ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
19 de Julho de 1999 *

No processo T-14/98,

Heidi Hautala, membro do Parlamento Europeu, residente em Helsínquia, representada pelos advogados Onno W. Brouwer e Thomas Janssens, do foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Marc Loesch, 11, rue Goethe,

recorrente,

apoiada por

República da Finlândia, representada por Holger Rotkirch, chefe do Serviço dos Assuntos Jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Tuula Pynnä, consultora jurídica no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Finlândia, 2, rue Heinrich Heine

e

Reino da Suécia, representado por Lotty Nordling, directora-geral dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Karin Kussak, Kristina Svahn Starrsjö e Anders Kruse, consultores jurídicos no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Suécia, 2, rue Heinrich Heine

intervenientes,

* Língua do processo: inglês.

contra

Conselho da União Europeia, representado por Jill Aussant, Giorgio Maganza e Martin Bauer, respectivamente, directora no Serviço Jurídico e consultores jurídicos, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbilli, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos, Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por

República Francesa, representada por Kareen Rispal-Bellanger, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Denys Wibaux, secretário dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 8 B, boulevard Joseph II,

interveniente,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão do Conselho de 4 de Novembro de 1997, que recusou à recorrente o acesso a um documento,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, J. Pirrung e M. Vilaras, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 4 de Março de 1999,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 A Acta Final do Tratado da União Europeia, assinada em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, contém uma declaração (n.° 17) relativa ao direito de acesso à informação (a seguir «declaração n.° 17») assim redigida:

«A Conferência considera que a transparência do processo decisório reforça o carácter democrático das instituições e a confiança do público na administração. Por conseguinte, a Conferência recomenda que a Comissão apresente ao Conselho, o mais tardar até 1993, um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as instituições.»

2 No encerramento do Conselho Europeu de Birmingham, em 16 de Outubro de 1992, os chefes de Estado e de Governo fizeram uma declaração intitulada «Uma Comunidade próxima dos seus cidadãos» (Bol. CE 10-1992, p. 9), na qual sublinharam a necessidade de tornar a Comunidade mais aberta. Este compromisso foi reafirmado por ocasião do Conselho Europeu de Edimburgo, em 12 de Dezembro de 1992 (Bol. CE 12-1992, p. 7).

3 Em 5 de Maio de 1993, a Comissão dirigiu ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité Económico e Social a comunicação 93/C 156/05 relativa ao acesso do público aos documentos das instituições (JO C 156, p. 5). Esta continha os resultados de uma análise comparativa sobre o acesso do público aos documentos nos diferentes Estados-Membros assim como em determinados países terceiros e concluía declarando que se afigurava indicado promover um melhor acesso aos documentos a nível comunitário.

4 Em 2 de Junho de 1993, a Comissão adoptou a comunicação 93/C 166/04 relativa à transparência na Comunidade (JO C 166, p. 4), na qual estão expostos os princípios de base que regulam o acesso aos documentos.

5 No Conselho Europeu de Copenhaga, em 22 de Junho de 1993, o Conselho e a Comissão foram convidados «a prosseguir os seus trabalhos com base no princípio segundo o qual os cidadãos devem ter o acesso mais completo possível à informação» (Bol CE 6-1993, p. 16, ponto I.22).

6 No quadro destas etapas preliminares destinadas a pôr em prática o princípio da transparência, o Conselho e a Comissão aprovaram, em 6 de Dezembro de 1993, um código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão (JO L 340, p. 41, a seguir «código de conduta»), cujo objectivo era estabelecer os princípios que regulam o acesso aos documentos destas instituições.

7 O código de conduta enuncia o princípio geral seguinte:

«O público terá o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão e do Conselho.»

8 O termo «documento» é aí definido como «todo o documento escrito, seja qual for o suporte, que contenha dados na posse do Conselho ou da Comissão».

9 As circunstâncias que podem ser invocadas por uma instituição para justificar a recusa dum pedido de acesso a documentos estão enumeradas no código de conduta nos seguintes termos:

«As instituições recusam o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar:

— a protecção do interesse público (segurança pública, relações internacionais, estabilidade monetária, processos judiciais, inspecções e inquéritos),

— ...

