Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Udvidede Afdeling)

27. april 2022 *

»Folkesundhed – krav om fremvisning af et gyldigt digitalt covid-19-certifikat for at få adgang til Parlamentets bygninger – retsgrundlag – Parlamentets medlemmers frihed og uafhængighed – forpligtelse til at sikre EU-personalets sundhed – parlamentarisk immunitet – behandling af personoplysninger – ret til respekt for privatliv – ret til fysisk integritet – ret til sikkerhed – ligebehandling – proportionalitet«

I de forenede sager T-710/21, T-722/21 og T-723/21,

Robert Roos og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget [1], ved advokaterne P. de Bandt, M. Gherghinaru, L. Panepinto og V. Heinen,

sagsøgere,

mod

Europa-Parlamentet ved S. Alves og A.-M. Dumbrăvan, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Ottende Udvidede Afdeling),

sammensat af præsidenten, S. Papasavvas, afdelingsformanden, J. Svenningsen, og dommerne R. Barents, C. Mac Eochaidh og T. Pynnä (refererende dommer),

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. Eriksson,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter retsmødet den 15. marts 2022

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

[1] – Listen over de øvrige sagsøgere er kun vedlagt den version, der meddeles parterne.

Dom

1 Med deres søgsmål, der er støttet på artikel 263 TEUF, har sagsøgerne, der alle er valgt som medlemmer af Europa-Parlamentet for valgperioden 2019-2024, nedlagt påstand om annullation af Parlamentets Præsidiums afgørelse af 27. oktober 2021 om særregler på området for sundhed og sikkerhed, der regulerer adgangen til Europa-Parlamentets bygninger på Parlamentets tre arbejdssteder (herefter »den anfægtede afgørelse«).

I. Tvistens baggrund

2 I forbindelse med sundhedskrisen som følge af covid-19-pandemien vedtog EU-lovgiver på forslag af Europa-Kommissionen Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien (EUT 2021, L 211, s. 1) samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/954 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for så vidt angår tredjelandsstatsborgere, der lovligt opholder sig eller bor på medlemsstaternes område under covid-19-pandemien (EUT 2021, L 211, s. 24).

3 På grundlag af disse forordninger besluttede visse medlemsstater at indføre nationale applikationer til kontrol af EU's digitale covidcertifikat (herefter »covidcertifikatet«) og at udvide anvendelsen heraf til bl.a. adgang til visse begivenheder, bygninger eller transportformer med henblik på at begrænse spredningen af sars-CoV-2-virusset og beskytte folkesundheden. Dette var bl.a. tilfældet i de tre medlemsstater, hvor Parlamentets hjemsteder ligger, nemlig Belgien, Frankrig og Luxembourg.

4 Siden sundhedskrisen begyndte i marts 2020, har Parlamentets formand truffet forskellige foranstaltninger med henblik på at beskytte sundheden for Parlamentets medlemmer og personale samt for andre personer, der opholdt sig i Parlamentets bygninger, og samtidig sikre Parlamentets evne til at varetage dets væsentlige funktioner som fastlagt i traktaterne.

5 Disse midlertidige foranstaltninger er løbende blevet forlænget eller ændret. Visse foranstaltninger har navnlig på baggrund af udviklingen i den epidemiologiske situation kunnet lempes eller skærpes. Disse foranstaltninger har bl.a. siden foråret 2020 omfattet brug af mundbind og temperaturkontrol. Frem til efteråret 2021 omfattede de ligeledes forbud mod en række kategorier af arrangementer og besøg af enkeltpersoner eller grupper. Plenarmøderne blev opretholdt i Bruxelles (Belgien) i perioden fra marts 2020 til maj 2021.

6 Endvidere indførte Parlamentets generalsekretær pr. 16. marts 2020 en særordning med 100% fjernarbejde som svar på covid-19-pandemien. Denne ordning blev tilpasset pandemiens udvikling og blev med virkning fra den 1. september 2021 erstattet af generalsekretærens afgørelse af 16. juli 2021 om fjernarbejde, hvorefter fjernarbejde fremover skulle udføres på frivillig basis, og fysisk tilstedeværelse skulle være standardarbejdsformen i overensstemmelse med artikel 20 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«).

7 Den 25. marts 2021 åbnede Parlamentet i tæt samarbejde med myndighederne i Bruxelles et covid-19-vaccinationscenter i sine lokaler i Bruxelles for at gøre det lettere at vaccinere navnlig Parlamentets medlemmer og dets personale, så det i påkommende tilfælde ikke var nødvendigt

for dem at rejse tilbage til deres hjemland. Siden pandemien brød ud i marts 2020, har Parlamentet desuden indført midlertidige særprocedurer for at give medlemmerne mulighed for at fjerndeltage i forhandlinger og afstemninger.

8 Den 2. september 2021 vedtog Parlamentets formand en afgørelse om sikkerhedsforanstaltninger for at begrænse spredningen af covid-19. I henhold til denne afgørelse blev adgangen til Parlamentets bygninger for besøgende, lokale assistenter, eksterne talere og interesserepræsentanter gjort betinget af, at disse kunne fremvise et covidcertifikat eller et tilsvarende certifikat. Denne afgørelse fastsatte ligeledes en forpligtelse til at bære mundbind og til at respektere social afstand i Parlamentet samt et forbud mod adgang til Parlamentet for enhver, hvis temperatur var højere end 37,7 °C, som nøs eller hostede, som var testet positiv for covid-19, eller som havde været i kontakt med en person, der var testet positiv for covid-19.

9 Samme dag vedtog Parlamentets formand en afgørelse om ekstraordinære foranstaltninger for at sikre kontinuiteten i Parlamentets aktiviteter og udøvelsen af de beføjelser, som det er tillagt ved traktaterne. Denne afgørelse indeholdt bl.a. bestemmelser om genoptagelse af visse parlamentariske aktiviteter såsom tjenesterejser og delegationer samt forpligtelsen til at respektere social afstand og til at bære mundbind under parlamentariske forhandlinger.

10 Den 30. september 2021 vedtog Parlamentets formand to afgørelser om forlængelse frem til den 17. oktober 2021 af de foranstaltninger, der var blevet truffet ved afgørelserne af 2. september 2021.

11 Den 14. oktober 2021 vedtog Parlamentets formand en ny afgørelse om sikkerhedsforanstaltninger for at begrænse spredningen af virusset, som for perioden fra den 18. oktober til den 2. november 2021 begrænsede afholdelsen af et stort antal arrangementer og besøg i Parlamentets bygninger, indførte temperaturkontrol ved indgangen til bygningerne og krav om social afstand samt pligt til at bære mundbind under de parlamentariske forhandlinger, og som betingede adgangen til bygningerne for besøgende, lokale assistenter, eksterne talere og interesserepræsentanter af, at de kunne fremvise et covidcertifikat.

12 Samme dag vedtog Parlamentets formand en ny afgørelse om ekstraordinære foranstaltninger for at sikre kontinuiteten i Parlamentets aktiviteter og udøvelsen af de beføjelser, som det er tillagt ved traktaterne, som for perioden fra den 18. oktober til den 2. november 2021 indførte en ordning med fjerndeltagelse i forbindelse med tilrettelæggelsen af plenarmøder, udvalg og interparlamentariske delegationer, afholdelse af møder i visse organer, udøvelse af stemmeret osv.

13 På trods af de iværksatte foranstaltninger med hensyn til social afstand og de sundhedsmæssige forholdsregler og trods den anslåede vaccinationsdækning blandt personalet på over 80% blev der fra september 2021 registreret et stigende antal smittetilfælde i Parlamentet.

14 Derfor vedtog Parlamentets Præsidium (herefter »Præsidiet«) den 27. oktober 2021 den anfægtede afgørelse. I henhold til denne afgørelse skulle alle, der ønskede adgang til Parlamentets bygninger på dets tre arbejdssteder, i perioden fra den 3. november 2021 til den 31. januar 2022 fremvise et gyldigt covidcertifikat.

15 Det fremgår af 11. betragtning til den anfægtede afgørelse, at disse foranstaltninger forfulgte et dobbelt formål, eftersom de havde til formål dels at sikre institutionens overholdelse af dens traktatbundne retlige forpligtelse til at vende tilbage til de normale procedurer, dels at give tilstrækkelige garantier for at beskytte liv og sundhed for alle, der befandt sig i Parlamentets lokaler.

16 I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning 2021/953 skal rammen for covidcertifikatet muliggøre udstedelse, grænseoverskridende kontrol og accept af følgende certifikater:

– et certifikat, der bekræfter, at indehaveren har modtaget en covid-19-vaccine i den medlemsstat, der har udstedt certifikatet (herefter »vaccinationscertifikatet«)

– et certifikat, der bekræfter, at indehaveren har fået foretaget en molekylær nukleinsyre-amplifikationstest (herefter »PCR-test«) eller en hurtig antigentest (herefter »antigentest«), som er opført på den fælles ajourførte liste over covid-19-antigentest udarbejdet på grundlag af Rådet for Den Europæiske Unions henstilling af 21. januar 2021, og som er udført af sundhedspersoner eller kvalificeret testpersonale i den medlemsstat, der udsteder certifikatet, og angiver typen af testen, datoen for dens udførelse og resultatet af testen (herefter »testcertifikatet«)

– et certifikat, der bekræfter, at indehaveren efter et positivt resultat af en PCR-test udført af sundhedspersoner eller kvalificeret testpersonale er restitueret efter en sars-CoV-2-infektion (herefter »restitutionscertifikatet«).

II. Parternes påstande

17 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

18 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

– Afvisning, subsidiært frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne, herunder omkostningerne i forbindelse med sagerne om foreløbige forholdsregler.

III. Retlige bemærkninger

A. Formaliteten

1. Sagsøgernes søgsmålsinteresse

19 Parterne blev ved en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse og i retsmødet opfordret til at præcisere, om sagsøgerne fortsat havde søgsmålsinteresse i forhold til den anfægtede afgørelse, henset til den omstændighed, at den kun fandt anvendelse frem til den 31. januar 2022.

20 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at en sagsøgers søgsmålsinteresse for så vidt angår sagens genstand skal foreligge på tidspunktet for sagens anlæggelse, idet sagen i modsat fald afvises. Sagens genstand skal, ligesom søgsmålsinteressen, bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornødent at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet med sit resultat kan bibringe parten en fordel (jf. dom af 21.1.2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

21 Det følger endvidere af retspraksis, at sagsøgeren kan have en interesse i at påstå annullation for at gøre det muligt at forhindre, at den ulovlighed, som retsakten fra en EU-institution angiveligt er behæftet med, gentager sig fremover (dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 50).

22 Ifølge retspraksis kan denne søgsmålsinteresse imidlertid kun bestå, såfremt den hævdede ulovlighed kan formodes at ville gentage sig fremover uafhængigt af de omstændigheder i sagen, som har dannet grundlag for sagsøgerens søgsmål (dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 52).

23 Som sagsøgerne har gjort gældende i retsmødet, kan det i den foreliggende sag ikke udelukkes, at de ulovligheder, som de har påberåbt sig, vil gentage sig fremover uafhængigt af de omstændigheder i sagen, som har dannet grundlag for deres søgsmål.

24 Sagsøgerne har nemlig med deres søgsmål påberåbt sig flere ulovligheder, navnlig vedrørende det manglende egnede retsgrundlag for den anfægtede afgørelse, tilsidesættelsen af deres privilegier og immuniteter, krænkelsen af deres frihed og uafhængighed samt tilsidesættelsen af deres ret til respekt for privatliv, som kan gentage sig i forbindelse med lignende afgørelser uafhængigt af de omstændigheder, som har dannet grundlag for de foreliggende søgsmål.

25 Som Parlamentet har anført i retsmødet, blev den anfægtede afgørelse desuden i første omgang ved Præsidiets afgørelse af 26. januar 2022 forlænget frem til den 13. marts 2022 og dernæst ved Præsidiets afgørelse af 7. marts 2022 frem til den 10. april 2022. Det kan derfor ikke udelukkes, at den anfægtede afgørelse kan forlænges yderligere, eller at der igen kan blive vedtaget en lignende afgørelse.

26 Sagsøgerne har følgelig fortsat en interesse i at påstå annullation af den anfægtede afgørelse.

2. Sagsøgernes søgsmålskompetence

27 Parlamentet har bestridt søgsmålets antagelse til realitetsbehandling og er af den opfattelse, at sagsøgerne ikke har søgsmålskompetence som defineret i artikel 263, stk. 4, TEUF.

28 Det har anført, at artikel 263, stk. 4, TEUF fastsætter tre tilfælde, hvor en person kan have søgsmålskompetence, nemlig for det første når den pågældende retsakt er rettet til vedkommende, for det andet når den pågældende retsakt berører vedkommende umiddelbart og individuelt, og for det tredje når den pågældende retsakt er en regelfastsættende retsakt, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger. Parlamentet er imidlertid af den opfattelse, at ingen af disse tilfælde svarer til den foreliggende sag.

29 Sagsøgerne har bestridt denne argumentation.

30 Det skal erindres, at i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan »[e]nhver fysisk eller juridisk person […] på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«.

31 Det bemærkes for det første, således som Parlamentet har gjort gældende, at den anfægtede retsakt ikke kan anses for at være rettet til sagsøgerne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne bestemmelse. Afgørelsen er nemlig ikke rettet til dem personligt og finder i henhold til afgørelsens artikel 2 anvendelse på »alle, der ønsker at få adgang til Parlamentets bygninger på dets tre arbejdssteder, herunder medlemmer, tjenestemænd, akkrediterede parlamentariske assistenter og øvrige ansatte i Parlamentet«.

32 Det skal imidlertid bemærkes, at begrebet »vedkommende, til hvem retsakten er rettet« i nævnte bestemmelses forstand skal forstås formelt, således at der er tale om den person, der i retsakten er angivet som adressat for retsakten. Den omstændighed, at en anden end den formelle adressat for en retsakt kan være berørt af retsaktens indhold, kan ganske vist give denne person søgsmålskompetence, hvis vedkommende bl.a. godtgør, at retsakten i lyset af dens indhold berører vedkommende umiddelbart, men ikke som adressat for retsakten. Endvidere er den omstændighed, at sagsøgerne fik tilsendt en kopi af den anfægtede afgørelse, ikke tilstrækkelig til, at de kan anses for adressater for afgørelsen (jf. i denne retning dom af 21.1.2016, SACBO mod Kommissionen og INEA, C-281/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:46, præmis 34).

33 For det andet bemærkes, at antagelsen til realitetsbehandling af et søgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en retsakt, der ikke er rettet til vedkommende, i medfør af artikel 263, stk. 4, TEUF afhænger af, at denne person indrømmes søgsmålskompetence, hvilket forekommer i to situationer. Dels kan en sådan sag anlægges på betingelse af, at denne retsakt berører vedkommende umiddelbart og individuelt. Dels kan en sådan person anlægge sag til prøvelse af en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis den berører vedkommende umiddelbart (jf. dom af 15.7.2021, Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

34 Retten finder det hensigtsmæssigt først at prøve, om sagsøgerne har søgsmålskompetence på grundlag af det andet tilfælde, der er nævnt i denne doms præmis 33.

