



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

7 de fevereiro de 2018*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Declarações UE-Turquia de 8 e 18 de março de 2016 — Implementação pela União Europeia ou pelos Estados-Membros das medidas previstas — Documentos elaborados ou recebidos pelo serviço jurídico de uma instituição — Pareceres jurídicos — Análises da legalidade das medidas previstas no âmbito da adoção da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016 — Recusa de acesso — Artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 — Exceção relativa à proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais — Artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 — Exceção relativa à proteção dos processos judiciais — Exceção relativa à proteção dos pareceres jurídicos»

No processo T-852/16,

Access Info Europe, com sede em Madrid (Espanha), representada por O. Brouwer, E. Raedts e J. Wolfhagen, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por A. Buchet e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido apresentado ao abrigo do artigo 263.º TFUE e no qual é pedida a anulação da Decisão C(2016) 6030 final da Comissão, de 19 de setembro de 2016, que confirmou a recusa de acesso oposta pela Comissão à recorrente no que respeita aos documentos elaborados pelo Serviço Jurídico dessa instituição e que dizem pretensamente respeito à legalidade das medidas adotadas pela União Europeia e pelos seus Estados-Membros no sentido de executar as ações descritas na declaração dos Chefes de Estado ou de Governo da União Europeia, de 18 de março de 2016, adotada na sequência da reunião realizada no mesmo dia com o primeiro-ministro turco,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: I. Pelikánová, presidente, P. Nihoul e J. Svingens (relator), juízes,

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 8 de novembro de 2017,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

Quanto às Declarações UE-Turquia

- 1 Em 15 de outubro de 2015, a República da Turquia e a União Europeia acordaram um plano de ação comum intitulado «EU-Turkey joint action plan» (a seguir «plano de ação comum») destinado a reforçar a sua cooperação, em matéria de apoio aos nacionais sírios que beneficiam de proteção internacional temporária e em matéria de gestão migratória, para dar resposta à crise criada pela situação na Síria.
- 2 O plano de ação comum ambicionava dar resposta à situação de crise na Síria de três maneiras, a saber, em primeiro lugar, tratando, de raiz, as causas que conduzem a um êxodo massivo de sírios, em segundo lugar, dando apoio aos sírios que beneficiam de proteção internacional temporária e às respetivas comunidades de acolhimento na Turquia e, em terceiro lugar, reforçando a cooperação em matéria de prevenção dos fluxos de migração ilegais em direção à União.
- 3 Em 29 de novembro de 2015, os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da União reuniram-se com o seu homólogo turco. Na sequência desse encontro, decidiram ativar o plano de ação comum e, designadamente, intensificar a sua cooperação ativa no que respeita aos migrantes que não necessitassem de proteção internacional, impedindo-os de se deslocarem para a Turquia e para a União, assegurando a aplicação das disposições bilaterais que tinham sido estabelecidas em matéria de readmissão e o reenviando rapidamente os migrantes que não necessitassem de proteção internacional para os seus países de origem.
- 4 Em 8 de março de 2016, uma declaração dos Chefes de Estado ou de Governo da União, publicada pelos serviços conjuntos do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, indicava que os Chefes de Estado ou de Governo da União se tinham encontrado com o primeiro-ministro turco para discutir as relações entre a União e a República da Turquia e que tinham sido feitos progressos na execução do plano de ação comum (a seguir «Declaração UE-Turquia de 8 de março de 2016»). Este encontro realizou-se em 7 de março de 2016.
- 5 Em 18 de março de 2016, sob a forma do comunicado de imprensa n.º 144/16, foi publicada no sítio Internet do Conselho uma declaração destinada a dar conta dos resultados da «terceira reunião realizada desde novembro de 2015 dedicada ao estreitar de relações entre a UE e a Turquia e a dar resposta à crise migratória» entre «[o]s membros do Conselho Europeu» e «o seu homólogo turco» (a seguir «Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016»). Nos termos desta declaração, todos os novos migrantes em situação irregular que partem da Turquia para as ilhas gregas a partir de 20 de março de 2016 serão devolvidos à Turquia e, por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na União, de acordo com os critérios de vulnerabilidade das Nações Unidas.

Quanto ao pedido de acesso aos documentos

Quanto ao anterior pedido de acesso aos documentos

- 6 Por correio eletrónico de 17 de março de 2016, a recorrente, a Associação Access Info Europe, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), pediu à Direção-Geral (DG) «Migração e Assuntos

Internos» da Comissão Europeia (a seguir «DG “Assuntos Internos”») acesso a «[t]odos os documentos elaborados ou recebidos pela Comissão que contenham os pareceres jurídicos e/ou as análises da legalidade [à luz do direito da União] e do direito internacional do Acordo entre a União Europeia e a República da Turquia sobre a readmissão de pessoas que residem sem autorização (JO [2014,] L 134[, p. 3])», bem como a «todos os documentos elaborados ou recebidos pela Comissão que contenham pareceres jurídicos e/ou análises da legalidade das ações da U[niã]o e dos seus Estados-Membros no âmbito da execução das ações descritas na declaração sobre o acordo celebrado com a Turquia na reunião de 7 de março de 2016[,] [...] documentos redigidos simultaneamente antes e após a realização dessa reunião, até à presente data».

- 7 Por decisão de 3 de junho de 2016, o diretor-geral do Serviço Jurídico da Comissão (a seguir «serviço jurídico») recusou o acesso aos oito conjuntos de documentos, compostos por notas e mensagens de correio eletrónico trocados entre o Serviço Jurídico e a DG «Assuntos Internos» entre 7 e 31 de março de 2016, que tinha identificado estarem abrangidos pelo pedido de acesso aos documentos relacionados com a Declaração UE-Turquia de 8 de março de 2016.
- 8 Tendo a recorrente apresentado um pedido confirmativo ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, a Comissão, através da Decisão C(2016) 6029 final, de 19 de setembro de 2016, confirmou, no essencial, a decisão de 3 de junho de 2016 de recusa de acesso aos documentos relacionados com a Declaração UE-Turquia de 8 de março de 2016 e os motivos subjacentes a essa recusa conforme foram expostos na decisão de 3 de junho de 2016. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de novembro de 2016, a recorrente, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, interpôs recurso da Decisão C(2016) 6029 final, o qual foi registado sob a referência T-851/16.

Quanto ao pedido de acesso aos documentos em causa no presente processo

- 9 Por mensagem de correio eletrónico de 26 de abril de 2016, a recorrente, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento n.º 1049/2001, solicitou ao Serviço Jurídico da Comissão acesso a «[t]odos os documentos elaborados ou recebidos pela Comissão que contenham pareceres jurídicos e/ou análises da legalidade das ações levadas a cabo pela U[niã]o e os seus Estados-Membros no âmbito da execução das ações descritas na declaração sobre o acordo celebrado com a [República da] Turquia na reunião de 18 de março de 2016[,] [...] documentos redigidos antes e depois da realização dessa reunião, até à presente data» (a seguir «pedido de acesso»).
- 10 Por decisão de 16 de junho de 2016, o diretor-geral do Serviço Jurídico indicou à recorrente ter identificado três conjuntos de documentos, ou seja, oito documentos no total, dos quais sete mensagens de correio eletrónico, aos quais recusou o acesso (a seguir «documentos controvertidos»).
- 11 Em apoio da recusa de acesso a estes documentos foram invocadas, em primeiro lugar, uma violação da proteção dos pareceres jurídicos e dos processos judiciais, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, e, em segundo lugar, uma violação causada ao processo decisório interno da Comissão na aceção do artigo 4.º, n.º 3, deste regulamento. Em terceiro lugar, a proteção das relações internacionais, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 foi invocada para justificar, de qualquer modo, a recusa do acesso oposta à recorrente.
- 12 Por carta de 14 de julho de 2016, a recorrente apresentou, ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, um pedido confirmativo com vista a que a Comissão revise a sua posição.
- 13 Através da Decisão C(2016) 6030 final, de 19 de setembro de 2016 (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão confirmou, no essencial, a decisão inicial de recusa de acesso e os motivos subjacentes a essa recusa conforme foram expostos na decisão inicial. Por outro lado, a Comissão indicou que a

parte do pedido de acesso respeitante aos documentos detidos pela DG «Assuntos Internos» tinha sido transmitida à Comissão, a qual, por decisão de 30 de novembro de 2016, concedeu acesso à recorrente a três documentos que estavam na sua posse, mas recusou o acesso a um quarto documento, a saber, uma carta do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, invocando a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001.

