Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen i utökad sammansättning)

den 27 april 2022 *

”Folkhälsa – Krav på att uppvisa giltigt digitalt EU-covid-19-intyg för att få tillträde till parlamentets byggnader – Rättslig grund – Ledamöternas frihet och obundenhet – Skyldigheten att slå vakt om hälsan för personal i unionens tjänst – Parlamentarisk immunitet – Behandling av personuppgifter – Rätten till respekt för privatlivet – Rätten till fysisk integritet – Rätten till säkerhet – Likabehandling – Proportionalitet”

I de förenade målen T-710/21, T-722/21 och T-723/21,

Robert Roos och de övriga sökande vilkas namn återfinns i bilagan, [1] företrädda av advokaterna P. de Bandt, M. Gherghinaru, L. Panepinto och V. Heinen,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av S. Alves och A.-M. Dumbrăvan, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas och ordföranden J. Svenningsen samt domarna R. Barents, C. Mac Eochaidh och T. Pynnä (referent),

justitiesekreterare: handläggaren H. Eriksson,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter förhandlingen den 15 mars 2022,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

[1] Förteckningen över övriga sökande finns fogad endast till den version som har delgetts parterna.

Dom

1 Genom respektive talan grundad på artikel 263 FEUF har sökandena, som alla är valda ledamöter av Europaparlamentet under valperioden 2019–2024, yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara parlamentets presidiums beslut av den 27 oktober 2021 om exceptionella hälso- och säkerhetsbestämmelser för tillträde till parlamentets byggnader på de tre arbetsorterna (nedan kallat det angripna beslutet).

I. Bakgrund till tvisten

2 Med anledning av den hälsokris som har orsakats av covid-19-pandemin har unionslagstiftaren på förslag av Europeiska kommissionen antagit Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (EUT L 211, 2021, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/954 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin (EUT L 211, 2021, s. 24).

3 På grundval av dessa förordningar har vissa medlemsstater beslutat att införa nationella tillämpningar av EU:s digitala covidintyg (nedan kallat covidintyg) och att, i syfte att begränsa spridningen av SARS-CoV-2-viruset och slå vakt om folkhälsan, även använda dessa bland annat för tillträde till vissa evenemang, byggnader eller transportmedel. Bland annat har de tre medlemsstater där parlamentets säten är belägna – Belgien, Frankrike och Luxemburg – gjort detta.

4 Sedan hälsokrisens början i mars 2020 har parlamentets talman vidtagit ett antal olika åtgärder i syfte att slå vakt om hälsan för ledamöterna, personalen och övriga som befinner sig i parlamentets byggnader men samtidigt se till att parlamentet kan fullgöra sina mest väsentliga funktioner enligt fördragen.

5 Dessa tillfälliga åtgärder har återkommande förlängts eller ändrats. Med ledning bland annat av den epidemiologiska situationens utveckling har vissa åtgärder mjukats upp eller skärpts. Bland dessa åtgärder märks att det sedan våren 2020 har gällt krav på bärande av ansiktsmask och på temperaturmätning. Fram till hösten 2021 rådde även förbud mot ett stort antal typer av evenemang liksom mot besök av enskilda och grupper. Plenarsammanträden fortsatte att hållas i Bryssel (Belgien) mellan mars 2020 och maj 2021.

6 Med verkan från och med den 16 mars 2020 införde vidare parlamentets generalsekreterare, med anledning av covid-19-pandemin, en undantagsordning med uteslutande distansarbete. Denna ordning anpassades efter epidemins utveckling, och med verkan från och med den 1 september 2021 ersattes den genom generalsekreterarens beslut av den 16 juli 2021 om distansarbete, som innebar att distansarbete framdeles var frivilligt medan fysisk närvaro skulle vara normalalternativet, i överensstämmelse med artikel 20 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna).

7 Den 25 mars 2021 öppnade parlamentet i nära samarbete med myndigheterna i Bryssel ett centrum för vaccination mot covid-19 i sina lokaler i Bryssel. Syftet var att underlätta vaccination bland annat av ledamöterna och personalen, utan att dessa i förekommande fall skulle behöva bege sig till sina ursprungsländer. Redan när pandemin började i mars 2020 införde parlamentet dessutom tillfälliga undantagsförfaranden i syfte att ge ledamöterna möjlighet att delta på distans i debatter och omröstningar.

8 Den 2 september 2021 fattade parlamentets talman ett beslut om säkerhetsåtgärder avsedda att minska spridningen av covid-19. Enligt det beslutet måste besökare, lokala assistenter, utifrån kommande talare och intresseföreträdare visa upp ett covidintyg eller likvärdigt intyg för att få tillträde till parlamentets byggnader. Dessutom föreskrivs det i beslutet att ansiktsmask måste bäras och social distansering iakttas inom parlamentet liksom att tillträde till parlamentet är förbjudet för personer som har en kroppstemperatur på över 37,7 °C, som nyser eller hostar, som har testat positivt för covid-19 eller som har varit i kontakt med någon som har testat positivt för covid-19.

9 Samma dag fattade parlamentets talman ett beslut om extraordinära åtgärder för att parlamentet skulle kunna utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter enligt fördragen. I det beslutet angavs bland annat att vissa av parlamentets verksamheter, däribland tjänsteresor och delegationsbesök, skulle återupptas, och det föreskrevs att social distansering skulle iakttas och ansiktsmask bäras under debatter i parlamentet.

10 Den 30 september 2021 fattade parlamentets talman två beslut i syfte att till den 17 oktober 2021 förlänga tillämpningen av de åtgärder som hade vidtagits i kraft av besluten av den 2 september 2021.

11 Den 14 oktober 2021 fattade parlamentets talman ett nytt beslut om säkerhetsåtgärder för att minska spridningen av viruset. I detta beslut föreskrevs att det under perioden från den 18 oktober till den 2 november 2021 skulle tillämpas begränsningar för anordnandet av ett stort antal evenemang och besök i parlamentets byggnader, krävas temperaturmätning vid ingångarna till byggnaderna, iakttas social distansering och bäras ansiktsmask under debatterna i parlamentet och krävas uppvisande av covidintyg för besökares, lokala assistenters, utifrån kommande talares och intresseföreträdares tillträde till parlamentets byggnader.

12 Samma dag fattade parlamentets talman ett nytt beslut om extraordinära åtgärder för att parlamentet skulle kunna utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter enligt fördragen. I det beslutet föreskrevs att det från den 18 oktober till den 2 november 2021 skulle tillämpas en ordning med deltagande på distans i sammanträden, utskottsmöten och interparlamentariska delegationer, anordnande av möten på distans i vissa organ, utövande av rösträtten på distans och så vidare.

13 Trots åtgärderna i fråga om distansarbete och försiktighetsåtgärderna på hälsoområdet, och trots en vaccinationstäckning bland personalen som uppskattades till över 80 procent, upptäcktes från september 2021 ett ökande antal fall av smitta inom parlamentet.

14 Den 27 oktober 2021 antog parlamentets presidium (nedan kallat presidiet) därför det angripna beslutet. Genom det beslutet infördes under perioden från den 3 november 2021 till den 31 januari 2022 ett krav på att alla som önskade få tillträde till parlamentets byggnader på dess tre arbetsorter måste uppvisa giltigt covidintyg.

15 I skäl 11 i det angripna beslutet anges att dessa åtgärder har två syften. Till att börja med är de avsedda att se till att parlamentet fullgör sin lagstadgade skyldighet att återgå till de normala förfarandena, en skyldighet som följer av fördragen. Vidare är åtgärderna tänkta att i tillräcklig grad garantera att liv och hälsa kan skyddas för samtliga personer som befinner sig i parlamentets lokaler.

16 Enligt artikel 3.1 i förordning 2021/953 ska ramen för covidintyg möjliggöra utfärdande, gränsöverskridande kontroll och gränsöverskridande godtagande av något av följande intyg:

– ett intyg som bekräftar att innehavaren har fått ett covid-19-vaccin i den medlemsstat som har utfärdat intyget (nedan kallat vaccinationsintyg),

– ett intyg som bekräftar att innehavaren har genomgått ett molekylärt nukleinsyraamplifieringstest (nedan kallat PCR-test) eller ett antigentest i form av snabbtest (nedan kallat antigentest) som förtecknas i den gemensamma och uppdaterade förteckningen över antigentester för covid-19, upprättad på grundval av Europeiska unionens råds rekommendation av den 21 januari 2021, och som har utförts av hälso- och sjukvårdspersonal eller kvalificerad testningspersonal i den medlemsstat som har utfärdat intyget, och i vilket anges typen av test, datumet det utfördes och resultatet av testet (nedan kallat testintyg), eller

– ett intyg som, efter ett positivt testresultat av ett PCR-test utfört av hälso- och sjukvårdspersonal eller kvalificerad testningspersonal, bekräftar att innehavaren har tillfrisknat från en SARS-CoV-2-infektion (nedan kallat intyg om tillfrisknande).

II. Parternas yrkanden

17 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet kostnaderna för de interimistiska förfarandena.

18 Parlamentet har yrkat att tribunalen ska

– i första hand avvisa talan i samtliga mål och i andra hand ogilla talan i samtliga mål, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet kostnaderna för de interimistiska förfarandena.

III. Rättslig bedömning

A. Huruvida talan i de olika målen kan upptas till sakprövning

1. Huruvida sökandena har ett berättigat intresse av att få saken prövad

19 Tribunalen uppmanade, både genom en åtgärd för processledning och vid förhandlingen, parterna att ange huruvida de ansåg att sökandena fortfarande hade ett berättigat intresse av att få talan mot det angripna beslutet prövad, med tanke på att det beslutet skulle tillämpas endast till den 31 januari 2022.

20 Härvidlag ska det erinras om att det framgår av fast rättspraxis att en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad, vad avser ändamålet med talan, ska föreligga när talan väcks, vid äventyr av att denna annars kan komma att avvisas. Saken får vidare inte ha förfallit innan domstolsavgörandet meddelas, och en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad måste också bestå fram till denna tidpunkt – vid äventyr av att det beslutas att det saknas anledning att döma i målet – vilket förutsätter att ett bifall till talan kan medföra en fördel för sökanden (se dom av den 21 januari 2021, Leino-Sandberg/parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

21 Vidare framgår det av rättspraxis att sökanden även kan behålla ett berättigat intresse av att en rättsakt som har antagits av en unionsinstitution ska ogiltigförklaras, så att det kan undvikas att rättsaktens påstådda rättsstridighet upprepas i framtiden (dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 50).

22 Enligt rättspraxis föreligger emellertid ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad endast om den åberopade rättsstridigheten riskerar att upprepas oberoende av de faktiska omständigheterna i det mål som gav upphov till klagandens talan (dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 52).

23 I det aktuella fallet kan det, som sökandena också gjorde gällande vid förhandlingen, inte uteslutas att den rättsstridighet som de har åberopat kan komma att upprepas i framtiden, oberoende av omständigheterna i de mål som grundar sig på deras talan.

24 Inom ramen för sin talan i de olika målen har sökandena nämligen gjort gällande att det angripna beslutet är rättsstridigt i flera olika hänseenden, bland annat i så måtto att det saknar lämplig rättslig grund, att deras rättigheter och immunitet har åsidosatts, att deras frihet och oberoende har kränkts och att deras rätt till respekt för privatlivet har åsidosatts. Sådana omständigheter kan tänkas komma att föreligga på nytt i samband med analoga beslut, oberoende av de omständigheter som har föranlett deras talan i det aktuella fallet.

25 Till yttermera visso har tillämpningen av det angripna beslutet – såsom parlamentet uppgav vid förhandlingen – förlängts först till den 13 mars 2022 genom presidiets beslut av den 26 januari 2022 och sedan till den 10 april 2022 genom presidiets beslut av den 7 mars 2022. Således kan det inte uteslutas att tillämpningen av det angripna beslutet kan komma att förlängas ytterligare eller att ett analogt beslut kan komma att antas.

26 Följaktligen har sökandena fortfarande ett berättigat intresse av att yrka att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

2. Huruvida sökandena har talerätt

27 Parlamentet har bestritt att talan i de olika målen kan upptas till sakprövning och har därvidlag gjort gällande att sökandena saknar sådan talerätt som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

28 Därvid har parlamentet erinrat om att det i artikel 263 fjärde stycket FEUF anges tre situationer där en person kan ha talerätt, nämligen för det första om den ifrågavarande rättsakten är riktad till personen, för det andra om rättsakten direkt och personligen berör personen och för det tredje om rättsakten är en regleringsakt som direkt berör personen och som inte medför genomförandeåtgärder. Enligt parlamentet är ingen av dessa tre situationer för handa i det aktuella fallet.

29 Sökandena har bestritt denna argumentation.

30 Tribunalen erinrar om att det stadgas i artikel 263 fjärde stycket FEUF att ”[a]lla fysiska eller juridiska personer … på de villkor som anges i första och andra styckena [får] väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder”.

31 I ett första led i resonemanget ska det påpekas att det, i linje med vad parlamentet har gjort gällande, inte kan anses att det angripna beslutet är riktat till sökandena i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Det beslutet riktar sig nämligen inte till dem personligen utan är, i kraft av sin artikel 2, tillämpligt på ”samtliga personer som önskar få tillträde till parlamentets byggnader på dess tre arbetsorter, inbegripet ledamöter, tjänstemän, ackrediterade parlamentsassistenter och övriga parlamentsanställda”.

32 Härvidlag ska det erinras om att formuleringen att en rättsakt ”är riktad till” en person i den mening som avses i nämnda bestämmelse ska ges en formell tolkning och anses betyda att den personen i rättsakten anges vara en av dem som denna riktar sig till. Att andra än de som en rättsakt formellt riktar sig till berörs av rättsaktens innehåll kan förvisso ge dessa personer talerätt om de kan styrka bland annat att rättsakten med tanke på detta innehåll berör dem direkt, men däremot kan de inte få talerätt i egenskap av personer som rättsakten är riktad till. Att sökandena fick sig tillsänt en kopia av det angripna beslutet torde inte heller vara tillräckligt för att det ska anses att detta riktar sig till dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2016, SACBO/kommissionen och INEA, C-281/14 P, ej publicerad, EU:C:2016:46, punkt 34).

33 I nästa led i resonemanget ska det erinras om att en talan som en fysisk eller juridisk person har väckt mot en rättsakt riktad till någon annan än denne enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF kan upptas till sakprövning endast om den ifrågavarande personen har talerätt. Sådan talerätt föreligger i två fall: om rättsakten direkt och personligen berör personen eller om rättsakten är en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder och som direkt berör personen (se dom av den 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

34 Tribunalen finner för gott att först pröva huruvida sökandena har talerätt i kraft av sådana omständigheter som avses i det andra av de båda fall som har nämnts i punkt 33 ovan.

35 Därvidlag ska det för det första erinras om att begreppet ”regleringsakt” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista meningsledet FEUF ska anses omfatta samtliga icke-lagstiftningsakter med allmän giltighet (dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 28). I rättspraxis har det preciserats att en rättsakt har allmän giltighet om den är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets (se dom av den 31 maj 2001, Sadam Zuccherifici m.fl./rådet, C-41/99 P, EU:C:2001:302, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

36 I det aktuella fallet måste det konstateras att det angripna beslutet, trots att det har antagits i form av ett beslut, i själva verket utgör en regleringsakt med allmän giltighet, eftersom det är tillämpligt på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets – något som parlamentet inte har bestritt.

