

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)
7 de Fevereiro de 2002 *

No processo T-211/00,

Aldo Kuijer, residente em Utrecht (Países Baixos), representado por O. W. Brouwer e T. Janssens, advogados, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bauer e M. Bishop, na qualidade de agentes,

recorrido,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão do Conselho, comunicada ao recorrente por carta de 7 de Junho de 2000, que lhe recusa o acesso a determinados documentos do Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em

* Língua do processo: inglês.

Matéria de Asilo (CIREA), pedidos no âmbito da Decisão 93/731/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1993, relativa ao acesso do público aos documentos do Conselho (JO L 340, p. 43),

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

composto por: P. Mengozzi, presidente, V. Tiili e R. M. Moura Ramos, juízes,
secretário: J. Plingers, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 12 de Julho de 2001,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 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), com vista a estabelecer os princípios que regulam o acesso aos documentos na sua posse. O código de conduta enuncia, nomeadamente, o princípio seguinte:

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

2 O mesmo código dispõe, além disso:

«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.»

3 Para assegurar a concretização 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).

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

«O público terá acesso aos documentos do Conselho nas condições previstas na presente decisão.»

5 O artigo 4.º é do teor seguinte:

«1. 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),

- a protecção do indivíduo e da vida privada,

- a protecção do sigilo comercial e industrial,

- a protecção dos interesses financeiros da Comunidade,

- a protecção da confidencialidade solicitada por uma pessoa singular ou colectiva que tenha fornecido qualquer informação contida no documento ou exigida pela legislação do Estado-Membro que tenha fornecido qualquer dessas informações.

2. O acesso a um documento do Conselho poderá igualmente ser recusado por motivo de protecção do sigilo das deliberações do Conselho.»

6 O artigo 5.º da mesma decisão dispõe o seguinte:

«Exceptuados os casos a que se refere o n.º 2 do artigo 7.º, em que a resposta é dada pelo Conselho, competirá ao secretário-geral responder em nome do Conselho aos pedidos de acesso a documentos deste último.»

7 O artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, é do seguinte teor:

«1. O requerente será informado por escrito, no prazo de um mês, pelos serviços competentes do Secretariado-Geral, do deferimento do seu pedido ou da intenção de o indeferir. Neste último caso, o interessado será igualmente informado dos motivos dessa intenção e de que dispõe do prazo de um mês para apresentar um pedido de confirmação tendente à revisão dessa posição, na falta do qual se considerará que desistiu do seu pedido inicial.

[...]

3. O indeferimento de um pedido de confirmação, que deverá ser comunicado no mês que se segue à apresentação do pedido, será devidamente justificado [...]»

- 8 O artigo 1.º do Tratado da União Europeia, na redacção dada pelo Tratado de Amesterdão, dispõe no seu segundo parágrafo:

«O presente Tratado assinala 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.»

Factos na origem do litígio

- 9 O recorrente é professor e investigador universitário no domínio do direito de asilo e da imigração. Por carta de 3 de Julho de 1998, dirigida ao secretário-geral do Conselho, pediu para ter acesso a determinados documentos ligados à actividade do Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em Matéria de Asilo (CIREA). O pedido tinha em vista determinados relatórios elaborados pelo CIREA ou em colaboração com este assim como os relatórios de eventuais missões conjuntas ou de missões efectuadas por Estados-Membros em países terceiros e transmitidos ao CIREA. O recorrente pedia igualmente a lista elaborada pelo CIREA, ou em colaboração com este último, das pessoas a contactar nos Estados-Membros que se ocupam dos pedidos de asilo (a seguir «lista das pessoas a contactar»), com todas as alterações posteriores.
- 10 Por carta de 28 de Julho de 1998, o secretário-geral respondeu ao recorrente que tinham sido elaborados, entre 1994 e 1998, relatórios do CIREA sobre a situação dos requerentes de asilo que regressavam aos seus países de origem, relativamente aos seguintes países: Albânia, Angola, Sri Lanca, Bulgária, Turquia, China, Zaire, Nigéria e Vietname. Todavia, indeferiu o pedido de acesso a esses documentos assim como à lista das pessoas a contactar, nos termos do artigo 4.º, n.º 1 da Decisão 93/731. Explicou que a divulgação desta lista era susceptível de «ameaçar a protecção dos indivíduos e a sua vida privada dando lugar a assédios

e a ameaças pessoais». No que se refere aos relatórios elaborados por conta do CIREA, o secretário-geral informou o recorrente de que não existia nenhum documento deste tipo.