As instituições podem igualmente recusar o acesso a um documento para salvaguardar o interesse da instituição no que respeita ao sigilo das suas deliberações.»

10 Além disso o código de conduta dispõe o seguinte:

«A Comissão e o Conselho tomarão, cada um pelo que lhe diga respeito, as medidas necessárias para aplicar estes princípios antes de 1 de Janeiro de 1994.»

11 Para garantir a execução deste compromisso, o Conselho adoptou, em 20 de Dezembro de 1993, a Decisão 93/731/CE, relativa ao acesso do público aos documentos do Conselho (JO L 340, p. 43, a seguir «Decisão 93/731»).

12 O artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731 dispõe:

«O acesso a um documento do Conselho não poderá ser autorizado nos casos em que a sua divulgação possa prejudicar:

— a protecção do interesse público (segurança pública, relações internacionais, estabilidade monetária, processos judiciais, inspecções e inquéritos),

— ...»

Factos na origem do litígio

13 A recorrente é membro do Parlamento Europeu.

14 Em 14 de Novembro de 1996, colocou uma questão escrita ao Conselho (questão escrita P-3219/96, JO 1997, C 186, p. 48) com vista a obter esclarecimentos quanto aos oito critérios de exportação de armas definidos pelos Conselhos Europeus do Luxemburgo, em Junho de 1991, e de Lisboa, em Junho de 1992. Suscitou em especial as questões seguintes:

«Que medidas tenciona o Conselho tomar para pôr termo à violação dos direitos humanos apoiada pela exportação de armas por parte dos Estados-Membros? Por que razão permanecem secretas as instruções apresentadas ao Comité Político pelo Grupo de Trabalho do Conselho sobre Exportação de Armas Convencionais, com vista à definição dos critérios?»

15 O Conselho respondeu, em 10 de Março de 1997, indicando, nomeadamente:

«Um dos oito critérios refere-se ao respeito pelos Direitos do Homem no país do destino final, questão essa que preocupa todos os Estados-Membros. Os contactos entre os Estados-Membros sobre esta questão e outros aspectos da política de exportação de armas realizam-se no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), no Grupo 'Exportações de Armas Convencionais', o qual foi encarregado de dar atenção especial à implementação dos oito critérios, a fim de se chegar a uma interpretação comum.

Na sua reunião de 14 e 15 de Novembro de 1996, o Comité Político aprovou um relatório do Grupo 'Exportações de Armas Convencionais', a fim de reforçar mais ainda a implementação coerente dos critérios comuns. O Comité Político

decidiu igualmente que o Grupo deveria continuar a acompanhar atentamente esta questão.

Todavia, as decisões efectivas sobre a concessão de licenças de exportação continuam a ser questões do âmbito das autoridades nacionais. O Conselho não pode, por conseguinte, emitir comentários sobre as autorizações de exportação individuais ou políticas nacionais de informação do público neste domínio.»

16 Por carta de 17 de Junho de 1997, dirigida ao secretário-geral do Conselho, a recorrente pediu que lhe fosse enviado o relatório mencionado na resposta do Conselho (a seguir «relatório controvertido»).

17 O relatório controvertido foi aprovado pelo Comité político mas nunca o foi pelo Conselho. Foi elaborado no quadro do sistema essencial de correspondência europeia «COREU» — sistema adoptado no quadro da PESC em aplicação das disposições do título V do Tratado da União Europeia pelos Estados-Membros e pela Comissão em 1995 — que não foi objecto de difusão pelos canais habituais de distribuição dos documentos do Conselho. Na prática do Conselho, a rede COREU está reservada às questões abrangidas pelo referido título V. A difusão de documentos transmitidos através da rede COREU é limitada a um número restrito de destinatários autorizados nos Estados-Membros, à Comissão e ao Secretariado Geral do Conselho.

18 Por carta de 25 de Julho de 1997, o Secretariado-Geral do Conselho recusou o acesso ao relatório controvertido, nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão 93/731, salientando que o mesmo continha «informações extremamente sensíveis cuja divulgação seria lesiva do interesse público no domínio da segurança pública».

19 Por carta de 1 de Setembro de 1997, a recorrente apresentou um pedido de confirmação, em conformidade com o artigo 7.°, n.° 1, da Decisão 93/731.