14 Os documentos controvertidos no caso em apreço são os seguintes:

- uma série de quatro mensagens de correio eletrónico enviadas em 8 de abril de 2016 pelo Serviço Jurídico da Direção-Geral (DG) «Política Europeia de Vizinhança e Negociações de Alargamento» (a seguir «DG Alargamento»), que contém as observações do Serviço Jurídico sobre uma carta, anexa a essas mensagens de correio eletrónico, relativa às garantias quanto ao tratamento que devia ser concedido pela Turquia aos nacionais sírios e que tinha a referência Ares(2016) 2655082 (a seguir «primeiro documento controvertido»);
- uma mensagem de correio eletrónico de 11 de abril de 2016 do Serviço Jurídico, dirigida em resposta ao gabinete de Frans Timmermans, primeiro vice-presidente da Comissão, bem como à DG «Assuntos Internos» e à DG «Alargamento» sobre a questão dos comités de recurso gregos, com a referência Ares(2016) 2655468 enviada na sequência de uma questão colocada pela Presidência neerlandesa da União por mensagem de correio eletrónico de 9 de abril de 2016 (a seguir «segundo documento controvertido»);
- uma série de duas mensagens de correio eletrónico, de 12 de abril de 2016, do Serviço Jurídico enviadas à DG «Assuntos Internos» sobre a questão relativa às práticas dos comités de recurso gregos e com a referência Ares(2016) 2655140 (a seguir «terceiro documento controvertido»).

Tramitação processual e pedidos das partes

- 15 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de novembro de 2016, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 16 Na réplica, a recorrente pediu ao Tribunal Geral que analisasse a possibilidade de solicitar à recorrida a apresentação dos documentos controvertidos através da via de uma medida de instrução. Nos termos do artigo 88.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a Comissão pôde tomar posição sobre esse pedido na tréplica.
- 17 Tendo em conta que a recorrente punha em causa a legalidade de uma decisão que lhe recusava o acesso a documentos ao abrigo de várias das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, fazendo-a através da alegação de que as exceções invocadas pela instituição em causa não eram aplicáveis aos documentos solicitados, o Tribunal Geral, obrigado a ordenar a apresentação desses documentos e a analisá-los (Acórdão de 28 de novembro de 2013, Jurašinović/Conselho, C-576/12 P, EU:C:2013:777, n.º 27), por despacho de 4 de julho de 2017, ordenou à Comissão, nos termos do artigo 91.º, alínea c), e do artigo 92.º do Regulamento de Processo, que apresentasse os documentos controvertidos, precisando no entanto que, nos termos do artigo 104.º do Regulamento de Processo, esses documentos não seriam comunicados à recorrente.
- 18 Na sequência de uma dupla apresentação de alegações, a fase escrita do processo foi encerrada e o Tribunal Geral decidiu dar início à fase oral do processo.
- 19 Em 13 de julho de 2017, a Comissão apresentou os documentos controvertidos.

- 20 Foram ouvidas as alegações orais das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 8 de novembro de 2017, na qual foi ordenada a apensação do presente processo ao processo Access Info Europe/Comissão, T-851/16. No âmbito das suas alegações, a recorrente confirmou, designadamente, que não pretendia contestar a afirmação da Comissão segundo a qual não recebeu documentos dos Estados-Membros que contivessem pareceres jurídicos do tipo dos que foram elaborados pelo seu Serviço Jurídico.
- 21 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular a decisão recorrida;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 22 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

- 23 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca, em substância, quatro fundamentos, relativos, respetivamente, em primeiro lugar, à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001; em segundo lugar, à violação do artigo 4.º, n.º 2, deste regulamento; em terceiro lugar, à violação do artigo 4.º, n.º 3, primeiro e segundo parágrafos, do referido regulamento e, em quarto lugar e a título subsidiário, à violação do artigo 4.º, n.º 6, deste mesmo regulamento.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001

- 24 Em apoio do primeiro fundamento, a recorrente sustenta que, ao recusar o acesso aos documentos controvertidos com o hipotético fundamento de que a divulgação destes documentos lesaria as relações internacionais, a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, em aplicação da jurisprudência resultante do n.º 64 do Acórdão de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039), a Comissão estava obrigada a demonstrar, o que não fez no caso em apreço, de que forma a divulgação dos documentos controvertidos lesou concreta e efetivamente a posição da União relativamente à República da Turquia.
- 25 Afirmando que os documentos controvertidos continham informações sobre pontos específicos da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016 e sobre a interpretação do âmbito de aplicação das disposições de diversos atos da União relevantes no que respeita ao objeto desta declaração, a recorrente considera que a Comissão não pode justificar a recusa de acesso aos documentos controvertidos com base no receio de que a divulgação dos documentos controvertidos revele opiniões divergentes quanto às opções e à legalidade de certas medidas na implementação da referida declaração. Por outro lado, afirma que os documentos controvertidos tinham necessariamente de conter análises sobre as competências da União ou o acervo da União em matéria de asilo, uma vez que a Comissão invocou, em apoio da recusa da sua divulgação, a exceção relativa à proteção dos processos judiciais relacionados com os processos que deram origem aos Despachos de 28 de fevereiro de 2017, NF/Conselho Europeu (T-192/16, EU:T:2017:128), de 28 de fevereiro de 2017, NG/Conselho Europeu (T-193/16, EU:T:2017:129), e de 28 de fevereiro de 2017, NM/Conselho Europeu (T-257/16, EU:T:2017:130) (a seguir «processos de asilo»). Ora, à luz das questões decididas

pelo Tribunal Geral nestes despachos, é claro que as alegações de intervenção, que a Comissão podia ter apresentado caso a sua intervenção nesses processos tivesse sido admitida, teriam necessariamente incidido sobre a questão da repartição das competências entre a União e os seus Estados-Membros.

- 26 Desta forma, a Comissão não podia, sem apresentar mais elementos, sustentar que as relações internacionais da União seriam afetadas pela divulgação dos documentos controvertidos. Além disso, não explica de que modo o pretense diálogo contínuo entre a União e a República da Turquia podia concretamente ser afetado pela revelação do conteúdo desses documentos.
- 27 Por outro lado, no processo que deu origem ao Acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374), o Tribunal de Justiça sublinhou, no sentido de um acesso a esses documentos, que a divulgação desse tipo de documentos por parte das instituições contribuía para conferir a estas últimas uma maior legitimidade aos olhos dos cidadãos da União e para aumentar a confiança destes últimos num sistema democrático. Ora, segundo a recorrente, um debate transparente sobre a implementação das Declarações UE-Turquia de 8 e 18 de março de 2016 consolida a confiança da República da Turquia nas medidas adotadas pela União e, por conseguinte, reforça as relações da União com este país terceiro, em vez de as comprometer. A este respeito, a recorrente alega que uma afetação das relações internacionais não se verifica apenas pelo facto de o homólogo da União, no caso vertente a República da Turquia, não aplicar o princípio da transparência e, por conseguinte, não ser obrigada a revelar o conteúdo dos pareceres jurídicos emitidos pelos seus serviços no âmbito das discussões com a União. Em todo o caso, é do interesse deste Estado terceiro que as medidas de implementação da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016 tenham um fundamento jurídico válido que permita evitar a sua impugnação judicial posterior, nomeadamente por um motivo relativo à falta de competência dos autores desses atos.
- 28 A recorrente considera, de resto, que manter o segredo sobre o facto de que existem dúvidas quanto à base jurídica e quanto ao recurso a determinadas medidas de implementação da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016 pode comprometer gravemente as relações internacionais da União. Além disso, no que respeita a estas medidas, a recorrente sublinha que, à data da adoção da decisão impugnada, o processo de adoção das alterações da Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia (JO 2015, L 248, p. 80) e do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas -e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2001, L 81, p. 1), se encontrava numa fase avançada. Com efeito, em 4 de maio de 2016, a Comissão já tinha adotado a Proposta COM(2016) 279 final de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento n.º 539/2001, ao passo que, em 29 de setembro de 2016, o Conselho adotou a Decisão (UE) 2016/1754, que altera a Decisão 2015/1601 (JO 2016, L 268, p. 82).
- 29 A Comissão conclui pedindo que o primeiro fundamento seja julgado improcedente.
- 30 A este respeito, recorda, antes de mais, que, na decisão impugnada, indicou à recorrente que «a declaração UE-Turquia e a sua implementação por diferentes agentes [eram] de uma importância fundamental para as relações externas da UE com a [República da] Turquia» e que, precisamente, «[a] divulgação da análise jurídica que figura nos documentos [recusados], que contém um parecer jurídico emitido pela Comissão, apresentava um risco concreto de complicar a posição da U[nião] no diálogo com a [República da] Turquia e, por conseguinte, de prejudicar as relações internacionais da U[nião]».
- 31 Em seguida, recordando que existe um diálogo permanente entre a União e a República da Turquia sobre a questão muito sensível e importante da implementação das declarações UE-Turquia de 8 e 18 de março de 2016 sobre a crise migratória, a Comissão considera que é imperativo que este diálogo se desenrole num clima de confiança mútua e em cujo âmbito a União e a República da