37 För det andra ska det erinras om att det i artikel 263 fjärde stycket FEUF föreskrivna villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av det beslut som talan avser enligt fast rättspraxis är uppfyllt om två kriterier samtidigt är uppfyllda. Till att börja med måste den ifrågasatta rättsakten ha direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning. Vidare får rättsakten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

38 I det aktuella fallet får det angripna beslutet, i linje med vad sökandena har gjort gällande, direkta och tvingande rättsverkningar för dem, eftersom de sedan det beslutet trädde i kraft den 3 november 2021 inte har kunnat få tillträde till parlamentets byggnader för att fullgöra sina arbetsuppgifter som parlamentsledamöter och delta i parlamentets arbete annat än om de har kunnat uppvisa giltigt covidintyg.

39 Att parlamentet beslutade att från den 22 november 2021 för samtliga medlemmar av sin personal återinföra en ordning med obligatoriskt distansarbete högst tre dagar per vecka i genomsnitt under en månad, i den mån som detta var förenligt med respektive persons arbetsuppgifter, och att parlamentet beslutade att låta ledamöter delta på distans i debatter och omröstningar under plenarsammanträden och utskottsmöten, hindrar inte att det angripna beslutet och skyldigheten att uppvisa giltigt covidintyg för att få tillträde till parlamentets byggnader var i kraft under hela den perioden – något som parlamentet också vitsordade vid förhandlingen.

40 Det är dessutom utrett att de som det angripna beslutet riktar sig till och som ska genomföra detta – bland annat parlamentets säkerhetsvakter, vilka ansvarar för kontrollen av att giltigt covidintyg uppvisas – inte förfogar över något utrymme för skönsmässig bedömning, utan att genomförandet har en rent automatisk karaktär och inte kräver några mellanliggande bestämmelser.

41 Det måste således konstateras att sökandena är direkt berörda av det angripna beslutet.

42 För det tredje ska det erinras om att uttrycket ”som inte medför genomförandeåtgärder” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista meningsledet FEUF enligt fast rättspraxis ska tolkas mot bakgrund av syftet med denna bestämmelse, vilket – såsom framgår av förarbetena –

är att undvika att en enskild först måste åsidosätta gällande rätt för att kunna få sin sak prövad i domstol. När en regleringsakt har en direkt inverkan på en fysisk eller juridisk persons rättsliga ställning utan att det krävs några föregående genomförandeåtgärder, skulle personen i fråga riskera att stå utan effektivt domstolsskydd om den inte hade möjlighet att väcka talan direkt vid unionsdomstolen i syfte att ifrågasätta regleringsaktens lagenlighet. Utan genomförandeåtgärder saknar nämligen fysiska och juridiska personer, även sådana som är direkt berörda av den ifrågavarande akten, möjlighet att få denna prövad i domstol med mindre än att de först bryter mot bestämmelserna i den och sedan – inom ramen för det förfarande som inleds mot dem vid nationell domstol – gör gällande att dessa bestämmelser är rättsstridiga (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

43 När en regleringsakt medför genomförandeåtgärder är däremot domstolsprövningen av att unionens rättsordning iakttas säkerställd oberoende av huruvida genomförandeåtgärderna vidtas på unions- eller medlemsstatsnivå. Fysiska eller juridiska personer som på grund av sakprövningsförutsättningarna i artikel 263 fjärde stycket FEUF inte kan väcka talan direkt vid unionsdomstolen mot en unionsregleringsakt är skyddade mot att akten tillämpas på dem genom möjligheten att angripa de genomförandeåtgärder som denna medför (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

44 När genomförandet av en sådan akt ankommer på unionens institutioner, organ eller byråer kan fysiska eller juridiska personer, på de villkor som anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF, väcka direkt talan vid unionsdomstolarna mot tillämpningsakterna och, med tillämpning av artikel 277 FEUF, till stöd för denna talan åberopa att den berörda grundläggande akten är rättsstridig (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

45 För övrigt har domstolen vid upprepade tillfällen funnit att det väsentliga vid bedömning av huruvida en regleringsakt medför genomförandeåtgärder är vilken ställning den person har som gör anspråk på talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket sista meningsledet FEUF. Det saknar således betydelse huruvida den berörda akten medför genomförandeåtgärder i förhållande till andra enskilda (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

46 Av rättspraxis framgår i linje med detta att begreppet ”genomförandeåtgärder” innebär dels att en rättsakt antas – antingen av unionens institutioner, organ eller byråer eller av medlemsstaterna – och att den rättsakten kan bli föremål för domstolsprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 2020, Associazione GranoSalus/kommissionen, C-313/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:869, punkt 37), dels att den angripna rättsaktens rättsverkningar i förhållande till sökandena uteslutande uppkommer via dessa genomförandeåtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2018, European Union Copper Task Force/kommissionen, C-384/16 P, EU:C:2018:176, punkt 50, dom av den 13 mars 2018, Industrias Químicas del

Vallés/kommissionen, C-244/16 P, EU:C:2018:177, punkt 57, och dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 64).

47 Parlamentet har påpekat att det framgår av artikel 3 i det angripna beslutet att tillträde till dess lokaler medges eller vägras efter en kontroll utförd av dess säkerhetstjänst. Vad som undersöks i samband med denna kontroll är inte endast huruvida den berörda personen har ett covidintyg utan även huruvida han eller hon omfattas av ett undantag som generalsekreteraren har beviljat med stöd av artikel 5.2 i det angripna beslutet. Således uppkommer det angripna beslutets verkningar i förhållande till sökandena enligt parlamentet inte förrän efter den kontroll som utförs av dess säkerhetstjänst.

48 Tribunalen konstaterar emellertid, i motsats till vad parlamentet har gjort gällande, att det angripna beslutets rättsverkningar uppkom i förhållande till sökandena redan när det beslutet trädde i kraft, utan att det behövdes någon kompletterande genomförandeåtgärd, eftersom sökandena från den tidpunkten behövde ha giltigt covidintyg för att kunna få tillträde till parlamentets byggnader.

49 Det ska också påpekas att parlamentets säkerhetsvakter, som är ansvariga för att kontrollera genomförandet av det angripna beslutet, inte antar någon rättsakt som kan bli föremål för domstolsprövning, utan det enda de gör är att med hjälp av programmet CovidScanBE eller CovidCheck.lu kontrollera huruvida en person som önskar få tillträde till parlamentets byggnader har ett giltigt covidintyg.

50 Vid förhandlingen gjorde parlamentet gällande att den som på grund av avsaknad av giltigt covidintyg förvägras tillträde till dess byggnader har möjlighet att på begäran erhålla en handling som bekräftar att han eller hon har förvägrats tillträde till parlamentets byggnader och att detta skulle utgöra en genomförandeåtgärd i förhållande till det angripna beslutet.

51 Tribunalen påpekar emellertid att det vore konstlat att tvinga sökandena att begära tillträde till parlamentets byggnader trots att de saknade giltigt covidintyg, så att de skulle kunna erhålla en sådan handling i vilken det slogs fast att de inte uppfyllde villkoren enligt det angripna beslutet och därefter skulle kunna angripa den rättsakten vid tribunalen och till stöd för sin talan anföra, i enlighet med artikel 277 FEUF, att det angripna beslutet var rättsstridigt (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 66, dom av den 14 januari 2016, Doux/kommissionen, T-434/13, ej publicerad, EU:T:2016:7, punkterna 59–64, och dom av den 13 september 2018, Gazprom Neft/rådet, T-735/14 och T-799/14, EU:T:2018:548, punkt 102).

52 Parlamentet kan inte heller vinna framgång med sitt argument att sökandena skulle kunna ansöka hos parlamentets generalsekreterare om undantag i enlighet med artikel 5.2 i det angripna beslutet och sedan bestrida ett eventuellt avslag på ansökan. Sådana undantag beviljas nämligen – som parlamentet också vitsordade vid förhandlingen – endast när det föreligger synnerligen specifika legitima skäl såsom vaccination i ett tredjeland, och de beviljas aldrig på skönsmässiga grunder till personer som utan godtagbart skäl saknar giltigt covidintyg.

53 Utöver att det vore konstlat att kräva av sökandena att de skulle lämna in sådana ansökningar om undantag, ska det också framhållas att sökandena aldrig har lämnat in några sådana ansökningar, varför sådana eventuella genomförandeåtgärder i alla händelser saknar relevans i det aktuella fallet mot bakgrund av den rättspraxis som tribunalen redovisat i punkt 46 ovan.

54 Slutligen kan parlamentet inte heller med framgång åberopa domen av den 20 november 2017, Petrov m.fl./parlamentet (T-452/15, EU:T:2017:822), till stöd för påståendet att en eventuell vägran att medge tillträde till parlamentets lokaler i det aktuella fallet skulle utgöra en rättsakt som den berörda personen kan angripa vid unionsdomstolen. I det mål som avgjordes genom den domen hade nämligen sökandena, som var medborgare i ett tredjeland, bestritt ett beslut att neka dem den ackreditering som de behövde för att få tillträde till parlamentets byggnader. Till skillnad från sökandena i förevarande mål skulle dessa sökande alltså inte i avsaknad av det aktuella beslutet ha haft en permanent rätt att få tillträde till parlamentets byggnader. Det beslut som var i fråga i det målet var dessutom ett uttryckligt avslagsbeslut med individuell giltighet, inte – som i det nu aktuella fallet – en enkel kontrollåtgärd utförd av parlamentets säkerhetsvakter, vilka har ansvar för att genomföra ett tidigare beslut med allmän giltighet där villkor uppställs för tillträde till parlamentets byggnader.

55 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen därför att det angripna beslutet inte kan anses medföra genomförandeåtgärder i förhållande till sökandena i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

56 Eftersom det angripna beslutet är en regleringsakt som direkt berör sökandena och som inte medför genomförandeåtgärder i förhållande till dem, ska sökandena således anses ha talerätt i kraft av omständigheter som motsvarar det tredje fallet i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

B. Huruvida yrkandena om justering av talan kan upptas till sakprövning

57 Vid förhandlingen angav parlamentet att tillämpningen av det angripna beslutet hade förlängts först till den 13 mars 2022 genom presidiets beslut av den 26 januari 2022 och sedan till den 10 april 2022 genom presidiets beslut av den 7 mars 2022. Parlamentet påpekade också att dessa nya beslut grundade sig på en uppdaterad bedömning av hälsoläget och av tillgängliga vetenskapliga uppgifter.

58 Efter att ha tillfrågats om hur dessa nya beslut påverkade förevarande talan uppgav sökandena vid förhandlingen att de önskade justera yrkandena i sin respektive talan för att ta hänsyn till dessa nya omständigheter.

59 Enligt artikel 86.1 och 86.2 i tribunalens rättegångsregler ska justering av talan ske genom separat handling innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats eller innan tribunalen har beslutat att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet.

60 Syftet med detta krav är bland annat att garantera ett kontradiktoriskt förfarande och slå vakt om rätten till försvar genom att svaranden får möjlighet att bemöta sökandens justerade grunder eller argument i den mån som dessa avser nya omständigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 2019, Haswani/rådet, C-313/17 P, EU:C:2019:57, punkterna 36–40, dom av den 9 november 2017, HX/rådet, C-423/16 P, EU:C:2017:848, punkt 23, och dom av den 30 november 2016, Rotenberg/rådet, T-720/14, EU:T:2016:689, punkt 139).

61 Sökandena och deras företrädare hade nödvändigtvis fått kännedom före förhandlingen om de nya beslut som presidiet hade antagit. Om de hade önskat bestrida även dessa besluts lagenlighet, skulle de därför ha behövt visa prov på tillräcklig omsorg genom att antingen väcka ny talan med stöd av artikel 263 FEUF eller ansöka om justering av befintlig talan i enlighet med kraven i artikel 86 i rättegångsreglerna.

62 Eftersom sökandena inte ansökte om justering av talan genom separat handling innan den muntliga delen av förfarandet avslutades, utan i stället ansökte muntligen om detta under förhandlingen, kan deras ansökningar inte upptas till sakprövning utan ska avvisas.

C. Prövning i sak

63 Sökandena har till stöd för sin respektive talan anfört fyra separata grunder. Den första avser att det saknas en giltig rättslig grund för det angripna beslutet som medger att detta får verkningar i förhållande till parlamentsledamöter. Den andra grunden avser att det angripna beslutet strider mot principerna om parlamentsledamöternas frihet och obundenhet och mot den immunitet som fördraget ger dem. Den tredje grunden avser att det angripna beslutet åsidosätter de allmänna principerna för behandling av personuppgifter. Den fjärde grunden avser att det angripna beslutet innebär en omotiverad kränkning av rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter, rätten till fysisk integritet, rätten till frihet och säkerhet samt rätten till likhet inför lagen och icke-diskriminering.

1. Den första grunden: Det saknas en giltig rättslig grund för det angripna beslutet som medger att detta får verkningar i förhållande till parlamentsledamöter

64 Sökandena har gjort gällande att artikel 25 i parlamentets arbetsordning inte utgör någon giltig rättslig grund för att låta det angripna beslutet få verkningar i förhållande till dem. Därvid har de framhållit att punkt 2 i den bestämmelsen, som enligt dem är den enda punkt som skulle kunna vara relevant, endast ger presidiet allmänna befogenheter i fråga om parlamentets interna organisation som inte kan motivera vidtagandet av så strikta åtgärder som det angripna beslutet innebär.

65 Vidare har sökandena gjort gällande att det enligt artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) krävs att de omständigheter som har avgörande betydelse för behandling av personuppgifter måste slås fast i en ”lag”. Enligt deras uppfattning är det ställt utom allt tvivel att ett beslut av presidiet inte är att anse som en lag i den mening som avses i den bestämmelsen. Varje annan tolkning skulle nämligen medföra att unionsinstitutionerna kom att garantera en lägre skyddsnivå än medlemsstaterna, vilka enligt sökandena kräver att personuppgiftsbehandling regleras genom en norm av lagstiftningskaraktär som har antagits efter parlamentarisk debatt.

66 I alla händelser anser sökandena att artikel 25.2 i parlamentets arbetsordning inte kan läggas till grund för vidtagandet av åtgärder som strider mot Europaparlamentets beslut 2005/684/EG, Euratom av den 28 september 2005 om antagande av Europaparlamentets ledamotsstadga (EUT L 262, 2005, s. 1; nedan kallad ledamotsstadgan) eller mot protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier (EUT C 83, 2010, s. 266; nedan kallat protokoll nr 7).

67 Parlamentet har bestritt sökandenas argument.

68 Tribunalen erinrar för det första om att det i artikel 232 FEUF föreskrivs att parlamentet ska anta sin arbetsordning genom beslut som biträds av majoriteten av dess ledamöter.

69 I det aktuella fallet är det utrett att det angripna beslutet antogs på grundval av bland annat artikel 25.2 i parlamentets arbetsordning. Den bestämmelsen ger presidiet befogenhet att fatta ekonomiska, organisatoriska och administrativa beslut i frågor som rör parlamentets interna organisation, dess sekretariat och dess organ.