20 O pedido de confirmação foi tratado pelo grupo «informação» do Comité dos representantes permanentes na sua reunião de 24 de Outubro de 1997 e pelos membros do Conselho na sessão de 3 de Novembro de 1997 no termo da qual a maioria simples exigida considerou que se devia responder negativamente. Quatro delegações eram favoráveis à sua divulgação.

21 Por carta de 4 de Novembro de 1997 (a seguir «decisão impugnada»), o Conselho indeferiu o pedido de confirmação nos termos seguintes:

«Dou seguimento à carta de V. Exa. de 1 de Setembro de 1997 na qual formula, nos termos do artigo 7.°, n.° 1, da Decisão 93/731/CE, um pedido de confirmação com vista a obter o acesso ao relatório [controvertido...].

O pedido de V. Exa. foi reconsiderado pelo Conselho com base numa análise deste documento.

O Conselho concluiu que a divulgação do relatório [controvertido...] poderia ser lesivo das relações da União Europeia com países terceiros.

Deve, portanto, ser recusado o acesso a este documento nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão 93/731/CE, a fim de proteger o interesse público no domínio das relações internacionais.»

22 O relatório controvertido levou o Conselho a adoptar, em 8 de Junho de 1998, um código de conduta para as exportações de armas. Este último foi objecto de publicação.

Tramitação processual e pedidos das partes

23 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 13 de Janeiro de 1998, a recorrente interpôs o presente recurso.

24 Por telecópia recebida na Secretaria em 7 de Maio de 1998, a recorrente informou que renunciava à apresentação da réplica.

25 Por requerimento apresentado na Secretaria em 5 de Junho de 1998, a República Francesa pediu para intervir em apoio das conclusões do Conselho.

26 Por requerimentos apresentados na Secretaria em 15 de Junho de 1998, a República da Finlândia e o Reino da Suécia pediram para intervir em apoio do pedido da recorrente.

27 Por despacho de 6 de Julho de 1998, o presidente da Primeira Secção do Tribunal de Primeira Instância admitiu os pedidos de intervenção.

28 A República Francesa, o Reino da Suécia e a República da Finlândia apresentaram na Secretaria do Tribunal as suas alegações de intervenção, respectivamente, em 19 de Agosto, 15 e 16 de Setembro de 1998.

29 Por articulados apresentados na Secretaria em 18 de Novembro de 1998, as partes principais apresentaram observações quanto aos articulados de intervenção.

30 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo sem medidas de instrução prévias.

31 A audiência teve lugar em 4 de Março de 1999. Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal.

32 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar o Conselho nas despesas, incluindo as de eventuais intervenientes.

33 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

34 A República da Finlândia e o Reino da Suécia, intervenientes, concluem pedindo que o Tribunal se digne anular a decisão impugnada.

35 A República Francesa, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto à competência do Tribunal

Argumentos das partes

36 O Conselho alega que no presente processo se colocam as mesmas questões contra a competência do Tribunal que no processo que deu lugar ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Junho de 1998, Svenska Journalistförbundet/Conselho (T-174/95, Colect., p. II-2289, a seguir «acórdão Journalistförbundet»). Com efeito, o relatório controvertido trata exclusivamente questões abrangidas pelo título V do Tratado da União Europeia, cujas disposições estão expressamente subtraídas à competência do Tribunal de Justiça pelo artigo L do referido Tratado (que passou, após alteração, a artigo 46.° UE). Todavia, na audiência, o Conselho sublinhou que não suscita essa questão de falta de pressupostos processuais, ficando a aguardar que o Tribunal examine a questão da sua competência no caso presente.

37 O Governo francês refere que o recurso não está abrangido pela competência do Tribunal de Primeira Instância. Por força do artigo L do Tratado da União Europeia, considera que embora o Conselho decidisse aplicar a Decisão 93/731 aos documentos abrangidos pelo título V, as suas decisões relativas ao acesso a tais documentos permanecem inseridas no título V e, como tais, não são susceptíveis de recurso com base no artigo 173.° do Tratado CE (que passou, após alteração a artigo 230.° CE).