Turquia devem estar em pé de igualdade. Ora, a divulgação dos documentos controvertidos, que contém pareceres jurídicos internos a utilizar pelos representantes da Comissão no âmbito das relações da União com este Estado terceiro, perturbaria este equilíbrio, por um lado, permitindo ao referido Estado ficar na posse dos pareceres jurídicos internos da União e, por outro, criando um mal-entendido aos olhos dos cidadãos da União. O caráter sensível da questão migratória e a fragilidade da situação devem, a este respeito, ser tidos em conta. Por outro lado, na audiência, a Comissão explicou que já tinha feito prova de transparência ao aceitar revelar à recorrente aquilo a que diziam respeito os documentos controvertidos identificados como estando abrangidos pelo âmbito do pedido de acesso.

- 32 Por último, a Comissão recorda que, contrariamente ao que a recorrente refere, a Comissão, na decisão impugnada, explicou claramente que os documentos controvertidos não continham pareceres jurídicos sobre a questão da delimitação das competências entre a União e os seus Estados-Membros no domínio abrangido pelas declarações UE-Turquia de 8 e 18 de março de 2016, as quais, na opinião desta instituição, não constituem acordos internacionais na aceção do artigo 218.º TFUE, independentemente da forma e da natureza que esses atos revestiram. Sobre este aspeto, os Despachos de 28 de fevereiro de 2017, NF/Conselho Europeu (T-192/16, EU:T:2017:128), de 28 de fevereiro de 2017, NG/Conselho Europeu (T-193/16, EU:T:2017:129), e de 28 de fevereiro de 2017, NM/Conselho Europeu (T-257/16, EU:T:2017:130), proferidos nos processos de asilo, não são pertinentes para apreciar a legalidade da decisão impugnada, uma vez que são posteriores à adoção da referida decisão.

Considerações gerais sobre o Regulamento n.º 1049/2001

- 33 A título preliminar, importa recordar que, nos termos do seu considerando 1, o Regulamento n.º 1049/2001 inscreve-se na vontade, expressa no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, de assinala[r] «uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos». Como recorda o considerando 2 do referido regulamento, o direito de acesso do público aos documentos das instituições está associado ao caráter democrático destas últimas (Acórdãos de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 34, e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 27).
- 34 Para este efeito, o Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo, como indicado no seu considerando 4 e no seu artigo 1.º, permitir o mais amplo efeito possível do direito de acesso do público aos documentos das instituições (Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 61; de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 69; e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 28).
- 35 Este direito não deixa de estar sujeito a determinados limites baseados em razões de interesse público ou privado (Acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 62). Mais especificamente, e em conformidade com o seu considerando 11, o Regulamento n.º 1049/2001 prevê, no seu artigo 4.º, um regime de exceções que autoriza as instituições a recusar o acesso a um documento no caso de a divulgação deste último poder prejudicar um dos interesses protegidos por este artigo (Acórdãos de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 71, e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 29).
- 36 Uma vez que estas exceções derogam o princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 63; de 1 de julho de 2008, Suécia e

Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 36; e de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 30), pelo que a simples circunstância de um documento dizer respeito a um interesse protegido por uma exceção não basta para justificar a aplicação desta última exceção (Acórdãos de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 64; de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comissão, T-2/03, EU:T:2005:125, n.º 69; e de 7 de junho de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, n.º 29).

- 37 Com efeito, quando a instituição em causa decide recusar o acesso a um documento cuja comunicação lhe tenha sido solicitada, incumbe-lhe, em princípio, fornecer explicações quanto à questão de saber de que modo o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 invocada pela instituição. Além disso, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (v. Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 31 e jurisprudência referida; Acórdão de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 52).

Quanto ao regime específico do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 e à sua aplicação ao caso concreto

- 38 No que se refere aos interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001, o Tribunal de Justiça considerou que havia que admitir que a natureza particularmente sensível e fundamental destes interesses, conjugada com o caráter obrigatório da recusa de acesso a que, nos termos da referida disposição, a instituição deve proceder quando a divulgação ao público de um documento possa prejudicar esses interesses, confere à decisão que deve assim ser tomada pela instituição um caráter complexo e delicado que obriga a um especial grau de prudência e que, no caso em apreço, uma decisão deste tipo exige, assim, uma margem de apreciação (Acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 35). Este entendimento é corroborado pelo facto de as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 estarem redigidas em termos imperativos, estando as instituições obrigadas a recusar o acesso aos documentos abrangidos por estas exceções obrigatórias quando for feita prova das circunstâncias visadas por estas exceções, sem que seja necessário proceder a uma ponderação entre a proteção do interesse público e um interesse geral superior (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Conselho, T-264/04, EU:T:2007:114, n.ºs 44 e 45, e de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 44).
- 39 Neste contexto, o Tribunal de Justiça sublinhou que os critérios enunciados no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 são muito genéricos, devendo efetivamente o acesso ser recusado, como resulta dos termos desta disposição, quando a divulgação do documento em causa possa «prejudicar» a proteção do «interesse público» no que respeita, designadamente, à «segurança pública» ou «às relações internacionais» e não apenas, como inicialmente proposto no decurso do processo legislativo que conduziu à adoção deste regulamento, quando se verificar uma violação «significativa» a essa proteção (Acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.ºs 36 a 38).
- 40 Assim, o princípio da interpretação estrita das exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 não se opõe a que, no que respeita às exceções relativas ao interesse público previstas no n.º 1, alínea a), deste artigo, a instituição em causa disponha de uma ampla margem de apreciação para determinar se a divulgação de um documento prejudica os interesses protegidos por esta disposição e, correlativamente, a fiscalização da legalidade exercida pelo Tribunal Geral relativamente a uma decisão de recusa de acesso a um documento, oposta pela instituição ao abrigo de uma das referidas exceções, se deve limitar à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exatidão

material dos factos, bem como da inexistência de um erro manifesto de apreciação e de desvio de poder (Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, *Sison/Conselho*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 64, e de 12 de setembro de 2013, *Besselink/Conselho*, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 34).