- 11 Por carta de 25 de Agosto de 1998, o recorrente apresentou um pedido de confirmação nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da Decisão 93/731. Relativamente aos relatórios do CIREA, declarou-se surpreendido que «o Conselho tenha igualmente a intenção de manter confidenciais, por exemplo, os relatórios sobre países como a Nigéria, o Irão e o Iraque, quando dificilmente se pode afirmar que as relações entre a União Europeia e esses países são boas». Quanto aos relatórios elaborados por conta do CIREA, esclareceu, nomeadamente, as razões pelas quais era levado a crer que a resposta do secretário-geral quanto à inexistência desses documentos era falsa. Contestou igualmente a parte da decisão relativa à lista das pessoas a contactar.
- 12 Por carta de 28 de Setembro de 1998, o secretário-geral comunicou ao recorrente a decisão do Conselho indeferindo o pedido de confirmação. A carta está redigida nos termos seguintes:

«Após exame minucioso, o Conselho decidiu confirmar [a decisão do secretário-geral], tal como formulada na sua carta de 28 de Julho de 1998, respeitante aos pedidos relativos aos [relatórios do CIREA e à lista das pessoas a contactar]. Após exame de cada um dos documentos seguintes, o Conselho decidiu não os divulgar pelos motivos seguintes:

- a) [número do documento]: Nota de acompanhamento do Secretariado-Geral do Conselho dirigida ao CIREA: relatório dos chefes de missão dos Doze sobre a situação dos requerentes de asilo [dum país] que regressam ao [mesmo país]. Este relatório contém informações muito sensíveis sobre a situação política, económica e social [no país em causa], que foram fornecidas pelos chefes de missão dos Estados-Membros da União Europeia

nesse país. O Conselho é de opinião que a divulgação dessas informações poderia causar prejuízo às relações entre a União Europeia e [esse país]. Em consequência, o Conselho decidiu que devia recusar o acesso a esse documento em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).

[...]

- b) Lista das pessoas [a contactar] do CIREA que se ocupam das questões de asilo: o secretário-geral não teve possibilidade de encontrar um documento específico do Conselho que contenha [tal] lista [...]

Além disso, o Conselho prosseguirá as suas buscas para encontrar documentos (a partir de 1994) que contenham os relatórios elaborados por conta do CIREA [...]. O recorrente será informado dos resultados destas buscas em tempo útil.»

- 13 Em 14 de Outubro de 1998, o recorrente foi avisado de que, na sequência das buscas efectuadas pelos serviços competentes do Secretariado-Geral, fora decidido dar-lhe acesso a dez relatórios redigidos pelas autoridades dinamarquesas sobre missões de investigação efectuadas em países terceiros. Era igualmente informado de que o acesso a quatro outros relatórios elaborados por conta do CIREA pelas autoridades de outros Estados-Membros (enumerados na carta) lhe era recusado pelo motivo seguinte, repetido em relação a cada um destes documentos:

«O Secretariado-Geral é de opinião que a divulgação das informações muito detalhadas e sensíveis deste relatório poderia comprometer as relações da União Europeia com [o país em causa], assim como as relações bilaterais entre [o

Estado-Membro cujos serviços efectuaram a missão] e este país. Em consequência, o acesso a este documento não é autorizado, em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão [93/731] (relações internacionais).»

- 14 Em 4 de Dezembro de 1998, o recorrente interpôs recurso de anulação da Decisão do Conselho, de 28 de Setembro de 1998, que lhe recusou o acesso aos documentos indicados.
- 15 O Secretariado-Geral, por carta de 18 de Maio de 1999, comunicou ao recorrente uma nova resposta do Conselho ao pedido de confirmação de 25 de Agosto de 1998. Nesta resposta, o Conselho referia que existia mesmo uma lista das pessoas a contactar, que figurava no documento 5971/2/98 CIREA 18. Por conseguinte, admitia que a sua decisão comunicada por carta de 28 de Setembro de 1998, que indeferiu o pedido de confirmação, estava errada quanto a este ponto.
- 16 Todavia, o Conselho recusava autorizar o acesso a este documento, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731. Esclarecia na sua resposta: «O documento [em questão] contém uma lista das pessoas a contactar designadas por cada Estado-Membro, que podem trocar informações relativas aos requerentes de asilo [assim como] informações respeitantes aos países de origem de que essas pessoas são responsáveis, o seu endereço profissional e os seus números directos de telefone e de fax.» O Conselho prosseguia afirmando que era aos Estados-Membros que competia decidir se este género de informações podia ser divulgado e em que medida. Indicava que alguns dentre estes se opunham a tal, a fim de preservar a eficácia operacional dos seus serviços administrativos. Se o Conselho divulgasse estas informações, que lhe tinham sido transmitidas com o objectivo específico de criar uma rede interna de pessoas a contactar destinada a facilitar a cooperação e a coordenação em matéria de direito de asilo, os Estados-Membros seriam reticentes no futuro em fornecer-lhe informações desta natureza. Nestas circunstâncias, a divulgação deste documento poderia prejudicar o interesse

