Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen i utökad sammansättning)

den 22 mars 2018*

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar avseende ett pågående lagstiftningsförfarande – Trepartsmöten – Fyrkolumnstabeller avseende Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om Europol och upphävande av besluten 2009/371/RIF och 2005/681/RIF – Delvis avslag på ansökan om tillgång – Talan om ogiltigförklaring – Berättigat intresse av att få saken prövad – Upptagande till prövning – Artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 – Undantag beträffande skydd för beslutsförfarandet – Avsaknad av en allmän presumtion för att vägra tillgång till fyrkolumnstabeller som upprättats inom ramen för trepartsmöten”

I mål T-540/15,

Emilio De Capitani, Bryssel (Belgien), företrädd av advokaterna O. Brouwer, J. Wolfhagen och E. Raedts,

sökande,

mot

Europaparlamentet, inledningsvis företrätt av N. Görlitz, A. Troupiotis och C. Burgos, därefter av M. Görlitz, C. Burgos och I. Anagnostopoulou, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Rebasti, B. Driessen och J.B. Laignelot, samtliga i egenskap av ombud,

och

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Baquero Cruz och F. Clotuche-Duvieusart, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av Europaparlamentets beslut A(2015) 4931 av den 8 juli 2015 om avslag på sökandens ansökan om fullständig tillgång till handlingarna LIBE-2013-0091-02 och LIBE-2013-0091-03,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden M. Van der Woude samt domarna V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Marcoulli och A. Kornezov (referent),

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 20 september 2017,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Med stöd av rådets och Europaparlamentets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) ingav sökanden, Emilio De Capitani, den 15 april 2015 en ansökan till parlamentet om tillgång till handlingar som upprättats av eller överlämnats till parlamentet och som innehåller följande uppgifter: ”motiveringar för att nå tidiga överenskommelser i pågående medbeslutandeförfaranden som lagts fram i alla utskott, flerkolumnstabeller (som beskriver Europeiska kommissionens förslag, parlamentsutskottets inställning, de ändringsförslag som lagts fram av Europeiska unionens råds interna organ och, i förekommande fall, föreslagna kompromisstexter) som presenterats vid trepartsmöten i pågående medbeslutandeförfaranden” (nedan kallad den ursprungliga ansökan).

2 Den 3 juni 2015 svarade parlamentet sökanden att på grund av den stora mängd handlingar som avsågs i den ursprungliga ansökan skulle ett beviljande av ansökan ge upphov till en alltför stor administrativ börda, och att ansökan därför måste avslås.

3 Genom skrivelse av den 19 juni 2015 ingav sökanden en ansökan enligt artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, i vilken han begränsade de ovan i punkt 1 nämnda handlingarna till de flerkolumnstabeller som upprättats inom ramen för pågående trepartsmöten vid tidpunkten för den ursprungliga begäran, och som rörde det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vars rättsliga grund är avdelning V i FEU-fördraget (”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”) och artikel 16 FEUF, som handlar om skydd av personuppgifter (nedan kallad den bekräftande ansökan).

4 I sitt beslut A(2015) 4931 av den 8 juli 2015 underrättade parlamentet sökanden om att parlamentet hade identifierat sju flerkolumnstabeller med anknytning till den bekräftande ansökan. Parlamentet beviljade fullständig tillgång till fem av dessa. Vad gäller de övriga två tabellerna, nämligen de tabeller som ingår i handlingarna LIBE-2013-0091-02 och LIBE-2013-0091-03 (nedan kallade de omtvistade handlingarna) beviljade parlamentet däremot endast tillgång till de tre första kolumnerna, och lämnade således inte ut uppgifterna i den fjärde kolumnen. Sökanden har överklagat avslaget på hans ansökan om fullständig tillgång till de omtvistade handlingarna (nedan kallat det angripna beslutet).

5 Tabellerna i de omtvistade handlingarna består av fyra kolumner. Den första kolumnen innehåller kommissionens lagstiftningsförslag, den andra kolumnen parlamentets ståndpunkt och dess ändringsförslag, den tredje kolumnen rådets ståndpunkt och den fjärde kolumnen den preliminära kompromisstexten (handlingen LIBE-2013-0091-02) eller den preliminära ståndpunkt som rådets ordförandeskap har intagit beträffande parlamentets ändringsförslag (handlingen LIBE-2013-0091-03.

6 Parlamentet grundade det angripna beslutet på artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, för det första för att den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna innehåller preliminära kompromisstexter och preliminära förslag från rådets ordförandeskap, vars utlämnande konkret, faktiskt och allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande och det interinstitutionella beslutsförfarandet i det pågående lagstiftningsförfarandet, och för det andra för att det i förevarande fall inte har identifierats något allmänintresse som väger tyngre än ett sådant förfarandes effektivitet.

7 Till stöd för påståendet att beslutsförfarandet allvarligt skulle undergrävas har parlamentet åberopat följande:

– Beslutsförfarandet skulle konkret, faktiskt och allvarligt undergrävas om uppgifterna i den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna lämnades ut.

– Det område som de omtvistade handlingarna avser, nämligen polissamarbete, är ett mycket känsligt område och utlämnandet av uppgifterna i den fjärde kolumnen skulle skada förtroendet mellan medlemsstaterna och mellan EU:s institutioner och följaktligen deras goda samarbete samt parlamentets interna beslutsförfarande.

– Att lämna ut uppgifterna vid en tidpunkt då förhandlingarna fortfarande pågår skulle förmodligen sätta press på föredraganden, skuggföredragandena och de politiska grupperna från den allmänna opinionen, eftersom förhandlingarna gäller mycket känsliga frågor som dataskydd och Europeiska unionens byrå för samarbete och utbildning inom brottsbekämpning (Europol).

– Att bevilja tillgång till den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna skulle göra ordförandeskapet mer tveksamt till att dela information och samarbeta med parlamentets förhandlingsgrupp, särskilt föredraganden. Med tanke på den ökande pressen från nationella myndigheter och intressegrupper skulle parlamentets förhandlingsgrupp dessutom tvingas göra tidiga politiska val beträffande när den ska böja sig för rådet och när den ska begära mer av ordförandeskapet, vilket ”skulle göra det betydligt svårare att nå en överenskommelse om en gemensam ståndpunkt”.

– Principen om att ”ingenting är överenskommet förrän allt är överenskommet” är mycket viktig för att lagstiftningsförfarandet ska fungera korrekt och därför kan utlämnandet av vissa uppgifter innan förhandlingarna avslutas, även om de inte är känsliga, få negativa konsekvenser för alla övriga delar av ett ärende. Dessutom kan offentliggörandet av ståndpunkter som ännu inte är definitiva leda till en felaktig uppfattning av institutionernas verkliga ståndpunkter.

– Tillgång till hela den fjärde kolumnen bör därför vägras så länge den överenskomna texten inte har antagits av medlagstiftarna.

8 Vad gäller förekomsten av ett övervägande allmänintresse har parlamentet vidhållit att öppenhetsprincipen och demokratins höga krav inte i sig utgör, och inte bör utgöra, ett övervägande allmänintresse.

Förfarandet och parternas yrkanden

9 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 18 september 2015 väckte sökanden förevarande talan.

10 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 21 januari 2016 ansökte rådet och kommissionen om att få intervenera i detta mål till stöd för parlamentets yrkanden. I sina yttranden motsatte sig varken sökanden eller parlamentet dessa interventioner.

