlamentsassistenter”,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden N.J. Forwood samt domarna F. Dehousse (referent) och J. Schwarcz,

justitiesekreterare: handläggaren K. Andovà,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 december 2010,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I rådets och Europaparlamentets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastställs principerna, villkoren och gränserna för rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar i enlighet med artikel 255 EG.

2 I artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande:

”2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

…

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

…”

Bakgrund till tvisten

3 Sökanden, Ciarán Toland, ansökte hos parlamentet, genom skrivelse av den 11 juni 2008, om tillgång till den av parlamentets internrevisionstjänst upprättade årsrapporten för år 2006, vilken innefattar de sexton internrevisionsrapporter som anges i punkt 24 i Europaparlamentets resolution av den 22 april 2008 med de iakttagelser som utgör en del av beslutet om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2006, avsnitt I – Europaparlamentet (EUT L 88, 2009, s. 3).

4 Genom skrivelse av den 23 juni 2008 beslutade parlamentets generalsekreterare att bevilja sökanden tillgång till den av parlamentets internrevisionstjänst upprättade årsrapporten för år 2006, med nummer 07/01 och daterad den 16 juli 2007 (nedan kallad rapport nr 07/01), med undantag för en punkt i denna rapport som avsåg en pågående revision. I skrivelsen av den 23 juni 2008 omnämndes inte övriga sexton internrevisionsrapporter som sökanden hade begärt tillgång till.

5 Genom skrivelse av den 19 juli 2008 upprepade sökanden sin ansökan om tillgång till de sexton internrevisionsrapporterna, av de skäl som hade angetts i skrivelsen av den 11 juni 2008 och på den grunden att generalsekreterarens skrivelse av den 23 juni 2008 inte innehöll några sakliga och vederbörligen preciserade skäl till att neka sökanden tillgång till rapporterna. Sökanden ansökte även om tillgång till den punkt som hade dolts i rapport nr 07/01.

6 Genom skrivelse av den 11 augusti 2008 (nedan kallat det angripna beslutet) beslutade parlamentet för det första att inte ge tillgång till den punkt som hade dolts i rapport nr 07/01. För det andra beslutade parlamentet att ge full tillgång till tretton av de sexton internrevisionsrapporterna samt delvis tillgång till två av dem. För det tredje beslutade parlamentet att inte ge tillgång till den fjortonde av dessa internrevisionsrapporter, nämligen internrevisionsrapport nr 06/02 av den 9 januari 2008, med rubriken ”Granskning av ersättning för utgifter för parlamentsassistenter” (nedan kallad rapport nr 06/02).

7 Parlamentet beskrev, i det angripna beslutet, rapport nr 06/02 på följande sätt. Rapportens första del består av en riskanalys som hänför sig till finansiella transaktioner med avseende på betalning av ersättning för utgifter för parlamentsassistenter (nedan kallad assistentersättningen) samt en detaljerad undersökning av gällande bestämmelser och hur de tillämpas. I rapportens andra del sammanfattas de handlingsplaner som internrevisorn gjort i syfte att förbättra systemets funktion. I rapportens tredje del återfinns en detaljerad förklaring av nämnda handlingsplaner (sidan 2 sista stycket i det angripna beslutet).

8 Parlamentet tillade att rapport nr 06/02 utgjorde en revision i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, genom att det är fråga om en undersökning av de risker som är förenade med de finansiella transaktioner som avdelningar vid parlamentet utför när de betalar ut assistentersättning och genom att det är fråga om en rad förslag som framförts i syfte att förbättra systemet (sidan 2 sista stycket, och högst upp på sidan 3 i det angripna beslutet).

9 Parlamentet hävdade att rapport nr 06/02 omfattades av det undantag från rätten till tillgång till handlingar som anges i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, trots att den färdigställdes den 9 januari 2008. Parlamentet hänvisade till punkt 120 och följande punkter i förstainstansrättens dom av den 6 juli 2006 i de förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen (REG 2006, s. I-2023). Parlamentet angav att det av de handlingsplaner som omnämnts i rapport nr 06/02 framgick vilka principer som skulle kunna ligga till grund för en översyn av regelverket avseende parlamentsassistenter. Dessutom nämndes i samma handlingsplaner andra åtgärder som generaldirektoratet (GD) Finans vid parlamentet skulle kunna vidta redan innan bestämmelserna i fråga ändrades. Parlamentet ansåg att dess administration borde ges en rimlig tidsfrist för beaktande och omedelbart genomförande av dessa förslag, såsom krävs enligt artikel 86 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen). Om tillgång gavs till rapport nr 06/02 i detta skede, även om det endast var fråga om delvis tillgång till rapporten, skulle detta enligt parlamentet kunna äventyra en effektiv användning av rapporten och därigenom till och med äventyra uppnåendet av syftet med revisioner i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 (sidan 3 första stycket i det angripna beslutet).

