

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
6 de Dezembro de 2001 \*

No processo C-353/99 P,

**Conselho da União Europeia**, representado por J. Aussant, G. Maganza e M. Bauer, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

apoiado por

**Reino de Espanha**, representado por R. Silva de Lapuerta, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente no presente recurso,

\* Língua do processo: inglês.

que tem por objecto um recurso de anulação do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Primeira Secção) em 19 de Julho de 1999, Hautala/Conselho (T-14/98, Colect., p. II-2489),

sendo as outras partes no processo:

**Heidi Hautala**, membro do Parlamento Europeu, representada por O. W. Brouwer e T. Janssens, advogados, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente em primeira instância,

apoiada por

**Reino da Dinamarca**, representado por J. Molde, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

e por

**Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte**, representado por J. E. Collins, na qualidade de agente, assistido por H. Davies, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes no presente recurso,

**República da Finlândia**, representada inicialmente por H. Rotkirch, e em seguida por T. Pynnä, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

**Reino da Suécia**, representado por A. Kruse, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

e

**República Francesa**,

intervenientes em primeira instância,

**O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,**

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann, F. Macken, N. Colneric e S. von Bahr, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues (relator) e C. W. A. Timmermans, juízes,

advogado-geral: P. Léger,  
secretário: D. Louterman-Hubeau, chefe de divisão,

visto o relatório para audiência,

I - 9596

ouvidas as alegações das partes na audiência de 13 de Março de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Julho de 2001,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Setembro de 1999, o Conselho da União Europeia interpôs, ao abrigo do artigo 49.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, recurso contra o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Julho de 1999, Hautala/Conselho (T-14/98, Colect., p. II-2489, a seguir «acórdão recorrido»), que anulou a decisão do Conselho de 4 de Novembro de 1997 que recusou a H. Hautala acesso ao relatório do grupo de trabalho «Exportações de armas convencionais» (a seguir «decisão impugnada»).
  
- 2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 10 de Fevereiro de 2000, o Reino de Espanha foi admitido como interveniente ao lado do Conselho, ao passo que o Reino da Dinamarca e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foram admitidos como intervenientes ao lado de H. Hautala.

## O enquadramento jurídico

- 3 Relativamente ao enquadramento jurídico, o Tribunal de Primeira Instância entendeu que:

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

[...]’»

### Os factos subjacentes ao litígio

4 Quanto aos factos que motivaram o recurso, o Tribunal de Primeira Instância considerou provado que:

«13 [H. Hautala] 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, [H. Hautala] 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.º, n.º 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, [H. Hautala] apresentou um pedido de confirmação, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 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. E.<sup>xa</sup> de 1 de Setembro de 1997 na qual formula, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da Decisão 93/731/CE, um pedido de confirmação com vista a obter o acesso ao relatório [controvertido...].

O pedido de V. E.<sup>xa</sup> 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.º, n.º 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.»

## O acórdão recorrido

- 5 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 13 de Janeiro de 1998, H. Hautala pediu a anulação da decisão impugnada.
  
- 6 H. Hautala invocou três fundamentos em apoio do seu recurso, consistentes em violação do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731 (primeiro fundamento), em violação do artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE) (segundo fundamento) e em violação do princípio fundamental de direito comunitário segundo o qual os cidadãos da União Europeia devem beneficiar do acesso mais amplo e mais completo possível aos documentos das instituições comunitárias, assim como em violação do princípio da protecção da confiança legítima (terceiro fundamento).
  
- 7 O Tribunal de Primeira Instância começou por reconhecer a sua competência para julgar o recurso. A este propósito, afirmou:  
  
«40 Importa, a título liminar, recordar que nos termos do artigo 113.º 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 [de 17 de Junho de 1988, Svenska Journalistförbundet/Conselho (T-174/95, Colect., p. II-2289)] (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.º 1, do Tratado da União Europeia (os artigos J. a J. 11 do Tratado da União Europeia foram

substituídos pelos artigos 11.º UE a 28.º UE), os actos adoptados em aplicação do artigo 151.º, n.º 3, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 207.º, n.º 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 [Svenska Journalistförbundet/Conselho, já referido] (n.º 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 [(que passou, após alteração, a artigo 46.º UE)], 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.»