11 Den 9 februari 2016 inkom parlamentet med sitt svaromål till tribunalens kansli.

12 Genom beslut av ordföranden på tribunalens fjärde avdelning av den 22 mars 2016 tilläts rådet och kommissionen att intervenera i förevarande mål.

13 Repliken inkom till tribunalens kansli den 4 april 2016.

14 Den 13 och 17 maj 2016 inkom kommissionen och rådet med sin respektive interventionsinlaga.

15 Den 17 maj 2016 inkom även dupliken till tribunalens kansli.

16 Sökanden översände sitt yttrande över interventionsinlagorna den 6 juli 2016.

17 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades tilldelades sjunde avdelningen förevarande mål och en ny referent utsågs.

18 Den 5 april 2017 hänsköt tribunalen målet till sjunde avdelningen i utökad sammansättning.

19 Då en ledamot på avdelningen var förhindrad att döma i målet utsåg tribunalens ordförande, med stöd av artikel 17.2 i tribunalens rättegångsregler, tribunalens vice ordförande för att uppnå full avdelning.

20 Genom beslut av den 18 maj 2017 förelade tribunalens sjunde avdelning i utökad sammansättning parlamentet att, såsom en åtgärd för bevisupptagning, översända en kopia av de omtvistade handlingarna, vilka i enlighet med artikel 104 i rättegångsreglerna inte översändes till sökanden.

21 Den 23 maj 2017 förelade tribunalens sjunde avdelning i utökad sammansättning, såsom en åtgärd för processledning, parterna att skriftligen besvara vissa frågor.

22 Den 14 juni 2017 efterkom parlamentet åtgärden för bevisupptagning.

23 Samma dag inkom sökanden, parlamentet, rådet och kommissionen med sina svar till tribunalen avseende åtgärderna för processledning.

24 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet,

– förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

25 Parlamentet har, med stöd av rådet och kommissionen, yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan,

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Huruvida det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad

26 I sitt svar av den 14 juni 2017 på de frågor som tribunalen ställt såsom en åtgärd för processledning uppgav parlamentet att det den 23 oktober 2016 mottog en ansökan om tillgång till bland annat de omtvistade handlingarna, och att det hade beviljat ansökan genom att göra handlingarna tillgängliga

för allmänheten via registret över parlamentshandlingar, eftersom det lagstiftningsförfarande som handlingarna avsåg hade avslutats. Parlamentet har i fotnot 3 angett den internetlänk som ger åtkomst till handlingarna.

27 Vid förhandlingen gjorde rådet och kommissionen i huvudsak gällande att sökandens begäran därmed hade efterkommits och att sökanden således förlorat sitt berättigade intresse av att få saken prövad, och att det därför inte fanns någon anledning att döma i saken.

28 Sökanden har bestritt att han skulle ha förlorat sitt intresse av att få saken prövad.

29 Det framgår av fast rättspraxis att en talan om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person endast kan upptas till sakprövning om sökanden har ett intresse av att få den angripna rättsakten ogiltigförklarad (dom av den 10 december 2010, Ryanair/kommissionen, T-494/08–T-500/08 och T-509/08, EU:T:2010:511, punkt 41, beslut av den 9 november 2011, ClientEarth m.fl./kommissionen, T-120/10, ej publicerat, EU:T:2011:646, punkt 46, och beslut av den 30 april 2015, EEB/kommissionen, T-250/14, ej publicerat, EU:T:2015:274, punkt 14).

30 En sökandes berättigade intresse av att få saken prövad ska, vad avser talans föremål, föreligga när talan väcks, vid äventyr av att den annars avvisas och ska bestå fram till domstolsavgörandet, vid äventyr av att det annars saknas anledning att döma i saken. Detta förutsätter att utgången av talan kan medföra en fördel för den som väckt den (dom av den 10 december 2010, Ryanair/kommissionen, T-494/08–T-500/08 och T-509/08, EU:T:2010:511, punkterna 42 och 43, beslut av den 9 november 2011, ClientEarth m.fl./kommissionen, T-120/10, ej publicerat, EU:T:2011:646, punkterna 47 och 49, och beslut av den 30 april 2015, EEB/kommissionen, T-250/14, ej publicerat, EU:T:2015:274, punkterna 15 och 17).

31 Det är därför nödvändigt att undersöka huruvida allmänhetens tillgång till de omtvistade handlingarna via det elektroniska registret över parlamentets handlingar, efter det att det lagstiftningsförfarande som handlingarna avser har avslutats, innebär att grunden för talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet bortfaller.

32 Det följer av rättspraxis att en sökande i princip kan bevara ett berättigat intresse av att en rättsakt som har antagits av en institution ogiltigförklaras, för att undvika att dess påstådda rättsstridighet upprepas i framtiden. Ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad följer av artikel 266 första stycket FEUF. Enligt denna artikel ska den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domstolens dom. Ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad föreligger emellertid endast om den åberopade rättsstridigheten riskerar att upprepas oberoende av de faktiska omständigheterna i det mål som gav upphov till sökandens talan (se dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkterna 50–52 och där angiven rättspraxis). Detta är fallet i förevarande mål, eftersom den rättsstridighet som sökanden gjort gällande grundas på en tolkning av ett av de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, som det finns stor risk för att parlamentet kommer att upprepa vid en ny ansökan, framför allt eftersom vissa av de grunder för avslag som nämndes i det angripna beslutet kan tillämpas på alla ansökningar om tillgång till handlingar från arbetet vid pågående trepartsmöten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 35).

33 Dessutom har sökanden både i den ursprungliga ansökan och i den bekräftande ansökan uttryckligen hänvisat till ett visst antal handlingar som rör pågående lagstiftningsförfaranden. Att ge allmänheten tillgång till de omtvistade handlingarna efter att det lagstiftningsförfarande som handlingarna avser har avslutats innebär därför inte ett fullständigt bifall till sökandens begäran, om syftet med ansökningarna beaktas, och han har därför ett fortsatt berättigat intresse av att det angripna beslutet ogiltigförklaras.

Prövning i sak

34 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat två grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 och den andra bristfällig motivering av det omtvistade beslutet. Tribunalen kommer att pröva den första grunden först.

35 Den grunden består av tre delar. Enligt den första delgrunden har parlamentet i samband med avslaget på ansökan om tillgång till de omtvistade handlingarna inte i tillräcklig mån styrkt att tillgången till dessa handlingar konkret, faktiskt och på ett icke-hypotetiskt sätt allvarligt skulle undergräva lagstiftningsförfarandet. Den andra delgrunden avser åsidosättande av principen om största möjliga tillgång till unionens handlingar. Enligt den tredje delgrunden har parlamentet felaktigt vägrat att erkänna att det i förevarande fall förelåg ett övervägande allmänintresse av fullständig tillgång till de omtvistade handlingarna. Det är lämpligt att inleda undersökningen med en gemensam prövning av den första grundens två första delar.

Parternas argument

36 Sökanden har för det första gjort gällande att han enbart kunde nekas tillgång till uppgifterna i den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna om parlamentet hade visat att det fanns en rimligt förutsägbar, och inte enbart rent hypotetisk, risk för att beslutsförfarandet allvarligt skulle undergrävas, och hur en fullständig tillgång till de två omtvistade handlingarna konkret och faktiskt kunde undergräva det skyddade intresset. Han har framhållit att tillgång till uppgifterna i den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna är viktigt i en representativ demokrati, så att medborgarna kan begära att deras företrädare redogör för de val de har gjort och, i förekommande fall, på det sätt de anser lämpligt redogör för sin inställning till de överenskommelser som träffats under de berörda trepartsmötena.

37 Sökanden har för det första gjort gällande att parlamentet inte har förklarat varför lagstiftningsförslaget i fråga ska anses vara mycket känsligt enbart av det skälet att det faller inom området för polissamarbete och att parlamentet har underlåtit att motivera varför förtroendet mellan medlemsstaterna eller mellan institutionerna skulle ha undergrävts om den kompromisstext som återges i den fjärde kolumnen i de två de omtvistade handlingarna hade lämnats ut. Han har framhållit att den omständigheten att ett lagstiftningsförslag kan ge upphov till, eller faktiskt ger upphov till, intensiva diskussioner inte på något sätt innebär att en fråga är så känslig att det kan motivera att inte offentliggöra förslaget.

38 Sökanden har för det andra bestritt den grund för att avslå ansökan som parlamentet anförde i det angripna beslutet, nämligen att ett utlämnande av uppgifterna i den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna skulle leda till ökad press från allmänheten, eftersom de olika institutionernas ståndpunkter, med undantag av kompromisstexten, redan är kända och lagstiftningsprocessen i princip ska ske offentligt och med möjlighet till insyn. Att de uppgifter som återges i den fjärde kolumnen i sådana tabeller som tabellerna i de omtvistade handlingarna (nedan kallade tabellerna från trepartsmötena) har en tillfällig karaktär, vilket allmänheten är fullt kapabel att förstå, visar tvärtom hur viktigt det är att få tillgång till uppgifterna, så att allmänheten får en uppfattning om hur förhandlingarna om lagstiftningen fortskrider och en översikt över de olika förslag som har diskuterats eller håller på att diskuteras.

39 Sökanden har för det tredje gjort gällande att parlamentet har underlåtit att ange skälen till varför det ansåg att principen att ”inget är överenskommet förrän allt är överenskommet” motiverar beslutet att inte lämna ut uppgifterna i den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötena, och hur denna princip kan kopplas till ett allvarligt undergrävande av beslutsförfarandet. Han har tillagt att lagstiftningsförfarandets effektivitet i sig inte är ett mål som anges eller ingår i artikel 294 FEUF.

40 I andra hand har sökanden gjort gällande att parlamentet i det angripna beslutet inte har beaktat den omständigheten att det i förevarande fall har handlat i egenskap av medlagstiftare och att tillgången, i ett sådant fall, i princip bör vara så omfattande som möjligt, sett till den särställning som lagstiftningsförfarandet ges i skäl 6 och artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001. Sökanden har vidare anfört att enligt rättspraxis är institutionernas utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om att inte lämna ut handlingar som utgör en del av det normala spelet i lagstiftningsprocessen ytterst begränsad, om inte obefintlig (dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 63). Varje annan slutsats skulle innebära att man, genom att använda trepartsmöten vid första behandlingen, skulle kringgå det lagstiftningsförfarande som föreskrivs i fördraget och förvägra unionsmedborgarna tillgång till handlingar som de annars skulle ha tillgång till.

41 Mer generellt har sökanden påpekat att den demokratiska modell som unionen tillämpar har två dimensioner, varav den första avser förekomsten av en representativ demokrati, såsom anges i artikel 10.1 och 10.2 FEU, vilket innebär att företrädarna ansvarar inför medborgarna för de beslut av lagstiftningskaraktär som de fattar, och den andra avser förekomsten av en deltagardemokrati, som föreskrivs i såväl artikel 10.3 FEU som i skäl 2 i förordning nr 1049/2001, som ger unionsmedborgarna rätt att delta i beslutsfattandet. Begreppet öppenhet är relevant för båda dessa dimensioner, även om parlamentet endast har beaktat den första.

42 Vad gäller frågan huruvida det, som rådet och kommissionen har hävdat, finns en allmän presumtion för att vägra tillgång till handlingar från trepartsmöten, har sökanden i sitt yttrande över interventionsinlagorna för det tredje gjort gällande att en sådan presumtion skulle strida mot domen av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkterna 77 och 78). Som svar på de åtgärder för processledning som nämns i punkt 21 ovan, och som rör frågan huruvida tabellerna från trepartsmötena uppfyllde de krav som uppställs i rättspraxis för att omfattas av en sådan presumtion, besvarade sökanden denna fråga nekande och erinrade om att domstolen endast har medgett sådana allmänna presumtioner för att vägra tillgång till handlingar i samband med pågående administrativa eller rättsliga förfaranden. Trepartsmöten kan dock inte klassificeras som sådana förfaranden, utan utgör en del av lagstiftningsprocessen. Även om en sådan presumtion kunde tillämpas på lagstiftningsområdet skulle den inte kunna utsträckas till trepartsmötets tabeller, eftersom dessa för närvarande utgör det mest avgörande skedet i unionens lagstiftningsprocess.

43 Parlamentet har, med stöd av rådet och kommissionen, för det första bland annat invänt att organisationen av polisstyrkorna är ett av medlemsstaternas grundläggande ansvarsområden och att vissa medlemsstater kan uppleva att ett samarbete på detta område inkräktar på deras suveränitet. Hur känsligt detta område och det aktuella lagstiftningsförslaget är framgår också av de omfattande diskussionerna vid förhandlingarna om vissa delar av förslaget, såsom organiserandet av Europols styrelse eller dataskydd. I ett sådant sammanhang blir det mycket viktigt att säkerställa att tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötena tillfälligt nekas.

44 Parlamentet har dessutom anfört att sammansättningen av en nyinrättad byrås styrelse och dess befogenheter alltid ger upphov till intensiva diskussioner mellan institutionerna. På samma sätt fanns det stora skillnader mellan institutionernas ursprungliga ståndpunkter i fråga om skyddet och behandlingen av de uppgifter som innehas av Europol. Med tanke på att dessa frågor har varit centrala under hela trepartsförfarandet – eftersom de endast är exempel på delar av det aktuella lagstiftningsförfarandet, som enligt parlamentet objektivt sett var mycket känsliga – var det angripna beslutet, som syftade till att högst tillfälligt bevara konfidentialiteten i den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötena, motiverat med hänsyn till institutionernas strävan att få till stånd en bra kompromiss.

45 Principen om att ”ingenting är överenskommet förrän allt är överenskommet” är därför ett enkelt sätt att säkerställa att den slutliga kompromisstexten präglas av intern och extern samstämmighet. Alltför tidig tillgång till institutionernas ursprungliga förslag skulle i hög grad skada seriositeten och förtroendet för lagstiftningsprocessen och för medlagstiftarna, som skulle ställas till svars för en text som inte nödvändigtvis speglar deras officiella ståndpunkt vid den aktuella tidpunkten.

46 Eftersom den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötena endast består av ett textutkast som lagts fram under dessa möten och inte är bindande för institutionerna, kan den inte heller klassificeras som en förberedande handling. Att ge full insyn i lagstiftningsprocessen, särskilt under trepartsmötena, skulle inte enbart göra det undantag som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 överflödigt, utan skulle även äventyra de ”mål om god förvaltning och det civila samhällets deltagande” som anges i artikel 15.1 FEUF”.