10 Parlamentet gjorde dessutom gällande att handlingsplanerna i rapport nr 06/02 innehåller förslag som innebär att behöriga politiska myndigheter måste anta ett beslut. Med behöriga politiska myndigheter avses inte endast parlamentets presidium och talmanskonferens, utan även kommissionen, rådet och medlemsstaterna. Parlamentet angav att det under sitt sammanträde i plenum den 22 april 2008 för det första hade uppmuntrat den arbetsgrupp vid parlamentets presidium som arbetar med de föreskrifter som avser ledamöterna att framföra sina synpunkter i syfte att lämpliga åtgärder skulle vidtas snabbt med avseende på de påpekanden som hade gjorts i rapport nr 06/02. För det andra framhölls att förhandlingar omedelbart skulle inledas med medlemsstaterna och den belgiska regeringen. För det tredje gavs generalsekreteraren i uppdrag att kontakta kommissionen och rådet i syfte att säkerställa att det är möjligt att införa nya bestämmelser avseende parlamentsassistenter genom en ändring i de kontraktsanställdas anställningsvillkor. Till sist gav parlamentet arbetsgruppen avseende föreskrifterna för parlamentsledamöterna, parlamentsassistenter och pensionsfonder i uppgift att brådskande utreda hur gällande bestämmelser tillämpas och mot bakgrund av utredningens betydelse ta fram sådana förslag till ändring av

dessa bestämmelser som arbetsgruppen finner nödvändiga (sidan 3 tredje stycket i det angripna beslutet).

11 Parlamentet tillade att även om parlamentets presidium, den 9 juli 2008, hade antagit tillämpningsföreskrifter beträffande föreskrifterna för parlamentsledamöterna, pågick alltjämt det känsliga och komplicerade beslutsförfarandet inom ramen för vilket rapport nr 06/02 utgjorde ett viktigt referensdokument. Parlamentet har gjort gällande att frågan hur dess ledamöter använder den ersättning som de erhåller är ett känsligt ämne som med stort intresse bevakas av media. Innehållet i rapport nr 06/02 skulle kunna användas i syfte att få debatten kring reformen av systemet att spåra ur och för att förhindra att reformen genomfördes snabbt. Enligt parlamentet skulle ett utlämnande av rapport nr 06/02 i detta skede allvarligt undergräva dess beslutsförfarande och även få andra negativa följder, då parlamentet inte självt skulle kunna genomföra reformen i fråga (sidan 3 sista stycket och högst upp på sidan 4 i det angripna beslutet).

12 Sammanfattningsvis ansåg parlamentet att sökandens ansökan av den 19 juli 2008 inte innehöll något argument som motiverade att rapport nr 06/02 utlämnades och att ett sådant utlämnande, även om det endast avsåg en del, dels skulle äventyra syftet med revisioner i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, dels undergräva parlamentets beslutsförfarande i den mening som avses i artikel 4.3 i samma förordning. Parlamentet beslutade följaktligen att avslå sökandens ansökan om tillgång till nämnda rapport (sidan 4 andra och tredje styckena i det angripna beslutet).

Förfarandet och parternas yrkanden

13 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 23 oktober 2008.

14 Genom handlingar som inkom till förstainstansrättens kansli den 13, den 17 respektive den 30 mars 2009 ansökte Konungariket Sverige, Republiken Finland och Konungariket Danmark om att få intervenera i detta mål till stöd för sökandens yrkanden.

15 Ordföranden på förstainstansrättens första avdelning biföll interventionsansökningarna genom beslut av den 25 juni 2009.

16 Då sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar ändrades och referenten förordnades att tjänstgöra på andra avdelningen, lottades förevarande mål om på denna avdelning.

17 Konungariket Sverige, Republiken Finland och Konungariket Danmark inkom med sina interventionsinlagor till förstainstansrättens kansli den 26 augusti, den 9 september respektive den 11 september 2009.

18 Parlamentet och sökanden har yttrat sig över dessa interventionsinlagor den 16 november respektive den 18 november 2009.

19 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (andra avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

20 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 7 december 2010.

21 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet i den del som sökanden däri nekas tillgång till rapport nr 06/02,

— förplikta parlamentet att ge sökanden tillgång till rapport nr 06/02 och

— förplikta parlamentet att betala rättegångskostnaderna.

22 Sökanden återkallade i repliken sitt yrkande om att tribunalen ska förplikta parlamentet att ge sökanden tillgång till rapport nr 06/02.

23 Parlamentet har, med beaktande av nämnda ändring i sökandens yrkanden, yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna och

— förplikta intervenienterna att bära sina rättegångskostnader.

24 Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige stöder i huvudsak sökandens talan om ogiltigförklaring.

Rättslig bedömning

25 Sökanden har åberopat tre grunder till stöd för sin talan, vilka formellt sett avser att det skett en uppenbart oriktig bedömning, ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten och ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Han har härigenom gjort gällande att parlamentet har gjort sig skyldigt till felaktig rättstillämpning med avseende på artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och artikel 4.3 i samma förordning. Tribunalen kommer, efter vissa inledande anmärkningar, att pröva sökandens grunder och argument utifrån denna uppdelning.