público relativo ao funcionamento da troca de informações e à coordenação entre os Estados-Membros no domínio do direito de asilo e da imigração.

- 17 Por acórdão de 6 de Abril de 2000, Kuijer/Conselho (T-188/98, Colect., p. II-1959, a seguir «acórdão Kuijer»), o Tribunal de Primeira Instância anulou a decisão de 28 de Setembro de 1998, na versão alterada pela decisão de 18 de Maio de 1999. O Tribunal considerou, em primeiro lugar, que a decisão não respondia às exigências de fundamentação do artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE) e, em segundo lugar, que o Conselho, ao recusar permitir o acesso às passagens dos documentos solicitados, não abrangidas pela excepção de interesse público prevista no artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731, tinha aplicado a referida excepção de maneira desproporcionada.
- 18 Na sequência deste acórdão, o Conselho adoptou uma nova decisão em 5 de Junho de 2000 (a seguir «decisão impugnada»). O Conselho, antes de mais, afirmou que os relatórios visados pelo pedido de acesso apresentavam características comuns que justificavam que fossem tratados da mesma maneira à luz da Decisão 93/731; que continham informações detalhadas sobre a situação política geral e a protecção dos direitos humanos em países terceiros, que podiam ser interpretadas como uma crítica a esses países; que esses relatórios eram, potencialmente, susceptíveis de prejudicar as relações da União Europeia com esses países e que a apreciação das consequências possíveis da sua comunicação sobre essas relações entrava no âmbito das suas atribuições políticas; que, no caso concreto, a sua comunicação podia realmente prejudicar as relações com os países terceiros em causa e que podia igualmente comprometer a melhoria da situação dos requerentes de asilo originários desses países e criar problemas com Estados que se encontrassem na mesma situação que os países em causa. Seguidamente, o Conselho examinou brevemente o conteúdo de cada um dos documentos em questão e considerou que, com excepção da lista das pessoas a contactar, que foi enviada ao recorrente por carta de 9 de Outubro de 2000, sem os nomes nem os números de telefone e de fax dessas pessoas, nenhum daqueles lhe podia ser comunicado. Estes documentos estariam abrangidos pela excepção prevista no artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731, na medida em que a sua divulgação poderia prejudicar as relações da União com o país em causa e, em certos casos, pôr em perigo a situação das pessoas que tinham fornecido algumas das informações que aí estavam contidas.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 19 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal em 11 de Agosto de 2000, o recorrente interpôs o presente recurso.
- 20 Tendo o recorrente renunciado a apresentar réplica, a fase escrita do processo foi encerrada a 5 de Janeiro de 2001. Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral.
- 21 Por despacho de 20 de Março de 2001, em conformidade com os artigos 65.º, alínea b), 66.º, n.º 1, e 67.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, este ordenou ao recorrido que apresentasse os documentos controvertidos, determinando contudo que estes documentos não seriam comunicados ao recorrente no âmbito do presente processo. Este pedido foi satisfeito.
- 22 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 12 de Julho de 2001.
- 23 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

- pedir ao Conselho que apresente todos os documentos em causa;

- condenar o Conselho nas despesas, incluindo as despesas suportadas por eventuais intervenientes.