- 41 Por conseguinte, importa determinar se no caso vertente, na decisão impugnada, a Comissão forneceu explicações plausíveis quanto à questão de saber de que modo o acesso aos documentos controvertidos poderia prejudicar concreta e efetivamente a proteção das relações internacionais da União e se, nos limites do amplo poder de apreciação da Comissão no âmbito das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, se pode considerar que a pretensa violação é razoavelmente previsível e não puramente hipotética.
- 42 A este respeito, a explicação fornecida pela Comissão para recusar o acesso aos documentos controvertidos ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 consistia no facto de que, em sua opinião, tornar esses documentos acessíveis ao público teria prejudicado gravemente as relações cruciais entre a União e a República da Turquia numa situação altamente sensível, ou seja, a gestão da crise migratória.
- 43 No que respeita ao primeiro documento controvertido, este contém as observações do Serviço Jurídico sobre uma carta, anexa a essas mensagens de correio eletrónico, relativa às garantias apresentadas pela República da Turquia sobre o tratamento que deve por esta ser concedido aos nacionais sírios.
- 44 A este respeito, já foi declarado, em substância, que a divulgação de elementos que revelem a existência de um vínculo com os objetivos prosseguidos pela União e pelos seus Estados-Membros em decisões, especialmente quando abordam o conteúdo específico do acordo previsto ou os objetivos estratégicos prosseguidos pela União nas negociações, prejudicaria o clima de confiança das negociações em curso no momento da decisão de recusa de acesso aos documentos que contém estes elementos (v., neste sentido, Acórdão de 4 de maio de 2012, *In 't Veld/Conselho*, T-529/09, EU:T:2012:215, n.ºs 35, 36 e 39).
- 45 Por outro lado, há que recordar que, em especial, no contexto das negociações internacionais, as posições adotadas pela União são, por hipótese, suscetíveis de evoluir em função do decurso dessas negociações, das concessões e dos compromissos consentidos neste âmbito pelas diferentes partes que nelas participam. Deste modo, a formulação de posições de negociação pode implicar um certo número de considerações táticas por parte dos negociadores, entre os quais a própria União, pelo que a divulgação das posições da União em negociações internacionais pode prejudicar a proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais (Acórdão de 12 de setembro de 2013, *Besselink/Conselho*, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.ºs 70 e 72).
- 46 Nestas condições, o Tribunal Geral considera que, no presente caso, à luz, por um lado, do caráter provisório das propostas de alteração apresentadas pelos membros do Serviço Jurídico, que não eram, nesta fase, assumidas pela Comissão enquanto instituição e, por outro, o teor desta carta destinada a ser enviada e assinada pela República da Turquia na sequência dos debates e negociações com a República Helénica e a União, foi sem cometer um erro manifesto de apreciação que a Comissão invocou, em relação ao primeiro documento controvertido, a exceção relativa à proteção das relações internacionais prevista no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 47 No que se refere ao segundo documento controvertido, este contém o parecer do Serviço Jurídico enviado ao Gabinete de F. Timmermans, primeiro vice-presidente da Comissão, e à DG «Assuntos Internos» e à DG «Alargamento», em resposta a uma questão colocada informalmente pela Presidência neerlandesa da União por mensagem de correio eletrónico de 9 de abril de 2016. Este parecer incide exclusivamente sobre a questão de saber se os comités de recurso gregos criados pela nova legislação grega em matéria de asilo poderiam ser considerados órgãos jurisdicionais na aceção do

artigo 46.º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60, a seguir «diretiva procedimentos»).

- 48 Enquanto tal, e ao contrário do que a Comissão sustenta, a divulgação deste segundo documento controvertido não teria prejudicado a proteção do interesse público relativo às relações internacionais, na medida em que as apreciações constantes do referido documento se referem exclusivamente à legislação de um Estado-Membro da União e, em consequência, não contém uma tomada de posição em relação à República da Turquia e em que, por outro lado, a Comissão não invocou, na decisão recorrida, um dano causado às relações internacionais da República Helénica com este Estado terceiro que teria decorrido de uma revelação de apreciações jurídicas sobre a sua ordem jurídica no contexto de negociações bilaterais entre estes dois Estados sobre a definição das modalidades de implementação das Declarações UE-Turquia.
- 49 No que diz respeito ao terceiro documento controvertido, incide, igual e essencialmente, sobre os comités de recurso gregos, com exceção da mensagem de correio eletrónico que figura na última página deste documento, que faz referência a negociações com as autoridades turcas. Assim, à semelhança do que sucede com o segundo documento controvertido, o Tribunal Geral considera que, não obstante o seu amplo poder de apreciação a este respeito, a Comissão não demonstrou de que forma a proteção do interesse público no que respeita às relações internacionais da União poderia ser afetada pela divulgação do terceiro documento controvertido expurgado da última mensagem de correio eletrónico que figura nesse documento, porquanto este documento não contém uma tomada de posição em relação à República da Turquia e que, por outro lado, a Comissão, na decisão recorrida, não invocou um dano causado às relações internacionais da República Helénica com esse Estado terceiro que decorreria de uma revelação de apreciações jurídicas sobre a sua ordem jurídica -no contexto de negociações bilaterais entre estes dois Estados sobre a definição das modalidades de implementação das Declarações UE-Turquia.
- 50 Por conseguinte, ao recusar o acesso ao segundo e terceiro documentos controvertidos ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, a apreciação da Comissão ficou viciada por um erro manifesto.
- 51 Resulta das considerações precedentes que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente no que diz respeito à recusa de acesso oposta pela Comissão no que se refere ao primeiro documento controvertido, uma vez que, por um lado, foi sem cometer um erro manifesto de apreciação que a Comissão pôde justificar a sua recusa pelo facto de a divulgação de tais documentos apresentar um risco concreto de complicar a posição da União no diálogo com a República da Turquia e, por conseguinte, prejudicar as relações da União e que, por outro lado, a Comissão se podia limitar a expor tal fundamento de forma sumária quando, como no caso em apreço, o fornecimento de uma explicação mais pormenorizada teria implicado a revelação, em violação do âmbito da proteção prevista pelo legislador na redação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, do conteúdo dos documentos abrangidos pela proteção prevista nesta disposição.
- 52 Em contrapartida, o primeiro fundamento deve ser julgado parcialmente procedente no que respeita à recusa de acesso oposta pela Comissão, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, no que respeita ao segundo e ao terceiro documentos controvertidos, expurgado, este último, da mensagem de correio eletrónico que contém na última página.
- 53 No entanto, na medida em que a recusa de acesso aos documentos controvertidos foi igualmente justificada ao abrigo do artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001, importa ainda determinar se esses outros motivos de recusa são aplicáveis no presente caso, e se são suscetíveis de justificar, em qualquer caso, o sentido da decisão recorrida.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001

- 54 Com o seu segundo fundamento, a recorrente sustenta que a Comissão, na decisão impugnada, violou o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Este fundamento está dividido em três partes, que importa analisar sucessivamente.

Quanto à primeira parte do segundo fundamento, relativa à proteção dos processos judiciais