Inledande anmärkningar

26 Syftet med förordning nr 1049/2001 är, såsom framgår av artikel 1 samt artikel 2.1 och 2.3 i denna förordning, att allmänheten ska ges rätt till tillgång till institutionernas handlingar, inom samtliga unionens verksamhetsområden, med förbehåll för vissa undantag som särskilt anges.

27 Förordning nr 1049/2001 utgör, i enlighet med vad som anges i skäl 1 i denna, ett uttryck för den i artikel 1 andra stycket EU – införd genom Amsterdamfördraget – tillkännagivna viljan att markera en ny fas i processen att skapa en allt fastare sammanslutning

mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. I skäl 2 i nämnda förordning anges att allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar hänger samman med institutionernas demokratiska natur.

28 Enligt fast rättspraxis ska undantagen från rätten att få tillgång till handlingar tolkas och tillämpas strikt, så att tillämpningen av den allmänna principen om att allmänheten ska ges största möjliga tillgång till de handlingar som innehas av institutionerna inte omöjliggörs (domstolens dom av den 18 december 2007 i mål C-64/05 P, Sverige mot kommissionen, REG 2007, s. I-11389, punkt 66, och av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, s. I-4723, punkt 36, samt domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 84). Dessutom innebär proportionalitetsprincipen att unionsinstitutionerna vid tillämpning av undantagen inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala, REG 2001, s. I-9565, punkt 28).

29 Vidare ska den prövning som krävs vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar vara konkret. Enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag räcker inte för att tillämpa det senare (se, analogt, förstainstansrättens dom av den 13 september 2000 i mål T-20/99, Denkavit Nederland mot kommissionen, REG 2000, s. I-3011, punkt 45). Tillämpningen av ett undantag är i princip enbart berättigad om institutionen har bedömt, för det första, huruvida tillgången till handlingen skulle medföra konkret och faktisk skada för det skyddade intresset och, för det andra – vad gäller de fall som avses i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001 – huruvida det finns ett övervägande allmänintresse som motiverar att den ifrågavarande handlingen lämnas ut (se, för ett liknande resonemang, tribunalens dom av den 19 januari 2010 i de förenade målen T-355/04, Co-Frutta mot kommissionen, REU 2010, s. II-1, punkt 123). Risken för skada för det skyddade intresset måste dessutom rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (se, analogt, förstainstansrättens dom av den 7 februari 2002 i mål T-211/00, Kuijer mot rådet, REG 2002, s. II-485, punkt 56). Denna prövning måste framgå av skälen till beslutet

(förstainstansrättens dom av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, REG 2005, s. II-1121, punkt 69, och domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 115).

30 Det är likaså nödvändigt att göra en konkret och individuell prövning av varje handling, även om det står klart att en ansökan om tillgång till handlingar avser handlingar som omfattas av ett undantag, eftersom det endast är en sådan prövning som kan möjliggöra för institutionen att i enlighet med artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 ge sökanden tillgång till delar av handlingarna (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 12 oktober 2000 i mål T-123/99, JT's Corporation mot kommissionen, REG 2000, s. II-3269, punkt 46, och domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 117).

31 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som förevarande talan ska prövas.

Åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

Parternas argument

32 Sökanden har, med stöd av intervenienterna, gjort gällande att parlamentet gjorde fel när det i förevarande fall tillämpade det undantag från rätten till tillgång till handlingar som anges i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och som avser skydd för syftet med revisioner.

33 Eftersom revisionen avslutades den 9 januari 2008 saknades det anledning att vägra att utlämna revisionsrapporten i augusti 2008. Sökanden anser inte att ett sådant utlämnande skulle kunna påverka syftet med revisionen. Vad beträffar påståendet att ett sådant utlämnande skulle ha äventyrat ”syftet med revisionen”, på grund av att administrationen borde ges en rimlig tidsfrist för att undersöka och genomföra de åtgärder som föreslås i rapport nr 06/02, har sökanden gjort gällande att omständigheterna i förevarande fall skiljer sig från dem som var i fråga i domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen. I förevarande fall anges det i det angripna beslutet nämligen inte att rapport nr 06/02 fick lämnas ut efter det att en viss tidsfrist hade löpt ut. Av nämnda beslut framgår att den planerade reformen avser lagar och bestämmelser och i beslutet nämns inte någon annan utredning eller inspektion som skulle kunna påverkas av ett utlämnande av rapport nr 06/02. Villkoren för att det undantag i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 som avser undergrävande av syftet med revisioner ska vara tillämpligt är inte uppfyllda.

34 Sökanden har vad beträffar skälen i det angripna beslutet gjort gällande att beslutet inte ger något svar på frågan hur tillgång till rapport nr 06/02 skulle kunna medföra konkret och faktisk skada för det intresse som skyddas genom artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Genom beslutet har det inte heller prövats huruvida det finns ett övervägande allmänintresse som motiverar att rapport nr 06/02 lämnas ut trots det påstådda äventyrandet av syftet med revisioner. Eftersom beslutet inte innehåller någon sådan prövning har dessutom proportionalitetsprincipen åsidosatts.