47 Parlamentet har dessutom påpekat att ett korrekt genomförande av det lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 294 i FEUF åtnjuter skydd enligt fördraget och kan, efter en bedömning från fall till fall, ”motivera tillämpning av undantaget i artikel 4.3” i förordning nr 1049/2001, som också ”hänvisar till ett välfungerande och därmed effektivt beslutsförfarande”.

48 Rådet och kommissionen anser i synnerhet att sökandens påstående att lagstiftningsprocessens effektivitet i sig inte är ett mål som anges eller ingår i artikel 294 FEUF är uppenbart felaktigt.

49 Parlamentet har för det andra gjort en annan tolkning än sökanden av samma rättsliga bestämmelser och rättspraxis och, med stöd av rådet och kommissionen, gjort gällande att begreppen ”större tillgång” och ”största möjliga tillgång” i artikel 1 i förordning nr 1049/2001 inte kan anses motsvara ”fullständig tillgång”. Vad gäller tabellerna från trepartsmötena har parlamentet gjort gällande att det förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning så länge det inte äventyrar en välfungerande lagstiftningsprocess såsom denna fastställs i artikel 294 FEUF och som har preciserats av institutionerna.

50 Vidare anser parlamentet att det i detta fall föreligger en skillnad jämfört med omständigheterna i det mål som gav upphov till domen av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), bland annat genom att omröstningen om förhandlingsmandatet och förhandlingsgruppernas sammansättning offentliggjordes, vilket medförde att det rådde full insyn i antagandet av institutionens ståndpunkt. Det är först i ett senare skede av förfarandet, när lagstiftningsförhandlingarna äger rum och man försöker uppnå en vansklig politisk balansgång, som parlamentet anser att den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötena tillfälligt, och under en mycket begränsad period, helt ska skyddas från utlämnande.

51 För det tredje har rådet och kommissionen i sina interventionsinlagor föreslagit att tribunalen ska fastställa att det så länge trepartsförfarandet pågår föreligger en allmän presumtion för att vägra tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötena. Denna presumtion föranleds av behovet av att bevara integriteten i förfarandet genom att begränsa inblandning från tredje parter och göra det möjligt för institutionerna att effektivt kunna utöva någon av de befogenheter som de tilldelas genom fördragen. Som svar på de ovan i punkt 21 nämnda åtgärderna för processledning har rådet tillagt att det, oberoende av föremålet för dessa tabeller och deras form, är lämpligt att tillämpa en allmän presumtion för att vägra tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna, för att kunna nå en möjlig kompromiss mellan institutionerna och för att bevara ett klimat av förtroende mellan dessa samt deras vilja att undersöka möjligheten till ömsesidiga eftergifter. Enligt rådet har domstolen redan slagit fast att det förelåg en sådan presumtion, även om denna inte nämndes i det angripna beslutet, vilket framgår av domen av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 50).

52 Som svar på de ovan i punkt 21 nämnda åtgärderna för processledning har parlamentet förklarat att den delar kommissionens och rådets uppfattning att en generell presumtion för att vägra tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna från pågående trepartsmöten bör tillämpas i syfte att säkerställa förfarandets effektivitet i detta mycket känsliga skede av de interinstitutionella förhandlingarna.

Tribunalens bedömning

53 I det angripna beslutet avslog parlamentet ansökan om tillgång till den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, med motiveringen att en sådan tillgång konkret, faktiskt och allvarligt skulle undergräva det aktuella beslutsförfarandet.

54 Sökanden har bestritt att det angripna beslutet är välgrundat och anser att de grunder som har anförts till stöd för beslutet är av allmän och hypotetisk karaktär och inte styrker att det finns en risk för att beslutsförfarandet allvarligt skulle undergrävas.

55 Rådet och kommissionen har å sin sida uppmanat tribunalen att erkänna att det föreligger en allmän presumtionsregel enligt vilken den berörda institutionen kan vägra tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna från pågående trepartsmöten. Även om parlamentet inte har åberopat en sådan presumtion i det angripna beslutet har det anslutit sig till denna uppfattning.

56 Under dessa omständigheter anser tribunalen att det är nödvändigt att inleda med att redogöra för rättspraxis avseende tolkningen av förordning nr 1049/2001, och därefter vad som utmärker trepartsmöten, innan den fastställer huruvida det föreligger en allmän presumtionsregel enligt vilken den berörda institutionen kan vägra tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna från pågående trepartsmöten. För det fall tribunalen skulle konstatera att det inte föreligger någon sådan presumtion kommer den slutligen att undersöka om fullständig tillgång till de omtvistade handlingarna allvarligt skulle undergräva beslutsförfarandet, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

– Inledande synpunkter

57 Enligt skäl 1 i förordning nr 1049/2001 ger förordningen uttryck för viljan att skapa en union där besluten fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Såsom anges i skäl 2 i samma förordning hänger allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar samman med institutionernas demokratiska natur (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 34, och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 27).

58 Syftet med förordning nr 1049/2001 är därför, enligt skäl 4 och artikel 1 i förordningen, att ge allmänheten största möjliga tillgång till handlingar (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 61, dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 69, och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 28).

59 Denna rätt till tillgång till handlingar är emellertid begränsad av hänsyn till allmänna eller privata intressen (domstolens dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison/rådet, EU:C:2007:75, punkt 62). Närmare bestämt, och i enlighet med vad som anges i skäl 11 i förordning nr 1049/2001, föreskrivs i artikel 4 i förordningen ett antal undantagsbestämmelser som ger institutionerna rätt att vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva något av de intressen som skyddas genom denna artikel (dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen,

C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkterna 70 och 71, dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 74, och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 29).

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

61 Då dessa undantag utgör en avvikelse från principen om att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar, ska de tolkas och tillämpas restriktivt (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 63, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 36, och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 30).

62 I enlighet med principen om en restriktiv tolkning är den berörda institutionen, då den beslutar att avslå en ansökan om tillgång till en handling, i princip skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av det undantag i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 som institutionen åberopar. Dessutom måste risken för att detta intresse skadas rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 76, dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 31, och dom av den 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/rådet, T-710/14, EU:T:2016:494, punkt 33). Enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag är inte tillräcklig för att tillämpa detta undantag (dom av den 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, punkt 69, dom av den 7 juni 2011, Toland/parlamentet, T-471/08, EU:T:2011:252, punkt 29, och dom av den 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/rådet, T-710/14, EU:T:2016:494, punkt 32).

63 För att kunna tillämpa det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 krävs således att det är styrkt att tillgången till de begärda handlingarna konkret och faktiskt kunde undergräva skyddet för institutionens beslutsförfarande och att denna risk rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2011, Toland/parlamentet, T-471/08, EU:T:2011:252, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

64 Enligt rättspraxis rör det sig om ett ”allvarligt” undergrävande av beslutsförfarandet i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 om, bland annat, utlämnandet av de avsedda handlingarna har en väsentlig inverkan på beslutsförfarandet Bedömningen av skadans allvar beror på samtliga ifrågavarande omständigheter, bland annat de negativa effekterna på beslutsförfarandet som institutionen åberopat avseende utlämnandet av de begärda handlingarna (dom av den 18 december 2008, Muñiz/kommissionen, T-144/05, EU:T:2008:596, punkt 75, dom av den 7 juni 2011, Toland/parlamentet, T-471/08, EU:T:2011:252, punkt 71, och dom av den 9 september 2014, MasterCard m.fl./kommissionen, T-516/11, ej publicerad, EU:T:2014:759, punkt 62).