8 O Tribunal de Primeira Instância, tendo julgado procedente o primeiro fundamento invocado por H. Hautala, que contestava o facto de o Conselho ter entendido que não estava obrigado a verificar se lhe era possível permitir o acesso parcial, autorizando a divulgação de passagens do relatório em causa que não estavam abrangidas pela excepção fundada na protecção do interesse público, anulou então a decisão impugnada. A este propósito, o Tribunal de Primeira Instância afirmou:

«75 No que se refere ao terceiro argumento [do primeiro fundamento], 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.º 1, 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.º, n.º 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.º da Decisão 93/731, a base sobre a qual o Conselho adoptou esta decisão.
- 80 Importa referir que a declaração n.º 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.º 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.º 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.º 17 liga este direito ‘ao carácter democrático das instituições’. Nas suas conclusões neste processo (Colect., p. 2171, n.º 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.º UE)] das disposições comuns.’

- 83 Referindo-se ao acórdão Países Baixos/Conselho, já referido, o Tribunal de Primeira Instância declarou recentemente no acórdão [Svenska Journalistförbundet, já referido] (n.º 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 exceções 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 [do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997,] WWF UK/Comissão, [T-105/95, Colect., p. II-313], n.º 56, e [de 6 de Fevereiro de 1998,] Interporc/Comissão, [T-124/96, Colect., p. II-231], n.º 49). No caso em apreço, trata-se de interpretar as disposições do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731, que enumera as exceções 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, 222/84, Colect., p. 1651, n.º 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.º, n.º 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 exceções.

- 88 Como resulta do n.º 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 [por H. Hautala] em apoio do seu recurso.»

## O presente recurso

### *Fundamentos e argumentos das partes*

- 9 O Conselho, apoiado pelo Reino de Espanha, pede que o Tribunal de Justiça se digne anular o acórdão recorrido, negar provimento ao recurso interposto em primeira instância por improcedente, condenar H. Hautala nas despesas da primeira instância e decidir das despesas do presente recurso nos termos legais.
- 10 Segundo o Conselho e o Governo espanhol, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao interpretar a Decisão 93/731 no sentido de que esta imporia ao Conselho apreciar a questão de saber se devia autorizar o acesso às informações constantes de um documento não abrangidas pelas exceções enumeradas no artigo 4.º da referida decisão.

- 11 O Conselho começa por alegar que, segundo os próprios termos da Decisão 93/731, que prevê o acesso aos «documentos» e não à «informação», só seriam objecto da decisão os documentos do Conselho, enquanto tais, e não os elementos de informação deles constantes. O Conselho só teria que verificar se o documento pedido, na forma existente e sem qualquer alteração, pode ou não ser comunicado. Assim sendo, o Tribunal de Primeira Instância teria cometido um erro de direito, ao inferir da Decisão 93/731 uma obrigação do Conselho consistente não em deferir um pedido de acesso a um documento, mas em modificar esse documento e, portanto, de criar um documento novo constituído apenas pelos elementos de informação susceptíveis de serem divulgados, com o único objectivo de dar «informações» ao público. Além do mais, uma obrigação dessa natureza seria de cumprimento difícil e acarretaria um encargo administrativo considerável para o Conselho.
- 12 O Conselho sustenta, a seguir, que, ao contrário do que o Tribunal de Primeira Instância declarou, o objectivo prosseguido pela Decisão 93/731 não é consagrar um direito à «informação», mas um direito específico de acesso aos «documentos» existentes no Conselho, idênticos aos que estavam ao dispor dos membros da instituição e com base nos quais esta decidiu. Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância interpretou erradamente a Decisão 93/731 «à luz do princípio do direito à informação».
- 13 Finalmente, segundo o Conselho, na falta de um princípio geral de direito comunitário que confira aos cidadãos um direito absoluto de acesso aos seus documentos, o Tribunal de Primeira Instância teria feito uma errada aplicação do princípio da proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade teria encontrado expressão na enumeração, constante do artigo 4.º da Decisão 93/731, dos casos que justificam excepções ao direito de acesso aos documentos. Esta enumeração, interpretada em termos estritos e à luz do objectivo prosseguido pela decisão — consistente em prever o acesso aos «documentos» do Conselho — permitiria assegurar plenamente a observância deste princípio. Em contrapartida, não poderia inferir-se deste princípio nenhum direito de acesso parcial aos documentos do Conselho.
- 14 O Governo espanhol considera igualmente que não existe, no estado actual do direito comunitário, um «princípio do direito à informação» tal como este foi

enunciado no acórdão recorrido. Além disso, o princípio da proporcionalidade não poderia obrigar o Conselho a considerar o acesso parcial a um documento cuja divulgação poria em perigo um dos interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731, disposição esta que, nesse caso, obrigaria claramente o Conselho a recusar o acesso ao documento em causa.