35 Enligt sökanden står det klart att allmänhetens intresse av att få tillgång till en revisionsrapport som ger upplysningar om användningen av en betydande del av de allmänna medel som parlamentet tilldelats för dess funktionssätt utgör ett övervägande allmänintresse.

36 Parlamentet har gjort gällande att administrationen, enligt domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, har en rimlig tidsfrist för att

besluta om vilka åtgärder som ska vidtas på grundval av en rapport. I förevarande fall antog parlamentet det angripna beslutet, som rörde sådana åtgärder, efter knappt sju månader, vilket helt klart får anses vara rimligt med beaktande av att tribunalen i domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen ansåg att längre tidsfrister än så var rimliga.

37 Parlamentet har understrukit att bedömningen av om tidsfristen är rimlig ska göras utifrån den tidpunkt då det angripna beslutet antogs. Parlamentet var vidare inte skyldigt att i detta beslut ange vid vilken senare tidpunkt som tidsfristen skulle löpa ut. Det skulle vara fel att kritisera parlamentet för att inte ha upplyst om detta.

38 Vad beträffar påståendet att det angripna beslutet inte avsåg någon pågående utredning eller inspektion har parlamentet gjort gällande följande. Det angripna beslutet ska förstås så, att när det däri anges att rapport nr 06/02 innehåller handlingsplaner ”där åtgärder beskrivs som generaldirektoratet (GD) Finans skulle kunna vidta redan innan bestämmelserna i fråga ändras”, avses naturligtvis, inom ramen för detta beslut, inte endast lagstiftningsreformer, utan även utredningar och undersökningar. Under augusti 2008 pågick för övrigt administrativa utredningar avseende vissa ledamöters användning av medel som utbetalats såsom assistentersättning. Om rapport nr 06/02 hade utlämnats, skulle det ha kunnat skada dessa undersökningar. Detta var för övrigt allmänt känt och sökanden hade kännedom om det.

39 Parlamentet anser inte att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat, vare sig med avseende på förekomsten av en risk för att skyddet för syftet med revisioner skulle undergrävas eller med avseende på avsaknaden av ett övervägande allmänintresse av ett utlämnande.

40 Vad beträffar argumentet att proportionalitetsprincipen har åsidosatts, har parlamentet gjort gällande följande. Bortsett från att detta argument i sak endast utgör en upprepning av sökandens övriga argument, har den fråga som är aktuell i förevarande fall inte något samband med en proportionalitetsprövning. Däremot ska det göras en avvägning mellan allmänintresset av att skydda en handling och allmänintresset av att handlingen utlämnas.

41 Parlamentet anser slutligen vad avser argumentet att insyn skulle kunna utgöra ett övervägande allmänintresse som motiverar att en handling utlämnas som annars skulle omfattas av undantaget i artikel 4.2 eller 4.3 i förordning nr 1049/2001 att detta påstående inte är förenligt med logiken i nämnda förordning.

Tribunalens bedömning

42 Enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 är det tillåtet att neka tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

43 I domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen (punkt 109) slog tribunalen fast att artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ska tolkas så, att denna bestämmelse, som avser att skydda syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, endast är tillämplig om utlämnandet av de ifrågavarande handlingarna riskerar att äventyra att inspektionerna, utredningarna eller revisionerna fullbordas.

44 Det är visserligen riktigt att de olika handlingar som upprättas inom ramen för en utredning eller en inspektion kan fortsätta att omfattas av undantaget avseende skyddet för inspektioner, utredningar och revisioner så länge som utrednings- eller inspektionsåtgärder pågår, även om den enskilda utredning eller inspektion som har gett upphov till den rapport som begärts utlämnad är avslutad (domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 110).

45 Att medge att de olika handlingar som har samband med inspektioner, utredningar eller revisioner omfattas av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 så länge det inte har fattats beslut om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av dessa förfaranden vore dock att låta tillgången till handlingarna vara avhängig av osäkra framtida omständigheter – som eventuellt ligger långt fram i tiden – beroende på de olika myndigheternas skyndsamhet. En sådan lösning skulle strida mot syftet att säkerställa allmänhetens tillgång till handlingar som rör eventuella oegentligheter i den ekonomiska förvaltningen, för att ge medborgarna möjlighet att mer effektivt kontrollera att den offentliga makten utövas lagenligt (domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, punkterna 111 och 112).

46 Det ska således undersökas huruvida det fortfarande pågick inspektioner eller utredningar som hade kunnat äventyras av att de begärda handlingarna lämnades ut vid den tidpunkt då de omtvistade besluten antogs, och huruvida inspektionerna eller utredningarna genomförts inom en rimlig tidsfrist (domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 113).

47 Härav framgår att det undantag från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 kan förklaras vara tillämpligt på en revisionsrapport vars utlämnande skulle kunna äventyra inspektioner eller utredningar som genomförs inom en rimlig tidsfrist och som grundar sig på innehållet i rapporten.