35 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at begrebet »regelfastsættende retsakt« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF dækker alle almengyldige ikke-lovgivningsmæssige retsakter (dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 28). Det fremgår af retspraksis, at en retsakts almengyldighed kan udledes af den omstændighed, at den pågældende retsakt finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper (jf. dom af 31.5.2001, Sadam Zuccherifici m.fl. mod Rådet, C-41/99 P, EU:C:2001:302, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

36 I den foreliggende sag må det imidlertid konstateres, at den anfægtede afgørelse, selv om den har form af en afgørelse, i realiteten udgør en almengyldig retsakt, for så vidt som den finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper, hvilket Parlamentet ikke har bestridt.

37 For det andet skal det bemærkes, at ifølge fast retspraksis kræver betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den afgørelse, der er genstand for søgsmålet, som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, at to kriterier er kumulativt opfyldt, nemlig for det første at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

38 Som sagsøgerne har gjort gældende, har den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag umiddelbare og bindende retsvirkninger for dem, eftersom de siden afgørelsens ikrafttræden den 3. november 2021 kun har kunnet få adgang til Parlamentets bygninger for at udøve deres funktioner som medlemmer af Europa-Parlamentet og deltage i Parlamentets arbejde, hvis de har været i stand til at fremvise et gyldigt covidcertifikat.

39 I denne henseende forholder det sig således, at selv om Parlamentet med virkning fra den 22. november 2021 besluttede at genindføre en ordning med obligatorisk fjernarbejde på højst tre dage om ugen i gennemsnit pr. måned for alle medlemmer af personalet, for så vidt som dette var foreneligt med udøvelsen af deres funktioner, og at give Parlamentets medlemmer mulighed for at fjerndeltage i forhandlinger og afstemninger i plenum og i udvalgene, således som Parlamentet har bekræftet i retsmødet, forblev den anfægtede afgørelse og kravet om fremvisning af et gyldigt covidcertifikat for at kunne få adgang til Parlamentets bygninger i kraft i hele denne periode.

40 Det er i øvrigt ubestridt, at der ikke var overladt et skøn til adressaterne for den anfægtede afgørelse, som skulle gennemføre den, herunder Parlamentets sikkerhedsvagter, som skulle kontrollere fremvisningen af et gyldigt covidcertifikat. Fremvisningen skulle ske helt automatisk og krævede ikke andre mellemkommende regler.

41 Det må derfor fastslås, at sagsøgerne er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse.

42 For det tredje skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at udtrykket, »som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF skal fortolkes i lyset af formålet med denne bestemmelse, som ifølge dens tilblivelseshistorie

består i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer. Når en regelfastsættende retsakt har umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling uden at kræve gennemførelsesforanstaltninger, risikerer denne person imidlertid at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis den pågældende ikke har direkte adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at rejse tvivl om denne regelfastsættende retsakts lovlighed. I mangel af gennemførelsesforanstaltninger er en fysisk eller juridisk person – selv om vedkommende er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt – således først i stand til at opnå retslig kontrol af denne akt efter at have tilsidesat bestemmelserne i nævnte retsakt, idet vedkommende kan påberåbe sig, at retsakten er ulovlig, i forbindelse med sager, der rejses over for vedkommende ved de nationale retter (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

43 Når en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, er domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden derimod sikret, uanset om nævnte foranstaltninger hidrører fra Unionen eller medlemsstaterne. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte en regelfastsættende EU-retsakt direkte ved Unionens retsinstanser, er beskyttet mod, at en sådan retsakt finder anvendelse på dem, ved muligheden for at anfægte de gennemførelsesforanstaltninger, som denne retsakt omfatter (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

44 Når gennemførelsen af nævnte retsakter tilkommer Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, kan fysiske eller juridiske personer på de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser indbringe et direkte søgsmål for Unionens retsinstanser til prøvelse af gennemførelsesakterne og i medfør af artikel 277 TEUF til støtte for dette søgsmål påberåbe sig, at den pågældende grundlæggende retsakt er ulovlig (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

45 Domstolen har endvidere gentagne gange fastslået, at der med henblik på at vurdere, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, tages udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF. Det er således irrelevant, om den omhandlede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til andre retsundergivne (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

46 Det fremgår således af retspraksis, at begrebet »gennemførelsesforanstaltninger« indebærer dels, at der vedtages en retsakt af enten Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller af medlemsstaterne, som kan undergives domstolskontrol (jf. i denne retning dom af 28.10.2020, Associazione GranoSalus mod Kommissionen, C-313/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:869, præmis 37), dels, at retsvirkningerne af den anfægtede retsakt materialiserer sig i forhold til sagsøgerne alene ved hjælp af disse gennemførelsesforanstaltninger (jf. i denne retning dom af 13.3.2018, European Union Copper Task Force mod Kommissionen, C-384/16 P, EU:C:2018:176,

præmis 50, af 13.3.2018, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen, C-244/16 P, EU:C:2018:177, præmis 57, og af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 64).

47 Ifølge Parlamentet fremgår det af den anfægtede afgørelses artikel 3, at der blev givet eller nægtet adgang til Parlamentets lokaler efter en kontrol foretaget af Parlamentets sikkerhedstjeneste. I forbindelse med denne kontrol blev det ikke kun tjekket, om den pågældende person var i besiddelse af et covidcertifikat, men i påkommende tilfælde også, om personen var omfattet af en dispensation indrømmet af generalsekretæren i henhold til den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 2. I forhold til sagsøgerne indtraf virkningerne af den anfægtede afgørelse derfor først efter Parlamentets sikkerhedstjenestes kontrol.

48 Det skal imidlertid bemærkes, at retsvirkningerne af den anfægtede afgørelse i modsætning til, hvad Parlamentet har gjort gældende, materialiserede sig i forhold til sagsøgerne fra denne afgørelses ikrafttræden, uden at det var nødvendigt med yderligere gennemførelsesforanstaltninger, for så vidt som sagsøgerne fra og med denne dato skulle have et gyldigt covidcertifikat for at få adgang til Parlamentets bygninger.

49 Det skal endvidere bemærkes, at Parlamentets sikkerhedsvagter, der skulle kontrollere gennemførelsen af den anfægtede afgørelse, ikke vedtog nogen retsakter, der kunne undergives domstolskontrol, men begrænsede sig til ved hjælp af applikationen CovidScanBE eller CovidCheck.lu at tjekke, om en person, der ønskede at få adgang til Parlamentets bygninger, var i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat.

50 I retsmødet har Parlamentet ikke desto mindre gjort gældende, at personer, der blev nægtet adgang til dets bygninger, fordi de ikke var i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat, på anfordring kunne få udleveret et dokument, som bekræftede, at de var blevet nægtet adgang til Parlamentets bygninger, hvilket udgjorde en gennemførelsesforanstaltning til den anfægtede afgørelse.

51 Det skal dog bemærkes, at det ville være kunstigt at forpligte sagsøgerne til at anmode om adgang til Parlamentets bygninger, selv om de ikke var i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat, for at få udleveret et sådant dokument, som fastslog, at de ikke opfyldte betingelserne i den anfægtede afgørelse, og for derefter at kunne anfægte denne retsakt for Retten og til støtte for deres søgsmål i henhold til artikel 277 TEUF gøre gældende, at den anfægtede retsakt er ulovlig (jf. i denne retning og analogt dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 66, af 14.1.2016, Doux mod Kommissionen, T-434/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:7, præmis 59-64, og af 13.9.2018, Gazprom Neft mod Rådet, T-735/14 og T-799/14, EU:T:2018:548, præmis 102).

52 Parlamentets argument om, at sagsøgerne kunne rette en anmodning om dispensation til Parlamentets generalsekretær i overensstemmelse med den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 2, og derefter anfægte et eventuelt afslag på at indrømme en sådan dispensation, må ligeledes forkastes. Som Parlamentet har bekræftet i retsmødet, blev en sådan dispensation kun indrømmet af ganske særlige legitime grunde, såsom vaccination i et tredjeland, og den blev aldrig diskretionært indrømmet personer, der – uden gyldig grund – ikke var i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat.

53 Ud over at det ville være kunstigt at kræve, at sagsøgerne indgav en sådan anmodning om dispensation, skal det følgelig bemærkes, at de aldrig har indgivet en sådan anmodning i den foreliggende sag, således at sådanne eventuelle gennemførelsesforanstaltninger under alle omstændigheder er uden relevans i den foreliggende sag, henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 45.

54 Endelig kan Parlamentet ikke med føje påberåbe sig dom af 20. november 2017, Petrov m.fl. mod Parlamentet (T-452/15, EU:T:2017:822), med henblik på at gøre gældende, at en eventuel nægtelse af adgang til Parlamentets lokaler i den foreliggende sag udgør en retsakt, som den berørte person kan anfægte for Unionens retsinstanser. I den sag anfægtede sagsøgerne, som var tredjelandsstatsborgere, afgørelsen om afslag på at tildele dem den akkreditering, der var nødvendig for at få adgang til Parlamentets bygninger. Til forskel fra sagsøgerne i den foreliggende sag havde disse sagsøgere således ikke – selv om denne afgørelse ikke forelå – varig adgangsret til Parlamentets bygninger. Desuden var den i denne sag omhandlede afgørelse en udtrykkelig individuel afgørelse om nægtelse af adgang og ikke blot en kontrolforanstaltning iværksat af Parlamentets sikkerhedsvagter, som havde til opgave at gennemføre en forud truffet almengyldig afgørelse, som betingede adgangen til Parlamentets bygninger, som i den foreliggende sag.

55 Henset til samtlige ovenstående betragtninger kan den anfægtede afgørelse derfor ikke anses for at omfatte gennemførelsesforanstaltninger i forhold til sagsøgerne som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

56 For så vidt som den anfægtede afgørelse udgør en regelfastsættende retsakt, der berører sagsøgerne umiddelbart og ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger i forhold til dem, skal det følgelig fastslås, at sagsøgerne har søgsmålskompetence på grundlag af det tredje tilfælde i artikel 263, stk. 4, TEUF.

B. Formaliteten med hensyn til anmodningerne om tilpasning af stævningerne

57 I retsmødet har Parlamentet anført, at den anfægtede afgørelse i første omgang ved Præsidiets afgørelse af 26. januar 2022 blev forlænget frem til den 13. marts 2022 og dernæst ved Præsidiets afgørelse af 7. marts 2022 frem til den 10. april 2022. Parlamentet har ligeledes præciseret, at disse nye afgørelser var baseret på en ajourført vurdering af sundhedssituationen og de foreliggende videnskabelige data.

58 Adspurgt om disse nye afgørelsers indvirkning på den foreliggende sag har sagsøgerne i retsmødet gjort gældende, at de ønskede at tilpasse påstandene i deres stævninger for at tage højde for disse nye forhold.

59 Det skal imidlertid bemærkes, at i henhold til artikel 86, stk. 1 og 2, i Rettens procesreglement skal tilpasning af stævningen foretages i et særskilt dokument, inden retsforhandlingernes mundtlige del afsluttes, eller inden Rettens beslutning om at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del.

60 Dette krav har bl.a. til formål at sikre en kontradiktorisk procedure og retten til forsvar, idet det giver den sagsøgte mulighed for at reagere på sagsøgerens tilpassede anbringender og argumenter, for så vidt som de vedrører nye forhold (jf. i denne retning dom af 24.1.2019,

Haswani mod Rådet, C-313/17 P, EU:C:2019:57, præmis 36-40, af 9.11.2017, HX mod Rådet, C-423/16 P, EU:C:2017:848, præmis 23, og af 30.11.2016, Rotenberg mod Rådet, T-720/14, EU:T:2016:689, præmis 139).

61 Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgerne og deres repræsentanter nødvendigvis fik kendskab til Præsidiets nye afgørelser inden retsmødet, således at de, hvis de ligeledes ville anfægte lovligheden af disse afgørelser, burde have udvist den fornødne omhu og enten anlagt nye søgsmål på grundlag af artikel 263 TEUF eller anmodet om tilpasning af stævningerne i overensstemmelse med kravene i procesreglementets artikel 86.

62 For så vidt som sagsøgerne ikke har indgivet anmodninger om tilpasning af stævningerne i et særskilt dokument, inden retsforhandlingernes mundtlige del blev afsluttet, skal de nævnte anmodninger, der blev fremsat mundtligt i retsmødet, derfor afvises.

C. Realiteten

63 Sagsøgerne har ved deres søgsmål fremsat fire særskilte anbringender om for det første, at den anfægtede afgørelse ikke er støttet på et gyldigt retsgrundlag, der kan skabe retsvirkning over for Europa-Parlamentets medlemmer, for det andet, at den anfægtede afgørelse er i strid med princippet om, at Europa-Parlamentets medlemmer er frie og uafhængige, og med de immuniteter, som de er tillagt ved traktaten, for det tredje, at de generelle principper om behandling af personoplysninger er blevet tilsidesat, og for det fjerde, at der er sket en uberettiget tilsidesættelse af retten til privatliv, retten til beskyttelse af personoplysninger, retten til fysisk integritet, retten til frihed og sikkerhed samt af retten til lighed for loven og til ikke-forskelsbehandling.

1. Det første anbringende om, at den anfægtede afgørelse ikke er støttet på et gyldigt retsgrundlag, der kan skabe retsvirkning over for Europa-Parlamentets medlemmer

64 Sagsøgerne har gjort gældende, at artikel 25 i Parlamentets forretningsorden ikke udgør et gyldigt retsgrundlag for den anfægtede afgørelse og dermed for, at denne kan skabe retsvirkning over for dem. De har fremhævet, at denne bestemmelses stk. 2, som ifølge sagsøgerne er den eneste, der kan være relevant, kun tillægger Præsidiet generelle beføjelser vedrørende Parlamentets interne organisation, som ikke kan begrunde vedtagelsen af så strenge foranstaltninger som dem, der er fastsat i den anfægtede afgørelse.

65 Sagsøgerne har ligeledes gjort gældende, at artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) kræver, at de væsentlige elementer i behandlingen af personoplysninger skal være fastsat i en »lov«. Efter deres opfattelse er det imidlertid sikkert, at en afgørelse fra Præsidiet ikke er en lov i denne bestemmelses forstand. Enhver anden fortolkning ville bevirke, at der i EU-institutionerne ydes ringere beskyttelse end den, der ydes i medlemsstaterne, idet disse for behandlingen af personoplysninger stiller krav om, at der vedtages en retsregel efter en parlamentarisk forhandling.

66 Under alle omstændigheder mener sagsøgerne ikke, at artikel 25, stk. 2, i Parlamentets forretningsorden kan danne grundlag for vedtagelse af foranstaltninger, der er i strid med Europa-Parlamentets afgørelse 2005/684/EF, Euratom, af 28. september 2005 om vedtagelse af

statutten for Europa-Parlamentets medlemmer (EUT 2005, L 262, s. 1, herefter »statutten for Parlamentets medlemmer«) eller protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (EUT 2010, C 83, s. 266, herefter »protokol nr. 7«).

67 Parlamentet har bestridt sagsøgernes argumenter.

68 Der skal for det første bemærkes, at artikel 232 TEUF bestemmer, at Parlamentet fastsætter sin forretningsorden, og at der hertil kræves et flertal af medlemmernes stemmer.

69 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at den anfægtede afgørelse navnlig blev vedtaget på grundlag af artikel 25, stk. 2, i Parlamentets forretningsorden. Denne bestemmelse giver Præsidiet kompetence til at træffe afgørelse om finansielle, organisatoriske og administrative spørgsmål vedrørende Parlamentets interne organisation, dets sekretariat og dets organer.