38 A recorrente sustenta que o Tribunal é competente para decidir sobre o recurso interposto de uma decisão relativa ao acesso a um documento adoptado com base no título V do Tratado da União Europeia.

39 Os Governos finlandês e sueco apoiam a argumentação da recorrente.

Apreciação do Tribunal

40 Importa, a título liminar, recordar que nos termos do artigo 113.° do Regulamento de Processo, o Tribunal de Primeira Instância pode, a todo o tempo e oficiosamente, verificar se estão preenchidos os pressupostos processuais.

41 O facto de o relatório controvertido se inserir no título V do Tratado da União Europeia não tem influência sobre a competência do Tribunal. No seu acórdão Journalistförbundet (n.^{os} 81 e 82), o Tribunal de Primeira Instância já declarou que a Decisão 93/731 é aplicável a qualquer documento do Conselho, independentemente do seu conteúdo. Declarou também que, em conformidade com o artigo J. 11, n.° 1, do Tratado da União Europeia (os artigos J. a J. 11 do Tratado da União Europeia foram substituídos pelos artigos 11.° UE a 28.° UE), os actos adoptados em aplicação do artigo 151.°, n.° 3, do Tratado CE (que

passou, após alteração, a artigo 207.°, n.° 3, CE), que constitui a base jurídica da Decisão 93/731, são aplicáveis às disposições relativas aos domínios a que se refere o título V do referido Tratado.

42 Assim, em conformidade com a solução adoptada no acórdão Journalistförbundet (n.° 85), na ausência de disposições contrárias, os documentos incluídos no título V do Tratado da União Europeia estão abrangidos pela Decisão 93/731. A circunstância de o Tribunal de Primeira Instância, por força do artigo L do Tratado da União Europeia, não ser competente para apreciar a legalidade dos actos incluídos no título V do referido Tratado não constitui assim obstáculo à sua competência para se pronunciar em matéria de acesso do público aos referidos actos.

Quanto ao mérito

43 A recorrente invoca três fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro fundamento consiste na violação do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão 93/731. O segundo consiste em violação do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE). O terceiro consiste em violação do princípio fundamental de direito comunitário segundo o qual deve ser permitido aos cidadãos da União Europeia o acesso mais amplo e mais completo possível aos documentos das instituições comunitárias, assim como do princípio da protecção da confiança legítima.

44 O Governo sueco interveio em apoio dos dois primeiros fundamentos. O Governo finlandês apenas interveio em apoio do segundo fundamento. O Governo francês, por seu turno, interveio em apoio do Conselho para contestar os dois primeiros fundamentos da recorrente.

Quanto ao primeiro fundamento que consiste em violação do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731

Argumentos das partes

45 A recorrente alega, em primeiro lugar, que o Conselho fez uma interpretação e uma aplicação demasiado amplas e, por esse facto, ilegais da excepção fundada na protecção do interesse público em matéria de relações internacionais.

46 Remetendo para o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão (T-105/95, Colect., p. II-313), a recorrente sustenta que deve ser garantido o acesso mais amplo possível aos documentos. A excepção fundada na protecção das relações internacionais deverá ser interpretada e aplicada restritivamente [acórdãos do Tribunal de Primeira Instância, de 6 de Fevereiro de 1998, Interporc/Comissão, T-124/96, Colect., p. II-231, de 19 de Março de 1998, Van de Wal/Comissão, T-83/96, Colect., p. II-545, actualmente objecto de recurso para o Tribunal de Justiça (processo C-189/98 P), e Journalistförbundet].

47 O Conselho não apreciou de modo algum, de forma concreta, ou pelo menos adequada, a influência que o acesso ao relatório controvertido poderia ter sobre o interesse público em geral e sobre as relações internacionais em particular. Na opinião da recorrente, o tratamento pelo Conselho do pedido de confirmação demonstra igualmente que a decisão impugnada foi tomada sem que tenha havido verdadeira discussão e análise.

48 Em segundo lugar, a recorrente contesta que a divulgação do relatório controvertido possa ser lesiva do interesse público em matéria de relações internacionais. Este relatório, com efeito, apenas diz respeito à aplicação e interpretação dos critérios publicamente conhecidos que regulam as exportações de armas.