24 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- negar provimento ao recurso;

- condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

25 O recorrente pede a anulação da decisão impugnada na medida em que esta indefere o seu pedido de acesso a determinados documentos do CIREA. Os documentos pedidos são os seguintes:

- a) relatórios, análises ou avaliações sobre a política externa e de segurança comum (PESC) redigidos durante os anos de 1994 a 1998 pelo CIREA ou em

Argumentos das partes

Quanto aos relatórios controvertidos

- 28 O recorrente contesta que o conteúdo dos relatórios controvertidos apresente determinadas características comuns que permitem tratá-los da mesma maneira à luz da Decisão 93/731 e invoca, neste contexto, os n.ºs 39 e 40 do acórdão Kuijer.
- 29 Segundo o recorrente, esses relatórios contêm informações de facto, e não críticas aos países terceiros em causa sobre questões sensíveis tais como a sua situação política geral e a protecção dos direitos humanos.
- 30 A divulgação dos relatórios em causa não ameaça, portanto, prejudicar as relações da União com estes países. Neste contexto, o recorrente sustenta, em primeiro lugar, que as relações de alguns desses países com a União são já difíceis, por vezes inexistentes, em virtude da acção desta no domínio dos direitos humanos. Em segundo lugar, a situação política em alguns dos países em questão, desde a redacção dos relatórios controvertidos, terá mudado bastante. Em terceiro lugar, o Conselho não caracterizou o risco invocado. Em quarto lugar, o Conselho não indicou, em relação a cada um dos documentos em causa, em que é que a sua divulgação ameaçava concreta e efectivamente prejudicar as relações políticas com o país terceiro em causa.
- 31 Finalmente, o recorrente alega que a decisão impugnada está viciada por violação do princípio da proporcionalidade e que o Conselho fez uma errada apreciação

do perigo que a comunicação dos relatórios em causa representaria para as relações internacionais. Em particular, o Conselho não examinou a possibilidade de conceder um acesso parcial a esses relatórios.

- 32 O Conselho contesta ter violado o artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731 ou o princípio da proporcionalidade.
- 33 Em primeiro lugar, a título preliminar, o Conselho sublinha que, conforme indicou no terceiro parágrafo da decisão impugnada, os relatórios sobre os países terceiros em causa no caso concreto apresentam características comuns que obrigam a tratá-los da mesma maneira à luz da Decisão 93/731.
- 34 O Conselho afirma que está em desacordo, quanto a este ponto, com a forma como o Tribunal de Primeira Instância apreciou os factos no acórdão Kuijer. Considera que o Tribunal apreciou de maneira errada os factos do caso concreto no que se refere à possibilidade de conceder o acesso às passagens dos relatórios pedidos que poderão não estar abrangidas pela excepção invocada.
- 35 Contesta igualmente o argumento do Tribunal de Primeira Instância baseado no exame dos dez relatórios elaborados por conta do CIREA pelas autoridades dinamarquesas (n.ºs 40 a 42 e 57 do mesmo acórdão). Alega que, no n.º 57 do acórdão Kuijer, o Tribunal parece deduzir do conteúdo dos dez relatórios dinamarqueses elaborados por conta do CIREA, aos quais foi concedido o acesso e de que uma grande parte consiste em descrições e situações de facto não abrangidas pela excepção invocada, que os relatórios não comunicados tinham um conteúdo inteiramente análogo e que, portanto, teria sido possível suprimir dos mesmos as passagens sensíveis. O Conselho sustenta que este raciocínio peca por defeito de lógica e alega que os documentos comunicados não continham nada que justificasse a sua não divulgação no todo ou em parte. Acrescenta que, se determinados documentos de tipo e de natureza análogos não são total ou parcialmente divulgados, é porque são diferentes na sua essência e, por conseguinte, não têm a mesma incidência sobre as relações internacionais.

- 36 Neste contexto, o Conselho recorda que está obrigado, como o próprio Tribunal de Primeira Instância reconheceu no n.º 37 do acórdão Kuijer, a examinar cada um dos documentos cujo acesso é solicitado, em função do seu conteúdo real. Alega que o facto de, relativamente a um grupo de documentos que têm certas características comuns, uns serem divulgados e os outros não constitui precisamente a prova de que respeitou esta obrigação.
- 37 Além disso, o Conselho alega que um Estado-Membro não aprecia necessariamente o prejuízo que poderá causar a divulgação de um documento que ele próprio redigiu da mesma maneira que se se tratasse de um relatório conjunto. O Conselho considera que, relativamente a este tipo de relatório, será talvez necessário procurar um compromisso entre os diferentes pontos de vista dos seus quinze membros.
- 38 Finalmente, o Conselho sublinha que todos os relatórios em questão foram elaborados no quadro das relações políticas da União e dos diferentes Estados-Membros com países terceiros. No que se refere aos relatórios conjuntos, estes foram, com efeito, todos aprovados pelo comité político, em conformidade com as competências que lhe são conferidas pelo artigo 25.º do Tratado da União Europeia, no quadro do título V deste.
- 39 Em segundo lugar, o Conselho, baseando-se no n.º 71 do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Julho de 1999, Hautala/Conselho (T-14/98, Colect., p. II-2489, a seguir «acórdão Hautala»), sustenta que a decisão impugnada resulta de uma apreciação atenta da sua parte das consequências eventuais da divulgação dos relatórios em causa para as relações internacionais da União, que faz parte das responsabilidades políticas que o título V do Tratado da União Europeia lhe conferiu, e para o bom funcionamento da política desta em matéria de asilo.
- 40 Em terceiro lugar, o Conselho alega que, com base nos critérios do controlo judicial fixados pelo Tribunal de Primeira Instância no n.º 72 do acórdão