70 Det skal imidlertid i lighed med det af Parlamentet anførte bemærkes, at den anfægtede afgørelse, der havde til formål at begrænse adgangen til Parlamentets bygninger til de personer, der var i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat, ganske rigtigt henhører under spørgsmål vedrørende Parlamentets interne organisation som omhandlet i dets forretningsordens artikel 25, stk. 2.

71 Det følger af beføjelsen vedrørende Parlamentets interne organisation, at Parlamentet er beføjet til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en god og forskriftsmæssig arbejdsgang i Parlamentet (dom af 10.2.1983, Luxembourg mod Parlamentet, 230/81, EU:C:1983:32, præmis 38, af 10.7.1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, præmis 16, og af 2.10.2001, Martinez m.fl. mod Parlamentet, T-222/99, T-327/99 og T-329/99, EU:T:2001:242, præmis 144).

72 Som Parlamentet har gjort gældende, udgør den anfægtede afgørelse imidlertid en sådan foranstaltning, for så vidt som den ifølge anden betragtning dertil har til formål at gøre det muligt at vende tilbage til en ordning med fysisk tilstedeværelse på arbejdet for at sikre kontinuiteten i Parlamentets aktiviteter inden for rammerne af de normale procedurer, der følger af traktaterne, at sikre fuld anvendelse af alle de sædvanlige procedurer, der er fastsat i dets forretningsorden, og at genoprette dets fulde og ubegrænsede rolle som demokratisk valgt EU-institution, der repræsenterer borgerne direkte på EU-plan.

73 Den beføjelse vedrørende Parlamentets interne organisation, som er nævnt i denne doms præmis 71, anerkendes ligeledes i de hjemstedsaftaler, som er indgået mellem EU-institutionerne og de medlemsstater, der huser deres bygninger. Den sikkerhedsordning, der blev undertegnet den 31. december 2004 mellem på den ene side Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union, Kommissionen, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank og på den anden side den belgiske regering fastsætter, at institutionerne er ansvarlige for sikkerheden og opretholdelsen af lov og orden i alle henseender i de bygninger, de har til huse i, samt for tilladelser til og kontrol med adgangen til disse bygninger. På samme måde bestemmer aftalen mellem Parlamentet og Storhertugdømmet Luxembourg af 2. december 1983, at Parlamentet er ansvarligt for sikkerheden i dets lokaler og bygninger, og at det vedtager interne regler herom. Hvad endelig angår Parlamentets bygninger i Strasbourg (Frankrig) anerkender den administrative ordning mellem Parlamentet og de franske myndigheder om sikkerheden i Parlamentets bygninger i Strasbourg af 25. juni 1998 ligeledes Parlamentets eneansvar for så vidt angår tilladelser til og kontrol med adgangen til dets bygninger.

74 Det skal i øvrigt bemærkes, at den anfægtede afgørelse svarer til en begrænsning af medlemmernes varige adgangsret til Parlamentets bygninger, således som denne er fastsat i artikel 1, stk. 1, i Præsidiets afgørelse af 3. maj 2004 om fastsættelse af reglerne for passérsedler. Eftersom Præsidiet vedtog sidstnævnte afgørelse på grundlag af navnlig artikel 22 i Parlamentets forretningsorden i den tidligere affattelse, der svarer til artikel 25 i den nugældende forretningsorden, er det i henhold til reglen om parallelitet i formkravene kohærent, at dette organ vedtog den anfægtede afgørelse på samme retsgrundlag (jf. dom af 18.10.2018, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava m.fl. mod Kommissionen, T-364/16, EU:T:2018:696, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

75 For det andet skal sagsøgernes argument om, at den anfægtede afgørelse ikke er en »lov« som omhandlet i chartrets artikel 8, der gør det muligt at fastsætte de væsentlige elementer i behandlingen af sagsøgernes personoplysninger, prøves, uden at det er fornødent at tage stilling til, om det har virkning.

76 Det bemærkes, at det fremgår af chartrets artikel 8, at »[e]nhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende«, og at »[d]isse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag«.

77 Chartrets artikel 52, stk. 1, bestemmer ligeledes, at »[e]nhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold«.

78 Chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer i øvrigt, at »[i] det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse«.

79 Artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), fastsætter, at »[e]nhver har ret til respekt for sit privatliv«, og at »[i]ngen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed«. Følgelig skal der ved fortolkningen af chartrets artikel 8 tages hensyn til EMRK's artikel 8 som tærskel for minimumsbeskyttelse, for så vidt som disse to bestemmelser indeholder ens rettigheder (jf. i denne retning dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 54).

80 I henhold til Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) praksis indebærer kravet om, at ethvert indgreb i udøvelsen af de grundlæggende rettigheder skal være »fastlagt i lovgivningen« og »i overensstemmelse med loven« som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, og EMRK's artikel 8, stk. 2, ikke blot, at den foranstaltning, der tillader indgrebet, skal have et retsgrundlag i den nationale lovgivning, men også at dette retsgrundlag skal være tilstrækkeligt tilgængeligt og forudsigeligt for at undgå risikoen for vilkårlighed (jf. i denne retning dom af 15.3.2017, Al Chodor, C-528/15,

EU:C:2017:213, præmis 38, samt Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.4.1979, Sunday Times mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 49, og af 4.12.2015, Roman Zakharov mod Rusland, CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, § 228).

81 Det fremgår desuden af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at begrebet »lov« i udtrykket »i overensstemmelse med loven«, som bl.a. findes i EMRK's artikel 8, stk. 2, skal forstås materielt og ikke formelt. Det omfatter således både skreven og uskreven ret og er ikke begrænset til lovtekster, men omfatter også lavererangerende retsakter og retlige instrumenter. Kort sagt er denne »lov« den gældende tekst, således som de kompetente retsinstanser har fortolket den (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.4.1979, Sunday Times mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 47, og af 8.4.2021, Vavřička m.fl. mod Den Tjekkiske Republik, CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 269).

82 Den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke udgør en retsregel, der er vedtaget efter en parlamentarisk forhandling, er følgelig ikke tilstrækkelig til at fastslå, at den ikke udgør en »lov« som omhandlet i chartrets artikel 8, fortolket i lyset af EMRK's artikel 8.

83 Det fremgår ganske vist ligeledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at national ret for at opfylde kravene om, at der skal være tale om en lov, skal yde en vis beskyttelse mod offentlige myndigheders vilkårlige indgreb i de rettigheder, der er sikret ved EMRK, og at loven, når der er tale om spørgsmål vedrørende de grundlæggende rettigheder, ville være i strid med princippet om retsreglernes forrang, et af de grundlæggende principper i et demokratisk samfund, der er knæsat i EMRK, såfremt den udøvende magt ikke var underlagt nogen begrænsninger. Den skal derfor med tilstrækkelig klarhed fastlægge omfanget af og de nærmere bestemmelser for udøvelsen af en sådan beføjelse (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.3.2022, Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) mod Schweiz, CE:ECHR:2022:0315JUD002188120, § 78 og den deri nævnte retspraksis).

84 For så vidt som den anfægtede afgørelse i sig selv udgør en »lov« som omhandlet i chartrets artikel 8, fortolket i lyset af EMRK's artikel 8, kan det imidlertid ikke i den foreliggende sag lægges til grund, at Parlamentet havde behov for en udtrykkelig tilladelse fra EU-lovgiver for at kunne vedtage sådanne foranstaltninger, som har hjemmel i artikel 232 TEUF og forretningsordenens artikel 25, stk. 2.

85 Desuden opfylder den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag, således som Parlamentet har gjort gældende, de kriterier om tilgængelighed og forudsigelighed, der kræves for at undgå risikoen for vilkårlighed.

86 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at den anfægtede afgørelse fastsætter klare og præcise regler, som regulerer rækkevidden og anvendelsen af den omhandlede foranstaltning, og at den bl.a. giver de berørte personer tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte deres personlige oplysninger mod risikoen for misbrug og mod ulovlig adgang til og anvendelse af disse oplysninger (jf. i denne retning og analogt dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

87 Det fremgår således af 22.-25. betragtning til og artikel 4 i den anfægtede afgørelse, at de personer, hvis personoplysninger behandles af Parlamentet på grundlag af denne afgørelse, er beskyttet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om

beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT 2018, L 295, s. 39).

88 Endelig skal det i lighed med det af Parlamentet anførte bemærkes, at sagsøgernes argument om, at artikel 25, stk. 2, i Parlamentets forretningsorden ikke kan danne grundlag for vedtagelse af foranstaltninger, der er i strid med statutten for Parlamentets medlemmer eller protokol nr. 7, ikke vedrører spørgsmålet om et egnet retsgrundlag for den anfægtede afgørelse, men spørgsmålet om afgørelsens lovlighed i henhold til de nævnte bestemmelser – et spørgsmål, der vil blive behandlet i forbindelse med det andet anbringende nedenfor.

89 På baggrund af ovenstående betragtninger må det fastslås, at artikel 25, stk. 2, i Parlamentets forretningsorden udgjorde et gyldigt retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

90 Det første anbringende skal følgelig forkastes som ugrundet.

2. Det andet anbringende om tilsidesættelse af princippet om, at Europa-Parlamentets medlemmer er frie og uafhængige, og om tilsidesættelse af de immuniteter, som de er tillagt ved traktaten

91 Sagsøgernes andet anbringende er opdelt i to led vedrørende dels en tilsidesættelse af artikel 2 i statutten for Parlamentets medlemmer, som knæsætter princippet om, at Europa-Parlamentets medlemmer er frie og uafhængige, dels en tilsidesættelse af de immuniteter, som disse medlemmer er tillagt, bl.a. ved protokol nr. 7.

a) Det første led om, at den anfægtede afgørelse er i strid med princippet om, at Parlamentets medlemmer er frie og uafhængige

92 Sagsøgerne er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse var meget bebyrdende og i alvorlig grad tilsidesatte princippet om den frie og uafhængige udøvelse af mandatet som medlem af Parlamentet, der er fastsat i artikel 2 i statutten for Parlamentets medlemmer, for så vidt som de på grund af denne afgørelse kunne blive forhindret i at deltage i møder og udøve deres repræsentationsopgaver, hvilket risikerede at påvirke magtbalancen og den frie udøvelse af demokratiet negativt.

93 Sagsøgerne har i denne forbindelse anført, at den i den anfægtede afgørelse fastsatte nægtelse af adgang til Parlamentets bygninger, såfremt der ikke blev fremvist et gyldigt covidcertifikat, fandt anvendelse uanset årsagen til denne manglende fremvisning. Et medlem kunne således være ude af stand til at fremvise et gyldigt covidcertifikat, fordi vedkommende ikke var i besiddelse af eller ikke ønskede at være i besiddelse af et sådant certifikat, men også fordi vedkommende havde glemt det eller forlagt det, eller fordi vedkommendes smartphone ikke fungerede på kontroltidspunktet. De har i øvrigt fremhævet, at de medlemmer af Parlamentet, som ikke var i besiddelse af et vaccinationscertifikat eller et restitutionscertifikat, skulle testes mindst hver anden dag på grund af disse tests begrænsede gyldighedsperiode. Desuden gik der lang tid mellem testtidspunktet og det tidspunkt, hvor QR-koden blev genereret. Hvis sagsøgerne ville i Parlamentet mandag morgen, havde de derfor ikke andet valg end at blive testet på deres fridage, og det var praktisk umuligt for dem at blive testet i de »røde« uger med plenarforsamlinger og de »pink« uger med triloger, eftersom forhandlingerne i disse uger slutter sent om aftenen og genoptages tidligt om morgenen.

94 Parlamentet har bestridt disse argumenter.

95 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af artikel 2, stk. 1, i statutten for Parlamentets medlemmer, at »[m]edlemmerne er frie og uafhængige«. Tilsvarende bestemmer artikel 2 i Parlamentets forretningsorden bl.a., at medlemmerne udøver deres mandat frit og uafhængigt. Princippet om medlemmernes frie og uafhængige mandat er et princip, der er fælles for de demokratiske parlamentariske systemer, og som udgør et væsentligt element i det repræsentative demokrati, som Unionens funktionsmåde er baseret på, jf. artikel 10, stk. 1, TEUF. Dette princip indebærer, at Parlamentets medlemmer har ret til uhindret adgang til Parlamentets bygninger, så de kan deltage aktivt i arbejdet i Parlamentets udvalg og delegationer i overensstemmelse med artikel 5, stk. 4, i Parlamentets forretningsorden.

96 Den anfægtede afgørelse udgør således et indgreb i udøvelsen af Parlamentets medlemmers mandat, eftersom den pålægger dem en yderligere betingelse for at få adgang til Parlamentets bygninger, nemlig forpligtelsen til at fremvise et gyldigt covidcertifikat.

97 Det skal ikke desto mindre fremhæves, at princippet om Parlamentets medlemmers frie og uafhængige mandat ikke er et absolut princip, og at det bl.a. af Parlamentet kan undergives visse begrænsninger i kraft af Parlamentets beføjelse vedrørende dets interne organisation som fastsat i artikel 232 TEUF, når det tilsigter at forfølge et legitimt formål.

98 Ethvert indgreb i princippet om Parlamentets medlemmers frie og uafhængige mandat og enhver indskrænkning heraf skal imidlertid overholde proportionalitetsprincippet som et generelt princip i EU-retten. Dette princip kræver, at EU-institutionernes retsakter ikke går ud over, hvad der er egnet til og nødvendigt for at opfylde det tilsigtede mål, og såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges (jf. i denne retning dom af 2.10.2001, Martinez m.fl. mod Parlamentet, T-222/99, T-327/99 og T-329/99, EU:T:2001:242, præmis 215 og den deri nævnte retspraksis).

99 For det første, og således som det bl.a. fremgår af 1.-11. betragtning til den anfægtede afgørelse, forfølger afgørelsen et legitimt formål, idet den tilsigter at forlige to modstridende interesser i en pandemisituation, nemlig kontinuiteten i Parlamentets aktiviteter på den ene side og sundheden for de personer, der opholder sig i Parlamentets bygninger, på den anden side.

100 Parlamentet er nemlig dels forpligtet til at sikre kontinuiteten i sine aktiviteter, som følger af traktaterne. Således skulle Parlamentets operationelle kapacitet, navnlig dets lovgivnings- og budgetaktivitet, opretholdes under covid-19-pandemien. Med henblik herpå vedtog Parlamentet på grundlag af afsnit XIIIa i sin forretningsorden ekstraordinære foranstaltninger, der bl.a. bestod i anvendelse af metoder til fjerndeltagelse. Som det fremgår af artikel 237a i Parlamentets forretningsorden, skal sådanne ekstraordinære foranstaltninger imidlertid pr. definition være tidsbegrænsede. Parlamentet var følgelig forpligtet til hurtigst muligt at genoptage sine aktiviteter i sædvanlig form, dvs. med medlemmernes fysiske tilstedeværelse, for at sikre Parlamentets normale funktion som EU-institution, hvis medlemmer er demokratisk valgt.