70 Tribunalen finner för gott att i likhet med parlamentet påpeka att det angripna beslutet, vars syfte är att endast personer med giltigt covidintyg ska kunna få tillträde till parlamentets byggnader, tveklöst gäller frågor som rör parlamentets interna organisation i den mening som avses i artikel 25.2 i dess arbetsordning.

71 Av parlamentets befogenheter i fråga om intern organisation följer nämligen att parlamentet har rätt att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa sin goda funktion och genomförandet av sina förfaranden (dom av den 10 februari 1983, Luxemburg/parlamentet, 230/81, EU:C:1983:32, punkt 38, dom av den 10 juli 1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, punkt 16, och dom av den 2 oktober 2001, Martinez m.fl./parlamentet, T-222/99, T-327/99 och T-329/99, EU:T:2001:242, punkt 144).

72 Det angripna beslutet är, som parlamentet också har gjort gällande, att betrakta som en sådan åtgärd, eftersom syftet med det beslutet enligt skäl 2 däri är att möjliggöra en återgång till arbete under fysisk närvaro, så att parlamentet kan fortsätta att bedriva sin verksamhet enligt de normala förfaranden som följer av fördragen, så att samtliga sedvanliga förfaranden enligt parlamentets arbetsordning kan tillämpas helt och fullt och så att parlamentet fullständigt och obegränsat kan återfå sin roll som demokratiskt vald unionsinstitution och direkt företrädare för medborgarna på unionsnivån.

73 Parlamentets befogenheter i fråga om intern organisation, vilka har nämnts i punkt 72 ovan, har också erkänts i sätesöverenskommelserna mellan unionsinstitutionerna och de medlemsstater där dessas byggnader är belägna. I den säkerhetsöverenskommelse som den 31 december 2004 undertecknades av, å ena sidan, parlamentet, Europeiska unionens råd, kommissionen, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken och, å andra sidan, den belgiska regeringen föreskrivs exempelvis att institutionerna ska ansvara för säkerheten och för alla aspekter av upprätthållandet av ordning i de byggnader där de bedriver sin verksamhet liksom för inpasseringstillstånd och tillträdeskontroll såvitt avser dessa byggnader. I överenskommelsen av den 2 december 1983 mellan parlamentet och Storhertigdömet Luxemburg föreskrivs på liknande sätt att parlamentet är ansvarigt för säkerheten i sina lokaler och byggnader samt att parlamentet ska anta interna regler för det ändamålet. När det slutligen gäller parlamentets byggnader i Strasbourg (Frankrike), erkänns det i den administrativa överenskommelsen av den 25 juni 1998 mellan parlamentet och de franska myndigheterna om säkerheten vid parlamentets fastigheter i Strasbourg att parlamentet ensamt ansvarar för inpasseringstillstånd och tillträdeskontroll såvitt avser de egna byggnaderna.

74 Det är också lämpligt att påpeka att det angripna beslutet kan likställas med en sådan begränsning av ledamöternas permanenta rätt att få tillträde till parlamentets byggnader som avses i artikel 1.1 i presidiets beslut av den 3 maj 2004 om regler för passerkort. Eftersom presidiet antog det beslutet på grundval bland annat av artikel 22 i parlamentets arbetsordning i dess tidigare version, vilken motsvarar artikel 25 i den arbetsordning som för närvarande är i kraft, förefaller

det – i överensstämmelse med principen om parallella former – logiskt att det angripna beslutet antogs av samma organ och på samma rättsliga grund (se dom av den 18 oktober 2018, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava m.fl./kommissionen, T-364/16, EU:T:2018:696, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

75 För det andra har sökandena gjort gällande att det angripna beslutet inte är en ”lag” – i den mening som avses i artikel 8 i stadgan – som gör det möjligt att slå fast de omständigheter som har avgörande betydelse för behandling av sökandenas personuppgifter. Detta argument kan tribunalen pröva utan att först behöva uttala sig om dess verkan.

76 Enligt artikel 8 i stadgan har ”[v]ar och en … rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne”, och ”[d]essa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund”.

77 I artikel 52.1 i stadgan föreskrivs vidare att ”[v]arje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter”.

78 I artikel 52.3 i stadgan föreskrivs dessutom att ”[i] den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av [E]uropeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i [den] konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.”

79 I artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), föreskrivs att ”[v]ar och en har rätt till respekt för sitt privat[liv]” och att ”[o]ffentlig myndighet … inte [får] inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter”. Artikel 8 i Europakonventionen och artikel 8 i stadgan innehåller således likvärdiga rättigheter, varför det vid tolkning av den sistnämnda är nödvändigt att beakta den förstnämnda såsom lägsta tillåtna nivå av skydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 54).

80 Enligt praxis från EU-domstolen och från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) innebär kravet på att inskränkningar i åtnjutandet av grundläggande rättigheter måste ha ”stöd av lag” i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan och artikel 8.2 i Europakonventionen inte endast att den åtgärd genom vilken inskränkningen föreskrivs måste ha en rättslig grund i inhemsk rätt utan även att denna rättsliga grund måste uppvisa vissa kännetecken i fråga om tillgänglighet och förutsebarhet, så att risken för godtycke kan undvikas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 mars 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 38, Europadomstolen, 26 april 1979, Sunday Times mot Förenade kungariket, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 49, och Europadomstolen, 4 december 2015, Roman Zakharov mot Ryssland, CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, § 228).

81 Vidare framgår det av Europadomstolens praxis att ordet ”lag” i uttrycket ”med stöd av lag”, som används bland annat i artikel 8.2 i Europakonventionen, ska tolkas i materiell – inte formell – bemärkelse. Detta ord omfattar således både skriven och oskriven rätt, och det inskränker sig inte

till lagstiftning utan innefattar även rättsakter och rättsliga instrument av lägre rang. Sammanfattningsvis avses med ”lag” de gällande föreskrifterna såsom behöriga domstolar har tolkat dessa (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 26 april 1979, Sunday Times mot Förenade kungariket, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 47, och Europadomstolen, 8 april 2021, Vavřička med flera mot Republiken Tjeckien, CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 269).

82 Att det angripna beslutet inte är en norm av lagstiftningskaraktär som har antagits efter parlamentarisk debatt torde således inte räcka för att det ska kunna anses att det beslutet inte är att betrakta som en ”lag” i den mening som avses i artikel 8 i stadgan, tolkad mot bakgrund av artikel 8 i Europakonventionen.

83 Av Europadomstolens praxis framgår visserligen också att inhemsk rätt, för att uppfylla de kvalitetskrav som ställs på en lag, måste ge ett visst skydd mot godtyckliga inskränkningar från det allmännas sida i de rättigheter som Europakonventionen garanterar samt att det, när det gäller frågor som rör grundläggande rättigheter, förhåller sig så, att en lag strider mot rättsstatsprincipen – en av de grundläggande principer för ett demokratiskt samhälle som Europakonventionen har stadfäst – om det inte finns några gränser för den verkställande maktens utrymme för skönsmässig bedömning. Detta betyder att det i en sådan lag måste anges med tillräcklig precision hur omfattande utrymmet för skönsmässig bedömning är och vilka närmare villkor som gäller för utnyttjandet därav (se Europadomstolen, 15 mars 2022, Communauté genevoise d’action syndicale (CGAS) mot Schweiz, CE:ECHR:2022:0315JUD002188120, § 78 och där angiven rättspraxis).

84 I det aktuella fallet innebär emellertid den omständigheten att det angripna beslutet självt utgör en ”lag” i den mening som avses i artikel 8 i stadgan, tolkad mot bakgrund av artikel 8 i Europakonventionen, att parlamentet inte torde behöva unionslagstiftarens uttryckliga tillstånd för att kunna anta sådana åtgärder, vilkas grundval står att finna i artikel 232 FEUF och i artikel 25.2 i parlamentets arbetsordning.

85 Till yttermera visso uppvisar det angripna beslutet, såsom parlamentet också har gjort gällande, sådana kännetecken i fråga om tillgänglighet och förutsebarhet som krävs för undvikande av risken för godtycke.

86 Härvidlag ska det understrykas att det i det angripna beslutet anges tydliga och precisa regler för den ifrågavarande åtgärdens räckvidd och tillämpning samt att nämnda beslut bland annat ger de aktuella personerna tillräckliga garantier som möjliggör ett effektivt skydd av deras personuppgifter mot riskerna för missbruk och otillåten tillgång eller användning (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

87 Av skälen 22–25 och artikel 4 i det angripna beslutet framgår nämligen att de personer vilkas personuppgifter behandlas av parlamentet på grundval av det beslutet åtnjuter skydd i kraft av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 2018, s. 39).

88 Slutligen ska det framhållas, liksom parlamentet har gjort, att sökandenas argument med innebörden att artikel 25.2 i parlamentets arbetsordning inte kan läggas till grund för vidtagandet av åtgärder som strider mot ledamotsstadgan eller protokoll nr 7 inte rör frågan om lämplig rättslig grund för det angripna beslutet, utan i stället frågan om det beslutets lagenlighet mot bakgrund av dessa bestämmelser – en fråga som kommer att prövas nedan inom ramen för den andra grunden.

89 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att artikel 25.2 i parlamentets arbetsordning utgjorde en giltig rättslig grund för antagandet av det angripna beslutet.

90 Således ska talan ogillas såvitt avser den första grunden.

2. Den andra grunden: Åsidosättande av principerna om ledamöternas frihet och obundenhet samt åsidosättande av den immunitet som fördraget ger ledamöterna

91 Sökandenas andra grund består av två delar. Den första av dessa avser åsidosättande av artikel 2 i ledamotsstadgan, där principerna om ledamöternas frihet och obundenhet slås fast. Den andra delen avser åsidosättande av den immunitet som ledamöterna ges bland annat genom protokoll nr 7.

a) Den första delen: Det angripna beslutet strider mot principerna om parlamentsledamöternas frihet och obundenhet

92 Sökandena anser att det angripna beslutet är synnerligen ingripande och att det allvarligt undergräver den i artikel 2 i ledamotsstadgan stadfästa principen om parlamentsledamöternas fria och obundna utövande av sitt mandat, eftersom detta beslut kan få till följd att sökandena hindras från att vara på plats och från att fullgöra sitt uppdrag som företrädare, något som skulle kunna inverka negativt på maktdelningen och det fria utövandet av demokratin.

93 Härvidlag har sökandena erinrat om att det angripna beslutet innebär att den som inte kan visa upp ett giltigt covidintyg nekas tillträde till parlamentets byggnader oavsett varför han eller hon inte kan visa upp ett sådant intyg. En ledamot kan tänkas sakna förmåga att visa upp ett giltigt covidintyg inte endast på grund av att han eller hon inte har eller inte önskar ha något sådant intyg, utan även på grund av att han eller hon har glömt eller förlagt sitt intyg, eller på grund av att hans eller hennes smarttelefon inte fungerar vid tidpunkten för kontrollen. Därutöver har sökandena framhållit att parlamentsledamöter som inte har något vaccinationsintyg eller intyg om tillfrisknande måste låta testa sig åtminstone varannan dag, eftersom testresultaten har begränsad giltighetstid. Det är också nödvändigt att räkna med en avsevärd väntetid mellan tidpunkten för testet och den tidpunkt då en snabbsvarskod (nedan kallad QR-kod) skapas. Detta betyder att om sökandena önskar bege sig till parlamentet en måndagsmorgon, har de inget annat val än att låta testa sig under sina vilodagar, och det blir i praktiken omöjligt för dem att hinna låta testa sig under ”röda” veckor med plenarsammanträden och ”rosa” veckor med trepartsmöten, eftersom debatterna dessa veckor slutar sent på kvällen och börjar på nytt tidigt på morgonen.

94 Parlamentet har bestritt dessa argument.

95 Tribunalen erinrar inledningsvis om att det i artikel 2.1 i ledamotsstadgan slås fast att ”[l]edamöterna är fria och obundna”. I artikel 2 i parlamentets arbetsordning anges i linje med detta bland annat att ledamöterna ska utöva sitt mandat fritt och obundet. Principen om

ledamöternas fria och obundna mandat är gemensam för de demokratiska parlamentariska systemen och utgör en grundläggande beståndsdel i den representativa demokrati som unionens sätt att fungera enligt artikel 10.1 FEU ska bygga på. Denna princip innefattar ledamöternas rätt att utan hinder få tillträde till parlamentets byggnader så att de i överensstämmelse med artikel 5.4 i parlamentets arbetsordning kan delta aktivt i arbetet i parlamentets utskott och delegationer.

96 Det angripna beslutet innebär en inskränkning i ledamöternas utövande av sitt mandat, med tanke på att nämnda beslut ålägger ledamöterna ett kompletterande villkor som de måste uppfylla för att få tillträde till parlamentets byggnader, nämligen en skyldighet att uppvisa giltigt covidintyg.

97 Det ska emellertid framhållas att principen om ledamöternas fria och obundna mandat inte är någon absolut princip utan kan begränsas, bland annat av parlamentet, som därvidlag kan utöva sina befogenheter i fråga om intern organisation enligt artikel 232 FEUF under förutsättning att vad som eftersträvas är ett legitimt mål.

98 En inskränkning i eller begränsning av principen om ledamöternas fria och obundna mandat måste emellertid alltid vara förenlig med proportionalitetsprincipen, som är en allmän unionsrättslig princip och innebär att unionsinstitutionernas rättsakter måste vara ändamålsenliga och nödvändiga för förverkligandet av det mål som eftersträvas samt att den minst ingripande åtgärden ska väljas när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 oktober 2001, Martinez m.fl./parlamentet, T-222/99, T-327/99 och T-329/99, EU:T:2001:242, punkt 215 och där angiven rättspraxis).

99 Till att börja med har det angripna beslutet, såsom framgår bland annat av skälen 1–11 i detta, ett legitimt mål som består i att jämka samman två motstridiga intressen i en pandemisituation, nämligen å ena sidan att se till att parlamentet kan fortsätta att utföra sina uppgifter och å andra sidan att slå vakt om hälsan för dem som befinner sig i parlamentets byggnader.

100 Parlamentet är nämligen å ena sidan skyldigt att se till att de uppgifter som följer av fördragen kan utföras. Det var därför nödvändigt att under covid-19-pandemin vidmakthålla parlamentets förmåga att bedriva sin verksamhet, särskilt lagstiftnings- och budgetverksamheten. För det ändamålet vidtog parlamentet extraordinära åtgärder med stöd av avdelning XIIIa i sin arbetsordning. Dessa åtgärder innebar bland annat att metoder för deltagande på distans infördes. Som framgår av artikel 237a i parlamentets arbetsordning måste emellertid sådana extraordinära åtgärder definitionsmässigt vara tidsbegränsade. Därför var parlamentet skyldigt att så snabbt som möjligt återuppta sin verksamhet i sedvanligt format, det vill säga med ledamöterna fysiskt närvarande, i syfte att se till att parlamentet kunde fungera på normalt sätt i egenskap av unionsinstitution med demokratiskt valda ledamöter.

101 Å andra sidan har parlamentet i kraft av sin omsorgsplikt och sin skyldighet enligt bland annat artikel 1e.2 i tjänsteföreskrifterna – som i kraft av artikel 10 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen (nedan kallade anställningsvillkoren) även är tillämplig på tillfälligt anställda i unionen – en förpliktelse att slå vakt om unionstjänstemännens och de övriga unionsanställdas hälsa och säkerhet. Det rör sig visserligen inte om någon resultatförpliktelse, men unionsinstitutionernas skyldighet att i egenskap av arbetsgivare garantera sin personals säkerhet är likväl av särskild vikt, och administrationens utrymme för skönsmässig bedömning på detta område är begränsat, om än inte helt obefintligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 1990, Grifoni/kommissionen, C-308/87, EU:C:1990:134, punkt 14, och dom av den 12 maj 2011, Missir Mamachi di Lusignano/kommissionen, F-50/09, EU:F:2011:55, punkt 126).

Detsamma gäller för skyldigheten att slå vakt om hälsan för personal i unionens tjänst. På grund av detta, och med tanke på att ledamöterna vid närvaro i parlamentets lokaler kommer i kontakt med dess personal, behövde parlamentet, för att kunna fullgöra sin skyldighet att slå vakt om nämnda personals hälsa, se till att den aktuella återgången till normal verksamhet kunde ske utan att få en utbredd skadlig inverkan på hälsan hos dem som befann sig i parlamentets lokaler, däribland den egna personalen.

102 I detta hänseende gjorde parlamentets medicinska avdelning, såsom framgår av skäl 13 i det angripna beslutet, följande bedömning:

”Att det finns allt fler människor i parlamentets byggnader, att resandet ökar till följd av att tjänsteresor återupptas, att nära kontakter i samband med fysiska möten blir vanligare och att incidensen av covid-19 ökar i samhället leder sammantaget till en förhöjd risk för att viruset ska föras in i Europaparlamentet och en förhöjd risk för intern spridning av covid-19 liksom för placering i karantän. I egenskap av internationell organisation och institution som är öppen för allmänheten, måste Europaparlamentet dessutom beakta att frekventa internationella resor utgör en ytterligare riskfaktor som skulle kunna förvandla parlamentet till en smitthärd. Detta betyder att hänsyn måste tas till hälsoläget på unionsnivå och inte endast till läget i de medlemsstater där parlamentet har sitt säte eller sina arbetsorter.”

103 Av skäl 14 i det angripna beslutet framgår dessutom att de uppgifter som parlamentets medicinska avdelning hade tillhandahållit visade att det under den inledande 2,5-veckorsperioden i september 2021 hade konstaterats fler fall av nära kontakt med personer som hade fått positivt resultat för covid-19 på PCR-test än under någon föregående månad sedan november 2020, samt att denna tendens hade kvarstått under hela september 2021 liksom första veckan i oktober 2021.

104 Det ovan anförda föranleder tribunalen att göra bedömningen att det angripna beslutet, mot bakgrund av de upplysningar som parlamentet förfogade över vid tidpunkten för dess antagande, har ett legitimt mål och inte utgör ett uppenbart oändamålsenligt medel för förverkligandet av detta mål.

105 Vidare behöver det kontrolleras att det angripna beslutet inte utgör ett oproportionerligt eller oskäligt ingrepp i ledamöternas fria mandat eller påverkar kärnan i den ifrågavarande rättigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 148 och där angiven rättspraxis).

106 Härvidlag ska det påpekas att det, såsom parlamentet har erinrat om, i hela unionen råder allmän, snabb och ekonomiskt överkomlig tillgång till vaccin mot och test avseende covid-19, något som utgör grundvalen för utfärdandet av covidintyg. Att ledamöterna behöver uppvisa covidintyg vid inträde i parlamentets byggnader torde därför inte kunna anses utgöra ett oproportionerligt eller oskäligt ingrepp i deras utövande av sitt fria mandat, med tanke på att det angripna beslutet har det legitima målet att skydda liv och hälsa för dem som befinner sig i parlamentets lokaler och samtidigt se till att parlamentet kan återgå till normal verksamhet.

107 Det ska också erinras om att parlamentet har vidtagit åtgärder i syfte att ge sina ledamöter det stöd som dessa behöver för att kunna rätta sig efter de nya tillträdeskraven, för den händelse att de inte har något covidintyg. Bland annat rör det sig om en möjlighet att på parlamentets tre arbetsorter kostnadsfritt låta testa sig på plats.

108 Till yttermera visso inskränker sig det angripna beslutet till vad som är absolut nödvändigt för att parlamentet ska kunna återgå till normal verksamhet. Av det yttrande som parlamentets förtroendeläkare lämnade den 10 oktober 2021 framgår att en återgång till normal verksamhet vid parlamentet oundvikligen skulle leda till fler fall av covid-19 och placering i karantän. Enligt samma yttrande skulle emellertid dessa risker kunna minskas genom sådana åtgärder som den som föreskrivs i det angripna beslutet. När det gäller skydd av personuppgifter är det, såsom framgår av den bevisning som parlamentet har lagt fram, endast ett minimum av sådana uppgifter som visas vid kontroll av covidintyg vid ingångarna till parlamentets lokaler (se punkt 180 nedan).

109 Det ska också framhållas att det angripna beslutet inte är av varaktig karaktär. I artikel 6 i beslutet föreskrivs nämligen att detta ska upphöra att tillämpas den 31 januari 2022 om det inte ges förlängd tillämpning, ändras eller återkallas, samt att det regelbundet ska omprövas mot bakgrund av hur hälsoläget utvecklas.

110 Vidare medförde det angripna beslutet, såsom parlamentet har gjort gällande, att det blev möjligt att undanröja de extraordinära åtgärderna och att parlamentsledamöterna på nytt kunde utöva sina rättigheter genom en återgång till verksamhet på plats, med avsevärt färre restriktioner för utövandet av sitt fria och obundna mandat än i samband med deltagande på distans.

111 Slutligen ska det också påpekas, liksom parlamentet har gjort, att sökandena inte har angett någon alternativ åtgärd som skulle ha varit mindre ingripande men ändå skulle ha medfört att det eftersträvade målet uppnåddes på ett liknande sätt. I detta hänseende har sökandena inte styrkt att en återgång till verksamhet med fysisk närvaro vid parlamentet, utan skyldighet att uppvisa covidintyg för att få tillträde till parlamentets byggnader, på samma sätt skulle ha bidragit till förverkligandet av målet att slå vakt om personalens hälsa.

112 Däremot har sökandena hänvisat till ett flertal negativa effekter som det angripna beslutet ska ha fått på deras situation (se punkt 94 ovan).

113 För det första har de hänvisat till den skada som uppkommer om de vägrar att visa upp ett giltigt covidintyg eller har glömt sitt intyg. Därvidlag påpekar tribunalen att den skadan inte är en följd av de verkningar som det angripna beslutet får i sig, utan i stället en följd av sökandenas val att inte visa upp ett sådant intyg, med tanke på att de inte har hävdat att de saknar möjlighet att göra detta (beslut av den 8 december 2021, D'Amato m.fl./parlamentet, T-722/21 R, ej publicerat, EU:T:2021:874, punkt 23).

114 För det andra noterar tribunalen att parlamentets generalsekreterare enligt artikel 5.2 i det angripna beslutet kan bevilja undantag från skyldigheten att uppvisa ett sådant intyg för att få tillträde till parlamentets byggnader, så att hänsyn kan tas till vissa specifika situationer.

115 För det tredje har sökandena gjort gällande att de skulle kunna bli oförmögna att uppvisa giltigt covidintyg på grund av tekniska problem, exempelvis med anknytning till användning av smarttelefon. Därvidlag erinrar tribunalen om att covidintyg godtas både i pappersform och i digital form, vilket betyder att det i princip torde kunna gå att undvika sådana tekniska problem.

116 För det fjärde har sökandena gjort gällande att de behöver låta testa sig synnerligen regelbundet, till och med under sina vilodagar, och att det är omöjligt att hinna låta testa sig under arbetsdagar då arbetsbelastningen är särskilt hög.

117 Tribunalen konstaterar – utan att behöva uttala sig om huruvida det är möjligt att till sakprövning uppta detta argument, vilket rör situationen för de sökande som i förekommande fall inte har vare sig vaccinerats eller tillfrisknat – att parlamentet på sina tre arbetsorter erbjuder sina ledamöter det stöd som dessa behöver för att kunna uppfylla de nya tillträdeskraven, för den händelse att de saknar giltigt covidintyg. Närmare bestämt har parlamentet på sina tre arbetsorter infört en möjlighet att kostnadsfritt låta testa sig på plats. Den möjligheten tillkännagavs för övrigt för hela parlamentspersonalen den 28 oktober 2021, det vill säga innan det angripna beslutet trädde i kraft. Vidare är det också möjligt att få tillträde till parlamentets byggnader genom att visa upp ett negativt resultat från ett PCR-test utfört i Belgien, Luxemburg eller Frankrike. Slutligen ska det tilläggas att giltighetstiden för resultat av PCR-tester visserligen till att börja med var två kalenderdagar räknat från dagen för testet, men att giltighetstiden för ett PCR-test genom beslut av parlamentets generalsekreterare den 19 november 2021 förlängdes till 72 timmar efter testets genomförande under perioden från den 22 november 2021 till den 27 januari 2022.

118 När det för det femte gäller sökandenas argument att det angripna beslutet, eftersom det även är tillämpligt på deras assistenter och på parlamentets personal, också innebär ett direkt undergrävande dels av de representationsbefogenheter som sökandena har i egenskap av valda parlamentsledamöter, dels av deras förmåga att arbeta på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, noterar tribunalen, liksom parlamentet har gjort, att sökandena inte har anfört något specifikt argument till styrkande av att dessa personer skulle sakna förmåga att i tid rätta sig efter de tillträdeskrav som infördes genom det angripna beslutet.

119 För det sjätte har sökandena slutligen påpekat att de ändringar som har föreslagits i Frankrike med syftet att införa krav på att nationalförsamlingens och senatens ledamöter måste uppvisa covidintyg för att få tillträde till nationalförsamlingens och senatens byggnader alla har avslagits, bland annat till följd av ett avgörande som Conseil constitutionnel (Författningsdomstolen, Frankrike) meddelade den 11 maj 2020, i vilket det erinrades om att ett flertal bestämmelser i den franska konstitutionen innebär att parlamentsledamöternas rätt att fritt utöva sina mandat måste respekteras och att en parlamentsledamot aldrig kan förvägras tillträde till plenisalen.

120 Härvidlag räcker det att erinra om att parlamentet, vars byggnader är belägna inte endast i Frankrike utan även i Belgien och i Luxemburg, i kraft av artikel 232 FEUF och artikel 25.2 i parlamentets arbetsordning förfogar över en självständig rättslig grund för att vidta sådana åtgärder i fråga om den egna interna organisationen som infördes genom det angripna beslutet, varför parlamentet inte kan vara bundet av bedömningar som har gjorts i en enskild medlemsstat.

121 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att inget av de argument som sökandena har anfört kan föranleda bedömningen att det angripna beslutet i oproportionerlig eller oskälig omfattning undergräver ledamöternas fria och obundna utövande av sina mandat eller att kärnan i detta utövande påverkas.

122 Således ska talan lämnas utan bifall såvitt avser den första delen av den andra grunden.

b) Den andra delen: Kränkning av den immunitet som ledamöterna åtnjuter i kraft av protokoll nr 7

123 Sökandena anser att det angripna beslutet även strider mot artikel 7 första stycket i protokoll nr 7, som enligt dem innebär att medlemsstaterna förbjuds att skapa begränsningar av administrativ natur för parlamentsledamöternas rörelsefrihet. Enligt sökandena ska den bestämmelsen mot

bakgrund av artikel 4.3 sista stycket FEU tolkas så, att den förbjuder samtliga åtgärder som kan äventyra fullgörandet av unionens mål, inbegripet åtgärder som kan hindra unionsinstitutionerna från att fungera.

124 För övrigt råder det enligt sökandena inget tvivel om att artikel 7 första stycket i protokoll nr 7, oaktat att den bestämmelsen formellt riktar sig till medlemsstaterna, även ska tillämpas på unionsinstitutionerna när dessa vidtar begränsande åtgärder av det aktuella slaget, såsom det angripna beslutet. Nämnda bestämmelse ska nämligen enligt sökandena tolkas mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan, särskilt mot bakgrund av de artiklar som rör skyddet av privatlivet och rätten till fysisk integritet. Till yttermera visso framgår det av artikel 18 i protokoll nr 7 och av artikel 5 i parlamentets arbetsordning att parlamentet ska samarbeta med medlemsstaterna i syfte att säkerställa genomförandet av protokoll nr 7. I synnerhet ankommer det enligt sökandena på parlamentet att säkerställa ledamöternas oberoende när dessa utför sitt uppdrag och att slå vakt om ledamöternas rätt att aktivt delta i arbetet i parlamentets utskott och delegationer.

125 Parlamentet har bestritt dessa argument.

126 I artikel 7 i protokoll nr 7 föreskrivs att ”Europaparlamentets ledamöter … inte [får] underkastas någon begränsning av administrativ eller annan natur i sin rörelsefrihet under resa till eller från Europaparlamentets mötesplats”.

127 Tribunalen ska pröva huruvida den bestämmelsen, såsom sökandena har gjort gällande, hindrar parlamentet från att vidta sådana åtgärder med syftet att inskränka – eller uppställa villkor för – tillträdet till sina byggnader som föreskrivs i det angripna beslutet.

128 Härvidlag ska det till att börja med påpekas att protokoll nr 7, såsom sökandena också har vitsordat, i första hand riktar sig till medlemsstaterna och inte till unionsinstitutionerna.

129 Vidare föreskrivs det, som sökandena har påpekat, i artikel 18 i protokoll nr 7 att ”[u]nionens institutioner … vid tillämpningen av detta protokoll [ska] samarbeta med de berörda [medlemsstaterna]”. I artikel 5 i parlamentets arbetsordning stadgas bland annat att ledamöterna åtnjuter immunitet och privilegier i enlighet med protokoll nr 7 och att varje ledamot ”[f]ör att utöva sitt uppdrag som ledamot har … rätt att aktivt delta i arbetet i parlamentets utskott och delegationer i enlighet med bestämmelserna i denna arbetsordning”.

130 Det framgår emellertid inte på något sätt av dessa bestämmelser – inte ens om de tolkas mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan om bland annat rätten till respekt för privatlivet och rätten till fysisk integritet – att parlamentet skulle sakna befogenhet att med stöd av artikel 25.2 i sin arbetsordning vidta åtgärder i fråga om intern organisation av det slag som föreskrivs i det angripna beslutet. Tvärtom stadgas det uttryckligen i artikel 5 i nämnda arbetsordning att ledamöternas rätt att aktivt delta i arbetet i parlamentets utskott och delegationer ska utövas ”i enlighet med bestämmelserna i denna arbetsordning”.

131 Vidare framgår det av artikel 176.1 sista stycket i parlamentets arbetsordning att ”[t]almannen får ålägga en ledamot påföljder i fall där denna arbetsordning eller ett beslut av presidiet enligt artikel 25 föreskriver tillämpning av denna artikel”. Den bestämmelsen vore i sig rättsstridig om protokoll nr 7 tolkades på det sätt som sökandena har förespråkat, men sökandena har inte gjort gällande med stöd av artikel 277 FEUF att parlamentets arbetsordning skulle vara rättsstridig.

132 Slutligen ska det erinras om att de privilegier och den immunitet som unionen har tillerkänts genom protokoll nr 7 enligt rättspraxis är av rent funktionell karaktär i så måtto att de syftar till att undvika att det uppstår hinder för unionens funktion och oberoende. Således beviljas dessa privilegier och denna immunitet uteslutande i unionens intresse. Motsvarande gäller nödvändigtvis för parlamentsledamöternas immunitet: syftet med denna är att undvika hinder som försvårar funktionen för den institution som de är ledamöter av, det vill säga hinder för den institutionens utövande av sina befogenheter (se beslut av den 30 september 2011, Gollnisch/parlamentet, T-346/11 R, ej publicerat, EU:T:2011:553, punkt 23 och där angiven rättspraxis). I linje med detta anges också i artikel 5.2 andra meningen i parlamentets arbetsordning att ”[p]arlamentarisk immunitet … inte [är] en ledamots personliga privilegium, utan en garanti för hela parlamentets och dess ledamöters oberoende”.

133 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att det angripna beslutet inte strider vare sig mot protokoll nr 7 i allmänhet eller mot artikel 7 i det protokollet i synnerhet.

134 Således ska talan inte heller bifallas såvitt avser den andra grundens andra del. Talan ska därför ogillas såvitt avser den andra grunden i dess helhet.

3. Den tredje grunden: Åsidosättande av de allmänna principerna för behandling av personuppgifter

135 Sökandenas tredje grund består av två delar. Den första avser åsidosättande av principen om ändamålsbegränsning för uppgiftsbehandling och av legalitetsprincipen, medan den andra avser åsidosättande av principerna om korrekthet, öppenhet och uppgiftsminimering.

a) Den första delen: Åsidosättande av principen om ändamålsbegränsning för uppgiftsbehandling och av legalitetsprincipen

136 Sökandena har erinrat om att principen om ändamålsbegränsning innebär att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare får behandlas på annat sätt. Enligt sökandena är det därför endast i de undantagsfall som uttömmande räknas upp i artikel 6 i förordning nr 2018/1725 som den personuppgiftsansvarige kan utöka de ursprungliga behandlingsändamålen.

137 Mot bakgrund av detta anser sökandena att personuppgifterna i deras covidintyg enligt lag får användas i samband med att de bereds tillträde till parlamentets byggnader endast om dessa uppgifter samlades in för det ändamålet.

138 Därvidlag har sökandena till att börja med framhållit att det i förordning 2021/953 uteslutande föreskrivs att uppgifter ska behandlas med syftet att underlätta utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium under covid-19-pandemin. Vidare anser sökandena att det tydligt framgår av skäl 48 i förordning 2021/953 att om medlemsstaterna önskar använda personuppgifter som behandlas i samband med genomförandet av covidintyget för andra ändamål än dem som föreskrivs i förordning 2021/953, måste de föreskriva en specifik nationell rättslig grund för detta. Till yttermera visso har det nyligen erinrats om den principen i det gemensamma yttrandet nr 04/2021 från Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) och Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination, testning och tillfrisknande för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin

(digitalt grönt intyg) (nedan kallat gemensamt yttrande nr 04/2021) liksom i EDPS:s ”riktlinjer om återgång till arbetsplatsen och undersökning av läget i fråga om immunitet mot eller infektion med covid inom EU-institutionerna”.

139 I Belgien – där parlamentsledamöterna oftast behöver låta testa sig – inbegriper vidare de i landets föreskrifter angivna ändamålen för behandling av personuppgifter med koppling till covidintyg enligt sökandena inte tillträde till arbetsplatsen eller till landets olika parlament. En sådan användning är till och med uttryckligen utesluten, eftersom den skulle leda till ett dolt vaccinationskrav. På motsvarande sätt har man enligt sökandena i Frankrike uttryckligen uteslutit att covidintyg ska få användas såvitt avser tillträde till parlamentariska församlingar.

140 Slutligen har sökandena framhållit att inget av undantagen enligt artikel 6 i förordning 2018/1725 är tillämpligt i det aktuella fallet, varför parlamentet inte kan åberopa något av dessa undantag för att motivera ”behandling för ett annat förenligt ändamål”.

141 Sökandena anser således att eftersom det saknas en nationell rättslig grund som uttryckligen medger behandling av medicinska uppgifter rörande vaccination, tester eller tillfrisknande i samband med att det uppställs villkor för tillträde till arbetsplatser och parlamentariska församlingar, strider den av parlamentet utförda personuppgiftsbehandlingen mot principen om ändamålsbegränsning för uppgiftsbehandling, varför den är rättsstridig.

142 Parlamentet har bestritt dessa argument.

143 Tribunalen erinrar inledningsvis om att det i artikel 4.1 i det angripna beslutet föreskrivs att ”[d]e personuppgifter som i samband med processen för kodläsning hämtas från intyget eller ett likvärdigt intyg ska behandlas i överensstämmelse med förordning (EU) 2018/1725”. Enligt artikel 4.1 b i förordning 2018/1725, där principen om ändamålsbegränsning föreskrivs, ska personuppgifter ”samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål”.

144 Ändamålen med behandlingen av personuppgifterna i covidintyg slås fast i artikel 10.2 i förordning 2021/953, där följande stadgas:

”Vid tillämpningen av denna förordning får personuppgifterna i de intyg som utfärdas enligt denna förordning endast behandlas för att få åtkomst till och verifiera den information som inkluderats i intyget i syfte att underlätta utövandet av rätten till fri rörlighet inom unionen under covid-19-pandemin. Efter att denna förordnings tillämpningsperiod upphört får ingen ytterligare behandling ske.”

145 Härvidlag är det lämpligt att framhålla, liksom parlamentet har gjort, att artikel 10.2 i förordning 2021/953 ska förstås så, att det är ”vid tillämpningen av denna förordning”, eller med andra ord när medlemsstaterna genomför nämnda förordning, som dessa får behandla personuppgifterna i covidintygen uteslutande för att underlätta utövandet av rätten till fri rörlighet.

146 Däremot framgår det uttryckligen av skäl 48 i förordning 2021/953 att ”[m]edlemsstaterna får hantera personuppgifter i andra syften om den rättsliga grunden för hantering av sådana uppgifter i andra syften, inklusive tillhörande lagringstid, fastställs i nationell rätt, som måste vara förenlig med unionsrätten på dataskyddsområdet samt med principerna om effektivitet, nödvändighet och proportionalitet och som bör inbegripa bestämmelser som tydligt anger

behandlingens omfattning och utsträckning, det särskilda syftet, de kategorier av enheter som kan kontrollera intyget samt relevanta skyddsåtgärder för att förhindra diskriminering och missbruk, med beaktande av riskerna för de registrerades rättigheter och friheter”.

147 I motsats till vad sökandena har gjort gällande, är det inte möjligt att utifrån det skälet dra slutsatsen att unionsinstitutionerna – i det aktuella fallet parlamentet – skulle ha befogenhet att behandla personuppgifter i covidintyg för andra ändamål än dem som föreskrivs i förordning nr 2021/953 endast om det finns en i nationell rätt föreskriven rättslig grund där de uttryckligen tillerkänns den befogenheten.

148 Att det i fjärde meningen i skäl 48 uteslutande hänvisas till medlemsstaterna och till nationell rätt, men däremot inte till unionsinstitutionerna, kan nämligen – som parlamentet också har gjort gällande – förklaras med att förordningen riktar sig till medlemsstaterna och inte till unionsinstitutionerna.

149 Vidare ska det också påpekas att i den mån som en personuppgiftsbehandling är nödvändig för institutionernas förvaltning och funktion, ska grunden för denna behandling enligt artikel 5.2 i förordning 2018/1725 fastställas i unionsrätten.

150 Genom att anta det angripna beslutet skapade parlamentet således, med stöd av sina till artikel 232 FEUF hänförliga befogenheter i fråga om intern organisation, en rättslig grund i unionsrätten som medger att parlamentet, under iakttagande av förordning 2018/1725, behandlar personuppgifter i covidintyg för ett ändamål som avser tillträde till dess byggnader på dess tre arbetsorter.

151 De av sökandenas argument som grundar sig på belgiska eller franska föreskrifter ska följaktligen lämnas utan avseende, eftersom de är verkningslösa av det skälet att det inte krävs någon rättslig grund i nationell rätt för att parlamentet ska få behandla personuppgifter i covidintyg för andra ändamål än dem som föreskrivs i förordning 2021/953.

152 I motsats till vad sökandena har gjort gällande, påverkas den slutsatsen inte vare sig av gemensamt yttrande nr 04/2021 eller av EDPS:s ”riktlinjer om återgång till arbetsplatsen och undersökning av läget i fråga om immunitet mot eller infektion med covid inom EU-institutionerna”.

153 Till att börja med angav EDPB och EDPS i punkt 23 i gemensamt yttrande nr 04/2021 att ”all eventuell vidare användning av ramen och det digitala gröna intyget på grundval av medlemsstaternas lagstiftning, förutom den som underlättar rätten till fri rörlighet mellan EU:s medlemsstater, inte omfattas av förslaget [till Europaparlamentets och rådets förordning om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination, testning och tillfrisknande för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (digitalt grönt intyg)] och följaktligen inte av det gemensamma yttrandet från EDPB och EDPS”.

154 Såvitt sedan avser EDPS:s ”riktlinjer om återgång till arbetsplatsen och undersökning av läget i fråga om immunitet mot eller infektion med covid inom EU-institutionerna”, kan det noteras att punkt 6.1 i dessa bekräftar att begreppet ”nationell rätt” i den mening som avses i skäl 48 i förordning 2021/953 ska tolkas så, att det såvitt unionsinstitutionerna anbelangar innebär en hänvisning till artikel 1e.2 i tjänsteföreskrifterna jämte ett verkställighetsbeslut av en institution i vilket det slås fast åtgärder som är lämpliga för att slå vakt om de berörda personernas grundläggande rättigheter och tillvarata deras intressen.

155 När det avslutningsvis gäller sökandenas påstående att artikel 6 i förordning 2018/1725 skulle ha åsidosatts, påpekar tribunalen att det i den bestämmelsen föreskrivs ett undantag från principen om ändamålsbegränsning. Enligt den artikeln gäller nämligen att ”[o]m en behandling för ett annat ändamål än det för vilket personuppgifterna har samlats in inte grundar sig på den registrerades samtycke eller på unionsrätten, men utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 25.1”, ska den personuppgiftsansvarige beakta vissa kriterier för att fastställa huruvida behandling för detta andra ändamål är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in.

156 I det aktuella fallet syftar personuppgiftsbehandlingen, såsom framgår av skäl 24 i det angripna beslutet, bland annat till skydd av folkhälsan. Genom denna behandling eftersträvas således ett sådant mål för unionen av generellt allmänt intresse som avses i artikel 25.1 c i förordning 2018/1725, varför den personuppgiftsbehandling som åsyftas i det angripna beslutet – vilken alltså har ett annat ändamål än det som föreskrivs i förordning 2021/953 – är tillåten i kraft av den bestämmelsen, under förutsättning att den sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheter och friheter som föreskrivs i den förordningen och utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Huruvida den förutsättningen är uppfylld kommer tribunalen att pröva inom ramen för den fjärde grunden.

157 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan – med förbehåll för prövningen av det proportionerliga i den behandling av sökandenas personuppgifter som åsyftas i det angripna beslutet – lämnas utan bifall såvitt avser den tredje grundens första del.

b) Den andra delen: Åsidosättande av principerna om korrekthet, öppenhet och uppgiftsminimering

158 Sökandena har för det första erinrat om att principen om korrekt och öppen behandling av personuppgifter fordrar att den registrerade informeras om att behandling sker och om syftet med behandlingen. Därför anser de att parlamentets användning av personuppgifter för ett annat ändamål än det ändamål för vilket dessa uppgifter med stöd av nationell rätt har samlats in strider mot den princip om öppenhet som föreskrivs i artikel 4.1 a och i artikel 14 i förordning 2018/1725, eftersom de inte underrättades vid insamlingen av deras personuppgifter om att dessa skulle komma att användas i samband med att de avkrävdes att uppfylla vissa villkor för att få tillträde till sin arbetsplats.

159 För det andra anser sökandena att den personuppgiftsbehandling som parlamentet utför i samband med tillämpningen av det angripna beslutet inte är förenlig med den princip om uppgiftsminimering som föreskrivs i artikel 4.1 c i förordning 2018/1725, eftersom det i artikel 4.3 i det angripna beslutet stadgas att personuppgifter som rör covidintygets giltighet ska behandlas och visas i samband med processen för läsning av intygets QR-kod.

160 De säkerhetsvakter som ansvarar för att kontrollera covidintyg vid ingångarna till parlamentets byggnader kan nämligen enligt sökandena enkelt sluta sig till vilken sorts intyg en viss person har, med tanke på att den maximala giltighetstiden är 2 dagar för testintyg och 180 dagar för intyg om tillfrisknande medan vaccinationsintyg inte har någon maximal giltighetstid. Sådana uppgifter om intygens giltighet är inte nödvändiga för de ändamål för vilka de behandlas.

161 I detta sammanhang har sökandena understrukit att parlamentet självt påpekade denna risk i ett dokument med titeln ”Säkerhetsåtgärder för bekämpande av covid-19 – undersökning av konsekvenser för dataskyddet” (nedan kallat konsekvensundersökningen) men gjorde bedömningen att riskerna i samband med detta inte var särskilt stora med tanke på de tekniska och organisatoriska åtgärder som parlamentet hade vidtagit för behandlingen av de aktuella uppgifterna. Det framgår emellertid inte vare sig av det angripna beslutet eller av någon annan underrättelse som har kommit sökandena till del att några särskilda åtgärder skulle ha vidtagits för att minimera dessa risker.

162 Enligt sökandena är det dessutom fullt möjligt att säkerhetsvakter tar skärmbilder av de ifrågavarande konfidentiella upplysningarna. Spridning av denna sorts synnerligen känsliga uppgifter skulle kunna få ytterst allvarliga följder för de registrerade med tanke på att resultatet kan bli stigmatisering eller diskriminering på arbetsplatsen. Av det skälet anser sökandena att behandlingen av deras personuppgifter inte kan betraktas som korrekt.

163 För det tredje fruktar sökandena att deras personuppgifter kan komma att behandlas på ett olagligt och inkorrekt sätt med tanke på sårbarheten hos programmet CovidScanBE, som används för läsning av covidintygens QR-koder vid ingångarna till parlamentets byggnader. I konsekvensundersökningen angavs detta enligt sökandena som en potentiell risk. Dessutom har det helt nyligen upptäckts en synnerligen omfattande säkerhetsbrist vid kontroll och läsning av QR-koder på covidintyg med hjälp av programmet CovidScanBE. Därvidlag har sökandena framhållit att talan om interimistiska åtgärder har väckts hos ordföranden för Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien) med yrkande om att användning av programmet CovidScanBE tillfälligt ska förbjudas med hänvisning till ett stort antal överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1) samt att nämnda domstolsordförande genom beslut av den 29 oktober 2021 gjorde bedömningen att risken för brister var tillräckligt styrkt för att det skulle vara påkallat att uppdra åt en oberoende sakkunnig att utreda bristerna och slå fast eventuell skada. Slutligen har sökandena gjort gällande att programmet CovidScanBE är behäftat med en annan brist som innebär att den som läser QR-koden på ett covidintyg med hjälp av den programmodul som är avsedd att tillämpas i samband med resor kan få tillgång till känsliga personuppgifter såsom för- och efternamn, vaccinationsdatum, vaccinationstyp, vaccinets tillverkningsland eller antal erhållna doser.