Hautala, a apreciação que o levou a concluir que todos os relatórios em causa estão abrangidos pela excepção relativa à protecção do interesse público, mencionada no artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731, é insusceptível de censura.

- 41 O Conselho alega que todos os relatórios em causa contêm informações de facto muito detalhadas sobre a situação que reina em determinados países terceiros, nomeadamente no que diz respeito aos direitos humanos. Quanto a este ponto, estes relatórios são, portanto, muito semelhantes ao documento em questão no acórdão Hautala. Além disso, da mesma forma que este documento, no presente processo, os relatórios controvertidos foram redigidos com vista ao uso interno e não com a finalidade de serem publicados. O Conselho admite que este facto, em si, não é uma razão válida para recusar o acesso a um documento, mas sublinha que, nos documentos redigidos para fins internos, a expressão é mais livre e tais documentos contêm, portanto, formulações que correm o risco de criar tensões com determinados países terceiros.
- 42 No processo que deu origem ao acórdão Hautala, estas circunstâncias bastaram ao Tribunal de Primeira Instância para que este confirmasse que nada justificava censurar a apreciação do Conselho (acórdão Hautala, n.º 74). Ora, a decisão impugnada está fundamentada de forma muito mais circunstanciada do que a decisão em questão naquele processo.
- 43 O Conselho observa igualmente que os argumentos avançados pelo recorrente nos n.ºs 21 a 42 da petição dizem respeito, na sua essência, aos elementos com base nos quais foram apreciadas as consequências que a divulgação dos relatórios em causa poderia ter, nomeadamente, o nível de protecção do interesse público que deve ser preservado ou a gravidade do prejuízo que a divulgação dos documentos em questão poderia causar e a probabilidade de tal prejuízo se concretizar efectivamente. Não tendo a pertinência destes elementos sido contestada, o Conselho conclui que a decisão impugnada não enferma de qualquer vício, seja desvio de poder ou de erro manifesto de apreciação.

- 44 No que se refere ao argumento do recorrente segundo o qual resulta da jurisprudência que a divulgação de um documento só pode ser recusada se o Conselho demonstrar que a mesma é efectivamente susceptível de prejudicar real e concretamente as relações com países terceiros, o Conselho alega que, no domínio das relações internacionais em particular, é excessivo exigir-lhe que apresente «provas irrefutáveis» da probabilidade de um prejuízo real e concreto. Essas provas só poderiam existir se documentos análogos aos documentos em causa tivessem já sido efectivamente divulgados anteriormente pelo Conselho e se a sua divulgação tivesse causado um prejuízo real e concreto nas relações da União com países terceiros.
- 45 Na audiência, o Conselho contestou igualmente a pertinência do critério do decurso do tempo para decidir se um documento pode ser divulgado ou não. Alegou que a divulgação de um documento que já não corresponde à situação actual do país em questão poderá criar problemas com esse país, uma vez que este poderá considerar que foi desta forma dada uma falsa imagem da sua situação presente.
- 46 Além disso, o Conselho sublinhou que o acesso do público aos relatórios em questão pode ter influência quanto à própria existência deste tipo de relatório. Como os relatórios são redigidos de forma clara e não diplomática, a sua divulgação pode, segundo o Conselho, pôr em causa as entidades que estão na origem das informações que aqueles contêm.
- 47 Finalmente, o Conselho contesta o argumento segundo o qual não tomou em consideração a possibilidade de conceder um acesso parcial aos documentos controvertidos. Alega que a comunicação parcial da lista das pessoas a contactar prova o contrário e que a decisão impugnada está conforme às conclusões do Tribunal de Primeira Instância no acórdão Kuijer.