101 Dels er Parlamentet i medfør af sin omsorgspligt, der bl.a. følger af vedtægtens artikel 1e, stk. 2, som ligeledes finder anvendelse på midlertidigt ansatte i Unionen i henhold til artikel 10 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«), forpligtet til at sikre tjenestemændenes og de øvrige ansattes sundhed og sikkerhed. Uden at gå så langt som til en resultatforpligtelse er en sådan forpligtelse for Unionens institutioner til som arbejdsgiver at sikre personalets sikkerhed særlig streng, og

administrationens skønsbeføjelse på området er begrænset uden dog at være ikke-eksisterende (jf. i denne retning dom af 27.3.1990, Grifoni mod Kommissionen, C-308/87, EU:C:1990:134, præmis 14, og af 12.5.2011, Missir Mamachi di Lusignano mod Kommissionen, F-50/09, EU:F:2011:55, præmis 126). Det samme gælder for så vidt angår forpligtelsen til at sikre EU-personalets sundhed. For så vidt som medlemmernes tilstedeværelse i Parlamentets lokaler indebærer, at disse er i kontakt med institutionens personale, indebærer overholdelsen af forpligtelsen til at sikre dette personales sundhed, at Parlamentet sørger for, at en sådan tilbagevenden til en normal aktivitet er mulig, uden at de personer, der opholder sig i Parlamentets lokaler, herunder institutionens personale, udsættes for generelle sundhedsskadelige virkninger.

102 I denne henseende fastslog Parlamentets lægetjeneste, som det fremgår af 13. betragtning til den anfægtede afgørelse, følgende:

»[T]ilstedeværelsen af mange mennesker i Parlamentets bygninger, den tiltagende rejseaktivitet som følge af genoptagelsen af tjenesterejser, den hyppigere nære kontakt under møder med fysisk tilstedeværelse og den øgede forekomst af covid-19 i samfundet medfører en øget risiko for, at virusset indføres i Europa-Parlamentet, og en højere risiko for, at covid-19 spredes internt, og for karantæne. Desuden skal Europa-Parlamentet som international organisation og institution, der er tilgængelig for offentligheden, tage hensyn til de hyppige internationale rejser som en yderligere risikofaktor, der kan gøre det til en smitteklynge. Der bør derfor tages hensyn til sundhedssituationen på EU-plan og ikke kun til situationen i de medlemsstater, hvor Parlamentet har hjemsted eller arbejdssteder.«

103 Som det fremgår af 14. betragtning til den anfægtede afgørelse, viser de oplysninger, som Parlamentets lægetjeneste har fremlagt, desuden, at der i løbet af de første to og en halv uge af september 2021 var flere registrerede tilfælde af nær kontakt med personer, som var blevet testet positiv for covid-19 med en PCR-test, end i en hvilken som helst forudgående måned siden november 2020, og at denne tendens fortsatte i hele september 2021 og den første uge af oktober 2021.

104 På baggrund af det ovenstående må det derfor fastslås, at den anfægtede afgørelse forfulgte et legitimt formål, og at den ikke udgjorde et åbenbart uegnet middel til at nå dette mål, henset til de oplysninger, som Parlamentet rådede over på tidspunktet for denne afgørelses vedtagelse.

105 For det andet skal det prøves, om den anfægtede afgørelse indebærer et uforholdsmæssigt eller urimeligt indgreb i Parlamentets medlemmers frie mandat, og om den tilsidesætter det centrale indhold af denne ret (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 148 og den deri nævnte retspraksis).

106 Som Parlamentet har anført i denne henseende, er der universel, hurtig og overkommelig adgang til vacciner og covid-19-test i hele EU, hvilket udgør grundlaget for udstedelsen af covidcertifikaterne. Den omstændighed, at medlemmer, der ønskede at komme ind i Parlamentets bygninger, skulle fremvise et covidcertifikat, kan derfor ikke anses for et uforholdsmæssigt og urimeligt indgreb i udøvelsen af det frie mandat, henset til den anfægtede afgørelses legitime formål om at beskytte liv og sundhed for de personer, der befandt sig i Parlamentets lokaler, og samtidig sikre Parlamentets tilbagevenden til en normal aktivitet.

107 Det skal ligeledes bemærkes, at Parlamentet havde indført foranstaltninger med henblik på at yde sine medlemmer den nødvendige bistand, så de kunne opfylde de nye adgangskrav, såfremt de ikke var i besiddelse af et covidcertifikat, såsom muligheden for gratis test på Parlamentets tre arbejdssteder.

108 Desuden var den anfægtede afgørelse begrænset til, hvad der var strengt nødvendigt for at sikre, at Parlamentet kunne genoptage sine normale aktiviteter. Ifølge udtalelsen fra Parlamentets rådgivende læge af 10. oktober 2021 ville Parlamentets tilbagevenden til en normal aktivitet uundgåeligt medføre flere tilfælde af covid-19 og karantæne. Ifølge samme udtalelse kunne sådanne risici imidlertid mindskes ved foranstaltninger som den, der er fastsat i den anfægtede afgørelse. Hvad angår beskyttelsen af personoplysninger blev der i forbindelse med kontrollen af covidcertifikater ved indgangene til Parlamentets lokaler vist et minimum af personoplysninger, således som det fremgår af de beviser, som Parlamentet har fremlagt (jf. præmis 177 nedenfor).

109 Det skal endvidere bemærkes, at den anfægtede afgørelse ikke var af permanent karakter. Den anfægtede afgørelses artikel 6 bestemte nemlig, at den ophørte med at gælde den 31. januar 2022, medmindre den blev forlænget, ændret eller ophævet, og at den løbende skulle tages op til fornyet overvejelse på baggrund af udviklingen i sundhedssituationen.

110 Som Parlamentet har gjort gældende, gjorde den anfægtede afgørelse det desuden muligt at bringe de ekstraordinære foranstaltninger til ophør og give Parlamentets medlemmer mulighed for på ny at udøve deres rettigheder i kraft af en tilbagevenden til aktiviteterne på stedet med langt færre restriktioner for udøvelsen af deres frie og uafhængige mandat, end det var tilfældet med en procedure for fjerndeltagelse.

111 Endelig skal det, som Parlamentet har anført, bemærkes, at sagsøgerne ikke har angivet nogen alternativ foranstaltning, som er mindre indgribende og samtidig opfylder det tilsigtede mål på tilsvarende vis. Sagsøgerne har i denne forbindelse ikke godtgjort, at en genoptagelse af Parlamentets aktiviteter med fysisk tilstedeværelse uden forpligtelse til at fremvise et covidcertifikat for at få adgang til Parlamentets bygninger ville tilgodese formålet om at sikre personalets sundhed på en tilsvarende måde.

112 Sagsøgerne har imidlertid gjort gældende, at den anfægtede afgørelse har haft flere negative følger for deres situation (jf. præmis 93 ovenfor).

113 For så vidt som sagsøgerne har påberåbt sig, at de led en skade som følge af et afslag på at fremvise et gyldigt covidcertifikat eller et glemt certifikat, skal det for det første bemærkes, at den påberåbte skade ikke følger af alene den anfægtede afgørelses virkninger, men af deres valg om ikke at fremvise et sådant certifikat, idet sagsøgerne ikke har hævdet, at det var umuligt for dem at fremvise et sådant (kendelse af 8.12.2021, D'Amato m.fl. mod Parlamentet, T-722/21 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:874, præmis 23).

114 For det andet bemærkes, at den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 2, gav Parlamentets generalsekretær mulighed for at give dispensation fra forpligtelsen til at fremvise et sådant certifikat for at få adgang til Parlamentets bygninger for at tage hensyn til visse specifikke situationer.

115 For det tredje bemærkes, for så vidt som sagsøgerne har gjort gældende, at de kunne være ude af stand til at fremvise et gyldigt covidcertifikat på grund af tekniske problemer, der f.eks. var forbundet med anvendelsen af en smartphone, at covidcertifikatet blev accepteret på papir eller i digitalt format, således at disse tekniske problemer i princippet burde kunne undgås.

116 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at de var forpligtet til at blive testet meget regelmæssigt eller endog på deres fridage, og at det var umuligt at blive testet på de særdeles travle arbejdsdage.

117 Uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om dette argument kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår situationen for de sagsøgere, der hverken er vaccineret eller restitueret, skal det fastslås, at Parlamentet på sine tre arbejdssteder ydede sine medlemmer den nødvendige bistand, så de kunne opfylde de nye adgangskrav, såfremt de ikke var i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat. Parlamentet gjorde det således muligt at blive testet gratis på sine tre arbejdssteder. Denne mulighed blev i øvrigt meddelt hele Parlamentets personale den 28. oktober 2021, dvs. inden den anfægtede afgørelse trådte i kraft. Endvidere var det ligeledes muligt at fremvise et negativt resultat af en PCR-test udført i Belgien, Luxembourg eller Frankrig for at få adgang til Parlamentets bygninger. Endelig blev gyldighedsperioden for en PCR-test – selv om resultatet af en PCR-test oprindeligt var gyldigt i to kalenderdage efter testdatoen – forlænget til 72 timer efter testens udførelse fra den 22. november 2021 til den 27. januar 2022 i henhold til Parlamentets generalsekretærs afgørelse af 19. november 2021.

118 Hvad for det femte angår sagsøgernes argument om, at den anfægtede afgørelse ligeledes indebar et direkte indgreb i deres repræsentationsbeføjelse som valgte medlemmer af Parlamentet og deres evne til at arbejde hensigtsmæssigt og effektivt, for så vidt som den ligeledes fandt anvendelse på deres assistenter og Parlamentets personale, skal det, som Parlamentet har anført, bemærkes, at sagsøgerne ikke har fremført noget specifikt argument, der kan godtgøre, at disse personer ikke var i stand til rettidigt at opfylde de adgangskrav, der er fastsat i den anfægtede afgørelse.

119 Endelig har sagsøgerne for det sjette anført, at de ændringsforslag, der i Frankrig havde til formål at betinge deputeretkammerets medlemmers og senatorernes adgang til nationalforsamlingens og senatets bygninger af, at de kunne fremvise et covidcertifikat, alle blev forkastet, bl.a. på grund af en afgørelse fra Conseil constitutionnel (forfatningsråd, Frankrig) af 11. maj 2020, hvori det anføres, at flere bestemmelser i den franske forfatning kræver, at parlamentsmedlemmernes frihed under udøvelsen af deres mandat respekteres, og at et parlamentsmedlem aldrig kan nægtes adgang til mødesalen.

120 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at Parlamentet, hvis bygninger ikke alene er beliggende i Frankrig, men ligeledes i Belgien og Luxembourg, i henhold til artikel 232 TEUF og forretningsordenens artikel 25, stk. 2, har et selvstændigt retsgrundlag for at vedtage foranstaltninger vedrørende dets interne organisation som dem, der blev indført ved den anfægtede afgørelse, således at det ikke kan være bundet af vurderinger foretaget af en bestemt medlemsstat.

121 På baggrund af det ovenstående må det konkluderes, at ingen af de argumenter, som sagsøgerne har fremført, gør det muligt at fastslå, at den anfægtede afgørelse udgjorde et uforholdsmæssigt eller urimeligt indgreb i den frie og uafhængige udøvelse af mandatet som medlem af Parlamentet, eller at den tilsidesatte det centrale indhold af denne udøvelse.

122 Det første led af det andet anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

b) Det andet led, der i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af de immuniteter, som er tillagt Parlamentets medlemmer ved protokol nr. 7

123 Sagsøgerne er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ligeledes tilsidesatte artikel 7, stk. 1, i protokol nr. 7, i henhold til hvilken medlemsstaterne ikke administrativt må begrænse Parlamentets medlemmers bevægelsesfrihed. Denne bestemmelse skal i lyset af artikel 4, stk. 3, sidste afsnit, TEU fortolkes således, at den forbyder enhver foranstaltning, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare, herunder foranstaltninger, der kan hindre EU-institutionernes funktion.

124 Selv om artikel 7, stk. 1, i protokol nr. 7 formelt er rettet til medlemsstaterne, er der ifølge sagsøgerne i øvrigt ingen tvivl om, at bestemmelsen ligeledes finder anvendelse på EU-institutionerne, når de selv vedtager restriktive foranstaltninger, såsom den anfægtede afgørelse. Denne bestemmelse skal nemlig sammenholdes med chartrets bestemmelser og navnlig artiklerne om beskyttelse af privatliv og retten til fysisk integritet. Det fremgår i øvrigt af artikel 18 i protokol nr. 7 og artikel 5 i Parlamentets forretningsorden, at Parlamentet skal handle i gensidig forståelse med medlemsstaterne for at sikre gennemførelsen af protokol nr. 7. Det påhviler navnlig Parlamentet at sikre medlemmernes uafhængighed under udøvelsen af deres forpligtelser og deres ret til aktivt at deltage i arbejdet i Parlamentets udvalg og delegationer.

125 Parlamentet har bestridt disse argumenter.

126 Artikel 7 i protokol nr. 7 bestemmer, at »Europa-Parlamentets medlemmer er hverken administrativt eller på anden måde undergivet nogen begrænsning i deres bevægelsesfrihed på vej til eller fra Europa-Parlamentets mødested«.

127 Det skal prøves, om denne bestemmelse, således som sagsøgerne har gjort gældende, er til hinder for, at Parlamentet vedtager foranstaltninger, som har til formål at begrænse eller opstille betingelser for adgangen til dets bygninger, som dem, der er fastsat i den anfægtede afgørelse.

128 Det skal i denne forbindelse først bemærkes, at protokol nr. 7, som sagsøgerne har anerkendt, først og fremmest er rettet til medlemsstaterne og ikke til EU-institutionerne.

129 Dernæst bestemmer artikel 18 i protokol nr. 7, som sagsøgerne har gjort gældende, at »[v]ed anvendelse af denne protokol handler Unionens institutioner i gensidig forståelse med [medlemsstaterne]«. Artikel 5 i Parlamentets forretningsorden bestemmer navnlig, at medlemmerne nyder de privilegier og immuniteter, der er fastlagt i protokol nr. 7, og at »[a]lle medlemmer […] i forbindelse med udøvelsen af deres parlamentariske forpligtelser [har] ret til aktivt at deltage i arbejdet i Europa-Parlamentets udvalg og delegationer inden for rammerne af bestemmelserne i forretningsordenen«.

130 Det fremgår imidlertid på ingen måde af disse bestemmelser – selv hvis de fortolkes i lyset af chartrets bestemmelser om bl.a. retten til respekt for privatliv og fysisk integritet – at Parlamentet på grundlag af artikel 25, stk. 2, i dets forretningsorden ikke har kompetence til at vedtage foranstaltninger vedrørende den interne organisation som dem, der er fastsat i den anfægtede afgørelse. Tværtimod bestemmes det udtrykkeligt i forretningsordenens artikel 5, at medlemmernes ret til aktivt at deltage i arbejdet i Parlamentets udvalg og delegationer skal udøves »inden for rammerne af bestemmelserne i forretningsordenen«.

131 Som det desuden fremgår af artikel 176, stk. 1, sidste afsnit, i Parlamentets forretningsorden, kan »[f]ormanden […] pålægge et medlem en sanktion i de tilfælde, hvor denne forretningsorden eller en afgørelse truffet af Præsidiet i henhold til artikel 25 foreskriver anvendelse af nærværende artikel«. En sådan bestemmelse ville i sig selv være ulovlig, hvis den af sagsøgerne foreslåede fortolkning af protokol nr. 7 skulle lægges til grund. Det skal imidlertid fremhæves, at sagsøgerne ikke har gjort gældende, at Parlamentets forretningsorden er ulovlig, på grundlag af artikel 277 TEUF.