48 I förevarande fall grundar sig parlamentets vägran att ge tillgång till rapport nr 06/02 med stöd av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, med hänvisning till domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, på uppfattningen att ”[parlamentets administration] borde ges en rimlig tidsfrist för beaktande och omedelbart genomförande av [de] förslag [som rapport nr 06/02 innehåller], såsom krävs enligt artikel 86 i budgetförordningen”. Detta anges på sidan 3 första stycket i det angripna beslutet.

49 I samma stycke i det angripna beslutet anges att ”om tillgång ges till [rapport nr 06/02] i detta skede, även om det endast är fråga om delvis tillgång till rapporten, kan enligt parlamentet en effektiv användning av rapporten, och därigenom till och med syftet med revisioner äventyras”. På sidan 4 första och andra styckena i det angripna beslutet angav parlamentet, denna gång i form av ett påstående, att om tillgång ges till rapporten i fråga i detta skede, även om det endast är fråga om delvis tillgång till den, ”äventyras en effektiv användning av innehållet i [rapport nr 06/02]” liksom ”syftet med revisioner …”.

50 Härav följer att parlamentet, mot bakgrund av domen i det ovan i punkt 9 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, anser att det skulle ha varit alltför tidigt att lämna ut rapport nr 06/02 vid den tidpunkt då det angripna beslutet antogs, eftersom parlamentet då inte hade kunnat vidta de omedelbara åtgärder som föreslogs i rapporten, före eventuella reformer av de administrativa föreskrifterna om och/eller lagstiftningen beträffande assistentersättning.

51 Av det angripna beslutet följer emellertid inte att det pågick något konkret inspektions- eller utredningsförfarande eller andra administrativa undersökningar när detta beslut antogs som innebar ett genomförande av de omedelbara åtgärder som föreslogs i rapport nr 06/02.

52 I det angripna beslutet, i den del som avser avslag på ansökan om tillgång till rapport nr 06/02, görs således endast en abstrakt hänvisning till behovet av att administrationen ges en rimlig tidsfrist för omedelbart genomförande av de förslag som rapporten innehåller. Därutöver omnämns olika initiativ som tagits med avseende på reformer av de administrativa föreskrifterna om och/eller lagstiftningen beträffande assistentersättning.

53 Hänvisningen till olika initiativ till reformer av regelverket avseende assistentersättning avser snarare undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 om skyddet av institutionens beslutsförfarande än undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i samma förordning om skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. Det är för övrigt i linje med detta som parlamentet högst upp på sidan 4 i det angripna beslutet anger att ”utlämnande av [rapport nr 06/02] i detta skede allvarligt skulle undergräva Europaparlamentets beslutsförfarande”.

54 Den enda hänvisningen, i det angripna beslutet, till en konkret utredning återfinns i den delen av beslutet som avser avslaget på ansökan om tillgång till vissa delar som dolts i andra revisionsrapporter än rapport nr 06/02. Det angavs därvid att tillgång till dessa delar skulle innebära att uppgifter om ett enskilt fall av påstått bedrägeri som var föremål för en utredning vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) skulle komma att utlämnas. Parlamentet angav, som svar på en fråga från tribunalen under förhandlingen, att rapport nr 06/02 emellertid inte innehåller någon uppgift som gör det möjligt att identifiera enskilda fall.

55 Under förhandlingen gjorde parlamentet gällande att inspektions- och utredningsförfaranden och andra administrativa undersökningar med anledning av rapport nr 06/02 pågick när det angripna beslutet antogs. Såsom angetts i punkt 51 ovan, nämns emellertid inte något sådant förfarande i nämnda beslut. I nämnda beslut, i vilket dessa påstådda förfaranden inte nämns, motiveras än mindre varför tidsfristen

för slutförandet av desamma, i augusti 2008, skulle anses vara rimlig eller på vilket sätt deras syfte skulle kunna äventyras av att rapport nr 06/02 utlämnades.

56 Under förhandlingen framförde parlamentet även argumentet att utlämnandet av rapport nr 06/02 är oförenligt med handlingens art. Det rör sig om en intern handling, som upprättats inom ramen för budgetförordningen, och inte om en handling som var avsedd att offentliggöras, såsom Europeiska unionens revisionsrätts rapport om genomförande av budgeten, som offentliggörs varje år i *Europeiska unionens officiella tidning*. Enligt parlamentet skulle ett utlämnande av denna typ av intern handling kunna medföra en risk för att institutionernas internrevisorer väljer att göra färre anmärkningar. Det skulle leda till en mindre effektiv internrevision vad avser förbättringar av de berörda institutionernas funktionssätt.

57 Tribunalen framhåller inledningsvis att detta skäl inte återfinns i det angripna beslutet. På sidorna 2 och 3 i nämnda beslut hänvisade parlamentet visserligen till artikel 86.1 första stycket i budgetförordningen, där det anges att internrevisorn ska ge råd till sin institution i fråga om riskförebyggande. Parlamentet gjorde mot bakgrund av dessa hänvisningar, varav en för övrigt återfinns i en annan del av det angripna beslutet än i den som avser ansökan om tillgång till rapport nr 06/02, emellertid inte några påpekanden som är jämförbara med det påpekande som det hade gjort under förhandlingen. För övrigt visar den omständigheten att parlamentet i förevarande fall har gett tillgång till, eller åtminstone delvis tillgång till, femton av de sexton internrevisionsrapporter som avses i ansökan om tillgång till handlingarna att det snarare var föremålet för och det konkreta innehållet i dessa revisionsrapporter än omständigheten att rapporterna var interna handlingar som var avgörande vid bedömningen av om parlamentet skulle avslå eller bevilja ansökan om tillgång till handlingarna.

58 Av det anförda följer att parlamentet i det angripna beslutet inte har visat att det skulle undergräva skyddet för syftet med revisioner att ge tillgång till rapport nr 06/02. Det saknas således anledning att pröva om det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. Det angripna beslutet är därmed ogrundat i den del som det innebär

att tillgång till rapport nr 06/02 nekas med stöd av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

Åsidosättande av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001

Parternas argument

59 Sökanden har, med stöd av intervenienterna, gjort gällande att parlamentet gjorde fel när det i förevarande fall tillämpade det undantag från rätten till tillgång till handlingar som återfinns i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 avseende skydd för institutionens beslutsförfarande.

60 I skälen i det angripna beslutet anges att frågan hur parlamentets ledamöter använder assistentersättningen är ett känsligt ämne som med stort intresse bevakas av media och att utlämnandet av rapport nr 06/02 skulle kunna leda till att beslutsförfarandet spårade ur. Dessa påståenden är nämligen mer politiska än juridiska och grundar sig dessutom på antagandet att insyn och information till allmänheten skulle förhindra att förfarandet för antagande av administrativa föreskrifter och lagstiftning kan genomfördes på vederbörligt sätt. Härigenom innebär det angripna beslutet, enligt sökanden, att den grundläggande principen om insyn ifrågasätts.

61 Sökanden har hävdat att parlamentet i det angripna beslutet inte alls har beaktat det övervägande allmänintresset av tillgång till information. Det måste emellertid anses att en demokratisk institutions beslutsförfarande, för att anta administrativa föreskrifter och lagstiftning, i princip inte kan påverkas av att allmänheten ges tillgång till information. Det övervägande allmänintresset av ett utlämnande väger tyngre än

strävan efter att undanröja risken, vilken för övrigt är hypotetisk, att den offentliga debatten snedvrids på grund av utlämnandet. Det angripna beslutet innehåller inte något skäl som innebär att det får anses vara motiverat att göra ett undantag från principen om insyn i förevarande fall.

62 Sökanden har gjort gällande att den särskilda vikt som i förordning nr 1049/2001 läggs vid insyn med avseende på handlingar och information på lagstiftningsområdet inte kan åberopas i syfte att försöka motivera ett åsidosättande av insynsskyldigheten på parlamentets andra verksamhetsområden, bland annat vad beträffar dess administrativa verksamhet. Principen om insyn gäller inte endast på lagstiftningsområdet, utan även vad beträffar institutionens exekutiva funktion, närmare bestämt dess administrativa verksamhet, dess verksamhet som inte avser lagstiftning och dess interna verksamhet.

63 Parlamentets försök att begränsa principen om insyn, såsom övervägande allmänintresse, till att avse lagstiftningsförfarandet efter det att ett projekt av detta slag har offentliggjorts, vittnar om en snäv och felaktig bedömning av förevarande fall och de grundläggande principer som följer av förordning nr 1049/2001. Parlamentet gjorde en felaktig bedömning när det angav att det av rapport nr 06/02 inte följer några principer som skulle kunna utgöra en utgångspunkt för en översyn av den rättsliga ramen. Dessutom skiljer parlamentet på ett konstlat sätt mellan lagstiftningsförfarande och de interinstitutionella diskussioner som normalt äger rum innan kommissionen lägger fram ett formellt lagstiftningsförslag.

64 Domen i de ovan i punkt 28 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet avsåg visserligen endast det övervägande allmänintresset av insyn på lagstiftningsområdet. Sökanden anser emellertid att det även föreligger ett övervägande allmänintresse av insyn när det gäller tillgång till handlingar på områden som, såsom i förevarande fall, avser förvaltningen av allmänna medel.

65 Parlamentet har beträffande sökandens hänvisning till domen i de ovan i punkt 28 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet gjort gällande att rapport nr 06/02 utgjorde en internrevisionsrapport, vilken upprättats inom ramen för budgetförordningen, och inte en externrevisionsrapport eller juridisk rådgivning. När det angripna beslutet antogs pågick det inte något lagstiftningsförfarande och det är därför inte möjligt att i förevarande fall åberopa den förstärkta rätt till insyn som följer av artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001. De principer som följer av domen i de ovan i punkt 28 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet, som avsåg en ansökan om tillgång till ett juridiskt yttrande rörande ett lagstiftningsförfarande, kan inte tillämpas utan vidare i förevarande mål, vilket avser en internrevisionsrapport som inte upprättats inom ramen för ett lagstiftningsförfarande.

66 Parlamentet har gjort gällande att det när det i det angripna beslutet beskrev rapport nr 06/02 som ”ett viktigt referensdokument” refererade till det ”känsliga och komplicerade beslutsförfarande” som då pågick och inte till ett lagstiftningsförfarande som då inte alls förelåg. Sökanden har med andra ord inte identifierat något övervägande allmänintresse av utlämnandet. Det enda intresse som sökanden åberopat avser handlingar rörande lagstiftning, men detta intresse är inte tillämpligt med avseende på en internrevisionsrapport.

67 Sökanden gjorde således en felaktig bedömning när den såg rapport nr 06/02 som ett slags lagstiftningsförslag som skulle bedömas mot bakgrund av det resonemang som förts i domen i de ovan i punkt 28 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet. De argument som framförts avseende att medborgarna ska ha rätt att delta i en omfattande diskussion om innehållet i denna rapport mot bakgrund av nämnda dom är med andra ord ogrundade.

68 I det angripna beslutet hävdas inte kategoriskt och utan motivering att det föreligger ett behov av konfidentialitet. Tvärtom beskrivs i detta beslut ett flertal initiativ som tagits och det känsliga och komplicerade beslutsförfarande som fortfarande pågick när beslutet antogs. Dessutom ska det tilläggas att alla tidigare försök till reformer på området i fråga misslyckats och att situationen år 2008 framstod som ännu mer

osäker, såväl vad avser frågan huruvida en reform skulle genomföras som vad avser dess konkreta innehåll. Under dessa omständigheter kunde man rimligen befara att reformarbetet skulle ha misslyckats ännu en gång om rapport nr 06/02 hade utlämnats. Ett sådant utlämnande skulle nämligen ha gjort det möjligt att använda vissa delar av rapporten i syfte att få debatten att spåra ur och att förhala reformen. De bestämmelser som parlamentet antog i juli 2008 var för övrigt övergångsbestämmelser och brådskande bestämmelser, vilka antogs för att motverka risken att reformarbetet skulle misslyckas. Sökandens påstående att parlamentet gjorde fel när det åberopade ett pågående beslutsförfarande vid beslutet att avslå ansökan om tillgång till rapporten i fråga med stöd av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 saknar följaktligen fog.

Tribunalens bedömning

69 I första stycket i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att ”[t]illgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet”.

70 Enligt fast rättspraxis kan detta undantag endast åberopas om det visas att tillgången till de begärda handlingarna konkret och faktiskt skulle undergräva skyddet för institutionens beslutsförfarande och denna risk rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk (se, förutom den rättspraxis som angetts ovan i punkterna 29 och 30, för ett liknande resonemang förstainstansrättens dom av den 18 december 2008 i mål T-144/05, Muñiz mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 74).

71 För att omfattas av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 krävs dessutom att den skada som ett utlämnande medför för beslutsförfarandet är allvarlig. Detta är bland annat fallet när utlämnandet av den avsedda handlingen har en väsentlig inverkan på beslutsförfarandet. Bedömningen av skadans allvar beror på samtliga ifrågavarande omständigheter, särskilt de negativa effekter av utlämnandet för beslutsförfarandet som institutionen har åberopat (domen i det ovan i punkt 70 nämnda målet Muñiz mot kommissionen, punkt 75).

72 Tribunalen framhåller inledningsvis att rapport nr 06/02, vilken är en revisionsrapport som upprättats av parlamentets internrevisionstjänst med tillämpning av artikel 86 i budgetförordningen, är en handling som institutionen upprättat för internt bruk.

73 Det står vidare klart att denna handling, som enligt det angripna beslutet innehåller ”principer som skulle kunna ligga till grund för en översyn av regelverket avseende parlamentsassistenter” och ”förslag som innebär att behöriga politiska myndigheter måste anta ett beslut”, avsåg en fråga som institutionen ännu inte hade fattat beslut om.

74 Det har inte på något seriöst sätt ifrågasatts att de beslut som parlamentet antog avseende föreskrifterna för parlamentsledamöterna före det angripna beslutet inte innebar att den mera omfattande frågan beträffande reformen av föreskrifterna avseende parlamentsassistenter var avgjord. Parlamentets beslutsförfarande, oavsett om det avsåg endast parlamentet eller även inkluderade rådet, kommissionen och medlemsstaterna, avslutades med andra ord inte genom dessa beslut.