Quanto à lista das pessoas a contactar

- 48 O recorrente observa que, ao sustentar que compete aos Estados-Membros decidir se os nomes dos funcionários nacionais são acessíveis ao público, o Conselho parece ter querido eximir-se às suas obrigações em matéria de transparência e de abertura. Contesta igualmente o argumento segundo o qual, se esses elementos fossem divulgados, os Estados-Membros deixariam de fornecer este tipo de informações no futuro. Sublinha que, em qualquer circunstância, a coordenação entre os Estados-Membros e entre estes e o Conselho assim como a troca de informações entre as administrações não podem prevalecer automaticamente sobre a abertura e a transparência, que constituem um interesse fundamental para os cidadãos.
- 49 O Conselho alega que respondeu em parte à pretensão do recorrente, o qual confirmou que não desejava ter acesso aos números de telefone e de fax das pessoas que figuram na lista das pessoas a contactar. No que se refere aos nomes dessas pessoas, o Conselho considera que resulta claramente do contexto da decisão impugnada que os argumentos avançados na decisão notificada ao recorrente, em 18 de Maio de 1999, não perderam a sua validade.
- 50 O Conselho afirma não ter ficado convencido com os argumentos do recorrente no processo que conduziu ao acórdão Kuijer, reproduzidos no n.º 77 da sua petição no presente processo. Assim, o Conselho alega ter decidido manter a sua posição sobre este ponto e recusar o acesso a determinadas partes deste documento, com fundamento em que a sua divulgação podia prejudicar o interesse público que o funcionamento da troca de informações e da coordenação entre os Estados-Membros no domínio do asilo representa, interesse que considera ter o dever de proteger por força do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731 (despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 3 de Março de 1998, Carlsen e o./Conselho, T-610/97 R, Colect., p. II-485, n.º 48).

- 51 Na audiência, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, o Conselho explicou que não previu a possibilidade de conceder o acesso aos nomes das pessoas e aos outros dados que já foram comunicados ao público por determinados Estados-Membros, com fundamento em que a diferença de posições destes últimos quanto a este aspecto aparece como uma forma de dissensão entre os seus membros.

Apreciação do Tribunal

- 52 A título liminar, importa recordar, por um lado, que o princípio da transparência visa assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão, assim como garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da administração em relação aos cidadãos num sistema democrático. Contribui para reforçar o princípio da democracia e o respeito dos direitos fundamentais (v., nesse sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Outubro de 1999, *Bavarian Lager/Comissão*, T-309/97, Colect., p. II-3217, n.º 36).
- 53 Por outro lado, quando o Conselho decide se o acesso a um documento pode prejudicar o interesse público, exerce um poder de apreciação que está incluído nas responsabilidades políticas que as disposições do Tratado lhe conferem. Nessas circunstâncias, o controlo exercido pelo Tribunal deve limitar-se à verificação do respeito das regras processuais e da fundamentação da decisão em causa, da exactidão material dos factos, da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder.

- 54 Importa seguidamente recordar as condições em que pode ser recusado o acesso do público a um documento.
- 55 Em primeiro lugar, o acesso do público aos documentos das instituições constitui o princípio jurídico e a possibilidade de recusa é a exceção. A decisão de recusa só é válida se tiver como fundamento uma das exceções previstas no artigo 4.º da Decisão 93/731. Em conformidade com jurisprudência constante, estas exceções devem ser interpretadas e aplicadas de forma restritiva, a fim de não porem em causa a aplicação do princípio geral consagrado nesta decisão [v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Junho de 1998, Svenska Journalistförbundet/Conselho, T-174/95, Colect., p. II-2289, n.º 110, e no que se refere às disposições correspondentes 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), acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Março de 1997, WWF UK/Comissão, T-105/95, Colect., p. II-313, n.º 56].
- 56 Em segundo lugar, resulta também da jurisprudência que o Conselho está obrigado a examinar, em relação a cada documento cujo acesso lhe é solicitado, se, ao abrigo das informações de que dispõe, a divulgação é efectivamente susceptível de prejudicar um dos aspectos do interesse público protegido pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731 (acórdão Svenska Journalistförbundet/Conselho, já referido, n.º 112). Para que estas exceções sejam aplicáveis, o risco de prejuízo para o interesse público deve ser razoavelmente previsível e não puramente hipotético.
- 57 Finalmente, 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 está obrigado a examinar se é conveniente conceder um acesso parcial, limitado aos dados não abrangidos pelas exceções. A título excepcional, uma derrogação a esta obrigação de conceder um acesso parcial

pode ser admitida quando o encargo administrativo provocado pela dissimulação dos elementos não comunicáveis se revelasse particularmente pesado, ultrapassando assim os limites do que pode ser razoavelmente exigido.