132 Endelig skal det bemærkes, at det af retspraksis fremgår, at de privilegier og immuniteter, der er indrømmet Unionen ved protokol nr. 7, alene har en funktionel karakter, idet de har til formål at undgå, at der opstilles hindringer for Unionens funktion og uafhængighed. Disse privilegier og immuniteter indrømmes følgelig udelukkende i Unionens interesse. Det samme er nødvendigvis tilfældet for så vidt angår Parlamentets medlemmers immunitet: Denne har til formål at undgå ethvert indgreb i virket i og uafhængigheden af den institution, som de er medlemmer af, dvs. i udøvelsen af denne institutions beføjelser (jf. kendelse af 30.9.2011, Gollnisch mod Parlamentet, T-346/11 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:553, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis). I samme retning bestemmer artikel 5, stk. 2, andet punktum, i Parlamentets forretningsorden, at »[p]arlamentarisk immunitet er ikke et medlems personlige privilegium, men derimod en garanti for Parlamentets uafhængighed som helhed og for dets medlemmers uafhængighed«.

133 På baggrund af ovenstående betragtninger må det derfor fastslås, at den anfægtede afgørelse ikke udgjorde en tilsidesættelse af protokol nr. 7 eller nærmere bestemt af dens artikel 7.

134 Følgelig skal det andet anbringendes andet led og det andet anbringende i sin helhed ligeledes forkastes som ugrundet.

3. Det tredje anbringende om tilsidesættelse af de generelle principper om behandling af personoplysninger

135 Sagsøgernes tredje anbringende er opdelt i to led om for det første tilsidesættelse af princippet om formålsbegrænsning i forbindelse med behandling af oplysninger og af legalitetsprincippet og for det andet tilsidesættelse af loyalitetsprincippet, af princippet om gennemsigtighed og af princippet om minimering.

a) Det første led om tilsidesættelse af princippet om formålsbegrænsning i forbindelse med behandling af oplysninger og af legalitetsprincippet

136 Sagsøgerne har anført, at personoplysninger i medfør af princippet om formålsbegrænsning skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke må viderebehandles på anden måde. Det er således kun i de undtagelsestilfælde, der udtømmende er opregnet i artikel 6 i forordning 2018/1725, at den dataansvarlige kan udvide de oprindelige formål med behandlingen.

137 For at de personoplysninger, som fremgår af sagsøgernes covidcertifikater, skal kunne anvendes til at give dem adgang til Parlamentets bygninger, skal de nemlig i henhold til lovgivningen have været indsamlet til dette formål.

138 Sagsøgerne har imidlertid for det første fremhævet, at forordning 2021/953 kun omhandler behandling af oplysninger for at lette udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område under covid-19-pandemien. For det andet fremgår det klart af 48.

betragtning til forordning 2021/953, at hvis medlemsstaterne ønsker at anvende de personoplysninger, der behandles i forbindelse med gennemførelsen af covidcertifikatet, til andre formål end dem, der er fastsat i forordning 2021/953, skal de fastsætte et specifikt nationalt retsgrundlag herfor. Dette princip er ligeledes for nylig blevet nævnt i den fælles udtalelse fra Det Europæiske Databeskyttelsesråd (Databeskyttelsesrådet) og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) 4/2021 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under covid-19-pandemien (digitalt grønt certifikat) (herefter »den fælles udtalelse 4/2021«) og af EDPS i dennes vejledning »om tilbagevenden til arbejdsstedet og EU-institutionernes kontrol af covid-immunitets- eller -infektionsstatus«.

139 I Belgien, hvor Parlamentets medlemmer oftest skal testes, nævner den belgiske lovgivning desuden ikke adgang til arbejdsstedet eller til landets parlamenter som et af formålene med behandlingen af personoplysninger i forbindelse med covidcertifikatet. En sådan anvendelse er endda udtrykkeligt udelukket, idet den ville føre til en skjult vaccinationspligt. Tilsvarende blev anvendelsen af et covidcertifikat udtrykkeligt udelukket i Frankrig i forbindelse med adgangen til de parlamentariske forsamlinger.

140 Endelig har sagsøgerne fremhævet, at ingen af undtagelserne i artikel 6 i forordning 2018/1725 finder anvendelse i den foreliggende sag, og at Parlamentet derfor ikke kan påberåbe sig nogen af disse undtagelser som begrundelse for »behandling til et andet foreneligt formål«.

141 Da der ikke foreligger et nationalt retsgrundlag, som udtrykkeligt tillader behandling af medicinske oplysninger vedrørende vaccination, test eller restitution med henblik på at betinge adgangen til arbejdsstedet og til parlamentariske forsamlinger, er Parlamentets behandling af personoplysninger ifølge sagsøgerne derfor i strid med princippet om formålsbegrænsning i forbindelse med behandlingen og derfor ulovlig.

142 Parlamentet har bestridt disse argumenter.

143 Det bemærkes for det første, at det fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 1, at »[d]e personoplysninger, der under læsningen af koden udtrækkes af certifikatet eller det tilsvarende certifikat, behandles i overensstemmelse med forordning (EU) 2018/1725«. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning 2018/1725, som fastsætter princippet om formålsbegrænsning, skal personoplysninger imidlertid »indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og må ikke viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål«.

144 Formålene med behandling af personoplysninger i covidcertifikater er fastlagt i artikel 10, stk. 2, i forordning 2021/953, som bestemmer følgende:

»Med henblik på denne forordning behandles personoplysningerne i de certifikater, der udstedes i henhold til denne forordning, udelukkende med det formål at få adgang til og kontrollere de oplysninger, der er medtaget i certifikatet, for at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen under covid-19-pandemien. Efter udløbet af denne forordnings anvendelsesperiode må der ikke foretages yderligere behandling.«

145 Det bemærkes i denne henseende, således som Parlamentet har anført, at artikel 10, stk. 2, i forordning 2021/953 skal forstås således, at det er »med henblik på denne forordning«, eller med andre ord når de gennemfører denne forordning, at medlemsstaterne udelukkende må behandle personoplysningerne i covidcertifikaterne for at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed.

146 Det fremgår derimod udtrykkeligt af 48. betragtning til forordning 2021/953, at »[m]edlemsstaterne kan behandle personoplysninger med henblik på andre formål, hvis retsgrundlaget for behandling af sådanne personoplysninger til andre formål, herunder de relaterede datalagringsperioder, er fastsat i national ret, som skal overholde EU-databeskyttelsesretten og principperne om effektivitet, nødvendighed og proportionalitet, og som bør indeholde bestemmelser, der klart fastlægger anvendelsesområdet og omfanget af behandlingen, det specifikke formål, de kategorier af enheder, der kan kontrollere certifikatet, og de relevante garantier med henblik på at forhindre forskelsbehandling og misbrug, idet risiciene for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder tages i betragtning«.

147 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, kan det ikke udledes af denne betragtning, at EU-institutionerne, og altså Parlamentet i det foreliggende tilfælde, kun har beføjelse til at behandle personoplysninger i covidcertifikater til andre formål end dem, der er fastsat i forordning 2021/953, hvis et retsgrundlag, der er fastsat i national ret, udtrykkeligt giver dem tilladelse hertil.

148 Som Parlamentet har gjort gældende, kan den omstændighed, at fjerde punktum i 48. betragtning udelukkende henviser til medlemsstaterne og til national ret og ikke til EU-institutionerne, forklares med, at denne forordning er rettet til medlemsstaterne og ikke til de nævnte institutioner.

149 Det skal endvidere bemærkes, at i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning 2018/1725 skal grundlaget for den behandling af personoplysninger, der er nødvendig for institutionernes forvaltning og funktion, være fastsat i EU-retten.

150 Med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse har Parlamentet netop skabt et retsgrundlag i EU-retten på grundlag af sin beføjelse vedrørende Parlamentets interne organisation, som følger af artikel 232 TEUF og giver det mulighed for at behandle personoplysninger i covidcertifikater med henblik på adgang til dets bygninger på dets tre arbejdssteder under overholdelse af forordning 2018/1725.

151 Følgelig skal sagsøgernes argumenter, der er støttet på belgisk eller fransk lovgivning, forkastes som irrelevante, for så vidt som det på ingen måde er påkrævet, at der findes et retsgrundlag i national ret, for at Parlamentet kan behandle personoplysninger i covidcertifikater til andre formål end dem, der er fastsat i forordning 2021/953.

152 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, afkræftes disse konklusioner hverken af den fælles udtalelse 4/2021 eller af EDPS' »vejledning om tilbagevenden til arbejdsstedet og EU-institutionernes kontrol af covid-immunitets- eller -infektionsstatus«.

153 Dels har Databeskyttelsesrådet og EDPS i punkt 23 i den fælles udtalelse 4/2021 præciseret, at »enhver eventuel yderligere anvendelse af rammen og det digitale grønne certifikat på grundlag af medlemsstaternes lovgivning, ud over den, der består i at fremme retten til fri bevægelighed mellem EU-medlemsstaterne, [falder] uden for forslaget [til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under covid-19-pandemien (digitalt grønt certifikat)] og følgelig den fælles udtalelse fra Databeskyttelsesrådet og EDPS«.

154 Dels bekræftes det i punkt 6.1 i EDPS' »vejledning om tilbagevenden til arbejdsstedet og EU-institutionernes kontrol af covid-immunitets- eller -infektionsstatus«, at begrebet »national ret« som omhandlet i 48. betragtning til forordning 2021/953 for så vidt angår EU-institutionerne skal fortolkes som en henvisning til artikel 1e, stk. 2, i vedtægten, sammenholdt med en gennemførelsesafgørelse fra en institution om fastsættelse af passende foranstaltninger til beskyttelse af de registreredes rettigheder og interesser.

155 Endelig skal det, for så vidt som sagsøgerne har påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 6 i forordning 2018/1725, bemærkes, at denne bestemmelse fastsætter en undtagelse fra princippet om formålsbegrænsning. Det fremgår således af denne artikel, at »[n]år behandling til et andet formål end det, som personoplysningerne er indsamlet til, ikke er baseret på den registreredes samtykke eller EU-retten, som udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til de mål, der er omhandlet i artikel 25, stk. 1«, skal den dataansvarlige tage hensyn til visse kriterier for at afgøre, om behandling til et andet formål er forenelig med det formål, som personoplysningerne oprindelig blev indsamlet til.

156 I den foreliggende sag har behandlingen af personoplysninger, således som det fremgår af 24. betragtning til den anfægtede afgørelse, bl.a. til formål at beskytte folkesundheden. Den forfølger således en målsætning i forbindelse med beskyttelse af Unionens generelle samfundsinteresser, der er omhandlet i artikel 25, stk. 1, litra c), i forordning 2018/1725, således at den behandling af personoplysninger, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, til et andet formål end det, der er fastsat i forordning 2021/953, er tilladt i henhold til denne bestemmelse, forudsat at den respekterer det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, som er fastsat i denne forordning, og er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund, hvilket vil blive prøvet inden for rammerne af det fjerde anbringende.

157 Henset til ovenstående betragtninger og med forbehold for undersøgelsen af forholdsmæssigheden af den behandling af sagsøgernes personoplysninger, som er omhandlet i den anfægtede afgørelse, skal det tredje anbringendes første led forkastes som ugrundet.

b) Det andet led om tilsidesættelse af loyalitetsprincippet, af princippet om gennemsigtighed og af princippet om minimering

158 Sagsøgerne har for det første anført, at princippet om en rimelig og gennemsigtig behandling af personoplysninger kræver, at de registrerede gøres bekendt med behandlingen og dens formål. De mener således, at Parlamentets anvendelse af personoplysninger til et andet formål end det, hvortil disse oplysninger er indsamlet i henhold til national lovgivning, er i strid med princippet om gennemsigtighed som fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), og artikel 14 i forordning 2018/1725, eftersom de registrerede på tidspunktet for indsamlingen af deres personoplysninger ikke blev oplyst om, at disse oplysninger ville blive brugt med henblik på at betinge adgangen til deres arbejdsplads.

159 For det andet er sagsøgerne af den opfattelse, at den behandling af personoplysninger, som Parlamentet foretog i forbindelse med gennemførelsen af den anfægtede afgørelse, ikke er i overensstemmelse med princippet om dataminimering i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning 2018/1725, for så vidt som den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 3, bestemmer, at personoplysninger vedrørende covidcertifikatets gyldighed skal behandles og vises ved læsningen af certifikatets QR-kode.

160 De sikkerhedsvagter, der havde til opgave at kontrollere covidcertifikaterne ved indgangen til Parlamentets bygninger, kunne let udlede, hvilken type certifikat de enkelte personer var i besiddelse af, eftersom den maksimale gyldighedsperiode var på to dage for testcertifikater, 180 dage for restitutionscertifikater, og fordi vaccinationscertifikaterne ikke havde nogen maksimal gyldighedsperiode. Sådanne oplysninger om certifikaternes gyldighed var imidlertid ikke nødvendige for de formål, hvortil de blev behandlet.

161 Sagsøgerne har i denne forbindelse fremhævet, at Parlamentet selv havde identificeret denne risiko i dokumentet »Sikkerhedsforanstaltninger til bekæmpelse af covid-19 – Konsekvensanalyse om databeskyttelse« (herefter »konsekvensanalysen«), men vurderede, at de iboende risici var lave, henset til de tekniske og organisatoriske foranstaltninger, som det havde truffet i forbindelse med behandlingen af disse oplysninger. Det fremgår imidlertid hverken af den anfægtede afgørelse eller af nogen anden meddelelse til sagsøgerne, at der blev truffet særlige foranstaltninger for at minimere disse risici.

162 Ifølge sagsøgerne er der endvidere en reel mulighed for, at sikkerhedsvagterne tog screenshots af disse fortrolige oplysninger. Udspredelsen af denne type meget følsomme oplysninger kan imidlertid have meget alvorlige konsekvenser for de registrerede, som kan føre til stigmatisering eller forskelsbehandling på arbejdspladsen. Behandlingen af sagsøgernes personoplysninger kan derfor ikke anses for rimelig.

163 For det tredje frygter sagsøgerne, at deres personoplysninger vil blive behandlet ulovligt og urimeligt, på grund af den risiko, der er forbundet med sårbarheden af CovidScanBE-applikationen, som blev anvendt til at scanne covidcertifikaternes QR-koder ved indgangen til Parlamentets bygninger. Denne risiko blev identificeret som en potentiel risiko i konsekvensanalysen. Derudover er der for nylig blevet konstateret en meget betydelig sikkerhedsfejl ved valideringen og læsningen af covidcertifikaternes QR-koder via CovidScanBE-applikationen. Sagsøgerne har i den forbindelse anført, at der ved præsidenten for tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) er blevet anlagt et søgsmål om foreløbige forholdsregler med henblik på at få indstillet anvendelsen af CovidScanBE-applikationen på grund af flere overtrædelser af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1), og at denne ved kendelse af 29. oktober 2021 fandt, at risikoen for fejl var tilstrækkelig godtgjort til, at der skulle udpeges en uafhængig sagkyndig til at undersøge disse fejl og fastslå en eventuel skade. Endelig vedrører en anden fejl i CovidScanBE-applikationen muligheden for ved læsning af covidcertifikatets QR-kode ved hjælp af applikationens modul, som anvendes i forbindelse med rejser, at få adgang til følsomme personoplysninger såsom fornavn og efternavn, vaccinationsdato, vaccinationstype, det land, hvor den registrerede er blevet vaccineret, og antallet af modtagne doser.