164 Enligt sökandena visar dessa omständigheter att det angripna beslutet strider mot principen om korrekt och öppen behandling av personuppgifter.

165 Parlamentet har bestritt dessa argument.

166 Tribunalen erinrar för det första om att personuppgifter enligt artikel 4.1 a i förordning 2018/1725 ska ”behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade”.

167 I artikel 15.1 i förordning 2018/1725 föreskrivs vidare följande:

”Om personuppgifter som rör en registrerad person samlas in från den registrerade ska den personuppgiftsansvarige, vid den tidpunkt då personuppgifterna erhålls, till den registrerade lämna information om följande:

…

c) Ändamålen med den behandling för vilken personuppgifterna är avsedda samt den rättsliga grunden för behandlingen.

…”

168 I artikel 16.1 c i förordning 2018/1725 stadgas att sådan information ska lämnas även när personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade.

169 Dessutom föreskrivs i artikel 16.4 i förordning 2018/1725 att ”[o]m den personuppgiftsansvarige avser att ytterligare behandla personuppgifterna för ett annat syfte än det för vilket de insamlades, ska den personuppgiftsansvarige före denna ytterligare behandling tillhandahålla den registrerade information om detta andra syfte samt ytterligare relevant information enligt punkt 2”.

170 Av dessa bestämmelser framgår således – i motsats till vad sökandena har gjort gällande – att det enda som den personuppgiftsansvarige behöver göra när personuppgifter ska behandlas ytterligare för ett annat ändamål än det för vilket de ursprungligen insamlades är att ge den registrerade information om detta andra ändamål jämte ytterligare relevant information.

171 Med tanke på att den personuppgiftsbehandling som i det aktuella fallet föreskrivs i det angripna beslutet utgör en ytterligare behandling för ett annat ändamål än det ändamål för vilket personuppgifterna insamlades – något som parlamentet har vitsordat – var parlamentet således skyldigt, i enlighet med de ovannämnda bestämmelserna, att före denna ytterligare behandling förse de registrerade med information om detta andra ändamål.

172 Den bevisning som parlamentet har företett visar att parlamentet fullgjorde den skyldigheten.

173 Av nämnda bevisning framgår nämligen till att börja med att parlamentet, före den ifrågavarande uppgiftsbehandlingen, i sitt offentliga register över behandling offentliggjorde registerpost nummer 464 rörande den aktuella behandlingen jämte en sekretessförklaring. Vidare sände parlamentet den 27 oktober 2021 ett e-postmeddelande till ledamöterna och hela sin personal i syfte att informera dem om ändamålet med behandlingen. Slutligen ombesörjde parlamentet att det angripna beslutet – såsom anges i artikel 6.1 i detta – ”ansl[og]s på synlig plats vid samtliga ingångar till parlamentets byggnader där kontroll sker”, något som sökandena inte har bestritt.

174 Det måste således konstateras att parlamentet fullgjorde sina skyldigheter enligt öppenhetsprincipen och att sökandena saknar fog för sitt argument att de borde ha informerats, i samband med att deras personuppgifter ursprungligen samlades in, om att dessa skulle komma att användas för ändamål avseende tillträde till parlamentets byggnader.

175 För det andra erinrar tribunalen om att det i artikel 4.1 i förordning 2018/1725 slås fast att personuppgifter ”ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering)”.

176 Härvidlag ska det inledningsvis påpekas att ändamålet med behandlingen av de uppgifter som härrör från processen för läsning av QR-koden enligt artikel 4.2 och 4.4 i det angripna beslutet strikt inskränker sig till beviljandet av tillträde till parlamentets byggnader samt att de uppgifter som visas i samband med kontroll av covidintyg varken lagras, registreras eller sparas, vare sig internt eller externt, att de inte överförs till något annat unionsorgan eller tredje part och att de inte heller används för något annat ändamål.

177 Vidare har parlamentets säkerhetsvakter – såsom parlamentet vid förhandlingen bekräftade utan att motsägas av sökandena – instruerats att i samband med läsning av QR-koder på covidintyg för personer som önskar få tillträde till parlamentets byggnader uteslutande använda programmet CovidScanBE i läget ”evenemang”. Av den bevisning som parlamentet har företett framgår att det enda som visas när programmet CovidScanBE används i läget ”evenemang” är en uppgift om huruvida intyget är giltigt samt personens för- och efternamn. Detsamma gäller för det luxemburgska programmet CovidCheck.lu. Således visas – i motsats till vad sökandena har gjort gällande – ingen uppgift om intygets giltighetstid, varför säkerhetsvakterna inte har möjlighet att sluta sig till huruvida den berörda personen har blivit vaccinerad, har blivit testad med negativt resultat eller har tillfrisknat från covid-19.

178 Även om man antar att parlamentets säkerhetsvakter faktiskt kan få kännedom om intygens giltighetstid och med ledning därav kan sluta sig till att en viss person har blivit vaccinerad, har tillfrisknat eller har testat negativt, skulle detta i alla händelser inte nödvändigtvis få de allvarliga följder som sökandena har åberopat.

179 Dessa säkerhetsvakter har nämligen, såsom parlamentet har framhållit, utbildats till att respektera sekretessen i samband med behandlingen och instruerats att inte röja de personuppgifter som de får tillgång till för andra personer än dem som är inblandade i tillträdeskontrollen för byggnaderna. Säkerhetsvakter som bryter mot dessa regler drabbas av disciplinära eller avtalsenliga sanktioner. De tjänstemän och övriga anställda vid parlamentet som ansvarar för att kontrollera covidintyg omfattas dessutom enligt artikel 339 FEUF av strikta skyldigheter i fråga om tystnadsplikt, och de är bundna av artikel 17 i tjänsteföreskrifterna (som i kraft av artikel 11 i anställningsvillkoren är tillämplig även på tillfälligt anställda), enligt vilken det är förbjudet för dem, även efter det att de har lämnat tjänsten, att ”utan tillstånd lämna ut information som [de] fått tillgång till i tjänsten, om inte denna information redan har offentliggjorts eller är tillgänglig för allmänheten”.

180 Till yttermera visso är det enligt uppgifter som parlamentet redovisade vid förhandlingen, och som sökandena inte har bestritt, inte tekniskt möjligt att ta en skärmbild i samband med att ett covidintyg kontrolleras med hjälp av något av de program som parlamentets säkerhetsvakter använder. Detta betyder att även under det osannolika antagandet att uppgifter om ett covidintygs giltighetstid avslöjas under processen för läsning av QR-koden på detta intyg, måste det anses att risken för att säkerhetsvakterna ska kunna spara de visade uppgifterna på läsningsanordningen för det program som de använder, och för att de ska kunna sprida dessa uppgifter till andra än de personer som har rätt att ta del av dem, är synnerligen liten eller till och med obefintlig.

181 Det är visserligen riktigt att konsekvensundersökningen visade på en potentiell sårbarhet hos det program som används, men i detta sammanhang ska det framhållas att den risken bedömdes som liten mot bakgrund av de tekniska och organisatoriska åtgärder som parlamentet hade vidtagit inom ramen för sin personuppgiftsbehandling, särskilt med tanke på att de använda programmen inte är konstruerade för att lagra personuppgifter efter varje enskild kontroll, att dessa program inte medger att personuppgifter exporteras och att programmen uteslutande var avsedda att vara uppkopplade mot parlamentets interna och säkra internetnätverk.

182 När det sedan gäller det beslut som den 29 oktober 2021 meddelades av ordföranden för Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel), framhåller tribunalen att nämnda domstolsordförande i det beslutet – i motsats till vad sökandena har gjort gällande – inte konstaterade någon säkerhetsbrist hos programmet CovidScanBE utan enbart utsåg en expert och uppdrog åt denne att slå fast huruvida säkerhetsnivån vid användning av programmet kunde anses tillräcklig. Härvidlag ska det påpekas, som parlamentet också har gjort, att det framgår av nämnda beslut att de påstådda säkerhetsbristerna hos programmet CovidScanBE har samband med allmänhetens tillgång till databasen Suspension list, som förvaltas av de belgiska myndigheterna och som programmet kommunicerar med. Såsom parlamentet har angett, berör dessa brister inte personuppgifterna i intyg som uppvisas för parlamentets säkerhetsvakter i samband med kontroll av tillträdet till parlamentets byggnader, eftersom den kontroll av covidintyg som dessa säkerhetsvakter utför enligt artikel 4.4 i det angripna beslutet inte ska föranleda någon överföring av personuppgifter från programmet CovidScanBE till den ovannämnda databasen.

183 Slutligen ska inget avseende heller fästas vid sökandenas påståenden rörande läget ”resa” för programmet CovidScanBE, eftersom parlamentets säkerhetsvakter, såsom redan har påpekats ovan, i princip uteslutande använder det programmet i läget ”evenemang”. Vad som visas på skärmen vid kontroll av covidintyg med programmet i läget ”resa” är i alla händelser – såsom parlamentet bekräftade vid förhandlingen utan att motsägas av sökandena – uteslutande för- och efternamn och födelsedatum för innehavaren av covidintyget samt en uppgift om huruvida intyget är giltigt.

184 Mot bakgrund av det ovan anförda kan därför den personuppgiftsbehandling som parlamentet utför i kraft av det angripna beslutet inte anses vara olaglig eller inkorrekt.

185 Således ska talan lämnas utan bifall såvitt avser den tredje grundens andra del. Talan ska därför ogillas såvitt avser den tredje grunden i dess helhet.

4. Den fjärde grunden: Omotiverat och oproportionerligt åsidosättande av rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter, rätten till fysisk integritet, rätten till frihet och säkerhet och rätten till likabehandling och icke-diskriminering

186 Inom ramen för sin fjärde grund har sökandena för det första åberopat ett åsidosättande av deras rätt till respekt för privatlivet och till skydd för sina personuppgifter, av deras rätt till fysisk integritet, frihet och säkerhet och av deras rätt till likhet inför lagen och icke-diskriminering. För det andra har de gjort gällande att kränkningen av de ovannämnda rättigheterna och principerna strider mot proportionalitetsprincipen, som slås fast i artikel 52.1 i stadgan.

187 Härvidlag har sökandena erinrat om betydelsen av de grundläggande rättigheter som skyddas genom stadgan. De har också erinrat om att dessa rättigheter visserligen inte är absoluta men att varje begränsning i utövandet av dem måste vara föreskriven i lag, förenlig med det väsentliga innehållet i nämnda rättigheter och förenlig med proportionalitetsprincipen.

a) Det påstådda åsidosättandet av rätten till respekt för privatlivet, rätten till skydd för personuppgifter, rätten till fysisk integritet, rätten till frihet och säkerhet och rätten till likabehandling och icke-diskriminering

188 Sökandena har för det första gjort gällande att det angripna beslutet innebär en kränkning av rätten till fysisk integritet, som stadfästs i artikel 3.1 i stadgan, i så måtto att det beslutet tvingar de sökande som saknar både vaccinationsintyg och intyg om tillfrisknande att varannan dag underkasta sig provtagning i näsa och svalg så att en eventuell infektion med SARS-CoV-2 kan upptäckas. Sökandena anser att denna provtagning inte endast är synnerligen invasiv utan att den även är riskabel, varvid de har åberopat sig på ett pressmeddelande av den 8 april 2021 från Académie nationale de médecine (Nationella medicinska akademin, Frankrike) där det nämns allvarliga komplikationer såsom ”skador på främre skallbasen, vilka kopplas till en risk för hjärnhinneinflammation”.

189 För det andra anser sökandena att det angripna beslutet strider mot principerna om likhet inför lagen och icke-diskriminering, vilka stadfästs i artiklarna 20 och 21 i stadgan, i så måtto att det beslutet innebär att personer som vid enstaka tillfällen kommer till parlamentet, det vill säga besökare, lokala assistenter, utifrån kommande talare och intresseföreträdare, behandlas på samma sätt som parlamentets ledamöter och personal, som regelbundet måste komma till parlamentets byggnader.

190 Därutöver anser sökandena att de bland dem som inte har något vaccinationsintyg eller intyg om tillfrisknande diskrimineras i förhållande till personer som har sådana intyg, eftersom de förstnämnda minst varannan dag måste genomgå tester för att kunna arbeta och utöva sitt mandat.

191 För det tredje anser sökandena att det angripna beslutet av detta skäl även undergräver den i artikel 3.2 i stadgan stadfästa rätten att få lämna fritt och informerat samtycke till samtliga medicinska ingrepp i människokroppen liksom den i artikel 6 i stadgan stadfästa rätten till frihet. Ett stort antal människor kan finna det oöverstigligt att genomgå provtagning i näsa och svalg. För att inte vid återkommande tillfällen behöva underkasta sig detta, kan de känna sig tvingade att låta vaccinera sig. Härvidlag har sökandena erinrat om att det inte i någon unionsmedlemsstat är obligatoriskt att låta vaccinera sig mot covid-19, varför en sådan dold vaccinationsskyldighet är oförenlig med rätten till frihet.

192 För det fjärde anser sökandena att det angripna beslutet undergräver rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter, eftersom det innebär att tillträde till arbetsplatsen kräver uppvisande av synnerligen känsliga medicinska uppgifter såsom vaccinationsstatus, testresultat eller bevis för tillfrisknande från sjukdomen. Enligt artikel 10.1 i förordning 2018/1725 är nämligen behandling av uppgifter om hälsa förbjuden utom i undantagsfall.

193 Parlamentet har bestritt dessa argument.

194 Tribunalen påpekar till att börja med att det angripna beslutet, såsom framgår av prövningen av den första grunden, utgör en rättslig grund i unionsrätten som medger vidtagande av åtgärder för begränsning av de rättigheter som sökandena har åberopat inom ramen för den fjärde grundens första del. Således är sådana åtgärder att anse som ”föreskrivna i lag” i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.

195 Vidare måste det konstateras att det angripna beslutet inte äventyrar vare sig det väsentliga innehållet eller kärnan i de rättigheter som sökandena har åberopat.

196 När det för det första gäller den påstådda kränkningen av den fysiska integriteten för de sökande som inte har vaccinationsintyg eller intyg om tillfrisknande, en kränkning som uppges bestå i att dessa sökande återkommande måste underkasta sig en provtagning i näsa och svalg som de finner särskilt invasiv, ska det till att börja med påpekas att det enda villkor som i det angripna beslutet ställs för tillträde till parlamentets byggnader avser uppvisande av covidintyg – det ställs inte något krav på specifika tester som nödvändiggör provtagning i näsa och svalg. I själva verket är det möjligt för de ifrågavarande sökandena att ta ett svalgprov för PCR-test, och enligt artikel 3.1 i förordning 2021/953 är även ett antigentest utfört av hälso- och sjukvårdspersonal en möjlighet.