- 55 Em apoio da primeira parte do segundo fundamento, a recorrente sustenta que, com a decisão impugnada, a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que, no caso em apreço, aplicou uma presunção geral de recusa de acesso aos documentos controvertidos. Com efeito, por um lado, a jurisprudência só reconhece a possibilidade de aplicar esta presunção no que diz respeito aos processos judiciais em curso. Ora, à data da adoção da decisão impugnada, nenhum processo judicial estava em curso. Por outro lado, ainda segundo a jurisprudência, a presunção geral de dano causado à proteção dos processos judiciais só abrange os articulados apresentados no âmbito desses processos, o que não sucede com os documentos controvertidos.
- 56 Além disso, a recorrente considera que, no caso em apreço, a Comissão não demonstrou de que forma a divulgação dos documentos controvertidos afetou concreta e efetivamente a proteção dos processos judiciais. Ora, a este respeito, sublinha que os documentos controvertidos não foram redigidos com o objetivo de serem apresentados num processo judicial. Com efeito, não obstante a interposição, depois da data de apresentação do pedido de acesso, dos recursos que deram lugar aos despachos nos processos de asilo, a recorrente alega que os documentos controvertidos foram elaborados para examinar o acervo pertinente da União, o que ultrapassa largamente o objeto desses recursos.
- 57 Seja como for, por um lado, a recorrente observa que a Comissão não era parte recorrida nos processos de asilo e que, por conseguinte, não pode invocar o princípio da igualdade de armas, nem pode, de um modo geral, invocar a proteção dos processos judiciais em relação a todos os documentos que estejam relacionados com o objeto destes processos judiciais que à época se encontravam pendentes. Por outro lado, a recorrente considera que a Comissão se contradiz quando invoca esta proteção no caso em apreço ao alegar que os documentos controvertidos estão relacionados com os referidos processos, embora afirme que estes documentos diziam essencialmente respeito à alteração da Decisão 2015/1601 e à do Regulamento n.º 539/2001. Na realidade, os referidos documentos só continham elementos objetivos cuja divulgação não podia, segundo a recorrente, afetar a posição da Comissão nos processos judiciais referidos.
- 58 A Comissão conclui pedindo que a primeira parte do segundo fundamento seja julgada improcedente, desde logo porque, contrariamente ao que sustenta a recorrente, a Comissão não alegou, na decisão impugnada, uma presunção geral de não divulgação, baseada na exceção relativa à proteção dos processos judiciais ou noutra exceção prevista no Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, a recusa de acesso foi decidida após um exame individual do conteúdo dos documentos controvertidos e, no que se refere à circunstância de os documentos controvertidos não constituírem articulados apresentados no âmbito de processos judiciais, a Comissão invoca os Acórdãos de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão (T-796/14, EU:T:2016:483, n.º 88), e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão (T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.º 64), que a recorrente considera serem contrários à jurisprudência do Tribunal de Justiça, nos quais o Tribunal Geral declarou que a exceção relativa à proteção dos processos judiciais também visa documentos que não tenham sido redigidos unicamente para efeitos de um processo judicial.
- 59 Ora, segundo a Comissão, à data da adoção da decisão impugnada, que é a única relevante no caso em apreço, a divulgação dos documentos controvertidos teria inevitavelmente conduzido à divulgação do conteúdo das suas futuras alegações de intervenção no âmbito dos processos de asilo, expressamente

mencionadas na decisão impugnada, uma vez que os documentos controvertidos tinham, à época, uma relação pertinente com esses processos. Assim, em nome do princípio da igualdade de armas e embora não tenha sido recorrida nesses processos, não tendo a sua intervenção sido admitida pois estes processos foram resolvidos através de despachos não tendo, assim, podido apresentar alegações de intervenção, era necessário e justificado recusar o acesso aos documentos controvertidos nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001. Neste contexto, a Comissão contesta a afirmação da recorrente segundo a qual os seus futuros articulados de intervenção teriam necessariamente incidido sobre a repartição de competências entre a União e os seus Estados-Membros, embora tenha sublinhado que, nesses processos, se limitou a responder a questões colocadas pelo Tribunal Geral ao abrigo do artigo 24.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

- 60 A este respeito, há que recordar que, por um lado, quando a instituição em causa decide recusar o acesso a um documento cuja comunicação lhe tenha sido solicitada, incumbe-lhe, em princípio, explicar as razões pelas quais o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 que essa instituição invoca, sendo sublinhado que um tal prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (v. Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 31 e jurisprudência referida; Acórdão de 3 de julho de 2014, Conselho/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 52).
- 61 Por outro lado, quando uma instituição aplica uma das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe-lhe proceder a uma ponderação entre o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, nomeadamente, o interesse geral em que esse documento se torne acessível, tendo em conta as vantagens que decorrem, como assinala o considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001, de uma transparência mais ampla, concretamente, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático (v. Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 32 e jurisprudência referida; Acórdão de 3 de julho de 2014, Conselho/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 53).
- 62 No que respeita à exceção relativa à proteção de «processos judiciais», prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, esta implica que a proteção do interesse público se oponha à divulgação do conteúdo não apenas dos documentos redigidos para efeito de um processo judicial concreto (v. Acórdãos de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.ºs 88 e 89 e jurisprudência referida, e de 3 de outubro de 2012, Jurašinović/Conselho, T-63/10, EU:T:2012:516, n.º 66 e jurisprudência referida), isto é, não apenas articulados ou requerimentos apresentados, mas igualmente documentos internos da instituição respeitantes à instrução do processo em curso e as comunicações relativas ao processo entre a direção-geral em causa e o serviço jurídico da instituição ou um escritório de advogados, sendo que esta delimitação do âmbito de aplicação da exceção no referido processo tem por objetivo garantir, por um lado, a proteção do trabalho interno da Comissão e, por outro, a confidencialidade e a salvaguarda do princípio do segredo profissional dos advogados (Acórdãos de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-796/14, EU:T:2016:483, n.º 76, e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.º 52).
- 63 Neste contexto, foi reconhecida a existência de uma presunção geral de não divulgação para os articulados de um processo judicial, prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, enquanto o referido processo estivesse pendente (Acórdãos de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 94; de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-796/14, EU:T:2016:483, n.º 77; e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.º 53), ainda que esta presunção só fosse aplicável no caso de um processo concreto pendente e já não

pudesse, em princípio, ser invocada pela instituição em causa quando o processo em questão tivesse sido encerrado por uma decisão judicial (Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 130).

- 64 Por outro lado, o Tribunal de Justiça considerou que a exceção relativa à proteção dos processos judiciais implicava que fosse assegurado o respeito pelos princípios da igualdade de armas e da boa administração da justiça. Com efeito, o acesso aos documentos por uma das partes seria suscetível de falsear o equilíbrio indispensável entre as partes num litígio, equilíbrio que está na base do princípio da igualdade de armas, na medida em que só a instituição afetada por um pedido de acesso a documentos, e não todas as partes no processo, estaria sujeita à obrigação de divulgação (Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.ºs 85 a 87).
- 65 É nomeadamente por esta razão que, no âmbito de processos relativos ao acesso a pareceres preliminares elaborados por uma instituição relacionados com a elaboração de uma proposta legislativa, o Tribunal Geral considerou que, não obstante o que tinha decidido no Acórdão de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão (T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.ºs 88 a 91 e jurisprudência referida), a jurisprudência mencionada no número anterior do presente acórdão não excluía que outros documentos para além dos constituídos pelos articulados e dos documentos trocados com o serviço jurídico de uma instituição relacionados especificamente com um processo pendente possam ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da exceção relativa à proteção dos processos judiciais. A este respeito, realçando que o princípio da igualdade de armas e da boa administração da justiça estão no âmago da proteção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, o Tribunal Geral considerou que a necessidade de assegurar a igualdade de armas perante o juiz justifica a proteção não apenas dos documentos redigidos exclusivamente para efeitos de um litígio em concreto, tal como os articulados, mas também os documentos cuja divulgação é suscetível de comprometer, no âmbito de um determinado litígio, a igualdade em questão, a qual constitui um corolário do próprio conceito de processo equitativo (Acórdão de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-796/14, EU:T:2016:483, n.º 88, e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.º 64).
- 66 Com efeito, em ambos os casos, embora os referidos documentos não tenham sido elaborados no âmbito de um processo judicial concreto, a integridade do processo judicial em causa e a igualdade de armas entre as partes poderiam ser seriamente postas em causa se as partes beneficiassem de um acesso privilegiado a informações internas da outra parte estreitamente relacionadas com os aspetos jurídicos de um litígio pendente ou potencial, mas iminente (Acórdãos de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-796/14, EU:T:2016:483, n.º 90, e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.º 65).
- 67 Todavia, para que esta exceção se possa aplicar, é necessário que os documentos pedidos, no momento da tomada da decisão que recusou o seu acesso, tenham uma relação pertinente com um processo judicial pendente perante o juiz da União relativamente ao qual a instituição em causa invoca esta exceção, ou com um processo pendente num órgão jurisdicional nacional, desde que suscite uma questão de interpretação ou de validade de um ato de direito da União, de modo que, atendendo ao contexto do processo, um reenvio prejudicial pareça particularmente plausível (Acórdãos de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-796/14, EU:T:2016:483, n.ºs 88 e 89, e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão, T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487, n.º 64).
- 68 É à luz destas considerações jurisprudenciais do Tribunal Geral que há que analisar a primeira parte do segundo fundamento notando-se que, contrariamente ao que a recorrente sustenta, a jurisprudência relativa à exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, como anteriormente recordada e conforme resulta dos Acórdãos de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão (T-796/14, EU:T:2016:483), e de 15 de setembro de 2016, Philip Morris/Comissão

(T-18/15, não publicado, EU:T:2016:487), não resulta de uma interpretação ampla desta exceção que entraria em conflito com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, ao qual, de resto, até à data, tal questão não foi diretamente submetida.