65 Nämnda rättspraxis kan emellertid inte tolkas så, att det krävs att institutionerna lägger fram bevis för att det föreligger en sådan risk. Enligt rättspraxis är det härvid tillräckligt att det angripna beslutet innehåller konkreta uppgifter som gör det möjligt att slå fast att risken för att beslutsförfarandet skulle undergrävas, när det angripna beslutet antogs, rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk. Dessa uppgifter ska även påvisa att det vid denna tidpunkt förelåg objektiva skäl som gjorde att man rimligen kunde förutse att beslutsförfarandet skulle undergrävas om de begärda handlingarna lämnades ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2011, Toland/parlamentet, T-471/08, EU:T:2011:252, punkterna 78 och 79).

66 Enligt rättspraxis står det emellertid den berörda institutionen fritt att grunda sig på allmänna presumtionsregler som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 50, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 54, och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 72).

67 I ett sådant fall ankommer det emellertid på den berörda institutionen att precisera vilka allmänna överväganden som utgör grunden för presumtionen att utlämnande av handlingarna skulle undergräva ett av de intressen som skyddas av det aktuella undantaget, i förevarande fall det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, utan att institutionen härvid behöver göra en konkret bedömning av varje handling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 76, och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 73).

– *Trepartsmötenas karaktär*

68 Eftersom förevarande tvist rör tillgång till den fjärde kolumnen i de tabeller som utarbetats inom ramen för pågående trepartsmöten anser tribunalen att det är nödvändigt att erinra om vad som framför allt utmärker trepartsmöten. Trepartsförfarandet innebär informella trepartsmöten med företrädare för parlamentet, rådet och kommissionen. Syftet med dessa kontakter är att nå en snabb överenskommelse om ett antal ändringar som parlamentet och rådet kan godta, en överenskommelse som sedan måste godkännas av dessa institutioner i enlighet med deras interna förfaranden. De lagstiftningsdiskussioner som förs inom ramen för ett trepartsförfarande kan avse såväl politiska som juridiska sakfrågor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/rådet, T-710/14, EU:T:2016:494, punkt 56).

69 Det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som fastställs i artikel 294 FEUF består av tre steg (en första behandling, en andra behandling och en tredje behandling med förlikning), men kan avslutas under vilket som helst av dessa steg, om parlamentet och rådet når enighet. Även om förfarandet kan kräva upp till tre behandlingar, har den ökade användningen av trepartsmöten lett till att enighet ofta kan nås vid den första behandlingen (dom av den 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/rådet, T-710/14, EU:T:2016:494, punkt 57).

70 Trepartsmöten är således ”det etablerade förfarandet för att anta merparten av EU-lagstiftningen” och klassificeras därför av parlamentet självt som ”avgörande skeden i lagstiftningsprocessen” (se parlamentets resolution av den 28 april 2016 om allmänhetens tillgång till handlingar, punkterna 22 och 26). Under förhandlingen uppgav parlamentet att mellan 70 och 80 procent av unionens lagstiftningsakter antas efter ett trepartsförfarande.

71 Det måste därför erkännas att användningen av trepartsmöten under årens lopp har visat sig vara en effektiv och flexibel metod, eftersom dessa möten i hög grad har bidragit till att öka möjligheterna att uppnå enighet i olika skeden av lagstiftningsprocessen.

72 Det är dessutom ostridigt att trepartsmötena hålls bakom stängda dörrar och att de överenskommelser som träffas vid mötena, vilka vanligtvis återfinns i den fjärde kolumnen i tabellerna från dessa möten, senare antas av medlagstiftarna, till största delen utan några större ändringar. Detta bekräftades av parlamentet i dess svaromål och vid förhandlingen.

73 I Europaparlamentets arbetsordning, i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för antagandet av det omtvistade beslutet, föreskrivs vissa regler för parlamentets deltagande vid trepartsmöten. Dessa regler återfinns i artiklarna 73 och 74 i kapitel 6, som har rubriken ”Avslutande av lagstiftningsförfarandet”, i arbetsordningen och i bilagorna XIX och XX till arbetsordningen, vilket tydligt visar att enligt arbetsordningen utgör trepartsmöten en del av lagstiftningsförfarandet.

74 Det framgår dessutom tydligt av punkt 27 i parlamentets resolution av den 28 april 2016 (se punkt 70 ovan) att handlingar från trepartsmöten ”rör lagstiftningsförfaranden och i princip inte kan behandlas annorlunda än andra lagstiftningshandlingar”.

75 I motsats till vad rådet har hävdat i punkt 43 i sin interventionsinlaga måste slutsatsen därför bli att tabellerna från trepartsmötena utgör en del av lagstiftningsförfarandet.

– Huruvida det föreligger en allmän presumtion för att vägra tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna från pågående trepartsmöten

76 I detta skede ska det fastställas huruvida det, trots att de omtvistade handlingarna ska anses utgöra en del av lagstiftningsförfarandet, föreligger en allmän presumtion för att vägra tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna från pågående trepartsmöten.

77 För det första är det viktigt att understryka att det i primärrätten slås fast att det finns ett nära principiellt samband mellan lagstiftningsförfarandena och offentlighets- och öppenhetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, punkterna 39 och 40). I synnerhet föreskrivs i artikel 15.2 FEUF att ”Europaparlamentets sammanträden ska vara offentliga, liksom rådets sammanträden när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt.”

78 Dessutom är det just öppenheten i lagstiftningsförfarandet som – genom att det görs möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter – bidrar till att öka institutionernas legitimitet i unionsmedborgarnas ögon och öka deras förtroende för dessa institutioner. Det är således snarare avsaknaden av information och debatt som kan ge upphov till tvivel hos medborgarna, inte endast om lagenligheten av en viss rättsakt, utan även om legitimiteten hos beslutsprocessen i dess helhet. (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 59).

79 Domstolen har redan haft tillfälle att påpeka att i samband med det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 ska begreppen ”beslut” och den berörda institutionens ”beslutsprocess” ses i ett särskilt ljus när institutionen handlar i egenskap av lagstiftare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46, och dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 57).

80 Även om största möjliga tillgång för allmänheten i den mening som avses i punkt 58 ovan innebär att allmänheten måste ha rätt till tillgång till hela innehållet i de begärda handlingarna, och denna rättighet endast får begränsas genom en restriktiv tillämpning av de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, är detta naturligtvis särskilt relevant när dessa handlingar omfattas av unionens lagstiftningsåtgärder, såsom framgår av skäl 6 i förordning nr 1049/2001, enligt vilket det bör ges större tillgång till handlingar i dessa fall. Öppenhet i detta sammanhang bidrar till att förstärka demokratin genom att göra det möjligt för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt. Medborgarnas möjlighet att få kännedom om vad som ligger till grund för lagstiftningsåtgärderna utgör ett villkor för att dessa konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och

Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46, dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 33, och dom av den 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/rådet, T-710/14, EU:T:2016:494, punkt 35).