197 Såvitt mer specifikt avser det av sökandena åberopade pressmeddelandet av den 8 april 2021 från Académie nationale de médecine (Nationella medicinska akademin), noterar tribunalen att det av detta pressmeddelande framgår dels att provtagning i näsa och svalg bör utföras enbart av hälso- och sjukvårdspersonal som har erhållit utbildning i genomförandet av denna procedur under rigorösa tekniska omständigheter, dels att salivprov är att föredra såvitt avser barn (något som inte är tillämpligt på sökandena), dels att användare av självtester bör varnas för riskerna i samband med självprovtagning. Såsom parlamentet har gjort gällande är denna typ av komplikationer i samband med självtester ett av skälen till att parlamentet inte godtar resultat av sådana tester såvitt avser tillträde till dess byggnader utan endast accepterar antigentester utförda av hälso- och sjukvårdspersonal.

198 Slutligen ska det erinras, liksom parlamentet har gjort, om att sökandena med stöd av artikel 5.2 i det angripna beslutet kan ansöka hos parlamentets generalsekreterare om undantag från skyldigheten att uppvisa giltigt covidintyg, vilket kan medges i vederbörligen motiverade fall.

199 När det för det andra gäller den påstådda kränkningen av principerna om likhet inför lagen och icke-diskriminering, vilka stadfästs i artiklarna 20 och 21 i stadgan, erinrar tribunalen om att icke-diskrimineringsprincipen enligt rättspraxis innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se dom av den 5 juli 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, punkterna 29 och 30 samt där angiven rättspraxis).

200 Kravet på att situationerna ska vara lika ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar dem. Dessa omständigheter ska bland annat bestämmas och bedömas utifrån föremålet för och syftet med den unionsrättsakt som medför den ifrågavarande skillnaden i behandling. Dessutom måste man beakta principerna och målsättningarna för det område som rättsakten omfattas av (se dom av den 19 december 2019, HK/kommissionen, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

201 I det aktuella fallet ska frågan huruvida besökare som kommer utifrån är att anse som jämförbara med parlamentets ledamöter och personal bedömas, i linje med vad parlamentet har påpekat, mot bakgrund av det syfte som eftersträvas med det angripna beslutet – inte mot bakgrund av hur ofta dessa personer beger sig till parlamentets byggnader. Mot bakgrund av syftet med det angripna beslutet, som enligt skäl 11 i detta är att ”i tillräcklig grad garantera att liv och hälsa kan skyddas för samtliga personer som befinner sig i parlamentets lokaler”, torde det inte kunna anses att sökandena inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för varje annan person som önskar få tillträde till parlamentets byggnader, även om den rättighetsinskränkning som sökandena drabbas av till följd av det angripna beslutet är mer omfattande av det skälet att den innebär att de måste uppfylla ett villkor för att få tillträde till sin arbetsplats. Väl inne i parlamentets byggnader är nämligen risken för överföring av covid-19 densamma för parlamentets ledamöter och personal som för varje annan person som har blivit insläppt i dessa byggnader.

202 På liknande sätt är det inte möjligt att anse att de bland sökandena som saknar både vaccinationsintyg och intyg om tillfrisknande diskrimineras i förhållande till personer som har ett sådant intyg. Det angripna beslutet ger nämligen inte någon av de tre typer av intyg som nämns i artikel 3.1 i förordning 2021/953 företräde framför någon annan intygstyp, utan det enda som föreskrivs i det beslutet, närmare bestämt i artikel 1 i detta, är att det ska utföras giltighetskontroll av covidintyg som styrker innehav av intyg av någondera av dessa tre typer.

203 Således kan det mot bakgrund av det syfte som eftersträvas med det angripna beslutet inte anses att sökandena behandlas på ett skiljaktigt sätt eller att de diskrimineras vare sig i förhållande till andra personer som önskar få tillträde till parlamentets byggnader eller i förhållande till personer som har ett vaccinationsintyg eller ett intyg om tillfrisknande.

204 När det för det tredje gäller den omständigheten att sökandena har åberopat sin rätt att få ge fritt och informerat samtycke till samtliga medicinska ingrepp i sina kroppar samt sin rätt till frihet, erinrar tribunalen om att det angripna beslutet inte ger företräde åt någon av de tre typer av intyg som i kraft av artikel 3.1 i förordning 2021/953 berättigar till ett giltigt covidintyg utan att det enda villkor för tillträde till parlamentets byggnader som uppställs i det beslutet avser uppvisande av ett intyg tillhörande någon av dessa typer.

205 Med tanke på att parlamentet har vidtagit åtgärder för att göra det enklare att erhålla testintyg med hjälp av ett PCR-test, som kan utföras kostnadsfritt vid något av de testcentrum som har inrättats i Bryssel, Strasbourg och Luxemburg (Luxemburg), och med tanke på att parlamentet också erkänner giltigheten av PCR-test utförda i Belgien, Frankrike och Luxemburg som inte har omvandlats till covidintyg, är det inte möjligt att anse att det angripna beslutet, såvitt avser personer utan vare sig vaccinationsintyg eller intyg om tillfrisknande, i själva verket ska anses innebära en dold vaccinationsskyldighet.

206 För det fjärde har parlamentet inte bestritt att det angripna beslutet kan utgöra en inskränkning i sökandenas rätt till respekt för privatlivet och rätt till skydd för personuppgifter enligt artikel 7 respektive 8 i stadgan, med tanke på att det beslutet innebär att det för tillträde till sökandenas arbetsplats måste uppvisas ett giltigt covidintyg, vilket innehåller personuppgifter som rör de registrerades hälsotillstånd.

207 Behandling av sådana uppgifter är, som sökandena har påpekat, i princip förbjuden i kraft av artikel 10.1 i förordning 2018/1725 utom i de undantagsfall som räknas upp i artikel 10.2 i den förordningen. I det aktuella fallet anges det emellertid, som parlamentet har framhållit, i skäl 24 i

det angripna beslutet att artikel 10.2 g) och 10.2 i) i förordning 2018/1725 jämförd med artikel 5.1 a i samma förordning utgör den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifterna i covidintygen, med tanke på att behandlingen av dessa uppgifter är nödvändig för att skydda folkhälsan och begränsa spridningen av covid-19.

208 Till yttermera visso framgår det inte av någon omständighet som sökandena har hänvisat till att det angripna beslutet skulle undergräva kärnan i de rättigheter som de har åberopat, i synnerhet deras rätt till skydd av personuppgifter. Av punkterna 175–1864ovan framgår nämligen att parlamentet har iakttagit principen om uppgiftsminimering och att den personuppgiftsbehandling som utförs i kraft av det angripna beslutet inte kan betraktas som olaglig eller inkorrekt.

209 Slutligen behöver det, om man antar att det har konstaterats att de av sökandena åberopade rättigheterna faktiskt har blivit föremål för begränsningar, om än ytterst små sådana, också göras en bedömning i överensstämmelse med artikel 52.1 i stadgan av huruvida dessa begränsningar mot bakgrund av proportionalitetsprincipen är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

b) Det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen

210 Sökandena har uppmanat tribunalen att utföra en sådan proportionalitetsprövning i tre led som avses i artikel 52.1 i stadgan.

211 Inledningsvis behöver det påpekas att det angripna beslutets lagenlighet ska bedömas uteslutande mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som förelåg vid den tidpunkt då det antogs (dom av den 9 juli 2007, Sun Chemical Group m.fl./kommissionen, T-282/06, EU:T:2007:203, punkt 59, och dom av den 26 oktober 2012, Oil Turbo Compressor/rådet, T-63/12, EU:T:2012:579, punkt 29).

212 I det aktuella fallet ska det således prövas huruvida det angripna beslutet är att anse som ändamålsenligt, nödvändigt och proportionerligt i förhållande till de syften som eftersträvas därmed och mot bakgrund av den epidemiologiska situation och den vetenskapliga kunskap som förelåg vid tidpunkten för dess antagande.

1) Huruvida de ifrågavarande åtgärderna är nödvändiga

213 Till att börja med har sökandena gjort gällande att det angripna beslutet inte är nödvändigt för att de mål som eftersträvas med detta ska kunna uppnås, särskilt målet att hindra spridningen av covid-19 inom parlamentet och därigenom skydda ledamöternas och personalens hälsa.

214 Sökandena anser att andra åtgärder av mindre ingripande art, vilka redan var i kraft, var tillräckliga för att dessa mål skulle uppnås. Bland annat rör det sig om temperaturmätning, bärande av ansiktsmask, social distansering, regelbunden vädring och ventilation av kontor och sammanträdeslokaler samt handdesinfektion. Vidare har sökandena gjort gällande att det inte är styrkt att parlamentets byggnader skulle vara en särskilt riskfylld plats i fråga om covid-19-smitta. Därvidlag har sökandena erinrat om att riskbedömning enligt instruktionerna från Världshälsoorganisationen (WHO) ska göras för varje enskild arbetsmiljö och varje yrke eller grupp av yrken.

215 Detta betyder enligt sökandena att det inte var nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder i parlamentets byggnader. Att parlamentet är en plats där det skulle kunna finnas ett ökat antal personer, att resandet hade ökat på grund av återupptagandet av tjänsteresor och att det regelbundet anordnades möten med fysisk närvaro – något som anges i skäl 13 i det angripna beslutet – är inte i sig tillräckligt för att styrka att det var nödvändigt att vidta så frihetinskränkande åtgärder som dem som föreskrivs i det angripna beslutet.

216 Parlamentet har bestritt dessa argument.

217 Tribunalen erinrar inledningsvis om att försiktighetsprincipen, som följer av artikel 11 FEUF, artikel 168.1 FEUF, artikel 169.1 och 169.2 FEUF och artikel 191.1 och 191.2 FEUF, är en av unionsrättens allmänna principer och innebär att skyddsåtgärder – under förutsättning att de är icke-diskriminerande och objektiva – får vidtas när det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker människors hälsa utsätts för, utan att man behöver vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt föreligger och hur allvarliga de är (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 2014, Acino/kommissionen, C-269/13 P, EU:C:2014:255, punkt 57, och dom av den 17 mars 2016, Zoofachhandel Züpke m.fl./kommissionen, T-817/14, EU:T:2016:157, punkt 51).

218 Det ska också erinras om att parlamentet är skyldigt att slå vakt om sin personals hälsa. Detta följer av parlamentets omsorgsplikt och av dess förpliktelse enligt bland annat artikel 1e.2 i tjänsteföreskrifterna, en bestämmelse som i kraft av artikel 10 i anställningsvillkoren är tillämplig även på tillfälligt anställda i unionen och som ingår i den rättsliga grunden för det angripna beslutet (se punkt 101 ovan).

219 De omständigheter som parlamentet i det aktuella fallet lade till grund för det angripna beslutet var följande.

220 För det första hade hälsoläget i Europa sedan september 2021, såsom i allt väsentligt framgår av skäl 5 i det angripna beslutet, uppvisat en tendens till ett ökat antal fall av covid-19-smitta, och den 1 november 2021 hade antalet nya smittfall uppnått nivån från november 2020.

221 Vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet var det således – i motsats till vad sökandena har gjort gällande – inte möjligt att göra bedömningen att den epidemiologiska situationen var ”stabil”.

222 För det andra gjorde parlamentets förtroendeläkare, med anledning av att ordningen med distansarbete upphörde den 1 september 2021, bedömningen att återgången till arbete med fysisk närvaro innebar en ökad risk för spridning av viruset. Såsom i allt väsentligt framgår av skäl 13 i det angripna beslutet, beaktade parlamentet att det ökade antalet personer i dess byggnader och den ökade incidensen av covid-19 i samhället medförde en förhöjd risk för att viruset skulle föras in i parlamentet liksom en förhöjd risk för intern spridning av covid-19 och för placering i karantän. Därutöver tog parlamentet också hänsyn till att dess ledamöter hade frekventa kontakter med väljarna i de 27 medlemsstaterna, vilka uppvisade högst varierande epidemiologiska situationer, och att det därför var nödvändigt att se det frekventa internationella resandet som en ytterligare riskfaktor med förmågan att förvandla parlamentet till en smitthärd.

223 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att parlamentet hade fog för sin bedömning att det för att skydda hälsan hos samtliga personer i dess byggnader var nödvändigt att vidta förstärkta hälsoåtgärder av förebyggande art. Som parlamentet har gjort gällande, var det mot

bakgrund av den epidemiologiska situationen vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet rimligt att anse att kontroll av covidintyg vid ingångarna till parlamentets byggnader utgjorde en åtgärd som var nödvändig för att minska risken för covid-19-smitta i parlamentet och således var nödvändig – som komplement till de övriga redan vidtagna förebyggande åtgärderna – för att skydda dess personals hälsa.

224 Det är visserligen riktigt, som sökandena har påpekat, att det beslutades att från den 22 november 2021 återinföra obligatoriskt distansarbete under tre dagar per vecka för alla medlemmar av personalen i den mån som detta var förenligt med deras arbetsuppgifter.

225 Som har erinrats om i punkt 211 ovan, ska det angripna beslutets lagenlighet emellertid bedömas uteslutande mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som förelåg vid den tidpunkt då det beslutet antogs. Den ovannämnda omständigheten, som uppkom efter antagandet av det angripna beslutet, kan därför inte beaktas vid bedömningen av det beslutets lagenlighet. Huruvida de ifrågavarande åtgärderna är ändamålsenliga

2) Huruvida de ifrågavarande åtgärderna är lämpliga

226 Sökandena har också gjort gällande att det angripna beslutet inte är tillräckligt för att skydda mot spridning av viruset och förhindra att parlamentsledamöter och personal som kommer in i parlamentets byggnader blir smittade. Enligt sökandena råder det nämligen inte vetenskaplig konsensus om i vilken mån vaccinerade personer kan överföra viruset, och det finns ett mycket stort antal undersökningar som visar att både vaccinerade och ovaccinerade personer kan överföra viruset. WHO framhöll själv i en publikation den 5 februari 2021 att det ”fortfarande f[a]nns betydande obekanta faktorer i fråga om effekten av vaccination för minskad överföring”. Därför anser sökandena att ett vaccinationsintyg eller intyg om tillfrisknande inte på något sätt garanterar att dess innehavare inte är smittsam. Även uppvisande av ett negativt PCR-testresultat är enligt sökandena en otillräcklig och oproportionerlig åtgärd, med tanke på det stora antalet ”falska positiva” resultat. Således saknas det fog för att påstå att skyldigheten att uppvisa giltigt covidintyg för att få tillträde till parlamentets byggnader minskar risken för överföring av viruset och därmed gör det möjligt att skydda de personer som kommer in i dessa byggnader.

227 Parlamentet har bestritt dessa argument.

228 Tribunalen erinrar inledningsvis om att syftet med det angripna beslutet enligt skäl 11 i detta bland annat är att ”i tillräcklig grad garantera att liv och hälsa kan skyddas för samtliga personer som befinner sig i parlamentets lokaler”. Det är därför mot bakgrund av det syftet som det ska bedömas huruvida det angripna beslutet är att anse som en ändamålsenlig åtgärd.