- 69 No caso em apreço, é forçoso constatar que a elaboração dos documentos controvertidos não esteve relacionada com um processo judicial em curso.
- 70 No entanto, por um lado, há que salientar que, em 19 de setembro de 2016, data em que foi adotada a decisão impugnada e que é a única relevante no caso em apreço (v., neste sentido, Acórdão de 26 de janeiro de 2010, *Internationaler Hilfsfonds/Comissão*, C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 54), estavam em curso três processos judiciais, a saber, os processos de asilo, que incidiam especificamente sobre a legalidade da declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016, que tinha sucedido à Declaração UE-Turquia de 8 de março de 2016. Por outro lado, nesses processos, a Comissão, que não era recorrida, já tinha, nessa data, apresentado um pedido de intervenção ao abrigo do artigo 143.º do Regulamento de Processo.
- 71 Por outro lado, o Tribunal Geral nota que os documentos controvertidos foram elaborados pelo Serviço Jurídico, ele próprio responsável pela representação da Comissão nesses processos judiciais, e apresentam uma relação estreita com os aspetos jurídicos do litígio que está no âmago destes processos judiciais. Com efeito, estes documentos dizem respeito às condições de regresso dos migrantes em situação irregular de acordo com os procedimentos de asilo implementados pelo direito da União e, em especial, com procedimentos previstos depois de os respetivos pedidos de asilo terem sido declarados inadmissíveis ou infundados, decisões que, na Grécia, são aprovadas pelos comités de recurso.
- 72 Nestas condições, a Comissão podia invocar, na decisão impugnada, a exceção relativa à proteção dos processos judiciais conforme prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, no que respeita ao conjunto dos documentos controvertidos.
- 73 A este respeito, contrariamente ao que a recorrente alega, a Comissão não aplicou uma presunção de confidencialidade no âmbito da proteção dos processos judiciais, mas procedeu a uma análise individual de cada um dos documentos controvertidos.
- 74 Por conseguinte, a primeira parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte do segundo fundamento, relativa à proteção dos pareceres jurídicos

- 75 No âmbito da segunda parte do segundo fundamento, a recorrente alega que os pareceres e análises jurídicos que são objeto do pedido de acesso dizem respeito à adoção dos instrumentos jurídicos que foram ou devem ser adotados para implementar as Declarações UE-Turquia, de 8 e 18 de março de 2016, pelo que, do seu ponto de vista, dizem respeito a um processo legislativo, no caso em apreço, o da alteração da Decisão 2015/1601 e do Regulamento n.º 539/2001, de onde decorre que a Comissão não se podia recusar a divulgá-los.
- 76 Não obstante este aspeto e ainda que se admita que «o contexto das posições preliminares contidas nos documentos solicitados não abrangia os procedimentos legislativos acima referidos», a recorrente considera que, na decisão impugnada, de qualquer modo, a Comissão não especificou de que forma a divulgação dos documentos controvertidos privava a recorrente da possibilidade de receber pareceres francos, objetivos e completos na aceção da jurisprudência. Com efeito, a este respeito limitou-se a afirmar perentoriamente que a sua divulgação «a privaria de um elemento essencial [...] na aplicação da Declaração UE-Turquia». Ora, no Acórdão de 1 de julho de 2008, *Suécia e Turco/Conselho* (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.ºs 57 a 64), o Tribunal de Justiça consagrou o princípio segundo o qual os pareceres jurídicos relativos ao domínio legislativo devem ser divulgados. Seja como for, na medida em que, segundo a recorrente, os documentos controvertidos deviam informar a

Comissão sobre a competência da União para adotar as Declarações UE-Turquia de 8 e 18 de março de 2016 e sobre o acervo da União em matéria de asilo, esta instituição não podia razoavelmente esperar que estes pareceres jurídicos se mantivessem confidenciais. A Comissão devia, pelo contrário, esperar que um dia fossem tornados públicos e, a este respeito, a recorrente não percebe de que forma, de um modo geral, pode a divulgação de documentos como os documentos controvertidos impedir esta instituição de pedir pareceres jurídicos.

- 77 Na réplica, a recorrente indica que, embora a proteção dos pareceres jurídicos possa justificar a decisão impugnada, esta última decisão deve contudo ser anulada por «falta de fundamentação» («lack of reasoning») devido à descrição incoerente e à argumentação confusa da Comissão no que respeita à natureza, ao conteúdo e ao contexto da elaboração dos documentos controvertidos.
- 78 A Comissão conclui pela improcedência da segunda parte do segundo fundamento, precisando desde logo que, contrariamente ao que a recorrente sustenta, os documentos controvertidos não foram elaborados ou recebidos no âmbito de procedimentos que tinham em vista a adoção de atos juridicamente vinculativos nos Estados-Membros, ou para os Estados-Membros, na aceção do n.º 68 do Acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374). Com efeito, estes mais não são do que meros pareceres preliminares relativos a questões em debate sobre propostas de alteração da Decisão 2015/1601 e do Regulamento n.º 539/2001. Desta forma, não podem ser considerados documentos elaborados para efeitos dos processos legislativos relativos a estes dois atos do direito da União atualmente em vigor. Na medida em que são pareceres jurídicos preliminares internos à instituição, aqueles podem, segundo a Comissão, ser mal interpretados ou mal compreendidos se forem divulgados fora do contexto em que foram elaborados.
- 79 Na decisão impugnada, a Comissão explicou à recorrente a existência de trabalhos em curso em conjunto com as autoridades nacionais competentes sobre a questão sensível da crise dos refugiados. Ora, a divulgação dos documentos controvertidos, relativos à interpretação do acervo da União em matéria de asilo, teria um impacto grave sobre o interesse da Comissão em procurar obter pareceres francos, objetivos e completos, e isto num contexto em que esta instituição estava, desde março de 2016, em contacto permanente e intenso com as autoridades dos Estados-Membros em causa, incluindo a República Helénica, a respeito das medidas necessárias a tomar para garantir a aplicação das Declarações UE-Turquia de 8 e 18 de março de 2016, bem como o controlo da crise migratória.
- 80 A este respeito, a circunstância, evocada pela recorrente, de que os documentos controvertidos continham uma interpretação alegadamente objetiva e de que as questões assim abordadas nesses documentos foram objeto de debates entre especialistas não é suscetível de impedir a Comissão de proteger a sua capacidade de receber pareceres francos, objetivos e completos num domínio sensível e durante um período muito difícil para a implementação da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016, recordando-se que a Comissão procurou, periodicamente, pôr à disposição do público informações sobre a execução da referida declaração.
- 81 Por último, a Comissão considera que o fundamento de anulação relativo a uma pretensa «falta de fundamentação» da sua parte só foi invocado na réplica e que, não havendo motivos válidos invocados pela recorrente para justificar a sua intempestividade, este deve ser julgado inadmissível. Seja como for, a recorrente não fundamentou de modo nenhum esta sua alegação, que aliás é manifestamente improcedente.
- 82 A título preliminar, há que recordar que a exceção relativa aos pareceres jurídicos prevista no artigo 4.º, n.º 2, segundo travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 visa proteger o interesse de uma instituição em pedir pareceres jurídicos e em receber pareceres francos, objetivos e completos e que, para que esta exceção possa ser invocada por uma instituição, é ainda necessário que o risco de prejudicar esse interesse fosse razoavelmente previsível, e não puramente hipotético (Acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.ºs 42 e 43).