164 Ifølge sagsøgerne viser disse elementer således, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter princippet om en rimelig og gennemsigtig behandling af personoplysninger.

165 Parlamentet har bestridt disse argumenter.

166 I første række bemærkes, at ifølge artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning 2018/1725 skal personoplysninger »behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede«.

167 Endvidere bestemmer artikel 15, stk. 1, i forordning 2018/1725 følgende:

»Hvis personoplysninger om en registreret indsamles hos den registrerede, giver den dataansvarlige på det tidspunkt, hvor personoplysningerne indsamles, den registrerede alle følgende oplysninger:

[…]

c) formålene med den behandling, som personoplysningerne skal bruges til, og retsgrundlaget for behandlingen […]«

168 Artikel 16, stk. 1, litra c), i forordning 2018/1725 fastsætter, at disse oplysninger ligeledes skal gives, hvis personoplysningerne ikke er indsamlet hos den registrerede.

169 Desuden fastsættes det i artikel 16, stk. 4, i forordning 2018/1725, at »[h]vis den dataansvarlige agter at viderebehandle personoplysningerne til et andet formål end det, hvortil de er indsamlet, giver den dataansvarlige forud for denne viderebehandling den registrerede oplysninger om dette andet formål samt andre relevante yderligere oplysninger, jf. stk. 2«.

170 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, fremgår det således af disse bestemmelser, at det i tilfælde af behandling af personoplysninger til et andet formål end det, hvortil disse oplysninger oprindeligt blev indhentet, udelukkende tilkommer den dataansvarlige, som viderebehandler disse oplysninger, at give de registrerede oplysninger om dette andet formål og alle andre relevante oplysninger.

171 For så vidt som den behandling af personoplysninger, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, i den foreliggende sag er en viderebehandling til et andet formål end det, hvortil personoplysningerne er indhentet, hvilket Parlamentet har medgivet, påhvilede det således Parlamentet forud for denne viderebehandling at give de registrerede oplysninger om dette andet formål i overensstemmelse med ovenstående bestemmelser.

172 Det fremgår imidlertid af de beviser, som Parlamentet har fremlagt, at Parlamentet havde opfyldt denne forpligtelse.

173 Som det fremgår af disse beviser, offentliggjorde Parlamentet nemlig for det første forud for behandlingen af de omhandlede oplysninger i sine fortegnelser over behandlingsoperationer fortegnelse nr. 464 for denne operation sammen med en fortrolighedserklæring. For det andet sendte det den 27. oktober 2021 en e-mail til Parlamentets medlemmer og til hele Parlamentets personale og oplyste dem om formålet med behandlingen. For det tredje blev den anfægtede afgørelse, som det præciseres i afgørelsens artikel 6, stk. 1, »hængt synligt op ved alle indgange til Parlamentets bygninger, hvor der [blev foretaget] kontrol«, hvilket sagsøgerne ikke har bestridt.

174 Det må derfor fastslås, at Parlamentet har opfyldt sine forpligtelser, der følger af princippet om gennemsigtighed, og at sagsøgernes argument om, at de på det tidspunkt, hvor deres personoplysninger oprindeligt blev indsamlet, burde være blevet underrettet om, at deres personoplysninger ville blive anvendt med henblik på adgang til Parlamentets bygninger, skal forkastes som ugrundet.

175 For det andet bemærkes, at artikel 4, stk. 1, i forordning 2018/1725 præciserer, at »[p]ersonoplysninger skal […] være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles (»dataminimering«)«.

176 I denne henseende skal det indledningsvis anføres, at ifølge den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 2 og 4, er formålet med behandlingen af oplysninger, som stammer fra læsningen af QR-koden, strengt begrænset til at give adgang til Parlamentets bygninger, og at de oplysninger, der vises i forbindelse med kontrollen af covidcertifikater, hverken lagres, registreres eller opbevares internt eller eksternt eller videregives til et andet EU-organ eller tredjemand og ikke anvendes til noget andet formål.

177 Som Parlamentet har bekræftet i retsmødet – uden at blive modsagt af sagsøgerne – blev Parlamentets sikkerhedsvagter for så vidt angår læsningen af covidcertifikaternes QR-koder for personer, der ønskede at få adgang til Parlamentets bygninger, desuden pålagt kun at anvende CovidScanBE-applikationen i tilstanden »begivenhed«. Som det fremgår af de beviser, som Parlamentet har fremlagt, var det imidlertid kun certifikatets gyldighed og den registreredes fornavn og efternavn, der blev vist, når CovidScanBE-applikationen blev anvendt i tilstanden »begivenhed«. Det samme gør sig gældende for så vidt angår den luxembourgske applikation CovidCheck.lu. I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, blev certifikatets gyldighedsperiode således ikke vist, og sikkerhedsvagterne var dermed ikke i stand til at udlede, om den registrerede var vaccineret, var blevet testet negativ, eller om vedkommende var restitueret efter covid-19.

178 Selv hvis det antages, at Parlamentets sikkerhedsvagter kunne have fået kendskab til certifikaternes gyldighedsperiode og deraf udlede, at den registrerede var vaccineret, restitueret eller var blevet testet negativ, ville det under alle omstændigheder ikke nødvendigvis have de alvorlige konsekvenser, som sagsøgerne har påberåbt sig.

179 Som Parlamentet har gjort gældende, er dets ansatte nemlig uddannet til at overholde kravet om fortrolighed i behandlingsaktiviteterne, og de er blevet pålagt ikke at dele de personoplysninger, som de får adgang til, med andre personer end dem, der arbejder med at kontrollere adgangen til bygningerne. En overtrædelse af disse instrukser ville medføre disciplinære eller kontraktlige sanktioner. Derudover er de tjenestemænd og øvrige ansatte ved Parlamentet, der havde til opgave at kontrollere covidcertifikaterne, underlagt streng tavshedspligt i henhold til artikel 339 TEUF og bundet af vedtægtens artikel 17, der ligeledes finder anvendelse på midlertidigt ansatte i henhold til artikel 11 i ansættelsesvilkårene, og som også efter deres udtrædelse af tjenesten forbyder dem »enhver uberettiget afsløring af oplysninger, som [de] har fået kendskab til i forbindelse med udøvelsen af [deres] arbejde, medmindre disse oplysninger allerede er offentliggjort, eller offentligheden har fået adgang hertil«.

180 Ifølge de oplysninger, som Parlamentet har fremlagt i retsmødet, og som sagsøgerne ikke har bestridt, er det i øvrigt ikke teknisk muligt at lave et screenshot i forbindelse med en kontrol af et covidcertifikat ved hjælp af en af de applikationer, som Parlamentets sikkerhedsvagter benyttede. Selv i det usandsynlige tilfælde, hvor oplysninger om certifikaternes gyldighedsperiode blev afsløret under læsningen af covidcertifikatets QR-kode, må risikoen for, at sikkerhedsvagterne kunne registrere oplysninger, der blev vist på læseanordningen i den applikation, de anvendte, og for, at de kunne udsprede disse oplysninger til andre personer end dem, der er bemyndiget i dette øjemed, anses for at være meget lille eller endog ikke-eksisterende.

181 Det er korrekt, at der i konsekvensanalysen blev identificeret en risiko i forbindelse med en potentiel sårbarhed ved den anvendte applikation, men det skal bemærkes, at denne risiko, henset til de tekniske og organisatoriske foranstaltninger, som Parlamentet havde truffet i forbindelse med dets behandling af personoplysninger, nemlig bl.a. den omstændighed, at de anvendte applikationer ikke er beregnet til at lagre personoplysningerne efter hver individuel kontrol, blev anset for lav, at det ikke er muligt at eksportere personoplysninger med disse applikationer, og at applikationerne alene er tilsluttet Parlamentets interne og sikre internet.

182 Hvad dernæst angår kendelsen af 29. oktober 2021 afsagt af præsidenten for tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den franskprogede ret i første instans i Bruxelles) skal det bemærkes, at præsidenten for denne ret i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, i denne kendelse ikke konstaterede nogen sikkerhedsfejl i CovidScanBE-applikationen, men blot udpegede en sagkyndig, der fik til opgave at afgøre, om det sikkerhedsniveau, der er forbundet med anvendelsen af denne applikation, kunne anses for at være tilstrækkeligt. Som Parlamentet har gjort gældende, fremgår det i denne forbindelse af nævnte kendelse, at de angivelige sikkerhedsfejl ved CovidScanBE-applikationen skyldes den offentlige adgang til databasen Suspension list, som forvaltes af de belgiske myndigheder, og med hvilken applikationen kommunikerer. Som Parlamentet har anført, vedrører disse fejl imidlertid ikke personoplysningerne på de certifikater, som Parlamentets sikkerhedsvagter fik fremvist i forbindelse med adgangskontrollen ved Parlamentets bygninger, for så vidt som den kontrol af covidcertifikaterne, som Parlamentets sikkerhedsvagter foretog, i henhold til den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 4, ikke indebar nogen overførsel af personoplysninger fra CovidScanBE-applikationen til den omhandlede database.

183 Hvad endelig angår sagsøgernes argumenter vedrørende tilstanden »rejse« i CovidScanBE-applikationen må disse ligeledes forkastes, for så vidt som Parlamentets sikkerhedsvagter, således som det allerede er anført ovenfor, i princippet kun anvendte applikationen i tilstanden »begivenhed«. Som Parlamentet har bekræftet i retsmødet uden at blive modsagt af sagsøgerne, viser denne applikation i tilstanden »rejse« under alle omstændigheder kun fornavn, efternavn og fødselsdato på covidcertifikatets indehaver samt certifikatets gyldighed på skærmen i forbindelse med kontrol af certifikaterne.

184 Henset til ovenstående betragtninger kan den behandling af personoplysninger, som Parlamentet har foretaget i henhold til den anfægtede afgørelse, dermed ikke anses for ulovlig eller urimelig.

185 Følgelig skal det tredje anbringendes andet led og det tredje anbringende i sin helhed forkastes.

4. Det fjerde anbringende om i det væsentlige en uberettiget og uforholdsmæssig tilsidesættelse af retten til respekt for privatliv, retten til beskyttelse af personoplysninger, retten til fysisk integritet, retten til frihed og sikkerhed, retten til ligebehandling og retten til ikke-forskelsbehandling

186 Med deres fjerde anbringende har sagsøgerne for det første påberåbt sig en tilsidesættelse af deres ret til respekt for privatliv, retten til beskyttelse af personoplysninger, retten til fysisk integritet, retten til frihed og sikkerhed, retten til lighed for loven og retten til ikke-forskelsbehandling. For det andet mener de, at indgrebet i ovenstående rettigheder og principper er i strid med proportionalitetsprincippet i chartrets artikel 52, stk. 1.

187 Sagsøgerne har i denne forbindelse henvist til vigtigheden af de grundlæggende rettigheder, som er beskyttet ved chartret. De har ligeledes anført, at selv om der ikke er tale om absolutte rettigheder, skal enhver begrænsning af disse rettigheder være fastlagt i lovgivningen, respektere disse rettigheders væsentligste indhold og overholde proportionalitetsprincippet.

a) Den angivelige tilsidesættelse af retten til respekt for privatliv, retten til beskyttelse af personoplysninger, retten til fysisk integritet, retten til frihed og sikkerhed, retten til ligebehandling og retten til ikke-forskelsbehandling

188 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter retten til fysisk integritet, som er sikret ved chartrets artikel 3, stk. 1, for så vidt som den pålagde de sagsøgere, der ikke var i besiddelse af et vaccinations- eller restitutionscertifikat, hver anden dag at få taget en prøve i næsehulen for at detektere en eventuel sars-CoV-2-infektion. Sagsøgerne er af den opfattelse, at udtagningen af disse prøver er særdeles invasiv, men også risikabel, idet de støtter sig på en meddelelse fra Académie nationale de médecine (det nationale lægeakademi, Frankrig) af 8. april 2021, af hvilken det fremgår, at der kan opstå alvorlige komplikationer, såsom »brud i det forreste lag af kraniets basis forbundet med en risiko for meningitis«.

189 Sagsøgerne er for det andet af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter princippet om ligestilling og princippet om ikke-forskelsbehandling, der er fastsat i chartrets artikel 20 og 21, for så vidt som den behandler personer, der lejlighedsvis opholder sig i Parlamentet, dvs. besøgende, lokale assistenter, eksterne talere og interesserepræsentanter, og Parlamentets medlemmer og personale, som regelmæssigt opholder sig i Parlamentets bygninger, ens.

190 Derudover mener sagsøgerne, at de sagsøgere, der ikke var i besiddelse af et vaccinations- eller restitutionscertifikat, blev forskelsbehandlet i forhold til de personer, der havde et sådant certifikat, idet de skulle testes mindst hver anden dag for at kunne arbejde og udøve deres mandat.

191 For det tredje er sagsøgerne af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse af denne grund ligeledes tilsidesætter retten til et frit og informeret samtykke til ethvert medicinsk indgreb på menneskekroppen, der er sikret ved chartrets artikel 3, stk. 2, samt retten til frihed, som er sikret ved chartrets artikel 6. Med henblik på at undgå gentagne test i næsehulen, som for mange kan være en uoverstigelig hindring, følte disse personer sig nemlig nødsaget til at lade sig vaccinere. Sagsøgerne har imidlertid anført, at covid-19-vaccination ikke er obligatorisk i nogen af EU-medlemsstaterne, hvorfor en sådan skjult vaccinationspligt er i strid med retten til frihed.

192 For det fjerde er sagsøgerne af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ved at betinge adgangen til arbejdsstedet af fremvisning af særdeles følsomme medicinske oplysninger, såsom vaccinationsstatus, testresultat eller bevis for restitution efter sygdommen, tilsidesætter retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger. I henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning 2018/1725 er behandling af helbredsoplysninger nemlig forbudt, undtagen i særlige tilfælde.

193 Parlamentet har bestridt disse argumenter.

194 I første række udgør den anfægtede afgørelse, således som det fremgår af gennemgangen af det første anbringende, det EU-retlige retsgrundlag, som gør det muligt at vedtage foranstaltninger, der begrænser de rettigheder, som sagsøgerne har påberåbt sig inden for rammerne af det fjerde anbringendes første led, således at sådanne foranstaltninger skal anses for at være »fastlagt i lovgivningen« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i chartrets artikel 52, stk. 1.

195 I anden række må det konstateres, at den anfægtede afgørelse ikke griber ind i det væsentligste eller centrale indhold af de rettigheder, som sagsøgerne har påberåbt sig.

196 Hvad for det første angår den angivelige tilsidesættelse af den fysiske integritet for de sagsøgere, som ikke var i besiddelse af et vaccinations- eller restitutionscertifikat, som følge af disse sagsøgeres pligt til regelmæssigt at få foretaget test i næsehulen, som de finder særdeles invasive, skal det indledningsvis bemærkes, at den anfægtede afgørelse begrænser sig til at betinge adgangen til bygningerne af, at der fremvises et covidcertifikat, og den kræver ikke specifikke test, der indebærer udtagning af prøver i næsehulen. Dels var det nemlig muligt for disse sagsøgere at få taget en prøve i svælget med henblik på en PCR-test, dels var en antigentest udført af en sundhedsperson ligeledes en mulighed i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning 2021/953.