229 Därvidlag ska det i synnerhet påpekas att det – oaktat vissa av sökandena åberopade undersökningar som visar att även vaccinerade kan överföra viruset och att det skydd som vaccin ger minskar avsevärt med tiden – framgår av yttrandet av den 10 oktober 2021 från parlamentets förtroendeläkare, vilket presidiet beaktade när det antog det angripna beslutet, att ”[n]yare uppgifter visar att överföringsrisken är som minst mellan två vaccinerade personer och som störst mellan två ovaccinerade personer samt att risken för att en (vaccinerad) person ska smittas är avsevärt högre vid kontakt med en ovaccinerad person än vid kontakt med en fullvaccinerad person”.

230 Vidare framgår det av en av parlamentet tillhandahållen undersökning (Singanayagam, A., Hakki, S., Dunning, J., m.fl., ”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 oktober 2021, s. 183–195) att vaccination minskar risken att bli smittad med deltavarianten av viruset – som var den dominerande varianten i Europa vid tiden för antagandet av det angripna beslutet – både genom att minska sannolikheten för att en vaccinerad person ska smittas vid en riskkontakt och genom att göra vaccinerade smittbärare mindre smittsamma, med avseende inte endast på smittsamhetens intensitet utan även på dess varaktighet.

231 När det sedan gäller sökandenas argument att vaccinens effekt mot virusöverföring minskar avsevärt med tiden, påpekar tribunalen – liksom parlamentet har gjort – att det framgår av den första av de undersökningar som sökandena har åberopat (Riemersma, K.K., m.fl., ”Shedding of Infectious SARS-CoV-2 Despite Vaccination”, MedRxiv, 15 oktober 2021, s. 4) att tillförsel av en kompletterande vaccindos utöver den ursprungliga vaccinserien avsevärt minskar risken att smittas med deltavarianten.

232 Härvidlag ska det också erinras om att de tillgängliga vetenskapliga beläggen enligt skäl 7 i förordning 2021/953 visar att personer som har vaccinerats eller nyligen har fått ett negativt covid-19-testresultat liksom personer som har tillfrisknat från covid-19 under de senaste sex månaderna har en minskad risk att smitta andra med SARS-CoV-2. Sökandena kan inte ifrågasätta giltigheten av förordning 2021/953, som omfattas av en lagenlighetspresumtion, utan att lägga fram mer precis och övertygande bevisning, i all synnerhet med tanke på att de inte formellt har gjort gällande med stöd av artikel 277 FEUF att den förordningen skulle vara rättsstridig.

233 När det slutligen gäller sökandenas argument rörande test som ger ”falska positiva” resultat, ska det påpekas att sökandena inte har företett någon bevisning som kan föranleda bedömningen att antalet berörda testresultat är så stort att man skulle kunna ifrågasätta testernas tillförlitlighet som underlag för en av de tre typer av intyg som i kraft av förordning 2021/953 kan användas för att styrka frånvaro av covid-19-smitta.

234 I alla händelser har den belgiska offentliga inrättningen Sciensano, såsom parlamentet har framhållit, uttalat att ”positiva” och ”svagt positiva” resultat av PCR-tester i vissa fall och om vissa villkor är uppfyllda kan anses avspegla äldre infektioner, varvid det enligt Sciensano inte behövs någon isoleringsåtgärd.

235 Sökandena har alltså visserligen rätt i att varken vaccination, tester eller tillfrisknande gör det möjligt att helt och hållet undvika virusöverföring, men det framgår icke desto mindre av de medicinska yttranden som parlamentet beaktade vid antagandet av det angripna beslutet – yttranden som i sin tur grundade sig på det vetenskapliga kunskapsläget vid den tidpunkten – att skyldigheten att uppvisa giltigt covidintyg gör det möjligt att minska överföringsrisken, och således att förstärka de befintliga hälsoåtgärderna, genom objektiv och icke-diskriminerande kontroll av dessa tre aspekter.

236 Tribunalen finner därför att parlamentet, med tanke på den information som det förfogade över och i synnerhet den epidemiologiska situationen och det vetenskapliga kunskapsläget vid tiden för antagandet av det angripna beslutet, hade fog för att göra bedömningen att kravet på innehav

av giltigt covidintyg för tillträde till dess byggnader var en ändamålsenlig åtgärd mot bakgrund av syftet att slå vakt om hälsan för parlamentets personal och för samtliga personer som befinner sig i dess byggnader.

3) Huruvida de ifrågavarande åtgärderna är proportionerliga

237 Slutligen har sökandena gjort gällande att det angripna beslutet är uppenbart oproportionerligt, med tanke på att parlamentets medicinska avdelning enligt skäl 7 i det angripna beslutet har uppskattat vaccinationstäckningen vid parlamentet till mellan 80 och 85 procent. Sökandena har hävdat att med en så hög vaccinationstäckning är det – såvida man inte anser att vaccination mot covid-19 har dålig effekt – uppenbart oproportionerligt att såsom kompletterande åtgärd begränsa tillträdet till parlamentets byggnader så att enbart personer med giltigt covidintyg får komma in där.

238 Sökandena har också gjort gällande att parlamentet än mindre kan motivera det angripna beslutets proportionalitet genom att hänvisa till behovet av att skydda de parlamentsledamöter och anställda som inte är vaccinerade. Dessa personer har nämligen själva fritt valt att inte låta vaccinera sig, och parlamentet får inte diskriminera dem med motiveringen att det önskar skydda dem från de effekter som det valet antas få för deras hälsa.

239 Parlamentet har bestritt dessa argument.

240 Tribunalen erinrar om att proportionalitetsprincipen, som ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, enligt fast rättspraxis innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (dom av den 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 45, och dom av den 4 juni 2020, Ungern/kommissionen C-456/18 P, EU:C:2020:421, punkt 41).

241 Således behöver det undersökas huruvida skyldigheten enligt det angripna beslutet att inneha giltigt covidintyg är en åtgärd som är proportionerlig i förhållande till det eftersträvade syftet i den bemärkelsen att det syftet inte kunde ha uppnåtts med hjälp av åtgärder som vore mindre ingripande men ändå lika effektiva (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 februari 2021, Katoen Natie Bulk Terminals och General Services Antwerp, C-407/19 och C-471/19, EU:C:2021:107, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

242 Därvidlag kan sökandena inte med framgång göra gällande att den höga vaccinationstäckningen vid parlamentet, uppskattningsvis mellan 80 och 85 procent, gör det uppenbart oproportionerligt att som kompletterande åtgärd inskränka tillträdet till parlamentets byggnader så att enbart personer med giltigt covidintyg får komma in där.

243 Det argumentet grundar sig i själva verket på premissen att en sådan åtgärd inte skulle kunna bidra på ett verkningsfullt sätt till att slå vakt om hälsan för personalen och för samtliga personer som befinner sig i parlamentets byggnader.

244 Antalet konstaterade smittfall vid parlamentet, den avsevärda ökningen sedan september 2021 av antalet personer (med okänd vaccinationsstatus) som kommer in i byggnaderna, den dominerande ställningen för deltavarianten av viruset och tendenserna i fråga om den allmänna

pandemisituationen innebär emellertid – i linje med vad parlamentet har gjort gällande, och såsom i allt väsentligt framgår av skäl 14 i det angripna beslutet – att en kombinerad tillämpning av de befintliga hälsoåtgärderna och en obligatorisk kontroll av covidintyg är proportionerlig i förhållande till syftet med det angripna beslutet, vilket är att garantera skyddet av ledamöternas och personalens hälsa samt begränsa spridningen av covid-19.

245 Dessutom framgår det av de vetenskapliga undersökningar som har anförts av både sökandena och parlamentet, vilka avspeglar det vetenskapliga kunskapsläget vid tiden för antagandet av det angripna beslutet, att vaccination visserligen inte helt kan undanröja risken för överföring av covid-19 men däremot kan minska den risken avsevärt. Parlamentet hade därför fog för sin bedömning att en skyldighet för den som önskade få tillträde till parlamentets byggnader att uppvisa ett giltigt covidintyg – som ju avspeglar ett krav på att inneha antingen vaccinationsintyg, intyg om tillfrisknande eller testintyg – bidrog till att minska nämnda risk.

246 Härvidlag ska det framhållas att sökandena inte har visat att det fanns andra åtgärder, av mindre ingripande art men lika effektiva i förhållande till det eftersträvade syftet, som parlamentet kunde ha vidtagit.

247 När det i synnerhet gäller alternativet att behålla de övriga hälsoåtgärder som förelåg vid tiden för antagandet av det angripna beslutet utan att införa en kompletterande begränsning, har sökandena inte styrkt att det alternativet skulle ha gjort det möjligt att på ett lika effektivt sätt uppnå syftet att genom minskning av antalet fall av virusöverföring vid parlamentet slå vakt om hälsan för dess personal. I linje med vad parlamentet påpekade vid förhandlingen, skedde det i själva verket en avsevärd minskning av antalet konstaterade smittfall vid parlamentet efter antagandet av det angripna beslutet, något som tyder på att den ifrågavarande åtgärden var effektiv.

248 Utan de kompletterande åtgärder som föreskrivs i det angripna beslutet skulle nämligen en potentiellt virusbärande person som varken var vaccinerad mot eller hade tillfrisknat från covid-19 fritt ha kunnat ta sig in i parlamentets byggnader och skulle därmed ha riskerat att smitta de många personer som dagligen arbetar eller rör sig där utan att det skulle ha varit möjligt att underkasta en sådan person någon form av kontroll.

249 Vid förhandlingen gjorde sökandena också gällande att det angripna beslutet hade gett upphov till en ”falsk känsla av säkerhet” bland vaccinerade personer genom att få dessa att tro att de inte riskerade att smittas med covid-19 om de visade upp ett giltigt covidintyg som var baserat på ett vaccinationsintyg. Även om man antar att en sådan känsla faktiskt uppkom, är det inte möjligt att med hänvisning till denna ifrågasätta det angripna beslutets proportionalitet. Med ledning av det argumentet är det nämligen inte möjligt att hävda att andra åtgärder av mindre ingripande art men med lika god effekt fanns att tillgå, utan enbart i förekommande fall att parlamentet skulle ha kunnat vidta andra åtgärder av än mer ingripande art, exempelvis genom att kräva att även vaccinerade personer regelbundet skulle låta testa sig.

250 Det angripna beslutets proportionalitet kan inte heller framgångsrikt ifrågasättas med hänvisning till att andra unionsinstitutioner inte har infört liknande restriktioner. Av bland annat skäl 13 i det angripna beslutet framgår nämligen att parlamentet till grund för detta lade inte endast den allmänna epidemiologiska situationen i Europa utan även parlamentets särart i dess egenskap av internationell organisation som måste beakta det frekventa internationella resandet som en ytterligare riskfaktor med förmågan att förvandla parlamentet till en smitthärd.

251 Slutligen ska särskild betydelse också tillmätas den omständigheten att de åtgärder som har införts genom det angripna beslutet är tidsbegränsade och regelbundet omprövas mot bakgrund av hur hälsoläget utvecklas (se skäl 27 i det angripna beslutet).

252 Dessutom ska det erinras om att det angripna beslutet uteslutande innebär att den som önskar få tillträde till parlamentets byggnader på dess tre arbetsorter måste uppvisa något av de intyg som föreskrivs i artikel 3.1 a–c i förordning 2021/953 eller ett sådant likvärdigt intyg som avses i artikel 8 i den förordningen. Skyldigheten att uppvisa ett dylikt intyg kan förvisso medföra vissa praktiska olägenheter, men dessa torde inte vare sig kunna överväga skyddet av andra människors hälsa eller kunna anses innebära oproportionerliga kränkningar av sökandenas grundläggande rättigheter.

253 Tribunalen finner följaktligen att det angripna beslutet, mot bakgrund av parlamentets skyldighet att slå vakt om sin personals hälsa och att iaktta försiktighetsprincipen (se punkterna 217 och 218 ovan), är proportionerligt i förhållande till det eftersträvade syftet.

254 Det ska emellertid påpekas att den epidemiologiska situationens föränderlighet och utvecklingen av den vetenskapliga kunskapen, bland annat om nya virusvarianter, innebär – såsom anges i skäl 27 i det angripna beslutet – ”att skyldigheten att uppvisa giltigt covidintyg för att få tillträde till parlamentets byggnader bör tillämpas endast medan de exceptionella omständigheter som motiverar den skyldigheten föreligger samt att denna skyldighet regelbundet ska omprövas mot bakgrund av hälsoläget i unionen och på parlamentets tre arbetsorter, så att det kan garanteras att en lämplig jämvikt ständigt råder mellan de berörda personernas rättigheter och de intressen som skyddas genom de rättigheter som står på spel”.

255 Talan ska således lämnas utan bifall såvitt avser den fjärde grundens andra del och följaktligen ogillas såvitt avser den fjärde grunden i dess helhet.

256 Mot bakgrund av det ovan anförda sammantaget ska talan i samtliga mål ogillas.

Rättegångskostnader

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

258 Parlamentet har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet kostnaderna för de interimistiska förfarandena. Eftersom svarandena har tappat målen, ska parlamentets yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan i samtliga mål ogillas.

2) Robert Roos och de övriga sökande vilkas namn återfinns i bilagan förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet kostnaderna för de interimistiska förfarandena.

Papasavvas Svenningsen Barents

Mac Eochaidh Pynnä

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 april 2022.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Bakgrund till tvisten . . . 2

II. Parternas yrkanden . . . 4

III. Rättslig bedömning . . . 5

A. Huruvida talan i de olika målen kan upptas till sakprövning . . . 5

1. Huruvida sökandena har ett berättigat intresse av att få saken prövad . . . 5

2. Huruvida sökandena har talerätt . . . 6

B. Huruvida yrkandena om justering av talan kan upptas till sakprövning . . . 10

C. Prövning i sak . . . 11

1. Den första grunden: Det saknas en giltig rättslig grund för det angripna beslutet som medger att detta får verkningar i förhållande till parlamentsledamöter . . . 11

2. Den andra grunden: Åsidosättande av principerna om ledamöternas frihet och obundenhet samt åsidosättande av den immunitet som fördraget ger ledamöterna . . . 15

a) Den första delen: Det angripna beslutet strider mot principerna om parlamentsledamöternas frihet och obundenhet . . . 15

b) Den andra delen: Kränkning av den immunitet som ledamöterna åtnjuter i kraft av protokoll nr 7 . . . 19

3. Den tredje grunden: Åsidosättande av de allmänna principerna för behandling av personuppgifter . . . 21

a) Den första delen: Åsidosättande av principen om ändamålsbegränsning för uppgiftsbehandling och av legalitetsprincipen . . . 21

b) Den andra delen: Åsidosättande av principerna om korrekthet, öppenhet och uppgiftsminimering . . . 24

4. Den fjärde grunden: Omotiverat och oproportionerligt åsidosättande av rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter, rätten till fysisk integritet, rätten till frihet och säkerhet och rätten till likabehandling och icke-diskriminering . . . 28

a) Det påstådda åsidosättandet av rätten till respekt för privatlivet, rätten till skydd för personuppgifter, rätten till fysisk integritet, rätten till frihet och säkerhet och rätten till likabehandling och icke-diskriminering . . . 29

b) Det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen 32

1) Huruvida de ifrågavarande åtgärderna är nödvändiga 32

2) Huruvida de ifrågavarande åtgärderna är lämpliga 34

3) Huruvida de ifrågavarande åtgärderna är proportionerliga 36

Rättegångskostnader 38