- 58 No caso vertente, o Tribunal deve, portanto, examinar se a decisão impugnada foi adoptada em conformidade com os princípios que acabam de ser expostos.
- 59 No que se refere aos relatórios controvertidos, o Conselho, na decisão impugnada, considerou, antes de mais, que os mesmos apresentavam características comuns que justificavam que fossem tratados da mesma maneira no que se refere à aplicação da Decisão 93/731. Seguidamente, o Conselho recusou o acesso aos relatórios controvertidos, com fundamento em que, como o seu conteúdo podia ser interpretado como uma crítica aos países terceiros em questão, nomeadamente no que se refere à sua situação política e à relativa aos direitos humanos, a sua divulgação poderia prejudicar as relações da União com esses países.
- 60 Sendo embora certo que determinados documentos, como os relatórios que contêm informações militares sensíveis, podem ter características comuns suficientes para que a sua divulgação seja recusada, os documentos em causa não são desta natureza. Nestas circunstâncias, o simples facto de determinados documentos conterem informações ou afirmações negativas sobre a situação política ou a protecção dos direitos humanos num país terceiro não significa necessariamente que o seu acesso possa ser recusado em razão de um perigo de lesão de um interesse público. Este facto, em si mesmo e de uma maneira abstracta, não basta para recusar um pedido de acesso.

- 61 Em contrapartida, a recusa de acesso aos relatórios em questão deve basear-se numa análise dos elementos relativos ao conteúdo ou ao contexto de cada relatório, que permita concluir que, com base em certas circunstâncias específicas, a divulgação de tal documento implicaria um perigo para um interesse público.
- 62 Quanto a este aspecto, no que se refere ao seu conteúdo, verifica-se que os relatórios controvertidos não dizem directa ou principalmente respeito às relações da União com os países em causa. Fazem uma análise da situação política e da protecção dos direitos humanos em geral em cada um desses países, incluindo no que se refere à ratificação de instrumentos internacionais na matéria. Contêm igualmente informações mais específicas sobre a protecção dos direitos humanos, sobre a possibilidade de migração interna para escapar a perseguições, sobre o regresso dos nacionais ao seu país de origem e sobre a situação económica e social.
- 63 Estas informações referem-se frequentemente a factos já públicos, como a evolução da situação política, económica ou social do país em causa. Da mesma maneira, normalmente, os dados relativos à protecção dos direitos humanos correspondem a factos notórios e a sua exposição não comporta apreciações politicamente sensíveis por parte do Conselho.
- 64 Assim, os relatórios controvertidos não correspondem, nem pelo seu tipo nem pelo seu conteúdo, aos fundamentos indicados pelo Conselho na decisão impugnada para justificar a recusa do pedido de acesso.

- 65 Além disso, no que se refere ao contexto no qual se inserem os relatórios em questão, deve sublinhar-se que a existência de determinados elementos pode dissipar qualquer perigo de repercussões negativas que uma eventual divulgação desses relatórios poderia implicar para as relações da União com os países terceiros em causa.
- 66 Assim, por exemplo, um documento pode conter uma análise da situação tal como ela existia num país numa determinada altura e esse país ter podido conhecer alterações políticas importantes. Pode revelar-se igualmente que a própria União, através das suas instituições, em particular o Conselho e a sua Presidência, se tenha já exprimido oficialmente de uma maneira crítica sobre a situação interna dos países em causa. Além disso, as relações da União com esses países podem ser tais que a divulgação de uma crítica desta relativamente à situação interna desses países ou ao respeito por estes dos direitos humanos não lhes pode trazer prejuízo. Finalmente, as observações contidas nos relatórios em questão podem ser positivas para o país em causa.
- 67 Ora, revela-se que estas diferentes situações se verificam, separada ou cumulativamente, relativamente a vários relatórios controvertidos e, em particular, a título de exemplo, no que se refere aos relatórios respeitantes ao antigo Zaire (documentos n.º 4987/95 e n.º 12917/1/95 REV1) e ao Sri Lanka (documento n.º 4623/95).
- 68 Aliás, o argumento do Conselho baseado nos n.ºs 73 e 74 do acórdão Hautala não é pertinente. No processo que deu lugar a este acórdão, o Tribunal de Primeira Instância considerou que nada justificava censurar a apreciação do Conselho que tinha recusado o acesso a um relatório de um grupo de trabalho do Conselho sobre a exportação de armas convencionais, contendo nomeadamente trocas de pontos de vista entre os Estados-Membros sobre a questão do respeito dos direitos humanos por parte dos países de destino final das armas. O Tribunal limitou-se a declarar que a recusa do Conselho de considerar a possibilidade de conceder um acesso parcial violava o artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731,