197 Hvad nærmere bestemt angår den meddelelse fra Académie nationale de médecine af 8. april 2021, som sagsøgerne har henvist til, fremgår det som det første af denne meddelelse, at udtagning af prøver i næsehulen skal være forbeholdt sundhedspersoner, som er uddannet i at udføre denne handling i henhold til strenge tekniske krav, dernæst, at der fortrinsvis skal anvendes spytprøver hos børn, hvilket ikke er relevant for sagsøgerne, og sluttelig, at brugerne af selvtest skal advares om de farer, der er forbundet med selv at udtage prøverne. Som Parlamentet har gjort gældende, er denne type komplikationer, der er forbundet med selvtest, imidlertid en af grundene til, at Parlamentet ikke accepterede disse med henblik på adgang til sine bygninger, idet kun antigentest udført af sundhedspersoner blev accepteret.

198 Endelig bemærkes det i lighed med det af Parlamentet anførte, at sagsøgerne i henhold til den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 2, kunne indgive en anmodning om dispensation fra forpligtelsen til at fremvise et gyldigt covidcertifikat til Parlamentets generalsekretær i behørigt begrundede tilfælde.

199 Hvad for det andet angår den angivelige tilsidesættelse af princippet om ligebehandling og princippet om ikke-forskelsbehandling, der er fastsat i chartrets artikel 20 og 21, bemærkes, at disse principper ifølge retspraksis indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. dom af 5.7.2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, præmis 29 og 30 og den deri nævnte retspraksis).

200 Kravet om situationernes ensartede karakter skal vurderes i henhold til alle de forhold, som kendetegner dem. Disse omstændigheder skal navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører en forskellig behandling. Endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som den pågældende retsakt henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område (jf. dom af 19.12.2019, HK mod Kommissionen, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

201 Som Parlamentet har anført, skal den ensartede karakter af eksterne besøgende og Parlamentets medlemmer og personale i den foreliggende sag vurderes i henhold til det formål, der forfølges med den anfægtede afgørelse, og ikke på grundlag af, hvor ofte de opholder sig i Parlamentets bygninger. Henset til formålet med den anfægtede afgørelse, der ifølge 11. betragtning hertil består i at »give tilstrækkelige garantier for at beskytte liv og sundhed for alle, der befinder sig i Parlamentets lokaler«, kan det således ikke lægges til grund, at sagsøgerne ikke befandt sig i en situation, der kunne sammenlignes med situationen for alle andre, der ønskede at få adgang til

Parlamentets bygninger, selv om den begrænsning af deres rettigheder, som den anfægtede afgørelse forårsagede, i deres tilfælde var af større betydning, for så vidt som den betingede adgangen til deres arbejdssted. Når de først var inde i Parlamentets bygninger, var Parlamentets medlemmers og personales risiko for at blive smittet med covid-19 den samme som for alle andre, der fik adgang til disse bygninger.

202 Tilsvarende kan det ikke lægges til grund, at de sagsøgere, der ikke var i besiddelse af et vaccinations- eller restitutionscertifikat, blev forskelsbehandlet i forhold til de personer, der havde et sådant certifikat. I den anfægtede afgørelse prioriteres ingen af de tre certifikater, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, i forordning 2021/953, og den begrænser sig til at foreskrive en kontrol af gyldigheden af covidcertifikatet, som bekræfter, at den pågældende person er i besiddelse af et af disse tre certifikater, som fastsat i afgørelsens artikel 1.

203 Henset til det formål, der forfølges med den anfægtede afgørelse, kan det derfor ikke antages, at sagsøgerne blev udsat for ulige behandling, eller at de blev forskelsbehandlet i forhold til alle andre, der ønskede at få adgang til Parlamentets bygninger, eller i forhold til personer, der var i besiddelse af et vaccinations- eller restitutionscertifikat.

204 For så vidt som sagsøgerne har påberåbt sig deres ret til et frit og informeret samtykke til ethvert medicinsk indgreb på deres krop og deres ret til frihed, skal det for det tredje bemærkes, at den anfægtede afgørelse ikke prioriterer nogen af de tre certifikater, der giver ret til et gyldigt covidcertifikat, i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i forordning 2021/953, men begrænser sig til at betinge adgangen til Parlamentets bygninger af fremvisningen af et af disse certifikater.

205 Da Parlamentet havde iværksat foranstaltninger, der havde til formål at lette opnåelsen af et testcertifikat ved hjælp af en PCR-test, der kunne udføres gratis i et af de testcentre, der var oprettet i Bruxelles, Strasbourg og Luxembourg (Luxembourg), samtidig med at det anerkendte gyldigheden af en PCR-test udført i Belgien, Frankrig eller Luxembourg, som ikke var blevet konverteret til et covidcertifikat, kan det ikke antages, at den anfægtede afgørelse for personer, der hverken var i besiddelse af et vaccinations- eller restitutionscertifikat, reelt udgjorde en skjult vaccinationspligt.

206 For det fjerde har Parlamentet ikke bestridt, at den anfægtede afgørelse kan udgøre et indgreb i retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af sagsøgernes personoplysninger, der er fastsat i chartrets artikel 7 og 8, idet den betinger sagsøgernes adgang til deres arbejdssted af fremvisningen af et gyldigt covidcertifikat, som indeholder personoplysninger om de registreredes helbredstilstand.

207 Som sagsøgerne har anført, er behandlingen af sådanne oplysninger i denne henseende i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning 2018/1725 i princippet forbudt, undtagen i de undtagelsestilfælde, der er opregnet i forordningens artikel 10, stk. 2. I den foreliggende sag er det imidlertid, som Parlamentet har gjort gældende, angivet i 24. betragtning til den anfægtede afgørelse, at artikel 10, stk. 2, litra g) og i), i forordning 2018/1725, sammenholdt med forordningens artikel 5, stk. 1, litra a), udgør retsgrundlaget for behandlingen af personoplysninger i covidcertifikater, eftersom behandlingen af de omhandlede oplysninger er nødvendig for at beskytte folkesundheden og begrænse spredningen af covid-19.

208 Desuden fremgår det ikke af nogen af de elementer, som sagsøgerne har fremført, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter det centrale indhold af de rettigheder, som de har påberåbt sig, navnlig retten til beskyttelse af personoplysninger. Som det fremgår af denne doms

præmis 175-184, har Parlamentet nemlig overholdt princippet om dataminimering, og den behandling af personoplysninger, der er blevet foretaget i henhold til den anfægtede afgørelse, kan ikke anses for ulovlig eller urimelig.

209 I tredje række skal det i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, undersøges, om de – om end minimale – begrænsninger af de rettigheder, som sagsøgerne har påberåbt sig, hvis de anses for godtgjort, er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder under iagttagelse af proportionalitetsprincippet.

b) Den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

210 Sagsøgerne har opfordret Retten til at foretage en kontrol af forholdsmæssigheden som fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, i dens tre dele.

211 Det skal indledningsvis bemærkes, at lovligheden af den anfægtede afgørelse udelukkende skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder, som forelå på det tidspunkt, da afgørelsen blev vedtaget (dom af 9.7.2007, Sun Chemical Group m.fl. mod Kommissionen, T-282/06, EU:T:2007:203, præmis 59, og af 26.10.2012, Oil Turbo Compressor mod Rådet, T-63/12, EU:T:2012:579, præmis 29).

212 I den foreliggende sag skal det derfor prøves, om den anfægtede afgørelse er passende, nødvendig og forholdsmæssig i forhold til de formål, der forfølges med denne afgørelse, i lyset af den epidemiologiske situation og den videnskabelige viden, der forelå på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

1) Spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger var nødvendige

213 Sagsøgerne har i første omgang gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke var nødvendig for at nå de med afgørelsen forfulgte formål, navnlig formålet om at forhindre spredningen af covid-19 i Parlamentet og således beskytte medlemmernes og personalets sundhed.

214 Sagsøgerne er af den opfattelse, at andre mindre bebyrdende foranstaltninger, der allerede var i kraft, var tilstrækkelige til at nå disse formål, navnlig temperaturmåling, mundbind, social afstand, udluftning og regelmæssig ventilation af kontorer og mødelokaler samt hånddesinfektion. Desuden er det ikke godtgjort, at Parlamentets bygninger frembyder en særlig risiko for covid-19-smitte. Sagsøgerne har i denne forbindelse henvist til, at risikovurderingen ifølge Verdenssundhedsorganisationens (WHO) anvisninger skal foretages for hvert enkelt arbejdsmiljø og hver enkelt stilling eller stillingsgruppe.

215 Det følger ifølge sagsøgerne heraf, at det ikke var nødvendigt at indføre yderligere foranstaltninger i Parlamentets bygninger. Den blotte omstændighed, at Parlamentet er et sted, hvor der kan være mange mennesker samlet, at rejseaktiviteten er taget til som følge af genoptagelsen af tjenesterejser, og at der regelmæssigt afholdes møder med fysisk tilstedeværelse, således som det fremgår af 13. betragtning til den anfægtede afgørelse, er ikke tilstrækkelig til at godtgøre nødvendigheden af at indføre så frihedsbegrænsende foranstaltninger som dem, der er fastsat i den anfægtede afgørelse.

216 Parlamentet har bestridt disse argumenter.

217 Det skal indledningsvis bemærkes, at forsigtighedsprincippet udgør et generelt EU-retligt princip, der følger af artikel 11 TEUF, artikel 168, stk. 1, TEUF, artikel 169, stk. 1 og 2, TEUF og artikel 191, stk. 1 og 2, TEUF. Det følger af dette princip, at når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, kan der træffes beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har, såfremt de ikke fører til forskelsbehandling og er objektive (jf. i denne retning dom af 10.4.2014, Acino mod Kommissionen, C-269/13 P, EU:C:2014:255, præmis 57, og af 17.3.2016, Zoofachhandel Züpke m.fl. mod Kommissionen, T-817/14, EU:T:2016:157, præmis 51).

218 Det bemærkes endvidere, at Parlamentet i medfør af sin omsorgspligt, der bl.a. følger af vedtægtens artikel 1e, stk. 2, som ligeledes finder anvendelse på midlertidigt ansatte i Unionen i henhold til artikel 10 i ansættelsesvilkårene, og som udgør et af den anfægtede afgørelses retsgrundlag, er forpligtet til at sikre sit personales sundhed (jf. denne doms præmis 101).

219 I den foreliggende sag støttede Parlamentet sig på følgende forhold ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

220 For det første havde sundhedssituationen i Europa, således som det i det væsentlige fremgår af femte betragtning til den anfægtede afgørelse, siden september 2021 udvist en tendens til stigende covid-19-smitte, og den 1. november 2021 var antallet af nye smittetilfælde nået op på niveauet for november 2020.

221 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, kan det derfor ikke antages, at den epidemiologiske situation var »stabil« på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

222 For det andet fandt Parlamentets rådgivende læge efter ophævelsen af fjernarbejde den 1. september 2021, at en tilbagevenden til arbejdet med fysisk tilstedeværelse indebar en øget risiko for virusoverførsel. Som det i det væsentlige fremgår af 13. betragtning til den anfægtede afgørelse, tog Parlamentet hensyn til den omstændighed, at tilstedeværelsen af mange mennesker i Parlamentets bygninger og den øgede forekomst af covid-19 i samfundet medførte en øget risiko for, at virusset blev indført i Parlamentet, og en højere risiko for, at covid-19 blev spredt internt, og for karantæne. Parlamentet tog endvidere hensyn til, at Parlamentets medlemmer ofte var i kontakt med deres vælgerskare i de 27 medlemsstater, i hvilke den epidemiologiske situation var meget forskellig, således at det skulle tage højde for hyppige internationale rejser som en yderligere risikofaktor, der kunne gøre Parlamentet til en smitteklynge.

223 Henset til disse betragtninger må det følgelig fastslås, at Parlamentet med rimelighed kunne antage, at det var nødvendigt at vedtage skærpede forebyggende sundhedsforanstaltninger for at beskytte sundheden for alle de personer, der opholdt sig i dets bygninger. Som Parlamentet har gjort gældende, kunne kontrollen af covidcertifikater ved indgangen til dets bygninger, henset til den epidemiologiske situation på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, med rimelighed anses for at være en nødvendig foranstaltning for at begrænse risikoen for, at covid-19 blev spredt i Parlamentet, og dermed beskytte personalets sundhed som et supplement til de andre allerede iværksatte forebyggende foranstaltninger.

224 Som sagsøgerne har anført, blev det ganske vist den 22. november 2021 besluttet at indføre obligatorisk fjernarbejde tre dage om ugen for alle medlemmer af personalet, for så vidt som dette var foreneligt med udøvelsen af deres funktioner.

225 Som nævnt i denne doms præmis 211 skal lovligheden af den anfægtede afgørelse imidlertid udelukkende bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder, som forelå på det tidspunkt, da afgørelsen blev vedtaget. Denne omstændighed, som ligger efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, kan følgelig ikke tages i betragtning ved bedømmelsen af afgørelsens lovlighed.

2) Spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger var passende

226 I anden omgang har sagsøgerne gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke er egnet til at beskytte mod virusspredning og forhindre, at Parlamentets medlemmer og personale, der opholder sig i Parlamentets bygninger, bliver smittet. Sagsøgerne har nemlig gjort gældende, at der ikke er videnskabelig enighed om, hvorvidt vaccinerede personer kan overføre virusset, og at en lang række undersøgelser viser, at såvel vaccinerede som ikke-vaccinerede personer kan overføre virusset. WHO har selv i en publikation af 5. februar 2021 fremhævet, at »der stadig [var] mange ubekendte med hensyn til, hvor effektiv vaccinationen [var] med hensyn til at mindske smitten«. Sagsøgerne er derfor af den opfattelse, at et vaccinations- eller restitutionscertifikat ikke giver nogen garanti for, at dem, der er i besiddelse af et sådant, ikke kan smitte. Tilsvarende er fremvisningen af en negativ PCR-test ligeledes en uegnet og uforholdsmæssig foranstaltning, henset til det store antal »falske positive«. Det kan derfor ikke med føje hævdes, at forpligtelsen til at betinge adgangen til Parlamentets bygninger af fremvisning af et gyldigt covidcertifikat gjorde det muligt at mindske risikoen for overførsel af virusset og således beskytte de personer, der opholdt sig i disse bygninger.

227 Parlamentet har bestridt denne argumentation.

228 Det skal først og fremmest bemærkes, at den anfægtede afgørelse ifølge 11. betragtning hertil navnlig har til formål at »give tilstrækkelige garantier for at beskytte liv og sundhed for alle, der befinder sig i Parlamentets lokaler«. Det skal derfor undersøges, om den anfægtede afgørelse udgør en passende foranstaltning i forhold til dette formål.

229 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at på trods af visse undersøgelser, som sagsøgerne har påberåbt sig, og som viser, at vaccinerede personer også kan overføre virusset, og at vaccinebeskyttelsen falder betydeligt med tiden, fremgår det navnlig af udtalelsen fra Parlamentets rådgivende læge af 10. oktober 2021, som Præsidiet støttede sig på med henblik på vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, at »[i]følge nye oplysninger er smitterisikoen lavest mellem to vaccinerede personer, mens smitterisikoen er højst mellem to ikke-vaccinerede personer; Der er langt større risiko for, at en (vaccineret) person bliver smittet, når denne er i kontakt med en ikke-vaccineret person, end hvis vedkommende er i kontakt med en vaccineret person«.