81 Både offentlighets- och öppenhetsprincipen är alltså oupplösligt förenade med unionens lagstiftningsförfaranden.

82 För det andra noterar tribunalen att domstolens i sin praxis endast har erkänt att det förelåg en allmän presumtion för att vägra tillgång till handlingar som klart och tydligt avgränsades av att de ingick i ett pågående administrativt förfarande eller domstolsförfarande (dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkterna 77 och 78), men hittills aldrig i samband med ett lagstiftningsförfarande. Även i fråga om administrativa förfaranden är det dessutom endast i samband med specifika förfaranden som unionsdomstolarna har erkänt förekomsten av sådana presumtioner (se, vad gäller kontroll av statligt stöd, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkterna 54 och 55, vad gäller kontroll av företagskoncentrationer, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 123, och, vad gäller rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1), dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 93), medan arbetet vid trepartsmötena per definition omfattar all lagstiftningsverksamhet.

83 Även om rådet och kommissionen har gjort gällande att den effektivitet och integritet i lagstiftningsprocessen som föreskrivs i artikel 13.1 FEU och artikel 294 i FEUF ger institutionerna möjlighet att åberopa en allmän presumtion för att vägra tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna från pågående trepartsmöten, ska det påpekas att en sådan presumtion inte uttryckligen föreskrivs i någon av dessa artiklar och att inte finns något i artiklarnas lydelse som talar för den tolkning som de intervenerande institutionerna förordar, särskilt med hänsyn till att effektiviteten och integriteten i lagstiftningsprocessen inte kan undergräva de principer om offentlighet och öppenhet som ligger till grund för processen.

84 Slutsatsen är därför att det inte föreligger någon allmän presumtion för att vägra tillgång till den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmöten som rör ett pågående lagstiftningsförfarande.

– Huruvida beslutsförfarandet allvarligt undergrävs

85 Eftersom parlamentet inte kan motivera sitt avslag på ansökan om tillgång till de omtvistade handlingarna med en allmän presumtion för att vägra tillgång till handlingarna, ska det undersökas huruvida det har fullgjort sin skyldighet att, i enlighet med den rättspraxis som beskrivits i punkterna 62 och 63 ovan, förklara hur fullständig tillgång till de omtvistade handlingarna konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, eftersom risken för att detta intresse skadas rimligen måste kunna förutses och inte får vara rent hypotetisk.

86 Tribunalen påpekar inledningsvis att förevarande talan inte syftar till att få direkt tillgång till det arbete som sker i pågående trepartsmöten, i den mening som avses i artikel 12 i förordning nr 1049/2001. Den aktuella tvisten rör endast tillgång till den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna, vilken endast kan beviljas efter en särskild begäran som ingetts med stöd av den förordningen.

87 I det angripna beslutet har parlamentet bland annat angett att de aktuella tabellerna utarbetades inom ramen för pågående trepartsmöten avseende en fråga där varken parlamentet eller medlagstiftarna ännu hade fattat ett slutligt beslut, och att beslutsförfarandet därför bör betraktas som pågående. Enligt parlamentet kan denna process ”konkret, faktiskt och allvarligt” påverkas av utlämnandet av

den fjärde kolumnen i de aktuella tabellerna, eftersom polissamarbete, som avhandlades i dessa tabeller, är ett mycket känsligt område, särskilt frågorna om dataskydd och Europols styrelse. Parlamentet har också framhållit den förutsägbara risken för att ett utlämnande av rådets ståndpunkt innan förhandlingarna har avslutats skulle skada det goda samarbetet mellan institutionerna och påverka förhandlingsprocessen, vilket kan leda till att det ömsesidiga förtroendet går förlorat och att arbetsmetoderna måste ses över. Denna risk måste undvikas till dess att en överenskommelse har nåtts om alla texter. Parlamentet har dessutom gjort gällande att offentliggörandet av den fjärde kolumnen i de aktuella tabellerna troligtvis skulle leda till ökad press från den allmänna opinionen på de personer som deltagit i förhandlingarna, vilket skulle göra antagandet av en gemensam linje omöjlig eller åtminstone avsevärt svårare. Parlamentet har även åberopat principen att ”inget är överenskommet förrän allt är överenskommet”, för att visa att utlämnandet av en del av en handling, även om den inte är känslig, kan få negativa konsekvenser för andra delar av ärendet. Parlamentet har därför dragit slutsatsen att fullständig tillgång till den fjärde kolumnen i de aktuella tabellerna ska vägras ”så länge den överenskomna texten inte har godkänts av båda parter”.

88 Av det ovan anförda följer att parlamentet för det första har grundat sig på specifika överväganden avseende det pågående lagstiftningsförfarandet, som rör den mycket känsliga frågan om polissamarbete, och framför allt skyddet av uppgifter inom ramen för detta samarbete samt sammansättningen av Europols styrelse. För det andra har parlamentet även åberopat allmänna grunder, framför allt att uppgifterna i den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötena hade en preliminär karaktär, att diskussionerna vid trepartsmötena måste präglas av tillit, att yttre påtryckningar riskerar att påverka de pågående diskussionerna, att parlamentets utrymme för skönsmässiga överväganden måste bevaras samt att sökanden endast tillfälligt vägrades tillgång till handlingarna.

89 Tribunalen påpekar för det första, vad gäller de specifika överväganden avseende det aktuella lagstiftningsförfarandet som parlamentet har gjort i det angripna beslutet, att den omständigheten att de omtvistade handlingarna avser polissamarbete inte i sig räcker för att visa att de var särskilt känsliga. I annat fall skulle ett helt område av unionsrätten undantas från kraven på insyn i lagstiftningsprocessen.

90 Tribunalen påpekar för det andra, vad gäller påståendet att politiken för förvaltning och lagring av de uppgifter som Europol innehar är av särskilt känslig natur, att de omtvistade handlingarna hänför sig till ett förslag till förordning, det vill säga en rättsakt som har allmän räckvidd, som till alla delar är bindande och som är direkt tillämplig i alla medlemsstater, och därför naturligtvis angår de medborgare som berörs därav, särskilt med tanke på att det rör sig om ett förslag till rättsakt som direkt påverkar unionsmedborgarnas rättigheter, bland annat deras rätt till skydd av personuppgifter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 77), vilket innebär att förslaget inte kan anses vara känsligt enligt något som helst något kriterium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 63).

91 Tribunalen påpekar för det tredje, vad gäller påståendet att diskussionerna kring sammansättningen av Europols styrelse är av utomordentligt känslig natur, att detta snarare tycks vara en institutionell eller organisatorisk fråga. Även om en sådan fråga kan vara vansklig eller till och med svår, med tanke på de intressen som står på spel, kan den emellertid inte anses vara särskilt känslig, såvitt det inte finns konkreta bevis till stöd för ett sådant påstående.

92 För det fjärde framgår det av den fullständiga versionen av de omtvistade handlingarna, som nu har offentliggjorts av parlamentet (se punkt 26 ovan), att de förslag eller preliminära överenskommelser som förekom i den fjärde kolumnen i dessa handlingar rörde allmänna och abstrakta frågor och inte innehöll några känsliga uppgifter om exempelvis kampen mot terrorism eller organiserad brottslighet, eller några andra polisuppgifter om personer, konkreta insatser eller projekt.