49 Em terceiro lugar, a recorrente alega que o Conselho violou as disposições do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão 93/731 ao recusar o acesso às passagens do relatório controvertido que não estão abrangidas pela excepção fundada na protecção do interesse público.

50 O Governo sueco sustenta que compete ao Conselho, em cada caso específico, examinar se um documento contém informações que, se fossem divulgadas, seriam susceptíveis de ser lesivas da protecção do interesse público. Só se o exame em questão revelar que tal é o caso é que o Conselho está obrigado a recusar o acesso às informações em conformidade com o artigo 4.°, n.° 1 (acórdão Journalistförbundet, n.° 112).

51 Ora, no caso em apreço, nem o grupo «informação» nem o Conselho examinaram o pedido de confirmação em conformidade com estes princípios.

52 Alega, seguidamente, que uma interpretação do regime de excepção, enunciado no referido artigo 4.°, n.° 1, no sentido de que basta que uma parte do documento solicitado possa prejudicar as relações internacionais para que as outras partes do documento, das quais se assim não fosse o público teria podido tomar conhecimento, não possam ser divulgadas, excede o que é necessário para proteger o interesse público [v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 1998, Mecklenburg, (C-321/96, Colect., p. I-3809, n.° 25), relativo à interpretação de determinadas excepções à Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (JO L 158, p. 56)]. O artigo 3.°, n.° 2, último parágrafo, desta última directiva prevê aliás que as informações na posse de autoridades públicas sejam objecto de uma comunicação parcial sempre que for possível dela retirar as passagens confidenciais.

53 Neste contexto, o Governo sueco afirma que o Conselho já permitiu o acesso parcial a um documento (v. o relatório do secretário-geral sobre a aplicação da Decisão 93/731 durante os anos de 1994 e 1995, documento 8330/96, p. 12).

54 Finalmente, quanto ao argumento do Conselho segundo o qual a expressão «acesso aos documentos» utilizada na Decisão 93/731, o impede de permitir um acesso parcial a um documento solicitado, o Governo sueco replica que não é a norma de base contida no artigo 1.° da referida decisão que deve ser interpretada de forma estrita, mas sim a excepção que figura no artigo 4.°, n.° 1.

55 O Conselho sustenta que, por força do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão 93/731, tem a obrigação de recusar o acesso aos documentos cuja divulgação poderia prejudicar, designadamente, a protecção do interesse público, manifestamente em causa quando estão em jogo a segurança pública, as relações internacionais, a estabilidade monetária, os processos judiciais e as actividades de inspecção e de inquérito.

56 Afirma que, contrariamente à alegação da recorrente, procedeu a uma avaliação concreta e adequada das implicações do seu pedido e que este foi tratado com uma atenção particular.

57 Sublinha que a avaliação do prejuízo susceptível de ser criado ao interesse público pela divulgação dos seus documentos compete à sua apreciação soberana à qual o Tribunal de Primeira Instância não pode substituir a sua própria apreciação.

58 Alega seguidamente que decidiu após um debate aprofundado não permitir a comunicação parcial dos seus documentos. Segundo o Conselho, a Decisão 93/731 prevê simplesmente que o público tem acesso aos «documentos» do Conselho. O Conselho deve, portanto, examinar os pedidos de acesso em função dos seus documentos no seu estado original, sem ser obrigado a adaptá-los a fim de permitir a sua divulgação. Além disso, a supressão de determinadas passagens teria como consequência que um requerente não receberia um documento autêntico, mas informações parcelares, o que iria contra o objectivo de transparência prosseguido pela Decisão 93/731.

59 Na audiência, o Conselho confirmou ter adoptado esta posição embora a Decisão 93/731 não proíba expressamente uma comunicação parcial. O exemplo invocado pelo Governo sueco (v. ponto 53, *supra*) apenas constitui, aliás, um caso isolado. A posição adoptada pelo secretário-geral neste caso nunca foi seguida a nível do Conselho.