- 83 A este respeito, quanto ao facto de a divulgação de um parecer do Serviço Jurídico relativo a uma proposta legislativa poder criar uma dúvida sobre a legalidade do ato legislativo em causa, já foi declarado que é precisamente a transparência neste domínio que, ao permitir que as divergências entre vários pontos de vista sejam abertamente debatidas, contribui para conferir às instituições uma maior legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus e para aumentar a confiança destes. De facto, é sobretudo a falta de informação e de debate que é suscetível de fazer nascer dúvidas no espírito dos cidadãos, não só quanto à legalidade de um ato isolado, mas também quanto à legitimidade de todo o processo decisório (Acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 59).
- 84 No caso em apreço, impõe-se contudo constatar que, contrariamente ao que a recorrente sustenta quando evoca a referência, na decisão impugnada, e em relação com a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, às propostas de alteração da Decisão 2015/1601 e do Regulamento n.º 539/2001, os documentos controvertidos não constituem pareceres jurídicos relativos a uma proposta legislativa específica. Com efeito, constituem posições, preliminares, do Serviço Jurídico sobre vários aspetos do direito da União em matéria de asilo, conforme implementado na ordem jurídica grega e relacionados com os compromissos políticos negociados e concluídos, sob a designação de «Declarações UE-Turquia», entre os Chefes de Estado ou de Governo da União e o seu homólogo turco.
- 85 No entanto, a atividade não legislativa das instituições não escapa ao âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001. Basta recordar, a este respeito, que o artigo 2.º, n.º 3, deste regulamento precisa que o mesmo é aplicável a «todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União Europeia» (v., neste sentido, Acórdão Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.ºs 87, 88 e 109, e de 3 de julho de 2014, Conselho/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, n.º 107 e jurisprudência referida).
- 86 No caso em apreço, os documentos controvertidos incluem consultas jurídicas dirigidas especialmente aos gabinetes do Presidente da Comissão, do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e do Membro da Comissão responsável pelos Assuntos Internos, os quais foram solicitados com brevidade para assistir os representantes da Comissão nas reuniões com os representantes da República Helénica e da República da Turquia, com vista a definir as medidas que estas últimas deveriam adotar no âmbito da execução dos compromissos assumidos nas Declarações UE-Turquia de 8 e 18 de março de 2016.
- 87 A este respeito, conforme a Comissão alega com razão, a divulgação de tais pareceres jurídicos, preparatórios e internos, elaborados para efeitos de um diálogo político entre a instituição e representantes de um Estado-Membro e de um Estado terceiro teria efetivamente prejudicado, de forma previsível, o interesse da Comissão em pedir e em receber pareceres jurídicos francos, objetivos e completos dos seus diferentes serviços para preparar a sua posição final enquanto instituição, mais a mais num domínio que reveste uma sensibilidade política significativa e num contexto de urgência para fazer face a uma situação migratória delicada.
- 88 Com efeito, as consultas interserviços, que no presente caso se materializam nos documentos controvertidos, mas que foram acompanhados de trocas efetuadas por telefone, constituem um trabalho preparatório indispensável ao bom funcionamento desta instituição. Ora, a honestidade, a objetividade, a exaustividade bem como a celeridade destes pareceres jurídicos, dados num curto espaço de tempo, como demonstram nomeadamente as horas, por vezes tardias, a que foram enviadas as mensagens de correio eletrónico em causa, pelos membros do Serviço Jurídico à presidência da Comissão e à DG colocada sob a autoridade do Membro da Comissão responsável pelos Assuntos Internos, seriam afetadas se, no caso em apreço, os autores de tais pareceres, elaborados com urgência

para preparar encontros entre os responsáveis desta instituição com os de um Estado-Membro e de um Estado terceiro, tivessem de antecipar que tais mensagens de correio eletrónico poderiam ser colocados à disposição do público.

- 89 Por último, no que respeita à alegação formulada na réplica pela recorrente relativa a uma «falta de fundamentação» por parte da Comissão na decisão impugnada ou a uma insuficiência de fundamentação, basta constatar que, contrariamente ao que a recorrente alega, a descrição da natureza e do conteúdo dos documentos pedidos e os motivos de indeferimento expostos pela Comissão na decisão impugnada, incluindo a exposição do contexto em que foram elaborados, não são contraditórios e respeitam as exigências do artigo 296.º TFUE. Em consequência, esta alegação deve, de qualquer forma, ser julgada improcedente, sem que seja necessário examinar a exceção de inadmissibilidade deduzida pela Comissão, quanto a este ponto, na tréplica.
- 90 Atendendo ao que precede, a segunda parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à terceira parte do segundo fundamento, relativa à existência de um interesse público superior em prol da divulgação dos documentos controvertidos

- 91 Admitindo que possa ser reconhecida no caso em apreço a existência de uma presunção geral de dano ou de um dano concreto na proteção dos processos judiciais e dos pareceres jurídicos, a recorrente alega a título subsidiário, a título da terceira parte do segundo fundamento, que existia um interesse público superior em prol da divulgação dos documentos controvertidos, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001. Com efeito, as instituições da União só podem prestar contas e demonstrar a legitimidade das decisões políticas adotadas em nome dos seus cidadãos se estes últimos estiverem em condições de compreender o quadro jurídico em que essas decisões são tomadas. Assim, o acesso aos documentos controvertidos deve ser concedido aos cidadãos, ainda que essa divulgação possa potencialmente prejudicar a proteção dos processos judiciais e dos pareceres jurídicos.
- 92 Seja como for, a recorrente sustenta que a decisão impugnada viola o artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001, na medida em que a Comissão não examinou a existência de um interesse público em prol da divulgação e, em termos mais gerais, não procedeu à ponderação entre os interesses servidos pela divulgação e aqueles que se opõem a tal divulgação. A este respeito, a recorrente contesta a afirmação desta instituição segundo a qual esta mais não invocou do que considerações gerais que não eram suscetíveis de demonstrar que o princípio da transparência apresentava uma acuidade particular no presente caso. Com efeito, a menção da natureza específica da crise migratória e das medidas adotadas para lhes dar resposta teria sido suficiente para justificar, no presente caso, a existência de um interesse público especial em prol da divulgação na aceção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 93 A Comissão conclui pedindo que a terceira parte do segundo fundamento seja julgada improcedente, sublinhando que, na decisão impugnada, indicou à recorrente que esta última se tinha limitado a invocar o princípio da transparência sem demonstrar em que medida este princípio apresentava, no presente caso, uma acuidade particular que poderia prevalecer sobre os motivos legítimos que justificavam a não divulgação dos documentos controvertidos.
- 94 No presente caso, a Comissão examinou a existência de um interesse público superior, mas, segundo esta instituição, não é menos verdade que cabia à recorrente demonstrar a existência desse interesse público. Ora, quanto a este aspeto, esta última limitou-se a evocar considerações gerais, relativas ao direito de a sociedade ser informada e ao direito de os cidadãos compreenderem o contexto jurídico em causa, as quais, na sua opinião, não eram suscetíveis de demonstrar que o princípio da transparência apresentava, no presente caso, uma acuidade particular que prevalecia sobre os motivos que justificaram a não divulgação dos documentos controvertidos, tanto mais que a Comissão revê precisamente o cuidado de informar os cidadãos através da difusão de informações atualizadas, como

a comunicação de 16 de março de 2016 «Novas iniciativas operacionais na cooperação entre a UE e a Turquia no domínio da migração». Por outro lado, a existência de discussões académicas não pode constituir a prova da existência de um interesse público superior na aceção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001.