interpretado à luz do princípio do direito à informação e do princípio da proporcionalidade.

- 69 Contrariamente ao acórdão Hautala, em que estava em questão um relatório diferente dos do presente processo, neste caso concreto, o Tribunal ordenou a apresentação dos relatórios controvertidos e pôde verificar que a divulgação de uma grande parte do seu conteúdo não poderia manifestamente ser considerada susceptível de criar tensões com os países terceiros em causa.
- 70 Nessas condições, o Conselho cometeu, portanto, um erro manifesto de apreciação ao considerar que os fundamentos que invocou para recusar o acesso aos relatórios controvertidos se verificavam no que diz respeito ao conteúdo integral destes últimos.
- 71 Contudo, deve admitir-se que, no que se refere a determinadas passagens de vários relatórios controvertidos, como aquelas em que são citadas as pessoas que estão na origem das informações, o interesse público pode justificar que sejam mantidas confidenciais, sendo a recusa da sua divulgação, nesta medida, legítima. Tal não impede que, nesses casos, em conformidade com a jurisprudência citada, o Conselho deva conceder um acesso parcial aos documentos em questão. A concessão de um acesso parcial, limitado às passagens não abrangidas pela exceção do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 93/731, teria permitido ao Conselho proteger o interesse público que invocou para recusar o acesso à integralidade de cada relatório controvertido, sem pôr em causa o princípio da transparência e no respeito do princípio da proporcionalidade.
- 72 Não compete ao Tribunal de Primeira Instância substituir-se ao Conselho e indicar as passagens em relação às quais a recusa do pedido de acesso pelos fundamentos invocados na decisão impugnada constitui um erro manifesto de apreciação. Todavia, esta instituição está obrigada, quando da execução do presente acórdão, a tomar em consideração as observações expostas a este respeito pelo Tribunal.

- 73 Além disso, no que se refere à lista das pessoas a contactar, verifica-se que o Conselho recusou prever a possibilidade de conceder um acesso às informações postas à disposição do público por certos Estados-Membros, nomeadamente aos nomes dessas pessoas. Fundamentou a sua posição no facto de este acesso parcial revelar a diferença de apreciação dos Estados-Membros sobre este ponto e aparecer publicamente como uma falta de acordo entre os seus membros. Contudo, o Conselho não demonstrou em que medida esta consideração pode ser enquadrada nas excepções previstas no artigo 4.º da Decisão 93/731.
- 74 Assim, o Conselho cometeu um erro de direito ao recusar o pedido do recorrente no que se refere às informações contidas na lista das pessoas a contactar às quais o acesso é autorizado em certos Estados-Membros. Ao recusar o acesso a essas informações, a decisão impugnada violou o princípio da proporcionalidade.
- 75 Resulta de tudo o que antecede que a decisão impugnada deve ser anulada, sem que seja necessário apreciar a procedência dos outros fundamentos avançados pelo recorrente.

Quanto às despesas

- 76 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo nas despesas, tendo em conta o pedido do recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

- 1) É anulada a decisão do Conselho, de 5 de Junho de 2000, que recusa ao recorrente o acesso a determinados relatórios elaborados pelo Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em Matéria de Asilo e a determinados relatórios de missões conjuntas ou efectuadas por Estados-Membros e transmitidos a este último, assim como às informações contidas na lista das pessoas encarregadas, nos Estados-Membros, dos pedidos de asilo, às quais o acesso é autorizado em certos Estados-Membros, com excepção dos números de telefone e de fax destas pessoas.

- 2) O Conselho suportará, para além das suas despesas, as despesas do recorrente.

Mengozzi

Tiili

Moura Ramos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Fevereiro de 2002.

O secretário

O presidente da Quarta Secção

H. Jung

P. Mengozzi