93 Det framgår framför allt av handlingen LIBE-2013-0091-02 att de texter som förekommer i den fjärde kolumnen är exempel på ett klassiskt lagstiftningsarbete om organiserandet av en byrå, i förvarande fall Europol, definitionen av dess förbindelser med nationella myndigheter och arbetsuppgifter, styrelsens sammansättning och så vidare. Kolumnen innehåller allmänna föreskrifter som visar de redaktionella ändringar som parterna enats om, uppgifter om vilka punkter som har skjutits upp eller som kommer att bli föremål för ytterligare diskussion, som på vissa ställen indikeras med ordet ”ibidem”, och några tomma fält.

94 Vad gäller handlingen LIBE-2013-0091-03 framgår det av en läsning av den fjärde kolumnen att inte heller denna innehåller några känsliga uppgifter, utan ett begränsat antal allmänna föreskrifter samt flera tillkännagivanden såsom ”parlamentet uppmanas att ompröva denna ändring”, ”dessa ändringar kan övervägas” eller ”parlamentets ändringsförslag skulle kunna tas upp i ett skäl”, samt att även denna innehåller flera tomma fält.

95 Dessutom förefaller de uppgifter som anges i den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna, under de omständigheter som är i fråga i förevarande fall, inte i sig var mer ”känsliga” än de uppgifter som förekommer i de tre första kolumnerna, som sökanden beviljades tillgång till i det angripna beslutet.

96 Tribunalen framhåller slutligen att det i artikel 9 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att ett särskilt förfarande ska tillämpas när den handling som någon begär tillgång till kan betraktas som en ”känslig handling” (dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 78), vilket parlamentet emellertid inte har gjort i förevarande fall.

97 Även om innehållet i den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna rör frågor av en viss tyngd, och förvisso är både politiskt och juridiskt komplicerade, är uppgifterna följaktligen inte särskilt känsliga i den meningen att ett grundläggande intresse för Europeiska unionen eller medlemsstaterna skulle undergrävas om de offentliggjordes (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 78).

98 Vad gäller de allmänna överväganden som anförts i det angripna beslutet och påståendet att tillgång till den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna under pågående trepartsmöten skulle öka pressen på föredraganden, skuggföredraganden och de politiska grupperna, framhåller tribunalen för det första att i ett system som grundas på principen om demokratisk legitimitet måste allmänheten kunna ställa medlagstiftarna till svars för deras handlande. Medborgarnas utövande av sina demokratiska rättigheter förutsätter att de har möjlighet att i detalj följa beslutsförfarandet inom de institutioner som deltar i lagstiftningsprocessen och att de har tillgång till all relevant information (dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 69). I artikel 10.3 FEU anges dessutom att varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv och att besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Tillkännagivandet av allmänhetens inställning till ett visst preliminärt lagstiftningsförslag eller en viss preliminär lagstiftningsöverenskommelse som ingåtts vid ett trepartsmöte och återges i den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötet utgör således en integrerad del av unionsmedborgarnas utövande av sina demokratiska rättigheter, särskilt eftersom, såsom påpekats i punkt 72 ovan, medlagstiftarna i allmänhet antar sådana överenskommelser utan några större ändringar.

99 Även om det i rättspraxis medges att risken för yttre påtryckningar kan utgöra ett legitimt skäl för att begränsa tillgången till handlingar i samband med beslutsförfarandet, måste det med säkerhet slås fast att sådana påtryckningar verkligen förekommer, och styrkas att det finns en rimligt förutsägbar risk för att det beslut som ska fattas väsentligt kan påverkas av dessa yttre påtryckningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2008, Muñiz/kommissionen, T-144/05, ej publicerad, EU:T:2008:596, punkt 86). Handlingarna i målet innehåller dock inget som tyder på att ett offentliggörande av den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna verkligen skulle innebära en sådan risk för yttre påverkan. Det finns följaktligen ingenting i handlingarna i målet vid tribunalen som tyder på att parlamentet, i det aktuella lagstiftningsförfarandet, rimligen kunde ha förväntat sig en

starkare reaktion än den reaktion som varje medlem av en lagstiftande församling som lägger fram ett förslag till ändring av lagstiftningen kan förvänta sig från allmänheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 74).

100 Vad gäller den omständigheten att uppgifterna i den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötena är preliminära, eftersom innehållet kan ändras beroende på hur arbetet vid mötet fortskrider, påpekar tribunalen för det andra att uppgifternas preliminära karaktär inte i sig räcker som grund för att tillämpa undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. I denna bestämmelse görs nämligen ingen skillnad beroende på hur långt diskussionerna framskridit. Bestämmelsen avser rent allmänt handlingar som gäller en fråga där institutionen ”inte fattat något beslut”, i motsats till artikel 4.3 andra stycket som behandlar det fall då den berörda institutionen fattat ett beslut. Att de pågående diskussionerna i förevarande fall befinner sig i ett inledande skede och att förslagen ännu inte lett till samstämmighet eller till en kompromiss inom rådet innebär inte att det styrkts att beslutsförfarandet allvarligt undergrävts (dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 76).

101 Det är i detta avseende utan betydelse huruvida de aktuella handlingarna har upprättats eller erhållits i ett tidigt, framskridet eller avslutande skede av beslutsprocessen. Huruvida detta skedde i ett formellt eller informellt sammanhang saknar också betydelse för tolkningen av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/rådet, T-710/14, EU:T:2016:494, punkt 48).

102 Tribunalen har för övrigt redan haft tillfälle att påpeka att ett förslag till sin natur är sådant att det läggs fram för att diskuteras. Syftet är inte att det ska förbli oförändrat efter diskussionen. Den allmänna opinionen är fullt införstådd med att den som lägger fram ett förslag senare kan komma att ändra dess innehåll (dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 69). Av exakt samma skäl är den som ansöker om tillgång till handlingar från ett pågående trepartsmöte fullt medveten om informationens preliminära karaktär. Vederbörande är även fullt införstådd med att så länge diskussionerna vid trepartsmötet pågår, och fram till dess att en överenskommelse om hela texten har nåtts, kan de uppgifter som anges i den fjärde kolumnen komma att ändras, i enlighet med principen om ”ingenting är överenskommet förrän allting är överenskommet”.

103 Vad gäller grunden om eventuellt minskat förtroende mellan unionsinstitutionerna och försämrat samarbete dem emellan, och framför allt med rådets ordförandeskap, erinrar tribunalen för det tredje om att unionsinstitutionerna är skyldiga att iaktta artikel 13.2 andra meningen FEU, som har följande lydelse: ”Institutionerna ska samarbeta lojalt med varandra” (dom av den 16 juli 2015, kommissionen/rådet, C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 64). Detta samarbete är särskilt viktigt för unionens lagstiftande verksamhet, som kräver ett nära samarbete mellan de berörda institutionerna. När ansvaret för att genomföra unionens lagstiftningsförfarande tillkommer flera institutioner är dessa därför, i enlighet med den skyldighet till lojalt samarbete som anges i artikel 4.3 första stycket FEU, skyldiga att agera och samarbeta på ett sådant sätt att förfarandet kan tillämpas verkningsfullt, vilket innebär att varje försämring av förtroendet som institutionerna gör sig skyldiga till innebär en underlåtenhet att fullgöra denna skyldighet.