230 Ifølge en undersøgelse fremlagt af Parlamentet (A. Singanayagam, S. Hakki, J. Dunning et al., »Community transmission and viral load kinetics of the SARS-CoV-2 delta (B.1 617.2) variant in vaccinated and unvaccinated individuals in the UK: a prospective, longitudinal, cohort study«, Lancet Infc. Dis. 2022, 29.10.2021, s. 183-195) mindsker vaccination risikoen for at blive smittet med Delta-varianten af virusset, som var den dominerende variant i Europa på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, både ved at mindske sandsynligheden for, at en vaccineret person bliver smittet efter at have været i nær kontakt med en smittet, og ved at mindske smitteevnen hos en smittet, vaccineret person, ikke blot hvad angår smitteintensiteten, men også smitteperioden.

231 Hvad dernæst angår sagsøgernes argument om, at vaccinernes effektivitet mod overførsel af virusset falder betydeligt med tiden, bemærkes, således som Parlamentet har anført, at det fremgår af den første undersøgelse, som sagsøgerne har henvist til (K.K. Riemersma et al., »Shedding of Infectious SARS-CoV-2 Despite Vaccination«, MedRxiv, 15.10.2021, s. 4), at indgivelse af en supplerende vaccinedosis efter den oprindelige vaccinationsserie reducerer risikoen for smitte med Delta-varianten betydeligt.

232 Det skal i denne forbindelse ligeledes bemærkes, at i henhold til syvende betragtning til forordning 2021/953 synes personer, der er vaccineret, eller som for nylig har modtaget et negativt covid-19-testresultat, og personer, der er kommet sig efter covid-19 inden for de seneste seks måneder, ifølge den foreliggende videnskabelige dokumentation at have en reduceret risiko for at smitte personer med sars-CoV-2. Sagsøgerne kan derfor ikke rejse tvivl om gyldigheden af forordning 2021/953, som er omfattet af en formodning om lovlighed, uden at fremføre mere præcise og overbevisende elementer, så meget desto mere som de ikke formelt har påberåbt sig denne forordnings ulovlighed i henhold til artikel 277 TEUF.

233 Hvad angår sagsøgernes argument vedrørende de test, der giver »falske positive« resultater, skal det sluttelig bemærkes, at sagsøgerne ikke har fremlagt noget bevis, der gør det muligt at antage, at dette gælder et betydeligt antal test, der kan så tvivl om selve troværdigheden af disse test som grundlag for et af de tre certifikater, der i henhold til forordning 2021/953 gør det muligt at dokumentere, at indehaveren ikke er smittet med covid-19.

234 Som Parlamentet har anført, kan »positive« og »svagt positive« resultater af PCR-test ifølge den belgiske offentlige institution Sciensano under alle omstændigheder i nogle tilfælde anses for at skyldes en tidligere infektion, hvis visse betingelser er opfyldt, og det er i så fald ikke nødvendigt at gå i isolation.

235 Selv om det, således som sagsøgerne har gjort gældende, er korrekt, at hverken vaccination, test eller restitution gør det muligt helt at udelukke overførsel af virusset, forholder det sig ikke desto mindre således, at forpligtelsen til at fremvise et gyldigt covidcertifikat, således som det fremgår af de lægeudtalelser, som Parlamentet støttede sig på ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og som selv er baseret på den videnskabelige viden på dette tidspunkt, gør det muligt at mindske denne risiko og dermed styrke de eksisterende sundhedsmæssige foranstaltninger ved at kontrollere disse tre aspekter objektivt og uden forskelsbehandling.

236 Det skal derfor bemærkes, at Parlamentet ved at tage hensyn til de oplysninger, som det havde til rådighed, og navnlig til den epidemiologiske situation og den videnskabelige viden, der forelå på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, med føje kunne antage, at kravet om fremvisning af et gyldigt covidcertifikat for at få adgang til Parlamentets bygninger udgjorde en passende foranstaltning i forhold til formålet om at beskytte sundheden for dets personale og for alle dem, der opholdt sig i dets bygninger.

3) Spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger var forholdsmæssige

237 I tredje omgang er sagsøgerne af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse er åbenbart uforholdsmæssig, for så vidt som vaccinationsdækningen i Parlamentet i henhold til syvende betragtning til den anfægtede afgørelse ifølge Parlamentets lægetjeneste var på mellem 80 og 85%. Sagsøgerne har gjort gældende, at det med en så høj vaccinationsdækning – medmindre

det antages, at vaccinationen mod covid-19 er ineffektiv – var åbenbart uforholdsmæssigt som supplerende foranstaltning at begrænse adgangen til Parlamentets bygninger til de personer, der var i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat.

238 Sagsøgerne har så meget desto mere gjort gældende, at Parlamentet ikke kan begrunde den anfægtede afgørelses forholdsmæssighed med henvisning til nødvendigheden af at beskytte de medlemmer af Parlamentet og af Parlamentets personale, som ikke var vaccineret. Det drejer sig nemlig om disse personers frie valg, og Parlamentet kan ikke forskelsbehandle dem med den begrundelse, at det ønsker at beskytte dem mod dette valgs formodede virkninger for deres sundhed.

239 Parlamentet har bestridt disse argumenter.

240 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end til, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 8.7.2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 45, og af 4.6.2020, Ungarn mod Kommissionen, C-456/18 P, EU:C:2020:421, præmis 41).

241 Det skal derfor undersøges, om forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat i henhold til den anfægtede afgørelse udgør en forholdsmæssig foranstaltning i forhold til det forfulgte formål, således at der ikke findes mindre indgribende foranstaltninger, der gør det muligt lige så effektivt at nå dette formål (jf. i denne retning dom af 11.2.2021, Katoen Natie Bulk Terminals og General Services Antwerp, C-407/19 og C-471/19, EU:C:2021:107, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

242 I denne forbindelse kan sagsøgerne ikke med føje gøre gældende, at det på grund af den høje vaccinationsdækning i Parlamentet, som anslås til mellem 80 og 85%, var åbenbart uforholdsmæssigt som supplerende foranstaltning at begrænse adgangen til Parlamentets bygninger til de personer, der var i besiddelse af et gyldigt covidcertifikat.

243 En sådan argumentation hviler nemlig på den forudsætning, at en sådan foranstaltning ikke gjorde det muligt effektivt at bidrage til at beskytte sundheden for personalet og for alle andre, der opholdt sig i Parlamentets bygninger.

244 Som Parlamentet har gjort gældende, og som det i det væsentlige fremgår af 14. betragtning til den anfægtede afgørelse – henset til det antal smittetilfælde, der blev registreret i Parlamentet, den betydelige stigning i antallet af personer med ukendt vaccinationsdækning, der siden september 2021 har fået adgang til bygningerne, den fremherskende forekomst af Delta-varianten af virusset og tendensen i pandemisituationen generelt – var en kombineret anvendelse af de eksisterende sundhedsmæssige foranstaltninger og den obligatoriske kontrol af covidcertifikaterne imidlertid forholdsmæssig i forhold til formålet med den anfægtede afgørelse, som var at sikre beskyttelsen af Parlamentets medlemmers og personales sundhed og at begrænse spredningen af covid-19.

245 Som det fremgår af de videnskabelige undersøgelser, der er fremlagt af såvel sagsøgerne som Parlamentet, og som afspejler den videnskabelige viden på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, gør vaccinationen, selv om den ikke gør det muligt helt at fjerne risikoen for

covid-19-smitte, det ikke desto mindre muligt at mindske denne risiko væsentligt. Parlamentet kunne derfor med rette antage, at forpligtelsen til at fremvise et gyldigt covidcertifikat, for så vidt som den indebar, at man skulle være i besiddelse af et vaccinations-, restitutions- eller testcertifikat for at kunne få adgang til Parlamentets bygninger, var med til at mindske denne risiko.

246 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at sagsøgerne på ingen måde har godtgjort, at der fandtes andre mindre indgribende foranstaltninger, som Parlamentet kunne have vedtaget, der gjorde det muligt lige så effektivt at nå det forfulgte mål.

247 Hvad navnlig angår opretholdelsen af de øvrige sundhedsmæssige foranstaltninger, der fandtes på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, uden yderligere begrænsninger har sagsøgerne ikke godtgjort, hvorledes denne foranstaltning ville have gjort det muligt at nå målet om at mindske antallet af virusoverførsler i Parlamentet lige så effektivt og således beskytte dets personales sundhed. Som Parlamentet har anført i retsmødet, er antallet af smittetilfælde, der er registreret i Parlamentet, faldet kraftigt efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, hvilket synes at påvise den pågældende foranstaltnings effektivitet.

248 Uden de supplerende foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, ville f.eks. en person, der hverken var vaccineret eller restitueret efter covid-19, og som potentielt var virusbærer, nemlig have haft fri adgang til Parlamentets bygninger, hvorved vedkommende risikerede at smitte de mange mennesker, der hver dag arbejder eller færdes i Parlamentet, uden at vedkommende kunne pålægges nogen form for kontrol.

249 Den omstændighed, at den anfægtede afgørelse, således som sagsøgerne har gjort gældende i retsmødet, har givet de vaccinerede personer en »falsk følelse af sikkerhed« ved at lade dem tro, at de ved at fremvise et gyldigt covidcertifikat, som var baseret på et vaccinationscertifikat, ikke risikerede at blive smittet med covid-19 – hvis denne følelse godtgøres – kan ikke drage den anfægtede afgørelses forholdsmæssighed i tvivl. Dette argument gør det nemlig ikke muligt at fastslå, at der fandtes mindre indgribende, men lige så effektive foranstaltninger, men eventuelt alene, at Parlamentet kunne have vedtaget andre endnu mere indgribende foranstaltninger, f.eks. ved at kræve, at de vaccinerede personer ligeledes blev testet regelmæssigt.

250 Den omstændighed, at andre EU-institutioner ikke pålagde lignende begrænsninger, kan i øvrigt ikke rejse tvivl om den anfægtede afgørelses forholdsmæssighed. Som det bl.a. fremgår af 13. betragtning til den anfægtede afgørelse, støttede Parlamentet sig nemlig ikke blot på den generelle epidemiologiske situation i Europa, men også på Parlamentets særlige karakter som en international organisation, der skal tage hensyn til de hyppige internationale rejser som en yderligere risikofaktor, der kan gøre det til en smitteklynge.

251 Endelig skal den omstændighed, at de foranstaltninger, der blev indført ved den anfægtede afgørelse, var tidsbegrænsede og regelmæssigt blev taget op til fornyet overvejelse på baggrund af udviklingen i sundhedstilstanden, også tillægges særlig betydning (jf. 27. betragtning til den anfægtede afgørelse).

252 Det skal ligeledes bemærkes, at den anfægtede afgørelse begrænser sig til at betinge adgangen til Parlamentets bygninger på dets tre arbejdssteder af fremvisningen af et af de certifikater, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, litra a)-c), i forordning 2021/953, eller et tilsvarende certifikat som omhandlet i forordningens artikel 8. Selv om den omstændighed, at der skulle fremvises et sådant

certifikat, ganske vist kunne være forbundet med visse praktiske ulemper, kan disse ulemper imidlertid hverken veje tungere end beskyttelsen af andres menneskers sundhed eller sidestilles med uforholdsmæssige indgreb i sagsøgernes grundlæggende rettigheder.

253 Det må således fastslås, at den anfægtede afgørelse henset til forpligtelsen til at sikre personalets sundhed og forsigtighedsforpligtelsen (jf. denne doms præmis 217 og 218) er forholdsmæssig i forhold til formålet.

254 Det skal imidlertid bemærkes, at på grund af den svingende epidemiologiske situation og udviklingen i den videnskabelige viden vedrørende bl.a. fremkomsten af nye varianter skal »forpligtelsen til at fremvise et gyldigt covidcertifikat for at få adgang til Parlamentets bygninger kun gælde, så længe de særlige omstændigheder, der ligger til grund herfor, varer ved, og den skal revideres regelmæssigt på grundlag af sundhedssituationen i Unionen og på Parlamentets tre arbejdssteder for til enhver tid at sikre en passende balance mellem de registreredes rettigheder og de interesser, der er beskyttet ved de omhandlede rettigheder«, således som det fremgår af 27. betragtning til den anfægtede afgørelse.

255 Følgelig skal det fjerde anbringendes andet led og det fjerde anbringende i sin helhed forkastes.

256 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal Parlamentet frifindes.

Sagsomkostninger

257 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

258 Da sagsøgerne har tabt sagen, pålægges det dem at betale sagsomkostningerne, herunder omkostningerne i forbindelse med sagerne om foreløbige forholdsregler, i overensstemmelse med Parlamentets påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Udvidede Afdeling):

1) Europa-Parlamentet frifindes.

2) Robert Roos og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget, betaler sagsomkostningerne, herunder omkostningerne i forbindelse med sagerne om foreløbige forholdsregler.

Papasavvas Svenningsen Barents

Mac Eochaidh Pynnä

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. april 2022.

Underskrifter

Indhold

I. Tvistens baggrund . . . 2

II. Parternes påstande . . . 4

III. Retlige bemærkninger . . . 5

A. Formaliteten . . . 5

1. Sagsøgernes søgsmålsinteresse . . . 5

2. Sagsøgernes søgsmålskompetence . . . 6

B. Formaliteten med hensyn til anmodningerne om tilpasning af stævningerne . . . 10

C. Realiteten . . . 11

1. Det første anbringende om, at den anfægtede afgørelse ikke er støttet på et gyldigt retsgrundlag, der kan skabe retsvirkning over for Europa-Parlamentets medlemmer . . . 11

2. Det andet anbringende om tilsidesættelse af princippet om, at Europa-Parlamentets medlemmer er frie og uafhængige, og om tilsidesættelse af de immuniteter, som de er tillagt ved traktaten . . . 15

a) Det første led om, at den anfægtede afgørelse er i strid med princippet om, at Parlamentets medlemmer er frie og uafhængige . . . 15

b) Det andet led, der i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af de immuniteter, som er tillagt Parlamentets medlemmer ved protokol nr. 7 . . . 20

3. Det tredje anbringende om tilsidesættelse af de generelle principper om behandling af personoplysninger . . . 21

a) Det første led om tilsidesættelse af princippet om formålsbegrænsning i forbindelse med behandling af oplysninger og af legalitetsprincippet . . . 21

b) Det andet led om tilsidesættelse af loyalitetsprincippet, af princippet om gennemsigtighed og af princippet om minimering . . . 24

4. Det fjerde anbringende om i det væsentlige en uberettiget og uforholdsmæssig tilsidesættelse af retten til respekt for privatliv, retten til beskyttelse af personoplysninger, retten til fysisk integritet, retten til frihed og sikkerhed, retten til ligebehandling og retten til ikke-forskelsbehandling . . . 28

a) Den angivelige tilsidesættelse af retten til respekt for privatliv, retten til beskyttelse af personoplysninger, retten til fysisk integritet, retten til frihed og sikkerhed, retten til ligebehandling og retten til ikke-forskelsbehandling . . . 29

b) Den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet . . . 32

1) Spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger var nødvendige . . . 32

2) Spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger var passende 34

3) Spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger var forholdsmæssige 35

Sagsomkostninger 38