75 Tribunalen ska således pröva huruvida parlamentet i det angripna beslutet i vederbörlig ordning visat att ett utlämnande av rapport nr 06/02 allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande och, i så fall, att det inte fanns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

76 I det angripna beslutet angav parlamentet att ett ”… [känsligt och komplicerat beslutsförfarande pågick] inom ramen för vilket [rapport nr 06/02] utgjorde ett viktigt referensdokument”. Parlamentet gjorde även gällande att ”frågan hur dess ledamöter använder den ersättning som de erhåller är ett känsligt ämne som med stort intresse bevakas av media” (på sidan 3 sista stycket i det angripna beslutet). Parlamentet angav vidare att ”[i]nnehållet i rapport nr 06/02 skulle kunna användas i syfte att få debatten kring reformen av systemet att spåra ur och att förhindra att reformen genomförs snabbt” (högst upp på sidan 4 i det angripna beslutet). Enligt parlamentet skulle således ”ett utlämnande av [rapport nr 06/02] i detta skede allvarligt undergräva dess beslutsförfarande, och skulle även få andra negativa följder då parlamentet inte självt skulle kunna genomföra reformen i fråga” (ibidem). Längre fram i det angripna beslutet upprepade parlamentet sedan samma påstående om att dess beslutsförfarande skulle komma att undergrävas.

77 Det framgår av detta skäl i det angripna beslutet att beslutet att vägra att ge tillgång till rapporten i fråga framför allt grundar sig på rädsla för att innehållet i rapport nr 06/02 ”skulle kunna” användas i syfte att få debatten kring reformen av systemet att spåra ur.

78 Det angripna beslutet innehåller emellertid inte någon konkret uppgift som gör det möjligt att fastslå att risken för att beslutsförfarandet skulle undergrävas, när det angripna beslutet antogs, rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk.

79 Av det angripna beslutet framgår inte att det pågående beslutsförfarandet, när det angripna beslutet antogs, höll på att undergrävas eller att det förekom sådana försök. Det förelåg inte heller några objektiva skäl som gjorde att man rimligen kunde förutse att beslutsförfarandet skulle undergrävas om rapport nr 06/02 utlämnades.

80 Den omständigheten att frågan hur parlamentets ledamöter använder den ersättning som de erhåller är ett känsligt ämne som med stort intresse bevakas av media – vilket sökanden för övrigt inte har bestritt, snarare tvärtom – räcker inte i sig för att det ska anses föreligga ett objektivt skäl för att anta att institutionens beslutsförfarande allvarligt skulle undergrävas, eftersom den i EG-fördraget eftersträvade principen om insyn annars skulle ifrågasättas.

81 Inte heller den omständigheten att beslutsförfarandet påståtts vara komplicerat innebär i sig att det föreligger någon särskild anledning att anta att ett utlämnande av rapport nr 06/02 allvarligt skulle undergräva beslutsförfarandet.

82 Vad beträffar parlamentets påstående att flera tidigare försök till reformer med avseende på assistentersättning misslyckats, konstaterar tribunalen att detta inte angetts i det angripna beslutet. Påståendet gjordes först i ett sent skede, vid tribunalen, och då angavs inte att dessa misslyckanden orsakats av att beslutsförfarandet undergrävts som en följd av att känslig information utlämnats.

83 Det kan under alla omständigheter konstateras att även om parlamentet hade visat att ett utlämnande av rapport nr 06/02 allvarligt skulle undergräva beslutsförfarandet, har det i det angripna beslutet inte angett några skäl med avseende på frågan huruvida det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av rapporten i fråga.

84 Påståendet i det angripna beslutet att ”ansökan inte innehåller något argument som motiverar ett utlämnande” kan inte anses utgöra ett sådant skäl. Tribunalen erinrar härvid om att sökanden enligt artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 inte är skyldig att ange några skäl för sin ansökan.

85 Med beaktande av det ovanstående varav det följer att parlamentet i det angripna beslutet inte har visat att tillgång till rapport nr 06/02 allvarligt skulle undergräva dess beslutsförfarande och att parlamentet under alla omständigheter inte har angett några skäl till beslutet att vägra tillgång till rapporten i fråga med avseende på villkoret att det inte får föreligga något övervägande allmänintresse av utlämnandet konstaterar tribunalen att det angripna beslutet inte är välgrundat i den del som det innebär att tillgång till rapport nr 06/02 nekas med stöd av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001.

86 Under dessa omständigheter ska förevarande talan bifallas och det angripna beslutet ogiltigförklaras i den del som sökanden därigenom nekas tillgång till rapport nr 06/02.

Rättegångskostnader

87 Enligt artikel 87.2 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.4 första stycket i samma rättegångsregler ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader.

88 Sökanden har yrkat att parlamentet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom parlamentet har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas. Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

följande:

1) Europaparlamentets beslut A (2008) 10636 av den 11 augusti 2008 ogiltigförklaras i den del som tillgång därigenom nekas till rapport nr 06/02 från parlamentets internrevisionstjänst, av den 9 januari 2008, med rubriken ”Revision beträffande ersättning för utgifter för parlamentsassistenter”.

2) Parlamentet ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Ciarán Tolands rättegångskostnader.

3) Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Forwood Dehousse Schwarcz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 juni 2011.

Underskrifter