- 95 Seja como for, a Comissão alega que, para alguns dos documentos controvertidos, a exceção relativa à proteção das relações internacionais era aplicável. Ora, no que respeita a esta exceção, regida pelo artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, o legislador da União não previu nenhuma ponderação com um interesse público superior em prol da divulgação.
- 96 A título preliminar, há que recordar que, quando uma instituição aplica uma das exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001, incumbe-lhe ponderar o interesse específico que deve ser protegido pela não divulgação do documento em causa e, nomeadamente, o interesse geral em que esse documento se torne acessível tendo em conta as vantagens que decorrem, como assinala o considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001, de uma maior transparência, a saber, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático (v. Acórdão de 17 de outubro de 2013, Conselho/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 97 Cabe, porém, ao requerente invocar em concreto as circunstâncias que baseiam um interesse público superior que justifique a divulgação dos documentos em causa (Acórdãos de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 94; de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 90; e de 23 de janeiro de 2017, Justice & Environment/Comissão, T-727/15, não publicado, EU:T:2017:18, n.º 49).
- 98 Assim sendo, o interesse público superior suscetível de justificar a divulgação de um documento não tem necessariamente de ser distinto dos princípios subjacentes ao Regulamento n.º 1049/2001 (Acórdãos de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, n.º 92, e de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.º 92).
- 99 A este respeito, o princípio da transparência, subjacente ao Regulamento n.º 1049/2001 e invocado pela recorrente, contribui para reforçar a democracia permitindo aos cidadãos fiscalizar todas as informações que constituíram o fundamento de um ato legislativo. Com efeito, a possibilidade, para os cidadãos, de conhecer os fundamentos dos atos legislativos é uma condição do exercício efetivo, por estes últimos, dos seus direitos democráticos (Acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 46).
- 100 No presente caso, há que recordar que os documentos controvertidos não foram elaborados no âmbito de um processo legislativo na aceção do Tratado FUE.
- 101 No entanto, a recorrente invocou considerações gerais relativas ao princípio da transparência, os quais implicam, no interesse geral, uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório bem como uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático (Acórdão de 1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 45).
- 102 A este respeito, em primeiro lugar, na medida em que se constatou que a recusa de divulgação do primeiro documento controvertido era abrangida pela exceção visada no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, há que rejeitar o terceiro fundamento por ser inoperante quanto a este documento. Com efeito, no âmbito desta disposição, as instituições são obrigadas a recusar o acesso aos documentos abrangidos por estas exceções obrigatórias quando seja feita prova das circunstâncias visadas por estas exceções, sem que seja necessário proceder a uma ponderação entre a proteção do

interesse público e de um interesse geral superior (Acórdãos de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Conselho, T-264/04, EU:T:2007:114, n.ºs 44 e 45, e de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 44).

- 103 Em seguida, contrariamente ao que a recorrente sustenta, as considerações gerais relativas ao princípio da transparência, por si invocadas no pedido confirmativo, foram tomadas em consideração pela Comissão na decisão impugnada, mas esta última entendeu que não eram suscetíveis de demonstrar que o princípio da transparência apresentava, no presente caso, uma acuidade particular que pudesse ter prevalecido sobre as razões que justificavam a recusa de divulgação dos documentos controvertidos.
- 104 A este respeito, importa ainda salientar que, contrariamente ao que a recorrente sustenta, os autores dos documentos controvertidos não tinham, nestes últimos, feito uma apreciação sobre a repartição de competências entre a União e os seus Estados-Membros, com vista à adoção das Declarações UE-Turquia de 8 e 18 de março de 2016.
- 105 Nestas condições, à luz dos argumentos apresentados pela recorrente, há que constatar que esta não conseguiu demonstrar em que é que o princípio da transparência assumiria, no presente caso, uma acuidade particular que justificaria, pelo menos no que diz respeito aos documentos não abrangidos pela exceção visada no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, a divulgação dos documentos controvertidos cuja não divulgação era abrangida pelo âmbito da proteção dos processos judiciais e dos pareceres jurídicos. Por uma questão de exaustividade, o Tribunal Geral constata que este entendimento é igualmente válido para os documentos abrangidos pela exceção visada no artigo 4.º, n.º 1 do Regulamento n.º 1049/2001.
- 106 Por conseguinte, há que julgar improcedente a terceira parte e, por conseguinte, o segundo fundamento na sua totalidade.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001

- 107 No âmbito do quarto fundamento, apresentado a título subsidiário e que há que apreciar antes do terceiro, a recorrente contesta a afirmação da Comissão segundo a qual não era possível conceder um acesso parcial aos documentos controvertidos. Com efeito, tendo em conta a natureza destes documentos, seria inconcebível que a totalidade do texto constante dos mesmos fosse abrangida pelas exceções invocadas pela Comissão. Por conseguinte, ao recusar na decisão impugnada conceder à recorrente um acesso parcial, a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 108 A Comissão conclui pedindo que o fundamento seja rejeitado, sublinhando que tinha explicado, na decisão impugnada, ter considerado a possibilidade de conceder acesso parcial aos documentos controvertidos, mas que indeferiu o pedido porquanto a totalidade desses documentos estava abrangida pelas exceções que justificam a não divulgação ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001.
- 109 A este respeito, em conformidade com o disposto no artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001, «[q]uando só algumas partes do documento pedido forem abrangidas por qualquer das exceções, as restantes partes do documento serão divulgadas».
- 110 Segundo jurisprudência constante, o exame do acesso parcial a um documento das instituições da União deve ser realizado à luz do princípio da proporcionalidade (Acórdão de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 83; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2001, Conselho/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, n.ºs 27 e 28).

- 111 Resulta dos próprios termos do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1049/2001 que uma instituição é obrigada a examinar se há que conceder acesso parcial aos documentos visados por um pedido de acesso, limitando uma eventual recusa apenas aos dados abrangidos pelas exceções previstas. A instituição deve conceder esse acesso parcial se a finalidade prosseguida por essa instituição, quando recusa o acesso ao documento, puder ser atingida no caso de essa instituição se limitar a ocultar as passagens que possam causar prejuízo ao interesse público protegido (Acórdãos de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Conselho, T-264/04, EU:T:2007:114, n.º 50, e de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 84; v., igualmente, Acórdão de 6 de dezembro de 2001, Conselho/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, n.º 29).
- 112 No presente caso, há que constatar que, na decisão impugnada e tal como indicado nesta decisão, a Comissão examinou a possibilidade de conceder à recorrente um acesso parcial aos documentos controvertidos.
- 113 No entanto, não resulta dos documentos controvertidos apresentados pela Comissão no Tribunal Geral que teria sido possível conceder um acesso parcial aos referidos documentos sem que tal implicasse revelar o teor das partes dos documentos para as quais a recusa de acesso era justificada e, nomeadamente, os objetivos estratégicos subjacentes aos debates sobre a implementação, sob o impulso da UE, das Declarações UE-Turquia pela República Helénica e pela República da Turquia.
- 114 Ora, a este respeito, o juiz da União já reconheceu que, em tal caso, a instituição recorrida, no caso em concreto, a Comissão, não é obrigada, na fundamentação do ato recorrido, a identificar o conteúdo sensível dos documentos controvertidos que não pode ser revelado pela divulgação, quando tal comportamento implique revelar informações cuja proteção é visada pela exceção invocada, relativa à proteção do interesse público em matéria de relações internacionais (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 82, e de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 106), o que sucedia com o primeiro documento controvertido.
- 115 Sucede o mesmo com o segundo e terceiro documentos controvertidos, cujo conteúdo não podia ser parcialmente revelado sem que fosse prejudicada a proteção conferida aos processos judiciais e aos pareceres jurídicos.
- 116 Tendo em conta as considerações que precedem, há que julgar improcedente o quarto fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001

- 117 Na medida em que a improcedência do primeiro, segundo e quarto fundamentos implica que a Comissão podia recusar o acesso aos documentos controvertidos invocando as exceções previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1049/2001, não há que examinar a procedência do terceiro fundamento.
- 118 Por conseguinte, há que negar provimento ao recurso, sem que seja necessário pronunciar-se sobre o terceiro fundamento.

Quanto às despesas

- 119 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

120 Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, nos termos do pedido formulado pela Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Access Info Europe é condenada nas despesas.**

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo em 7 de fevereiro de 2018.

Assinaturas