104 Det ska påpekas att det just är med stöd av principen om lojalt samarbete som parlamentet i förevarande fall, såsom det förklarade vid förhandlingen, samrådde med rådet och kommissionen innan det antog det omtvistade beslutet. Parlamentet har dock inte lagt fram några konkreta bevis till stöd för den ovan i punkt 103 nämnda principen. Avsaknaden av konkreta bevis för att tillgång till den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna, i det aktuella lagstiftningsförfarandet, skulle undergräva det lojala samarbete som de berörda institutionerna är skyldiga att medverka till tyder på att den påstådda risken är hypotetisk. Eftersom institutionerna under trepartsmötena ger uttryck för sin respektive ståndpunkt avseende ett visst lagstiftningsförslag, och godtar att denna kan komma att

ändras över tid, kan den omständigheten att dessa delar senare, på begäran, lämnas ut, dessutom inte i sig utgöra ett hinder för det lojala samarbete som medlemsstaterna enligt artikel 13 FEU är skyldiga att medverka till.

105 Tribunalen framhåller för det fjärde, vad gäller det behov av en plats för eftertanke (*space to think*) som lyfts fram av parlamentet, rådet och kommissionen i förevarande mål, att trepartsmötena, som nämnts i punkt 75 ovan, utgör en del av lagstiftningsförfarandet och är enligt parlamentet ”en viktig fas i lagstiftningsförfarandet och inte en fristående del som kräver skydd av handlingsfriheten på beredningsstadiet” (parlamentets resolution av den 14 september 2011 om allmänhetens tillgång till handlingar, punkt 29).

106 Såsom parlamentet påpekade vid förhandlingen kan det innan kompromisstexten förs in i den fjärde kolumnen i tabellerna från trepartsmötena föras diskussioner under de möten med de olika aktörerna som hålls för att utarbeta dessa texter, så att möjligheten till ett fritt meningsutbyte inte påverkas, framför allt eftersom, såsom påpekats i punkt 86 ovan, förevarande tvist inte rör frågan om direkt tillgång till arbetet under trepartsmötena, utan endast tillgång till de handlingar som har utarbetats inom ramen för trepartsmötena, och detta efter en särskild begäran.

107 Tribunalen påpekar för det femte – vad gäller grunden att avslaget på ansökan om tillgång till handlingarna är av tillfällig karaktär, på grund av att fullständig tillgång till handlingarna från trepartsmötena, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan beviljas efter det att trepartsmötet avslutats – att arbetet under trepartsmötena kan pågå under lång tid. Sökanden uppgav vid förhandlingen, utan att bli motsagd, att tidsåtgången i genomsnitt var sju till tolv månader. Vad som avhandlats vid trepartsmötena kan alltså hållas hemligt för allmänheten under en betydande tidsperiod. Dessutom är det svårt att fastställa hur lång tid detta arbete tar eftersom det varierar från ett lagstiftningsförfarande till ett annat.

108 Dessutom kan det protokoll som parlamentets förhandlingsgrupp i trepartsmötena är skyldig att upprätta vid följande sammanträde i det ansvariga parlamentsutskottet, i enlighet med andra stycket i artikel 73.4 i parlamentets arbetsordning, inte avhjälpa bristen på insyn i trepartsmötena under denna tidsperiod. Som svar på åtgärderna för processledning har parlamentet nämligen förklarat att detta protokoll har kännetecknats av stor flexibilitet i sin ”form” och att ”[det] inte [finns] någon enhetlig praxis vad gäller formen och offentliggörandet av protokollen mellan de olika parlamentsutskotten”. Protokollen kan således lämnas i form av ett meddelande från det berörda utskottets ordförande eller föredragande till samtliga utskottsledamöter eller endast till samordnarnas sammanträde, som i allmänhet hålls bakom stängda dörrar, eller som ett muntlig meddelande, eller till och med som en kort notis i utskottets nyhetsbrev. Avsaknaden av detaljerade och enhetliga protokoll och de olika metoderna för att offentliggöra dessa kan därför inte avhjälpa bristen på insyn i de pågående trepartsförhandlingarna.

109 Som påpekats i punkt 70 ovan utgör slutligen trepartsmöten ett avgörande skede av lagstiftningsförfarandet, eftersom medlagstiftarna ofta antar den överenskomna texten utan några större ändringar (se punkt 72 ovan). Avslag på en ansökan om tillgång till de omtvistade handlingarna kan därför inte grundas på avslagets tillfälliga karaktär, utan undantag och utan åtskillnad. Om en sådan allmän grund skulle kunna tillämpas på alla trepartsmöten skulle detta i praktiken få samma effekt som en allmän presumtion för att vägra tillgång, en möjlighet som dock redan har avvisats (se punkterna 76–84 ovan).

110 Tribunalen konstaterar för övrigt att parlamentet i sin resolution av den 11 mars 2014 om allmänhetens tillgång till handlingar uppmanade, kommissionen, rådet och sig självt att ”säkra större insyn i de informella trepartsmötena genom att hålla dessa möten offentligt och genom att offentliggöra dokumentation – däribland kalendrar, dagordningar, mötesprotokoll, granskade

dokument, ändringsförslag, fattade beslut, information om delegationer från medlemsstaterna samt deras ståndpunkter och protokoll – i ett standardiserat och lättillgängligt format på nätet, automatiskt och utan att det påverkar undantagen i artikel 4.1 i förordning … nr 1049/2001”.

111 Mot bakgrund av ovanstående visar ingen av de grunder som parlamentet har anfört, betraktade var för sig eller sammantagna, att det fanns en rimligt förutsebar och inte rent hypotetisk risk för att fullständig tillgång till de omtvistade handlingarna konkret och faktiskt kunde ha undergrävt den aktuella beslutsprocessen, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

112 Samtidigt är det dock viktigt att understryka att inte heller sökandens påstående att parlamentet inte har något utrymme för skönsmässig bedömning för att vägra tillgång till handlingar som utarbetats inom ramen för pågående trepartsmöten kan godtas. Detta skulle vara detsamma som att göra det omöjligt för institutionerna att vägra tillgång till handlingar med stöd av det undantag som anges i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, trots att lagstiftningsprocessen inte har uteslutits från tillämpningsområdet för undantaget. I vederbörligen motiverade fall får institutionerna därför, med stöd av denna bestämmelse, vägra tillgång till vissa handlingar av lagstiftningskaraktär.

113 Det framgår av det ovan anförda att parlamentet har åsidosatt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 genom att i det angripna beslutet, under förfarandets gång, vägra tillgång till den fjärde kolumnen i de omtvistade handlingarna på grund av att detta allvarligt skulle undergräva parlamentets beslutsförfarande.

114 Det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras. Det saknas härvid anledning att pröva om det föreligger ett övervägande allmänintresse av att dessa uppgifter lämnas ut. På samma sätt saknas det anledning att pröva den andra grunden avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 85).

Rättegångskostnader

115 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att parlamentet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom parlamentet har tappat målet ska det, förutom att bära sina egna rättegångskostnader, även ersätta sökandens rättegångskostander i enlighet med vad denne har yrkat.

116 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Rådet och kommissionen ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Europaparlamentets beslut A(2015) 4931 av den 8 juli 2015 ogiltigförklaras i den del Emilio De Capitani inte beviljades fullständig tillgång till handlingarna LIBE-2013-0091-02 och LIBE-2013-0091-03.

2) Parlamentet ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Emilio De Capitanis rättegångskostnader.

3) Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Marcoulli Kornezov

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 mars 2018.

Underskrifter