60 Segundo o Conselho, não se pode excluir, contrariamente à opinião do Governo sueco, que determinadas categorias de documentos impliquem necessariamente, pela sua própria natureza, que a sua divulgação possa prejudicar o interesse público (v., neste sentido, despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância, de 3 de Março de 1998, Norup Carlsen e o./Conselho, T-610/97 R, Colect., p. II-485, n.^{os} 46 e 47). Tal é nomeadamente o caso de documentos elaborados no quadro do sistema COREU. Com efeito, estes documentos são por natureza instrumentos de trabalho internos cuja divulgação poderá comprometer o bom funcionamento da PESC. Todavia, o Conselho sublinhou que não foi só pelo facto de o relatório ter transitado pelo sistema COREU que a decisão foi tomada, pois procedeu a um exame do conteúdo desse relatório.

61 Neste contexto, a referência feita pelo Governo sueco ao processo que deu lugar ao acórdão Journalistförbundet (n.° 112) não é pertinente no caso em apreço. Com efeito, no referido processo o Conselho recusou o acesso a dezasseis documentos diferentes, sem precisar relativamente a cada um destes que fundamentava a sua decisão na excepção imperativa fundada na protecção do interesse público (segurança pública, etc.) ou na excepção facultativa fundada na confidencialidade das suas deliberações.

62 O Governo francês alega que o Conselho fez uma aplicação correcta do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão 93/731, tal como foi interpretada pelo Tribunal de Primeira Instância no seu acórdão de 19 de Outubro de 1995, Carvel e Guardian Newspapers/Conselho (T-194/94, Colect., p. II-2765).

63 No que se refere à comunicação parcial do documento solicitado, acrescenta que o método praticado em determinados Estados-Membros, que consiste em suprimir determinadas passagens consideradas confidenciais quando o acesso a

um documento é permitido, não pode ser aplicado de forma satisfatória em matéria de acesso aos documentos das instituições comunitárias. Aliás, tal método não seria conforme com as disposições da Decisão 93/731.

64 Finalmente, o Governo francês sustenta que o procedimento seguido para efeitos da adopção da decisão impugnada é legal.

Apreciação do Tribunal

65 Importa examinar sucessivamente os três argumentos invocados pela recorrente em apoio do seu primeiro fundamento. Assim, há que determinar em primeiro lugar se o pedido de confirmação foi objecto dum exame adequado por parte do Conselho, em segundo lugar, se o acesso ao relatório controvertido podia ser recusado com fundamento no interesse público em matéria de relações internacionais e, em terceiro lugar, se o Conselho era obrigado a considerar se lhe era possível permitir o acesso parcial autorizando a divulgação de passagens do documento que não estão abrangidas pela excepção fundada na protecção do interesse público.

66 Quanto ao primeiro argumento, não é contestado que o Conselho procedeu a um determinado exame do pedido. Todavia, a recorrente e o Governo sueco sustentam que este exame é insuficiente face ao que exige o tratamento de um pedido de confirmação e a aplicação do artigo 4.° da Decisão 93/731.

67 O exame de um pedido de confirmação tem por finalidade permitir ao Conselho determinar se a divulgação do documento solicitado cai sob a alçada de uma das excepções previstas no artigo 4.° da Decisão 93/731 e, portanto, se o princípio geral segundo o qual o público tem acesso aos documentos do Conselho deve ser

afastado. Assim, resulta da economia da Decisão 93/731 que a decisão de indeferir um pedido de confirmação deve ser tomada com base num verdadeiro exame das circunstâncias próprias do caso concreto.

68 Neste contexto, importa recordar, como foi referido no n.º 20, *supra*, que o pedido de confirmação foi tratado pelo grupo «informação» na sua reunião de 24 de Outubro de 1997 e pelos membros do Conselho na sessão de 3 de Novembro de 1997 no termo da qual a maioria simples exigida considerou e votou que se devia responder negativamente. Seguidamente, através da decisão impugnada, o Conselho indeferiu o pedido de confirmação da recorrente invocando a excepção da protecção do interesse público em matéria de relações internacionais.

69 Resulta destes elementos que o pedido de confirmação foi sem dúvida objecto de um exame adequado por parte do Conselho. Em qualquer caso, as simples alegações apresentadas pela recorrente e pelo Governo sueco não bastam, como tais, para demonstrar que este exame fora no caso concreto insuficiente ou inadaptado face aos objectivos acima expostos.

70 Daqui resulta que o primeiro argumento avançado pela recorrente e pelo Governo sueco não merece acolhimento.

71 Quanto ao segundo argumento da recorrente, que tem em vista contestar que o acesso ao relatório controvertido prejudicaria o interesse público em matéria de relações internacionais, importa recordar que o poder de apreciação do Conselho está incluído nas responsabilidades políticas que lhe são conferidas pelas disposições do título V do Tratado da União Europeia. Com efeito, é com base nestas atribuições que o Conselho deve determinar as consequências eventuais de uma divulgação do relatório controvertido sobre as relações internacionais da União Europeia.

72 Nestas circunstâncias, o controlo exercido pelo Tribunal deve limitar-se à verificação do respeito das regras processuais e da fundamentação da decisão impugnada, da exactidão material dos factos e da ausência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder.

73 Como resulta do n.º 17, *supra*, o relatório controvertido foi elaborado no quadro do sistema COREU e, na prática do Conselho, a rede COREU está reservada às questões abrangidas pelo título V do Tratado da União Europeia. Além disso, resulta da resposta do Conselho de 10 de Março de 1997 (v. n.º 15, *supra)* que o relatório controvertido contém nomeadamente trocas de pontos de vista entre os Estados-Membros sobre a questão do respeito dos direitos humanos por parte do país de destino final. Finalmente, como o Conselho observou na sua contestação (n.º 44) o relatório controvertido foi redigido com vista a uso interno e não com vista a ser publicado e contém, portanto, formulações e expressões que correriam o risco de criar tensões com determinados países terceiros.

74 Nestas circunstâncias, nada justifica que seja censurada a apreciação do Conselho. Daqui resulta que o segundo argumento da recorrente não deve ser acolhido.

75 No que se refere ao terceiro argumento, apoiado pelo Governo sueco, segundo o qual o Conselho, com a sua recusa de permitir o acesso às passagens do relatório controvertido que não estão abrangidas pela excepção fundada na protecção do interesse público, violou o artigo 4.º, n.º1, da Decisão 93/731, importa notar que o Conselho considera que o princípio de acesso aos documentos apenas se aplica aos documentos como tais e não aos elementos de informação que neles se encontram.

76 Incumbe assim ao Tribunal verificar se o Conselho estava obrigado a examinar se podia ser permitido um acesso parcial. Sendo esta uma questão de direito, a fiscalização exercida pelo Tribunal não está limitada.

77 Neste contexto, importa recordar que a Decisão 93/731 é uma medida de ordem interna adoptada pelo Conselho com fundamento no artigo 151.°, n.° 3, do Tratado CE. Na ausência de legislação comunitária específica, o Conselho determina as condições em que são tratados os pedidos de acesso aos seus documentos (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Abril de 1996, Países Baixos/Conselho, C-58/94, Colect., p. I-2169, n.os 37 e 38). Assim, se o Conselho o quisesse, poderia decidir permitir o acesso parcial aos seus documentos a título de uma nova política.

78 Ora, a Decisão 93/731 não impõe expressamente ao Conselho que examine se pode ser permitido um acesso parcial aos documentos. Também não proíbe, como o Conselho reconheceu na audiência, expressamente tal possibilidade.

79 Tendo em vista o que precede, deve recordar-se, para efeitos de interpretação do artigo 4.° da Decisão 93/731, a base sobre a qual o Conselho adoptou esta decisão.

80 Importa referir que a declaração n.° 17 recomendava que a Comissão submetesse ao Conselho, o mais tardar em 1993, o relatório sobre as medidas com vista a alargar o acesso do público à informação de que as instituições dispõem. Esse compromisso foi reafirmado quando do Conselho Europeu de Copenhaga em 22 de Junho de 1993 que convidou o Conselho e a Comissão «a prosseguir os seus trabalhos com base no princípio segundo o qual os cidadãos devem ter o acesso mais completo possível à informação».

81 No preâmbulo do código de conduta, o Conselho e a Comissão referem expressamente a declaração n.° 17 e as conclusões do Conselho Europeu de Copenhaga como base da sua iniciativa. O código de conduta enuncia o princípio geral segundo o qual o público terá o mais amplo acesso possível aos documentos.

82 Além disso, o Tribunal de Justiça teve a oportunidade de sublinhar, no seu acórdão Países Baixos/Conselho, já referido (n.° 35), a importância do direito de acesso do público aos documentos na posse das autoridades públicas. O Tribunal de Justiça recordou assim que a declaração n.° 17 liga este direito «ao carácter democrático das instituições». Nas suas conclusões neste processo (Colect., p. 2171, n.° 19), o advogado-geral sublinha, no que se refere ao direito subjectivo à informação, o seguinte:

«A base de semelhante direito deve, antes, ser procurada no princípio democrático, que representa um dos elementos fundadores da construção comunitária e que está agora consagrado no preâmbulo do Tratado de Maastricht e no artigo F [do Tratado da União Europeia (que passou, após alteração, a artigo 6.° UE)] das disposições comuns.»

83 Referindo-se ao acórdão Países Baixos/Conselho, já referido, o Tribunal de Primeira Instância declarou recentemente no acórdão Journalistförbundet (n.° 66) o seguinte:

«A Decisão 93/731 tem como objectivo consagrar o princípio de um acesso tão amplo quanto possível dos cidadãos à informação, a fim de reforçar o carácter democrático das instituições e a confiança do público na administração.»

84 Importa seguidamente recordar que, quando um princípio geral é estabelecido e são previstas excepções a esse princípio, estas últimas devem ser interpretadas e aplicadas restritivamente de modo a não pôr em causa a aplicação do princípio geral (v., neste sentido, acórdãos WWF UK/Comissão, já referido, n.° 56, e Interporc/Comissão, já referido, n.° 49). No caso em apreço, trata-se de interpretar as disposições do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão 93/731, que enumera as excepções ao princípio geral acima referido.

85 Acresce que o princípio da proporcionalidade exige que «as derrogações não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para atingir o fim prosseguido» (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1986, Johnston, C-222/84, Colect., p. 1651, n.° 38). No caso em apreço, o fim prosseguido pelo Conselho ao recusar o acesso ao relatório controvertido é, segundo a fundamentação contida na decisão impugnada, «proteger o interesse público no domínio das relações internacionais». Ora, tal fim pode ser atingido mesmo na hipótese do Conselho se limitar a censurar, após exame, as passagens do relatório controvertido que possam prejudicar as relações internacionais.

86 Neste contexto, o princípio da proporcionalidade permite ao Conselho, em casos particulares em que o volume do documento ou o das passagens a censurar implicam para si uma tarefa administrativa inadequada, ponderar, por um lado, o interesse do acesso do público a essas partes fragmentárias e, por outro lado, a carga de trabalho que daí decorre. O Conselho pode assim, nestes casos particulares, salvaguardar o interesse de uma boa administração.

87 Tendo em conta o que antecede, a interpretação do artigo 4.°, n.° 1, da Decisão 93/731 deve ser feita à luz do princípio do direito à informação e do princípio da proporcionalidade. Daqui resulta que o Conselho é obrigado a examinar se deve ser permitido o acesso parcial aos dados não cobertos pelas excepções.

88 Como resulta do n.° 75, *supra,* o Conselho não procedeu a tal exame, pois considera que o princípio do acesso aos documentos só se aplica aos documentos como tais e não aos elementos de informação que neles se encontram. Por conseguinte, a decisão impugnada está viciada por erro de direito e, portanto, deve ser anulada.

89 Daqui resulta que o Tribunal não tem que se pronunciar sobre os dois outros fundamentos invocados pela recorrente em apoio do seu recurso.

Quanto às despesas

90 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver pedido. Tendo o Conselho ficado vencido e a recorrente requerido a sua condenação há que condená-la nas despesas. Nos termos do artigo 87.°, n.° 4, do referido regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Nestas condições a República da Finlândia, o Reino da Suécia e a República francesa suportarão as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

1) **É anulada a Decisão do Conselho de 4 de Novembro de 1997 que recusa à recorrente o acesso ao relatório do grupo de trabalho «Exportações de armas convencionais.»**

2) **O Conselho é condenado nas despesas.**

3) A República da Finlândia, o Reino da Suécia e a República francesa suportarão as suas despesas.

Vesterdorf Pirrung Vilaras

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Julho de 1999.

O secretário

H. Jung

O presidente

B. Vesterdorf