- 15 H. Hautala conclui, por seu lado, pedindo que o Tribunal de Justiça se digne rejeitar o presente recurso e condenar o Conselho nas despesas. O Reino da Dinamarca, o Reino Unido, a República da Finlândia e o Reino da Suécia concluem no mesmo sentido.
- 16 Segundo H. Hautala e estes governos, o acórdão recorrido interpretou correctamente a Decisão 93/731 ao ordenar ao Conselho que considere a possibilidade de acesso parcial aos documentos que contenham informações cobertas pelas excepções previstas no artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731.
- 17 Esta obrigação que incumbe ao Conselho deduzir-se-ia tanto dos próprios termos da Decisão 93/731 como do objectivo por esta prosseguido, consistente em assegurar aos cidadãos o mais largo acesso possível à informação, para reforçar o carácter democrático das instituições comunitárias e a confiança do público na Administração.
- 18 Segundo H. Hautala, a mesma conclusão decorre da obrigação de interpretar o direito comunitário à luz dos princípios gerais do direito comunitário, entre os quais se conta o princípio do direito à informação. Assim, para assegurar o acesso mais largo possível dos cidadãos à informação, o Conselho deveria permitir o acesso parcial aos documentos quando estes não podem ser divulgados na íntegra.

- 19 H. Hautala e os Governos dinamarquês, do Reino Unido, finlandês e sueco consideram que a obrigação de permitir o acesso parcial aos documentos do Conselho também se deduz do princípio segundo o qual as derrogações a uma regra geral são de interpretação estrita e do princípio da proporcionalidade.
- 20 Finalmente, segundo H. Hautala, mesmo admitindo que a Decisão 93/731 não impõe ao Conselho que considere a possibilidade de acesso parcial, este resulta directamente do princípio fundamental de direito comunitário, por força do qual os cidadãos da União Europeia devem ter o acesso mais largo e completo possível aos documentos das instituições da União. O artigo 225.º, n.º 1, CE, aditado pelo Tratado de Amesterdão, confirmaria o direito fundamental do cidadão de acesso aos documentos das instituições.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 21 Como o Tribunal de Primeira Instância realçou no n.º 78 do acórdão recorrido, se a Decisão 93/731 não impõe expressamente ao Conselho que examine se pode ser permitido um acesso parcial aos documentos, também não proíbe expressamente tal possibilidade.
- 22 No âmbito da interpretação a que procedeu da Decisão 93/731, o Tribunal de Primeira Instância recordou, com razão, nos n.ºs 80 e 81 do acórdão recorrido, a génese desta decisão. Assim, na declaração n.º 17, que tem por título «declaração relativa ao direito de acesso à informação», a Conferência dos representantes dos Governos dos Estados-Membros considerou que «a transparência do processo decisório reforça o carácter democrático das instituições e a confiança do público na Administração» e recomendou à Comissão que apresentasse 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. Este compromisso foi

reafirmado no 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». Por outro lado, no preâmbulo do código de conduta, o Conselho e a Comissão indicaram expressamente a declaração n.º 17 e as conclusões do Conselho Europeu de Copenhaga como base da sua iniciativa. Finalmente, o código de conduta enuncia o princípio geral de que o público terá «o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão e do Conselho».

- 23 Resulta, portanto, do próprio contexto em que a Decisão 93/731 foi adoptada que o Conselho e o Governo espanhol não têm razão quando sustentam que esta decisão só abrangeria o acesso aos «documentos» enquanto tais e não o acesso aos elementos de informação deles constantes.
- 24 Além disso, como bem lembrou o Tribunal de Primeira Instância no n.º 82 do acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça, no n.º 35 do seu acórdão Países Baixos/Conselho, já referido, sublinhou a importância do direito de acesso do público aos documentos na posse das autoridades públicas e recordou que a declaração n.º 17 liga este direito «ao carácter democrático das instituições».
- 25 O objectivo prosseguido pela Decisão 93/731, consiste — além de assegurar o funcionamento interno do Conselho no interesse de uma boa administração (acórdão Países Baixos/Conselho, já referido, n.º 37) — em prever, em benefício do público, o acesso mais largo possível aos documentos na posse do Conselho, de modo que qualquer restrição deste direito deve ser interpretada e aplicada em termos estritos [v., neste sentido, a propósito da Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom da Comissão, de 8 de Fevereiro de 1994, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46 p. 58), o acórdão de 11 de Janeiro de 2000, Países Baixos e Van der Wal/Comissão, C-174/98 P e C-189/98 P, Colect., p. I-1, n.º 27].

- 26 Ora, a interpretação defendida pelo Conselho e pelo Governo espanhol teria como efeito frustrar, sem qualquer justificação, o direito de acesso do público aos elementos de informação constantes de um documento não abrangidos pelas excepções enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731. O efeito útil deste direito seria assim consideravelmente diminuído.
- 27 Finalmente, e ao contrário do que sustentam o Conselho e o Governo espanhol, o Tribunal de Primeira Instância não cometeu qualquer erro de direito, ao julgar que o princípio da proporcionalidade obriga igualmente o Conselho a considerar a possibilidade de acesso parcial a um documento que contenha, por outro lado, elementos de informação cuja divulgação poria em perigo um dos interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731.
- 28 Relativamente a este ponto, o Tribunal de Primeira Instância recordou, com razão, no n.º 85 do acórdão recorrido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual o princípio da proporcionalidade exige que as derrogações não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para atingir o fim prosseguido.
- 29 Ora, além de não ter sido invocado qualquer outro argumento para justificar que elementos de informação constantes de um documento não abrangidos pelas excepções previstas no n.º 1 do artigo 4.º da Decisão 93/731 possam ser mantidos confidenciais por uma instituição, a recusa de acesso parcial constituiria uma medida manifestamente desproporcionada para garantir a confidencialidade dos elementos de informação cobertos por uma dessas excepções. Como o Tribunal de Primeira Instância sublinhou no n.º 85 do acórdão recorrido, a finalidade prosseguida pelo Conselho ao recusar o acesso ao relatório em causa poderia ser atingida mesmo no caso de o Conselho se limitar a censurar, após exame, as passagens do relatório que possam afectar as relações internacionais.
- 30 O Tribunal de Primeira Instância aplicou igualmente de modo exacto o princípio da proporcionalidade quando, ao apreciar o argumento do Conselho, baseado

nos encargos administrativos excessivos que implicaria a obrigação de garantir um acesso parcial aos documentos na sua posse, manteve a possibilidade, no n.º 86 do acórdão recorrido, de este salvaguardar, em casos particulares, o interesse de uma boa administração.

- 31 Resulta destas considerações, sem que seja necessário apreciar se, como sustentam o Conselho e o Governo espanhol, o Tribunal de Primeira Instância se baseou, erradamente, na existência de um «princípio do direito à informação», que o Tribunal de Primeira Instância julgou correctamente, no n.º 87 do acórdão recorrido, que o artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731 deve ser interpretado no sentido de que o Conselho está obrigado a examinar se deve permitir o acesso parcial aos dados não cobertos pelas excepções e anulou a decisão impugnada, depois de verificar que o Conselho não tinha procedido a esse exame porque, segundo esta instituição, o princípio do acesso aos documentos só se aplica aos documentos como tais e não aos elementos de informação deles constantes.
- 32 Por conseguinte, há que negar provimento ao recurso.

### Quanto às despesas

- 33 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.º, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido. Tendo H. Hautala pedido a condenação do Conselho e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, o Reino de Espanha, o Reino da Dinamarca, o Reino Unido, a República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) Negar provimento ao recurso.
- 2) Condenar o Conselho da União Europeia nas despesas.
- 3) O Reino de Espanha, o Reino da Dinamarca, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, a República da Finlândia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	
Colneric	von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Puissochet	Wathelet	
Skouris	Cunha Rodrigues	Timmermans	

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Dezembro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias