ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Sétima Secção)

30 de Setembro de 2009 *

No processo T-341/07,

Jose Maria Sison, residente em Utrecht (Países Baixos), representado por J. Fermon, A. Comte, H. Schultz, D. Gürses e W. Kaleck, advogados,

recorrente,

contra

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

recorrido,

* Língua do processo: inglês.

apoiado por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por S. Behzadi Spencer e I. Rao, na qualidade de agentes,

por

Reino dos Países Baixos, representado por C. Wissels, M. de Mol, M. Noort e Y. de Vries, na qualidade de agentes,

e por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Aalto e S. Boelaert, na qualidade de agentes,

intervenientes,

que tem por objecto inicial, por um lado, um pedido de anulação parcial da Decisão 2007/445/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2007, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades e que revoga as Decisões 2006/379/CE e 2006/1008/CE (JO L 169, p. 58), e, por outro, um pedido de indemnização,

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

composto por: N. J. Forwood (relator), presidente, D. Šváby e E. Moavero Milanesi, juízes,

secretário: C. Kantza, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 30 de Abril de 2009,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Para uma exposição dos primeiros antecedentes do presente litígio, remete-se para o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 2007, Sison/Conselho (T-47/03, não publicado na Colectânea, a seguir «acórdão Sison»), em particular para os n.os 46 a 70, onde estão descritos os processos administrativos e judiciais respeitantes ao recorrente, Jose Maria Sison, nos Países Baixos que deram lugar aos acórdãos do Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos) de 17 de Dezembro de 1992 (a seguir «acórdão do Raad van State de 1992») e de 21 de Fevereiro de 1995 (a seguir «acórdão do Raad van State de 1995»), e à decisão do arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (tribunal distrital de Haia, a seguir «rechtbank»), Sector Bestuursrecht, Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (secção de direito administrativo, secção para a aplicação uniforme do direito, processos relativos a estrangeiros) de 11 de Setembro de 1997 (a seguir «decisão do rechtbank»).

2 Com o acórdão Sison, o Tribunal de Primeira Instância anulou a Decisão 2006/379/CE do Conselho, de 29 de Maio de 2006, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, e que revoga a Decisão 2005/930/CE (JO L 144, p. 21), na medida em que dizia respeito ao recorrente, com base em que esta decisão não estava fundamentada, tinha sido adoptada no âmbito de um processo durante o qual os direitos de defesa do recorrente não tinham sido respeitados e o próprio Tribunal de Primeira Instância não estava em condições de proceder à fiscalização jurisdicional da legalidade dessa decisão (v. acórdão Sison, n.º 226).

3 Após a audiência no processo na origem do referido acórdão Sison, que se realizou em 30 de Maio de 2006, mas antes da sua prolação, o Conselho da União Europeia adoptou a Decisão 2007/445/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2007, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades e que revoga as Decisões 2006/379/CE e 2006/1008/CE (JO L 169, p. 58). Através desta decisão, o Conselho manteve o nome do recorrente na lista constante do anexo do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO L 344, p. 70; a seguir «lista controvertida»).

4 Previamente à adopção dessa decisão, o Conselho, por carta de 23 de Abril de 2007, indicou ao recorrente que considerava que os motivos invocados para o incluir na lista controvertida permaneciam válidos e que, consequentemente, tencionava mantê-lo nessa lista. A esta carta juntava-se uma exposição dos motivos invocados pelo Conselho. Indicava-se igualmente ao recorrente que podia apresentar observações ao Conselho sobre a intenção deste de o manter na lista e sobre os motivos que invocava a este respeito, bem como todos os documentos de apoio, no prazo de um mês.

5 Na exposição de motivos junta à referida carta, o Conselho assinalou o seguinte:

«SISON, Jose Maria (também conhecido por Armando Liwanag e por Joma, líder do Partido Comunista das Filipinas, incluindo o NPA), nascido em 8.2.1939, em Cabugao, nas Filipinas

Jose Maria Sison é fundador e dirigente do Partido Comunista das Filipinas, incluindo o New People's Army (NPA) (Filipinas), que está incluído na lista dos grupos envolvidos em actos terroristas na acepção do artigo 1.º, n.º 2, da Posição Comum 2001/931/PESC. Defendeu várias vezes o recurso à violência para atingir objectivos políticos, tendo-lhe sido confiada a direcção do NPA, grupo responsável por vários ataques terroristas nas Filipinas. Estes actos estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º, n.º 3, [alínea] iii), […] i) e j), da Posição Comum 2001/931/PESC (a seguir designada 'posição comum') e foram cometidos intencionalmente, na acepção do artigo 1.º, n.º 3, [alínea] iii), da Posição Comum.

O [rechtbank] confirmou em 11 de Setembro de 1997 […] [o acórdão do Raad van State de 1995]. A secção administrativa do Raad van State decidiu que o estatuto de requerente de asilo nos Países Baixos tinha sido recusado com razão, porque tinha sido provado que este liderava (ou tinha tentado liderar) o braço armado do CPP, o NPA, que é responsável por vários ataques terroristas nas Filipinas e porque se tinha igualmente verificado que mantinha contactos com organizações terroristas no mundo inteiro.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Ministro das Finanças [dos Países Baixos] decidiram, por Decreto ministerial ('regeling') n.º DJZ/BR/749-02, de 13 de Agosto de 2002 (Sanctieregeling terrorisme 2002, III), publicado no Jornal Oficial neerlandês Staatscourant em 13 de Agosto de 2002, congelar todos os activos de Jose Maria Sison e do Partido Comunista das Filipinas, incluindo o New People's Army (NPA).

O Governo americano designou Jose Maria Sison como 'Specially Designated Global Terrorist' (pessoa especialmente designada como terrorista mundial) em conformidade com a US Executive Order 13224. Esta decisão é susceptível de recurso nos termos do direito norte-americano.

Por conseguinte, no que se refere a Jose Maria Sison, as decisões foram tomadas por autoridades competentes na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum.

O Conselho tem a certeza de que continuam válidas as razões para incluir Jose Maria Sison na lista de pessoas e entidades às quais se aplicam as medidas previstas no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2580/2001.»

6 Por carta de 22 de Maio de 2007, o recorrente apresentou ao Conselho as suas observações de resposta. Alegou, designadamente, que nem o acórdão do Raad van State de 1995, nem a decisão do rechtbank satisfaziam os requisitos estabelecidos na legislação comunitária aplicável para servir de base a uma decisão de congelamento de fundos. Pediu igualmente ao Conselho, por um lado, que lhe desse a oportunidade de ser ouvido antes da adopção de uma nova decisão de congelamento de fundos e, por outro lado, que enviasse uma cópia das suas observações escritas e de todos os documentos constantes dos autos no processo T-47/03 a todos os Estados-Membros.

7 A Decisão 2007/445 foi notificada ao recorrente por carta do Conselho de 29 de Junho de 2007. A essa carta foi junta uma exposição de motivos idêntica à junta à carta do Conselho de 23 de Abril de 2007.

8 Pela Decisão 2007/868/CE, de 20 de Dezembro de 2007, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2007/445 (JO L 340, p. 100), o Conselho adoptou uma nova lista actualizada das pessoas, grupos e entidades aos quais se aplica o referido Regulamento. O nome do recorrente e o do New People's Army (NPA) [Novo Exército Popular (NEP)] foram novamente incluídos na referida lista nos mesmos termos que os utilizados no anexo da Decisão 2007/445.

9 A Decisão 2007/868 foi notificada ao recorrente por carta do Conselho de 3 de Janeiro de 2008. A essa carta foi junta uma exposição de motivos idêntica à junta às cartas do Conselho de 23 de Abril e de 29 de Junho de 2007.

10 Pela Decisão 2008/343/CE, de 29 de Abril de 2008, que altera a Decisão 2007/868 (JO L 116, p. 25), o Conselho manteve o recorrente na lista controvertida, embora tenha alterado as entradas que diziam respeito ao mesmo e ao Partido Comunista das Filipinas (a seguir «CPP»), no anexo da Decisão 2007/868.

11 Nos termos do artigo 1.º da Decisão 2008/343:

«No anexo da Decisão 2007/868/CE, a entrada relativa a Jose Maria SISON (também conhecido por Armando Liwanag e por Joma) passa a ter a seguinte redacção:

'Jose Maria SISON (também conhecido por Armando Liwanag e por Joma), nascido em 8.2.1939 em Cabugao (Filipinas) (figura destacada do Partido Comunista das Filipinas, incluindo o NPA).'»

12 Nos termos do artigo 2.º da Decisão 2008/343:

«No anexo da Decisão 2007/868/CE, a entrada relativa ao Partido Comunista das Filipinas passa a ter a seguinte redacção:

'Partido Comunista das Filipinas, incluindo o New People's Army (NPA) [Novo Exército Popular (NEP)], Filipinas, associado a Jose Maria SISON (também conhecido por Armando Liwanag e por Joma) (figura destacada do Partido Comunista das Filipinas, incluindo o NPA)'.»

13 Previamente à adopção desta decisão, o Conselho, por carta de 25 de Fevereiro de 2008, indicou ao recorrente que considerava que os motivos invocados para o incluir na lista controvertida continuavam válidos e que, consequentemente, tencionava mantê-lo nessa lista. Por um lado, o Conselho remeteu para a exposição de motivos notificada ao recorrente por carta de 3 de Janeiro de 2008. Por outro, o Conselho indicou que lhe tinham sido fornecidas novas informações sobre as decisões de uma autoridade competente na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931/PESC do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO L 344, p. 93), informações estas que, após análise, o levavam a alterar a referida exposição de motivos. A essa carta foi junta uma exposição actualizada dos motivos invocados pelo Conselho. Indicava-se igualmente ao recorrente que podia apresentar observações ao Conselho sobre a intenção deste de o manter na lista e sobre os motivos que invocava a este respeito, bem como todos os documentos de apoio, no prazo de um mês.

14 A exposição de motivos junta à carta de 25 de Fevereiro de 2008 reproduz, no essencial, as exposições de motivos previamente notificadas ao recorrente. Além disso, o Conselho acrescentou o seguinte:

«[O rechtbank] concluiu, na sua decisão de 13 de Setembro de 2007 (LJN:BB3484), que haviam numerosos indícios que permitiam considerar que Jose Maria Sison tinha estado envolvido no Comité Central (CC) do CPP e no seu braço armado, o NPA. [O rechtbank] chegou também à conclusão de que haviam indícios que permitiam considerar que Jose Maria Sison continua a desempenhar um papel proeminente nas actividades clandestinas do CC, do CPP e da NPA.

Em sede de recurso, o Tribunal de Recurso de Haia concluiu, no seu acórdão de 3 de Outubro de 2007 (LJN:BB4662), que os autos contêm numerosos indícios que apontam para o facto de Jose Maria Sison ter continuado a desempenhar um papel proeminente no CPP, como dirigente ou de outro modo, durante os seus numerosos anos de exílio.»

15 Por carta de 24 de Março de 2008, o recorrente apresentou ao Conselho as suas observações de resposta. Embora reiterasse os seus argumentos já anteriormente

opostos ao Conselho, alegou ainda, em especial, que nem a decisão do rechtbank, nem o acórdão do Tribunal de Recurso de Haia satisfaziam os requisitos estabelecidos na legislação comunitária aplicável para servir de base a uma decisão de congelamento de fundos.

16 A Decisão 2008/343 foi notificada ao recorrente por carta do Conselho de 29 de Abril de 2008. A essa carta foi junta uma exposição de motivos idêntica à junta à carta do Conselho de 25 de Fevereiro de 2008.

17 Pela Decisão 2008/583/CE, de 15 de Julho de 2008, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2007/868/CE (JO L 188, p. 21), o Conselho adoptou uma nova lista actualizada das pessoas, grupos e entidades aos quais se aplica o referido regulamento. O nome do recorrente e o do NPA foram novamente incluídos na referida lista nos mesmos termos que os utilizados no anexo da Decisão 2007/868, conforme alterada pela Decisão 2008/343.

18 A Decisão 2008/583 foi notificada ao recorrente por carta do Conselho de 15 de Julho de 2008. A essa carta foi junta uma exposição de motivos idêntica à junta às cartas do Conselho de 25 de Fevereiro e de 29 de Abril de 2008.

19 Pela Decisão 2009/62/CE, de 26 de Janeiro de 2009, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2008/583 (JO L 23, p. 25), o Conselho adoptou uma nova lista actualizada das pessoas, grupos e entidades aos quais se aplica o referido regulamento. O nome do recorrente e o do NPA foram novamente incluídos na referida lista nos mesmos termos que os utilizados no anexo da Decisão 2007/868, conforme alterada pela Decisão 2008/343.

20 A Decisão 2009/62 foi notificada ao recorrente por carta do Conselho de 27 de Janeiro de 2009. A essa carta foi junta uma exposição de motivos idêntica à junta às cartas do Conselho de 25 de Fevereiro, de 29 de Abril e de 15 de Julho de 2008.

21 Pelo Regulamento (CE) n.º 501/2009, de 15 de Junho de 2009, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2009/62 (JO L 151, p. 14), o Conselho adoptou uma nova lista actualizada das pessoas, grupos e entidades aos quais se aplica o Regulamento n.º 2580/2001. O nome do recorrente e o do NPA foram novamente incluídos na referida lista nos mesmos termos que os utilizados no anexo da Decisão 2009/62.

22 O Regulamento n.º 501/2009 foi comunicado ao recorrente por carta do Conselho de 16 de Junho de 2009. A essa carta foi junta uma exposição de motivos idêntica à junta à carta do Conselho de 27 de Janeiro de 2009.

Tramitação processual e pedidos das partes

23 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Setembro de 2007, o recorrente interpôs o presente recurso. Este teve por objecto inicial, por um lado, um pedido de anulação parcial da Decisão 2007/445 nos termos do artigo 230.º CE e, por outro, um pedido de indemnização nos termos dos artigos 235.º CE e 288.º CE.

24 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância no mesmo dia, o recorrente pediu que o processo fosse julgado seguindo uma tramitação acelerada, em conformidade com o artigo 76.º-A do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. O Conselho apresentou as suas observações sobre este pedido em 28 de Setembro de 2007.

25 Antes de decidir sobre o referido pedido, o Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção) decidiu, em 11 de Outubro de 2007, convocar as partes para uma reunião informal na presença do juiz-relator, em conformidade com o artigo 64.º do Regulamento de Processo. Esta reunião realizou-se em 8 de Novembro de 2007.

26 Em 13 de Novembro de 2007, o Tribunal de Primeira Instância (Sétima Secção) decidiu julgar o processo seguindo uma tramitação acelerada, no que se refere ao recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, sob a condição de o recorrente apresentar, num prazo de sete dias, uma versão resumida da petição e uma lista apenas dos anexos a tomar em consideração, em conformidade com o projecto redigido pelo mesmo com vista à reunião informal e de acordo com as Instruções práticas às partes (JO 2007, L 232, p. 7). O recorrente cumpriu esta condição.

27 A pedido das partes, o presidente da Sétima Secção do Tribunal de Primeira Instância suspendeu a instância, por despacho de 13 de Novembro de 2007, no que diz respeito ao pedido de indemnização ao abrigo dos artigos 235.º CE e 288.º CE, até à prolação do acórdão sobre o recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE.

28 Na versão resumida da sua petição, apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 19 de Novembro de 2007, o recorrente pede que o Tribunal se digne:

— anular a Decisão 2007/445 e, mais concretamente, os n.ºs 1.33 e 2.7 do seu anexo, na medida em que estas disposições lhe dizem respeito;

— condenar o Conselho nas despesas.

29 Na sua contestação, apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 5 de Dezembro de 2007, o Conselho pede que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

30 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 24 de Janeiro de 2008, o recorrente pediu autorização para adaptar os seus pedidos, fundamentos e argumentos de forma a terem também por objecto a Decisão 2007/868. Nesse requerimento, pede que o Tribunal se digne:

— declarar essa adaptação admissível e considerar que o recurso de anulação foi interposto contra a Decisão 2007/868;

— anular parcialmente a Decisão 2007/868, mais concretamente, os n.os 1.33 e 2.7 do seu anexo, na medida em que estas disposições lhe dizem respeito;

— condenar o Conselho nas despesas.

31 Nas suas observações, apresentadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 15 de Fevereiro de 2008, o Conselho manifestou o seu acordo com esse pedido de adaptação.

32 Por despachos de 12 de Fevereiro e de 22 de Abril de 2008, ouvidas as partes, o presidente da Sétima Secção do Tribunal de Primeira Instância admitiu a intervenção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, do Reino dos Países Baixos e da Comissão das Comunidades Europeias em apoio dos pedidos do Conselho.

33 Por carta de 7 de Maio de 2008, o Conselho apresentou na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância uma cópia da Decisão 2008/343, da carta pela qual notificou o recorrente dessa decisão e da nova exposição de motivos junta a essa carta. Estes documentos foram juntos aos autos.

34 O recorrente apresentou as suas observações de resposta por articulado entregue na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 11 de Junho de 2008.

35 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 8 de Julho de 2008, o recorrente pediu autorização para adaptar os seus pedidos, fundamentos e argumentos de forma a terem também por objecto a Decisão 2008/343. Nesse requerimento, pede que o Tribunal se digne:

— declarar essa adaptação admissível e considerar que o recurso de anulação foi interposto contra a Decisão 2008/343;

— anular parcialmente a Decisão 2008/343, mais concretamente, os artigos 1.º e 2.º desta decisão, na medida em que mencionam o seu nome;

— anular parcialmente a Decisão 2007/868, mais concretamente, os n.os 1.33 e 2.7 do seu anexo, na medida em que estas disposições lhe dizem respeito;

— anular parcialmente a Decisão 2007/445, em conformidade com os seus pedidos iniciais;

— condenar o Conselho nas despesas.

36 Nas suas observações, apresentadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 29 de Julho de 2008, o Conselho manifestou o seu acordo com esse pedido de adaptação e respondeu à argumentação constante desse articulado.

37 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 15 de Setembro de 2008, o recorrente pediu autorização para adaptar os seus pedidos, fundamentos e argumentos de forma a terem também por objecto a Decisão 2008/583. Nesse requerimento, pede que o Tribunal se digne:

— declarar essa adaptação admissível e considerar que o recurso de anulação foi interposto contra a Decisão 2008/583;

— anular parcialmente a Decisão 2008/583, mais concretamente, os n.os 1.26 e 2.7 do seu anexo, na medida em que estas disposições lhe dizem respeito;

— anular parcialmente as Decisões 2007/445, 2007/868 e 2008/343, em conformidade com os seus pedidos anteriores;

— condenar o Conselho nas despesas.

38 Nas suas observações, apresentadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Outubro de 2008, o Conselho manifestou o seu acordo com esse pedido de adaptação.

39 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 26 de Fevereiro de 2009, o recorrente pediu autorização para adaptar os seus pedidos, fundamentos e argumentos de forma a terem também por objecto a Decisão 2009/62. Nesse requerimento, pede que o Tribunal se digne:

— declarar essa adaptação admissível e considerar que o recurso de anulação foi interposto contra a Decisão 2009/62;

— anular parcialmente a Decisão 2009/62, mais concretamente, os n.os 1.26 e 2.7 do seu anexo, na medida em que estas disposições lhe dizem respeito;

— anular parcialmente as Decisões 2007/445, 2007/868, 2008/343 e 2008/583, em conformidade com os seus pedidos anteriores;

— condenar o Conselho nas despesas.

40 Nas suas observações, apresentadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 18 de Março de 2009, o Conselho manifestou o seu acordo com esse pedido de adaptação.

41 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Sétima Secção) decidiu abrir a fase oral do processo.

42 Com excepção do Reino Unido, que foi dispensado, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal na audiência de 30 de Abril de 2009.

43 Na audiência, o Tribunal convidou o recorrente a apresentar, no prazo de sete dias, um documento já junto aos autos no processo T-47/03 e de novo invocado pelo seu advogado durante as suas alegações no presente processo, ou seja, a declaração de 8 de Outubro de 2002, em resposta a uma questão parlamentar, do então Ministro dos Negócios Estrangeiros, J. De Hoop Scheffer, relativamente às actividades do CPP, do NPA e do recorrente nos Países Baixos.

44 Tendo o recorrente dado cumprimento a este pedido, o Tribunal convidou as outras partes a apresentarem as suas observações escritas sobre o referido documento, no prazo de sete dias, na sequência do qual foi encerrada a fase oral do processo.

45 Por requerimento apresentado na Secretaria em 28 de Junho de 2009, o recorrente pediu ao Tribunal que reabrisse a fase oral do processo com vista à adopção de uma medida de organização do processo que lhe permitisse adaptar os seus pedidos, fundamentos e argumentos à luz da adopção do Regulamento n.º 501/2009. Nesse requerimento, pede que o Tribunal se digne:

— declarar essa adaptação admissível e considerar que o recurso de anulação foi interposto contra o Regulamento n.º 501/2009;

— anular parcialmente o Regulamento n.º 501/2009, mais concretamente, os n.os 1.24 e 2.7 do seu anexo, na medida em que estas disposições lhe dizem respeito;

— anular parcialmente as Decisões 2007/445, 2007/868, 2008/343, 2008/583 e 2009/62, em conformidade com os seus pedidos anteriores;

— condenar o Conselho nas despesas.

46 Por despacho de 8 de Julho de 2009, o Tribunal de Primeira Instância (Sétima Secção) decidiu ordenar a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o artigo 62.º do Regulamento de Processo. Por carta do secretário de 10 de Julho de 2009, as outras partes foram convidadas a tomar posição sobre o pedido de adopção de medidas de organização do processo constante do documento referido no n.º 45, *supra*. Ouvidas estas partes, foi reservada para final a decisão do Tribunal sobre este pedido e foi novamente encerrada a fase oral do processo por decisão de 7 de Agosto de 2009.

Quanto às consequências processuais da revogação do acto inicialmente impugnado e da sua substituição por outros actos durante o processo

47 Como resulta do exposto, a Decisão 2007/445 foi revogada e substituída, desde a apresentação da petição, primeiro pela Decisão 2007/868, depois pela Decisão 2008/343, depois pela Decisão 2008/583, depois pela Decisão 2009/62 e, por último, pelo Regulamento n.º 501/2009. O recorrente pediu sucessivamente autorização para adaptar os seus pedidos iniciais de forma a que o seu recurso abrangesse a anulação dessas quatro decisões e desse regulamento, na medida em que esses actos lhe dizem respeito. Por outro lado, manteve os seus pedidos de anulação dos actos anteriores revogados, alegando a este respeito, e fazendo referência ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 3 de Abril de 2008, PKK/Conselho (T-229/02, não publicado na

Colectânea, n.º 49 e jurisprudência aí referida), que continua interessado em obter a anulação de todos os actos que o incluíram ou mantiveram na lista controvertida, apesar da sua revogação.

48 Segundo jurisprudência assente em matéria de recursos interpostos contra medidas sucessivas de congelamento de fundos adoptadas nos termos do Regulamento n.º 2580/2001 (v., acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 23 de Outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, Colect., p. II-3019, a seguir «acórdão PMOI I», n.os 45 a 48 e jurisprudência aí referida), há que deferir estes pedidos.

49 Por conseguinte, no caso em apreço, há que considerar que o recurso tem por objecto, à data do encerramento, após reabertura, da fase oral do processo, a anulação das Decisões 2007/445, 2007/868, 2008/343, 2008/583 e 2009/62 e do Regulamento n.º 501/2009, na medida em que estes actos dizem respeito ao recorrente, e permitir às partes reformular os seus pedidos, fundamentos e argumentos à luz destes elementos novos, o que implica o direito de apresentarem pedidos, fundamentos e argumentos suplementares (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, Colect., p. II-4665, a seguir «acórdão OMPI», n.º 30).

50 Uma vez que a exposição dos motivos invocados pelo Conselho para justificar as Decisões 2008/343, 2008/583 e 2009/62 e o Regulamento n.º 501/2009 foi completada em relação à invocada para justificar as Decisões 2007/445 e 2007/868, e visto que o recorrente alterou, consequentemente, a argumentação que desenvolve em apoio dos seus pedidos de anulação dessas decisões, estas serão objecto de um exame separado no presente acórdão.

Quanto aos pedidos de anulação das Decisões 2007/445 e 2007/868

51 No âmbito do presente processo que segue uma tramitação acelerada, o recorrente invoca, no essencial, quatro fundamentos em apoio dos seus pedidos de anulação da Decisão 2007/445. O primeiro é relativo à violação do dever de fundamentação e a um erro manifesto de apreciação. O segundo é relativo à violação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. O terceiro é relativo à violação do princípio da proporcionalidade. O quarto é relativo à violação dos princípios gerais do direito comunitário e dos direitos fundamentais.

52 O recorrente considera, por outro lado, que esses fundamentos e os argumentos que lhe são subjacentes justificam também, *mutatis mutandis*, a anulação da Decisão 2007/868.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação e a um erro manifesto de apreciação

Argumentos das partes

53 O recorrente sustenta que a exposição de motivos junta às cartas do Conselho de 23 de Abril e de 29 de Junho de 2007 não satisfaz a exigência de fundamentação tal como se encontra estabelecida no artigo 253.º CE e como foi esclarecida pela jurisprudência.

54 Em primeiro lugar, o Conselho não respondeu às observações pormenorizadas transmitidas pelo recorrente em 22 de Maio de 2007, nem mesmo as mencionou, o que indica que não foram tidas em consideração.

55 Em segundo lugar, o recorrente sustenta que a fundamentação junta à carta de notificação é manifestamente errada, pelo que não pode ser considerada juridicamente adequada. Primeiro, a exposição de motivos baseia-se numa série de alegações de facto não provadas e inexactas (v., a este respeito, n.º 73, *infra*). Segundo, o Conselho interpretou erradamente o acórdão do Raad van State de 1995 e a decisão do rechtbank (v., a este respeito, n.os 75 a 78, *infra*). Terceiro, nenhuma das quatro decisões das autoridades nacionais invocadas pelo Conselho para justificar a adopção da Decisão 2007/445 preenchem os critérios do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 (v., a este respeito, n.os 74, 79 e 80, *infra*).

56 Em terceiro lugar, na opinião do recorrente, a fundamentação junta à carta de notificação não é «específica e concreta», na acepção do acórdão Sison (n.os 198 e 217). Primeiro, o Conselho limita-se a fazer considerações gerais. Segundo, o Conselho não explicou qual a razão que continua a justificar o congelamento dos fundos do recorrente dez anos após a decisão do rechtbank e doze anos após o acórdão do Raad van State de 1995, que respeitavam a factos ainda mais antigos. Terceiro, o Conselho não explicou de que modo o congelamento dos fundos do recorrente pode contribuir, concretamente, para o combate ao terrorismo. O Conselho não oferece prova alguma para demonstrar, de forma razoável, que o recorrente poderia utilizar os seus fundos para cometer ou facilitar actos terroristas no futuro.

57 O Conselho, que remete igualmente para os seus argumentos em resposta ao segundo fundamento (n.os 82 a 85, *infra*), considera que respeitou o dever de fundamentação das decisões de congelamento de fundos tal como especificado no acórdão Sison, ao fornecer ao recorrente as informações precisas que demonstram terem sido tomadas as decisões apropriadas a seu respeito pelas autoridades nacionais competentes, na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. A exposição de motivos junta à carta de notificação indica igualmente que o Conselho tem a certeza de que continuam válidas as razões que levaram a inscrever o recorrente na lista controvertida.

58 O Conselho sustenta, a este respeito, que a questão de saber se devem ser mantidas as medidas restritivas tomadas contra um terrorista ou uma organização terrorista é uma questão de natureza política, que cabe somente ao legislador resolver. Deve ter em conta todos os elementos em jogo, nomeadamente, o envolvimento passado da pessoa

em causa em actos terroristas e as suas intenções futuras. Deve igualmente ter em consideração a natureza das decisões tomadas pelas autoridades nacionais competentes. Todos estes elementos afectam a segurança dos particulares e a protecção da ordem pública, domínios em que o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

59 O objectivo da garantia relativa ao dever de fundamentação, no contexto da adopção de uma decisão de congelamento de fundos adoptada ao abrigo do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, bem como as limitações desta garantia que podem ser legitimamente impostas aos interessados nesse contexto, foram definidos pelo Tribunal nos seus acórdãos OMPI (n.ºs 138 a 151) e Sison (n.ºs 185 a 198).

60 Decorre, em particular, dos n.ºs 143 a 146 e 151 do acórdão OMPI que tanto a fundamentação de uma decisão inicial de congelamento de fundos como a fundamentação das decisões subsequentes devem abranger não apenas as condições legais de aplicação do Regulamento n.º 2580/2001, em particular a existência de uma decisão nacional adoptada por uma autoridade competente, mas também as razões específicas e concretas pelas quais o Conselho considera, no exercício do seu poder de apreciação discricionário, que o interessado deve ser objecto de uma medida de congelamento de fundos (v., igualmente, acórdão PMOI I, n.º 81).

61 Por outro lado, resulta do n.º 145 do mesmo acórdão e do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, para o qual remete também o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, que, se é certo que as decisões subsequentes de congelamento de fundos devem ser precedidas de uma «reapreciação» da situação do interessado, isto é para se assegurar que a sua manutenção na lista controvertida «continua a justificar-se», sendo caso disso, com base em novos elementos de informação ou de prova (v., igualmente, acórdão PMOI I, n.º 82).

62 A este respeito, o Tribunal precisou, porém, que, quando os motivos de uma decisão subsequente de congelamento de fundos são essencialmente os mesmos que os já invocados em relação a uma decisão precedente, uma simples declaração para este efeito pode bastar, em particular quando o interessado é um grupo ou uma entidade (v. acórdão PMOI I, n.º 82 e jurisprudência aí referida).

63 No caso em apreço, o Tribunal de Primeira Instância constata que o Conselho observou devidamente os princípios assim enunciados nos acórdãos OMPI, Sison e PMOI I, no contexto da adopção das decisões impugnadas.

64 Com efeito, nas exposições de motivos juntas às suas cartas de 23 de Abril, de 29 de Junho de 2007 e de 21 de Janeiro de 2008 dirigidas ao recorrente, o Conselho deu conta das relações existentes, segundo ele, entre o recorrente, o CPP e o NPA, e referiu-se a uma série de actos, alegadamente cometidos pelo recorrente ou pelo NPA, que considerou abrangidos pelas disposições do artigo 1.º, n.º 3, alínea iii, i) e j), da Posição Comum 2001/931, e que tinham sido cometidos com os intuitos enunciados no seu artigo 1.º, n.º 3, alínea iii). Nos parágrafos seguintes da sua exposição de motivos, o Conselho referiu-se igualmente ao acórdão do Raad van State de 1995, à decisão do rechtbank, ao Decreto ministerial DJZ/BR/749-02, de 13 de Agosto de 2002, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças dos Países Baixos (a seguir «Sanctieregeling») e à decisão do Governo dos Estados Unidos que designa o recorrente como «Specially Designated Global Terrorist» em conformidade com o decreto presidencial (Executive Order) n.º 13224, assinado pelo presidente George W. Bush em 23 de Setembro de 2001 (a seguir «decisão americana»), decisão esta que, como indicou o Conselho, era susceptível de recurso ao abrigo do direito americano. O Conselho daqui deduziu que tinham sido tomadas decisões em relação ao recorrente na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. Dado que declarou seguidamente estar convicto de que permaneciam válidos os motivos da inclusão do recorrente na lista controvertida, o Conselho comunicou-lhe a sua decisão de continuar a submetê-lo às medidas previstas no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2580/2001.

65 Quanto ao restante, importa admitir que o amplo poder de apreciação de que dispõe o Conselho, quanto aos elementos de prova a ter em consideração com vista à adopção ou à manutenção de uma medida de congelamento de fundos (acórdão OMPI, n.º 159), abrange a avaliação da ameaça que pode continuar a representar uma pessoa ou uma

entidade que tenha cometido no passado actos terroristas, não obstante a suspensão das suas actividades terroristas durante um período de tempo mais ou menos longo (acórdão PMOI I, n.º 112).

66 Nestas condições, e à luz da jurisprudência referida no n.º 62, *supra*, não se pode exigir ao Conselho que indique de forma mais específica de que modo o congelamento dos fundos do recorrente contribui, concretamente, para o combate ao terrorismo ou que ofereça provas para demonstrar que o interessado poderia utilizar os seus fundos para cometer ou facilitar actos terroristas no futuro, contrariamente ao que este sustenta.

67 Na medida em que o recorrente critica o Conselho por se ter baseado numa fundamentação manifestamente errada, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão da procedência da fundamentação, fazendo esta parte da legalidade substantiva do acto controvertido (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 2005, Itália/Comissão, C-66/02, Colect., p. I-10901, n.º 26; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Dezembro de 2006, Westfalen Gassen Nederland/Comissão, T-303/02, Colect., p. II-4567, n.º 72, e PMOI I, n.º 85). Assim, a contestação da procedência dessa fundamentação não pode ser analisada na fase da fiscalização da observância do dever imposto pelo artigo 253.º CE (acórdão Itália/ /Comissão, já referido, n.º 55).

68 Por conseguinte, esta crítica deve ser julgada inoperante no âmbito do presente fundamento. Todavia, será tida em conta no exame do fundamento relativo à violação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, no âmbito do qual pode ser pertinente (v. n.º 87, *infra*).

69 Na medida em que o recorrente critica o Conselho por não ter respondido às suas observações escritas, cumpre recordar que, embora, por força do artigo 253.º CE, o Conselho seja obrigado a fundamentar as suas decisões indicando os elementos de facto e de direito e as considerações jurídicas que o levaram a tomar uma decisão, este artigo não exige que o Conselho aborde todos os aspectos de facto e de direito que

foram suscitados pelos interessados durante o procedimento administrativo (v. acórdão PMOI I, n.º 101 e jurisprudência aí referida).

70 Por conseguinte, esta crítica deve igualmente ser julgada inoperante no âmbito do presente fundamento. Contudo, poderá ser pertinente no âmbito do exame do fundamento relativo à violação dos direitos de defesa.

71 Decorre do exposto que não ficou provada a alegada violação do dever de fundamentação no caso em apreço, pelo que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931

Argumentos das partes

72 O recorrente alega que os requisitos legais estabelecidos no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 não foram preenchidos no caso em apreço.

73 Em primeiro lugar, as alegações em matéria de facto apresentadas pelo Conselho são erradas e sem fundamento. Por conseguinte, não constituem «informações precisas ou elementos do processo», na acepção das disposições aplicáveis. Primeiro, o Conselho alegou erradamente e sem provas que o recorrente é Armando Liwanag. Segundo, o Conselho alegou erradamente e sem provas que o recorrente é o dirigente ou o líder do «Partido Comunista das Filipinas, incluindo o New People's Army (NPA)». Terceiro, o Conselho apresentou erradamente e sem provas o recorrente como tendo defendido «o recurso à violência», apesar do seu papel no processo de paz nas Filipinas. Quarto, o

Conselho alegou erradamente e sem provas que o recorrente deu instruções ao NPA para realizar alegados ataques terroristas nas Filipinas.

74 Em segundo lugar, alega que nem o Raad van State em 1995, nem o rechtbank em 1997 eram competentes para abrir um inquérito ou para dar início a um processo relativamente a um acto terrorista. Neste sentido, ainda que o Raad van State e o rechtbank sejam autoridades judiciais, não podem ser consideradas «autoridades competentes», na acepção das disposições aplicáveis.

75 Por outro lado, invoca que o Conselho interpretou o acórdão do Raad van State de 1995 e a decisão do rechtbank de modo totalmente errado.

76 Primeiro, o rechtbank não «confirmou» o acórdão do Raad van State de 1995, já que a questão que lhe tinha sido submetida era totalmente diferente da submetida ao Raad van State. Por um lado, com efeito, o Raad van State teve de resolver a questão de saber se o Ministro da Justiça neerlandês podia aplicar ao recorrente o disposto no artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967 (a seguir «Convenção de Genebra»), para recusar-lhe o estatuto de refugiado. O Raad van State respondeu negativamente a esta questão e reconheceu ao recorrente o estatuto de refugiado ao abrigo do artigo 1.º-A, da referida convenção. Por outro lado, o rechtbank teve de resolver a questão de saber se o Ministro da Justiça neerlandês podia legalmente recusar conceder ao recorrente uma autorização de residência nos Países Baixos, ainda que tivesse sido reconhecido como refugiado, por razões de interesse geral. O único ponto em que o rechtbank «confirmou» o acórdão do Raad van State de 1995 referia-se à inaplicabilidade do artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra relativamente ao recorrente.

77 Segundo, os órgãos jurisdicionais neerlandeses não concluíram nem declararam de facto que o recorrente era «responsável por vários ataques terroristas nas Filipinas», uma vez que, de resto, esta questão nunca lhes tinha sido submetida. O rechtbank teve

de se pronunciar sobre a questão de saber se o Ministro da Justiça podia recusar conceder uma autorização de residência ao recorrente «por razões graves de interesse geral», mais concretamente, tendo em conta «o interesse essencial do Estado neerlandês, isto é, a integridade e a credibilidade dos Países Baixos enquanto Estado soberano, nomeadamente no que se refere às suas responsabilidades face aos outros Estados». É evidente que o conceito de «interesse geral» não equivale ao referido na expressão «praticar ou facilitar um acto terrorista». De igual modo, o Raad van State teve de se pronunciar sobre a aplicabilidade do artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra. Nessa ocasião, o Raad van State considerou que os elementos de prova produzidos pelos serviços de segurança neerlandeses «não oferecem um fundamento de facto suficiente para justificar a conclusão de que o [recorrente] [tinha dirigido] as operações [terroristas do NPA nas Filipinas] e de que delas [era] responsável de modo que se [possa] considerar que exist[iam] razões sérias para supor que o [recorrente] cometeu efectivamente os crimes graves referidos [no artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra]».

78 Terceiro, os órgãos jurisdicionais neerlandeses não concluíram que o recorrente «mantinha contactos com organizações terroristas no mundo inteiro». Na sua decisão, o rechtbank limitou-se a fazer referência, de modo incidental, a «indícios de contactos pessoais entre o recorrente e representantes de organizações terroristas». O recorrente nega ter tido esses contactos e sublinha que não teve acesso aos documentos dos serviços de segurança neerlandeses em que essa consideração do rechtbank se baseia, o que constitui, segundo ele, uma violação do artigo 6.º da Convenção Europeia para a protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950. Em todo o caso, o recorrente sustenta que simples contactos com os membros de uma organização considerada terrorista pelas autoridades nacionais não constituem, em si mesmos, um acto de participação ou de facilitação num acto terrorista, na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

79 Em terceiro lugar, no que respeita, por um lado, à Sanctieregeling (v. acórdão Sison, n.º 80) e, por outro, à decisão americana (v. acórdão Sison, n.º 79), o recorrente observa que se trata de decisões tomadas por autoridades administrativas, e não de decisões tomadas por autoridades judiciais ou equivalentes. Não se pode, portanto, considerar que essas decisões tenham sido tomadas por uma «autoridade competente», na acepção das disposições aplicáveis.

80 Quanto à circunstância, invocada pelo Conselho, de a decisão americana ser «susceptível de recurso ao abrigo do direito americano», o recorrente sustenta que isso não a transforma numa decisão de uma autoridade judiciária. Acrescenta que, se ainda não interpôs recurso dessa decisão, é precisamente porque não possui os meios financeiros para o fazer, devido ao congelamento dos seus fundos imposto pela Decisão 2007/445, e não por concordar com ela.

81 O Conselho sustenta que as condições legais estabelecidas no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 estão preenchidas no caso em apreço.

82 Em primeiro lugar, alega, por um lado, que todas as alegações de facto formuladas nas exposições de motivos juntas às cartas de notificação são exactas e, por outro, que interpretou correctamente o acórdão do Raad van State de 1995 e a decisão do rechtbank. Segundo o Conselho, a forma como o recorrente apresenta os referidos factos, acórdão e decisão é errada e falaciosa.

83 A este respeito, o Conselho refere a descrição dos processos administrativos e jurisdicionais relativos ao recorrente nos Países Baixos, bem como o sumário do acórdão do Raad van State de 1995 e da decisão do rechtbank constantes dos n.ºs 49, 50 e 56 a 70 do acórdão Sison. À luz destes elementos, o recorrente considera erradamente como não demonstradas as afirmações do Conselho segundo as quais: ele é o dirigente do CPP, incluindo o NPA; incitou o recurso à violência; dirigiu ou tentou dirigir o NPA, grupo responsável por vários ataques terroristas nas Filipinas; e manteve contactos com organizações terroristas no mundo inteiro. Segundo o Conselho, o recorrente alega de maneira igualmente falaciosa que foi reconhecido como refugiado pelo Raad van State e pelo rechtbank. Na realidade, o recorrente nunca obteve o estatuto de refugiado nem autorização de residência nos Países Baixos, como foi confirmado pelo rechtbank.

84 Quanto à alegação do recorrente de que não pôde defender-se eficazmente perante o rechtbank, devido ao facto de não ter tido acesso a determinados elementos dos autos considerados confidenciais (v. n.º 78, *supra*), o Conselho responde, por um lado, que

este argumento diz respeito ao processo perante o órgão jurisdicional nacional competente e, por outro, que o recorrente aceitou nessa altura que os elementos dos autos em questão fossem examinados pelo presidente do rechtbank e tomados em consideração por este sem lhe serem comunicados, como resulta do n.º 6 da decisão do rechtbank (v., igualmente, acórdão Sison, n.º 62).

85 O Conselho alega, em segundo lugar, que o Raad van State e o rechtbank consideraram provados os factos mencionados na exposição de motivos junta à carta de notificação e recordados no n.º 83, *supra*. Esses factos enquadram-se, em sua opinião, no âmbito de aplicação do artigo 1.º, n.º 3, alínea iii), i) (ameaça da prática de actos terroristas) e j) (direcção de um grupo terrorista), da Posição Comum 2001/931. O Conselho considera, assim, que o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 foi correctamente aplicado à situação do recorrente e que não cometeu um erro manifesto de apreciação a este respeito, que é o único que pode ser objecto de fiscalização jurisdicional pelo Tribunal de Primeira Instância (acórdão Sison, n.º 206).

86 O Conselho alega, em terceiro lugar, no que respeita às decisões tomadas pelas autoridades administrativas neerlandesas e americanas em relação ao recorrente (v. n.º 79, *supra*), que o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 não exige que a decisão da autoridade nacional competente seja tomada necessariamente por uma autoridade judiciária. Sublinha, além disso, que essas decisões podem ser objecto de reexame pelos órgãos jurisdicionais neerlandeses e americanos. Em todo o caso, o Conselho sustenta que baseou as decisões impugnadas não nas decisões em questão, mas no acórdão do Raad van State de 1995 e na decisão do rechtbank.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

87 Importa examinar, em primeiro lugar, a crítica do recorrente segundo a qual as alegações em matéria de facto constantes das exposições de motivos juntas às cartas do Conselho de 23 de Abril, de 29 de Junho de 2007 e de 21 de Janeiro de 2008 são erradas e sem fundamento. Esta crítica é, no essencial, idêntica à crítica, desenvolvida no âmbito

do primeiro fundamento, segundo a qual a fundamentação junta às cartas de notificação é manifestamente errada (v. n.º 55, *supra*).

88 No entanto, não se pode deixar de referir que as alegações em questão — salvo a que afirma que o recorrente é Armando Liwanag, que é, no entanto, destituída de qualquer pertinência no caso em apreço — estão devidamente sustentadas pelos elementos dos autos apresentados ao Tribunal de Primeira Instância e, mais concretamente, pelas constatações em matéria de facto soberanamente feitas pelo Raad van State e reiteradas pelo rechtbank, que têm força de caso julgado. A este respeito, basta remeter para os n.ºs 46 a 70 do acórdão Sison, reproduzidos também no n.º 106, *infra*.

89 Nestas condições, há que julgar improcedentes as críticas do recorrente baseadas num erro, eventualmente manifesto, de apreciação dos factos.

90 Cabe examinar, em segundo lugar, reagrupando-as, as críticas do recorrente segundo as quais nem o acórdão do Raad van State de 1995, nem a decisão do rechtbank, nem a Sanctieregeling, nem a decisão americana constituem decisões de autoridades competentes na acepção do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

91 A este respeito, o Tribunal recorda que, nos seus acórdãos OMPI, PMOI I, e de 4 de Dezembro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho (T-284/08, Colect., p. II-3487, a seguir «acórdão PMOI II»), precisou quais são: a) as condições de aplicação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001; b) o ónus da prova que nesse contexto incumbe ao Conselho; c) o alcance da fiscalização jurisdicional na matéria.

92 Como o Tribunal de Primeira Instância observou nos n.os 115 e 116 do acórdão OMPI, no n.º 130 do acórdão PMOI I e no n.º 50 do acórdão PMOI II, os elementos de facto e de direitos que podem condicionar a aplicação de uma medida de congelamento de fundos a uma pessoa, a um grupo ou a uma entidade são determinados pelo artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001. Nos termos dessa disposição, o Conselho, deliberando por unanimidade, elabora, revê e altera a lista das pessoas, grupos e entidades às quais o referido Regulamento se aplica, em conformidade com as disposições do artigo 1.º, n.os 4 a 6, da Posição Comum 2001/931. Assim, a lista em questão deve ser elaborada, de acordo com as disposições do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente sobre as pessoas, grupos e entidades visados, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo a um acto terrorista, a uma tentativa, à participação ou à facilitação de tal acto, com base em provas e indícios sérios e credíveis, ou de uma condenação por esses factos. Entende-se por «autoridades competentes» as autoridades judiciárias ou, sempre que estas não sejam competentes na matéria, as autoridades competentes equivalentes nessa matéria. Além do mais, os nomes das pessoas e entidades constantes da lista devem ser regularmente revistos, pelo menos uma vez por semestre, a fim de assegurar que a sua presença na lista continua a justificar-se, de acordo com as disposições do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931.

93 No n.º 117 do acórdão OMPI, no n.º 131 do acórdão PMOI I e no n.º 51 do acórdão PMOI II, o Tribunal de Primeira Instância deduziu destas disposições que o processo susceptível de levar à adopção de uma medida de congelamento de fundos ao abrigo da regulamentação pertinente decorre a dois níveis, um nacional e o outro comunitário. Num primeiro momento, uma autoridade nacional competente, em princípio judiciária, deve tomar em relação ao interessado uma decisão que corresponda à definição do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. Se se tratar de uma decisão de abertura de inquéritos ou de processos, deve basear-se em provas ou indícios sérios e credíveis. Num segundo momento, o Conselho, deliberando por unanimidade, deve decidir incluir o interessado na lista controvertida, com base em informações precisas ou elementos dos autos que demonstrem que essa decisão foi tomada. Seguidamente, o Conselho deve certificar-se regularmente, pelo menos uma vez por semestre, de que a manutenção do interessado na lista controvertida continua a justificar-se. A este respeito, a verificação da existência de uma decisão de uma autoridade nacional que corresponda à referida definição constitui uma condição essencial prévia à adopção, pelo Conselho, de uma decisão inicial de congelamento de fundos, ao passo que a verificação do seguimento dado a esta decisão a nível nacional se afigura indispensável no contexto da adopção de uma decisão subsequente de congelamento de fundos.

94 No n.º 123 do acórdão OMPI, no n.º 132 do acórdão PMOI I e no n.º 52 do acórdão PMOI II, o Tribunal de Primeira Instância recordou, além disso, que, por força do artigo 10.º CE, as relações entre os Estados-Membros e as instituições comunitárias são regidas por deveres recíprocos de cooperação leal (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Outubro de 2003, Irlanda/Comissão, C-339/00, Colect., p. I-11757, n.ºs 71 e 72 e jurisprudência aí referida). Este princípio é de aplicação geral e impõe-se, designadamente, no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal [comummente designada «Justiça e Assuntos Internos» (JAI)] regulada pelo título VI do Tratado UE, que, de resto, é inteiramente baseada na cooperação entre os Estados-Membros e as instituições (acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 2005, Pupino, C-105/03, Colect., p. I-5285, n.º 42).

95 No n.º 124 do acórdão OMPI, no n.º 133 do acórdão PMOI I e no n.º 53 do acórdão PMOI II, o Tribunal de Primeira Instância entendeu que, num caso de aplicação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, disposições que instituem uma forma de cooperação específica entre o Conselho e os Estados-Membros, no âmbito do combate ao terrorismo, este princípio impõe ao Conselho o dever de, na medida do possível, confiar na apreciação da autoridade nacional competente, pelo menos se se tratar de uma autoridade judiciária, designadamente no que respeita à existência das «provas ou dos indícios sérios [e credíveis]» nos quais assenta a decisão dessa autoridade.

96 Como já foi decidido no n.º 134 do acórdão PMOI I e no n.º 54 do acórdão PMOI II, decorre do exposto que, embora o ónus da prova do facto de que o congelamento dos fundos de uma pessoa, de um grupo ou de uma entidade se justifica ou continua a justificar-se, à luz da regulamentação pertinente, incumba ao Conselho, este ónus tem um objecto relativamente restrito, ao nível do procedimento comunitário de congelamento de fundos. No caso de uma decisão inicial de congelamento de fundos, este ónus abrange essencialmente a existência de informações precisas ou os elementos dos autos que demonstrem que foi tomada por uma autoridade competente de um Estado-Membro uma decisão que corresponde à definição dada no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, em que o interessado é visado. Por outro lado, no caso de uma decisão subsequente de congelamento de fundos, após revisão, o ónus da prova abrange essencialmente a questão de saber se o congelamento de fundos continua a justificar-se atendendo a todas as circunstâncias pertinentes do caso em apreço e, muito particularmente, ao seguimento dado à referida decisão da autoridade nacional competente.

97 Quanto à fiscalização exercida pelo Tribunal de Primeira Instância, este reconheceu, no n.º 159 do acórdão OMPI, no n.º 137 do acórdão PMOI I e no n.º 55 do acórdão PMOI II, que o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação quanto aos elementos a considerar com vista à aplicação de sanções económicas e financeiras com base nos artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE, em conformidade com uma posição comum aprovada no âmbito da política externa e de segurança comum. Em particular, este poder de apreciação diz respeito às considerações de oportunidade em que essas decisões assentam.

98 No entanto, embora o Tribunal de Primeira Instância reconheça ao Conselho uma margem de apreciação na matéria, isso não implica que se deva abster de fiscalizar a interpretação, por esta instituição, dos dados pertinentes (v. acórdão PMOI I, n.º 138, e acórdão PMOI II, n.º 55). Com efeito, o tribunal comunitário deve, designadamente, verificar não só a exactidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência, mas também fiscalizar se estes elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar a situação e se são susceptíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram. Porém, no âmbito desta fiscalização, não lhe compete substituir a apreciação do Conselho pela sua (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 2007, Espanha/ /Lenzing, C-525/04 P, Colect., p. I-9947, n.º 57 e jurisprudência aí referida).

99 No caso vertente, importa antes de mais verificar, em conformidade com esta jurisprudência, se as decisões impugnadas foram tomadas com base em informações precisas ou em elementos dos autos que demonstrem que foi tomada uma decisão em relação ao recorrente que corresponde à definição dada no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

100 A este respeito, as exposições de motivos juntas às cartas do Conselho de 23 de Abril, de 29 de Junho de 2007 e de 21 de Janeiro de 2008 dirigidas às recorrente referem-se a quatro decisões relativamente às quais se poderia alegar *a priori* que foram tomadas por autoridades competentes na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, a saber, o acórdão do Raad van State de 1995, a decisão do rechtbank, a Sanctieregeling e a decisão americana.

101 Todavia, na sua contestação (n.º 31), o Conselho afirmou que, para efeitos do presente processo, e ainda que entenda que tem direito de considerar também a Sanctieregeling e a decisão americana decisões de autoridades competentes na acepção dessa disposição, sobre as quais poderia basear a sua própria decisão, invoca unicamente o acórdão do Raad van State de 1995 e a decisão do rechtbank como constituindo essas decisões.

102 Na audiência, o Conselho e o Reino dos Países Baixos confirmaram expressamente esse ponto, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, esclarecendo que o acórdão do Raad van State de 1995 e a decisão do rechtbank constituem efectivamente as duas únicas decisões tomadas por autoridades competentes, na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, nas quais se basearam as decisões impugnadas. O Conselho acrescentou que só tinha tomado em consideração a Sanctieregeling e a decisão americana, no âmbito do exercício do seu poder de apreciação, enquanto elementos de facto destinados a corroborar as constatações feitas nas duas decisões em questão, relativamente ao envolvimento continuado do recorrente no CPP e no NPA.

103 Estas explicações, conformes, de resto, com as já apresentadas pelo Conselho e pelos Países Baixos no âmbito do processo T-47/03 (v. acórdão Sison, n.ºs 211 e 222), equivalem a uma confissão judicial que deve beneficiar o recorrente, uma vez que não são manifestamente incompatíveis com a própria redacção das decisões impugnadas por via do presente recurso.

104 Por outro lado, não foi demonstrado, nem sequer alegado, que as decisões impugnadas tenham sido tomadas com base numa outra decisão de uma autoridade competente, na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. Em particular, não se alega que o recorrente seja ou tenha sido objecto de qualquer decisão sobre inquéritos, processos ou de condenação nas Filipinas, em relação às pressupostas actividades terroristas do CPP e do NPA.

105 Por consequência, o Tribunal de Primeira Instância deve limitar a sua fiscalização da legalidade das decisões impugnadas, à luz das exigências acima recordadas do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, apenas ao exame do acórdão do Raad van State de 1995 e da decisão do rechtbank.

106 A este respeito, importa começar por recordar o contexto em que o acórdão do Raad van State de 1995 e a decisão do rechtbank foram proferidos, assim como o conteúdo e o alcance exactos desse acórdão e dessa decisão, como foram definidos pelo Tribunal de Primeira Instância nos n.ºs 46 a 70 do acórdão Sison:

«46 Resulta dos autos que o recorrente, que é um nacional filipino, reside nos Países Baixos desde 1987. Após o Governo filipino lhe ter retirado o seu passaporte, em Setembro de 1988, apresentou um pedido de que lhe fosse concedido o estatuto de refugiado e de obtenção de uma autorização de residência nos Países Baixos, por razões humanitárias. Este pedido foi indeferido por decisão do Secretário de Estado da Justiça (a seguir 'Secretário de Estado') de 13 de Julho de 1990, com base no artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra […]

47 Tendo o pedido do recorrente de revisão desta decisão sido tacitamente indeferido pelo Secretário de Estado, o recorrente interpôs recurso no Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos), dessa decisão tácita de indeferimento.

48 Por acórdão de 17 de Dezembro de 1992 (a seguir 'acórdão do Raad van State de 1992'), o Raad van State anulou a referida decisão tácita de indeferimento. Este órgão jurisdicional considerou, no essencial, que o Secretário de Estado não tinha indicado de forma juridicamente convincente quais os supostos actos do recorrente o tinham levado a concluir que este era abrangido pelo artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra. Neste contexto, o Raad van State sublinhou que os documentos que lhe tinham sido apresentados a título confidencial pelo Secretário de Estado não revelavam uma clareza suficiente sobre este ponto. Uma vez que esta falta de clareza não podia ser sanada por uma audição contraditória das partes, atendendo ao carácter confidencial dos documentos em questão, o Raad van State

considerou que as informações que estes continham, na medida em que não eram claras, não podiam ser interpretadas em sentido desfavorável ao recorrente.

49 Por decisão de 26 de Março de 1993, o Secretário de Estado indeferiu de novo o pedido do recorrente de revisão da sua decisão de 13 de Julho de 1990. Esta decisão de indeferimento baseou-se, a título principal, no artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra e, a título subsidiário, no artigo 15.º, segundo parágrafo, da Vreemdelingenwet (lei dos estrangeiros neerlandesa), em consideração de interesses imperiosos do Estado neerlandês, isto é, a integridade e a credibilidade dos Países Baixos enquanto Estado soberano, nomeadamente no que se refere às suas responsabilidades face aos outros Estados.

50 Após recurso do recorrente, o Raad van State, por acórdão de 21 de Fevereiro de 1995 (a seguir 'acórdão do Raad van State de 1995'), anulou a referida decisão do Secretário de Estado de 26 de Março de 1993.

51 Nesse acórdão, o Raad van State constatou que o Secretário de Estado tinha justificado a sua decisão baseando-se nos seguintes elementos de apreciação:

— uma carta do Binnenlandse Veiligheidsdienst (serviço de segurança interna dos Países Baixos, a seguir 'BVD') de 3 de Março de 1993, da qual decorria, por um lado, que o recorrente era o presidente titular e o líder do partido comunista filipino (a seguir 'CPP') e, por outro lado, que a facção militar do CPP, o NPA, dependia do comité central do CPP e, portanto, do recorrente;

— as constatações do BVD segundo as quais, por um lado, o recorrente dirigia efectivamente o NPA e, por outro lado, o NPA — e, portanto, o interessado — era responsável por um grande número de actos terroristas nas Filipinas.

52 O Raad van State mencionou os seguintes exemplos desses actos terroristas, dados pelo Secretário de Estado na sua decisão do 26 de Março de 1993:

— o assassinato de 40 habitantes (na maioria, mulheres e crianças indefesas) da aldeia de Digos, na ilha de Mindanao (Filipinas), em 25 de Junho de 1989;

— o fuzilamento de catorze pessoas, entre as quais seis crianças, na aldeia de Dipalog (Filipinas), em Agosto de 1989;

— a execução de quatro habitantes da aldeia de Del Monte (Filipinas), em 16 de Outubro de 1991.

53 O Raad van State afirmou ainda que o Secretário de Estado se tinha referido às expulsões que tiveram lugar em 1985 das fileiras do CPP e do NPA, no decurso das quais se estimava que 800 dos membros dessas organizações tinham sido assassinados sem qualquer tipo de processo.

54 Por último, o Raad van State afirmou que, segundo o Secretário de Estado, o BVD tinha igualmente constatado que o CPP e o NPA mantinham contactos com organizações terroristas no mundo inteiro, e que também se tinham verificado contactos pessoais entre o recorrente e representantes dessas organizações.

55 O Raad van State tomou então conhecimento, de acordo com um procedimento especial, de certos elementos confidenciais do processo do Secretário de Estado, assim como dos 'elementos operacionais' em que se baseava a carta de 3 de Março de 1993 dirigida a este pelo BVD (n.º 51, *supra*).

56 Em seguida, baseando-se nos elementos acima mencionados, o Raad van State declarou o seguinte:

'O [Raad van State], com base nos elementos acima mencionados, considera suficientemente plausível que o [recorrente], à época da decisão [de 26 de Março de 1993], era o presidente e o líder do CPP. Além disso, os documentos justificam a conclusão de que o NPA está subordinado ao comité central do CPP e a conclusão de que, à época da decisão [de 26 de Março de 1993], o [recorrente], pelo menos, tentou dirigir efectivamente o NPA a partir dos Países Baixos. O [Raad van State] considera também suficientemente plausível, com base unicamente em fontes públicas, como os relatórios da Amnistia Internacional, que o NPA é responsável por um grande número de actos terroristas nas Filipinas. Os documentos oferecem, além disso, um fundamento factual à conclusão de que o [recorrente], pelo menos, tentou dirigir as actividades acima mencionadas, realizadas sob responsabilidade do NPA nas Filipinas. Resulta igualmente dos documentos fornecidos que existe um fundamento de facto que justifica a tese do [Secretário de Estado] de que o CPP [e o] NPA mantêm contactos com organizações terroristas no mundo inteiro e de que houve contactos pessoais entre o [recorrente] e representantes dessas organizações. No entanto, os documentos em questão não oferecem um fundamento de facto suficiente para justificar a conclusão de que o [recorrente] dirigiu as operações em questão e de que delas é responsável de modo a que se possa considerar que existem razões sérias para supor que o [recorrente] cometeu efectivamente os crimes graves referidos [no artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra]. A este respeito, o [Raad van State] teve em conta expressamente que, como o [Raad van State] já declarou no seu acórdão de 17 de Dezembro de 1992, o artigo 1.º-F, da Convenção [de Genebra] deve ser interpretado de forma restritiva.

Por conseguinte, o [Raad van State] considera que o [Secretário de Estado] não podia permitir, com base nos documentos acima mencionados, que fosse negada ao [recorrente] a protecção conferida pela Convenção [de Genebra].'

57 O Raad van State declarou, por outro lado, que o recorrente tinha razões válidas para ter receio de ser perseguido caso fosse reenviado para as Filipinas e que, por isso, devia ser considerado um refugiado na acepção do artigo 1.º-A, n.º 2, da Convenção de Genebra.

58 O Raad van State examinou então a procedência da fundamentação apresentada a título subsidiário pelo Secretário de Estado para recusar a entrada do recorrente nos Países Baixos por razões de interesse público, com base no artigo 15.º, segundo parágrafo, da Vreemdelingenwet.

59 A este respeito, o Raad van State declarou, nomeadamente, o seguinte:

'Embora o [Raad van State] reconheça a importância do interesse invocado pelo [Secretário de Estado], tendo em conta, nomeadamente, os indícios que indicou de contactos pessoais entre o [recorrente] e representantes de organizações terroristas, isso não pode justificar que se invoque o artigo 15.º, segundo parágrafo, da Vreemdelingenwet se não estiver garantido que o [recorrente] vá ser admitido num país diferente das Filipinas. A isso opõe-se o facto de que tal recusa em admitir o [recorrente] deve ser considerada contrária ao disposto no artigo 3.º da Convenção Europeia para a protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.'

60 Na sequência desse acórdão, o Secretário de Estado, por decisão de 4 de Junho de 1996, indeferiu novamente o pedido do recorrente de revisão da sua decisão de 13 de Julho de 1990. Embora ordenasse que o recorrente abandonasse os Países Baixos, o Secretário de Estado decidiu que ele não fosse expulso para as Filipinas enquanto tivesse boas razões para ter receio de ser perseguido na acepção da

Convenção de Genebra, ou de ser submetido a um tratamento incompatível com o artigo 3.º da Convenção Europeia para a protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH).

61 Por decisão de 11 de Setembro de 1997 [... o rechtbank] julgou improcedente o recurso interposto pelo recorrente da referida decisão do Secretário de Estado de 4 de Junho de 1996.

62 No decurso do processo perante o rechtbank, todos os documentos relativos ao inquérito conduzido pelo BVD sobre as actividades do recorrente nos Países Baixos, em particular a carta deste serviço ao Secretário de Estado de 3 de Março de 1993 (n.º 51, *supra*), assim como os elementos operacionais em que se baseou esse inquérito, foram comunicados confidencialmente ao rechtbank. O presidente do rechtbank tomou conhecimento destes de acordo com um procedimento especial. Com base no relatório elaborado pelo seu presidente, o rechtbank decidiu que tinha legitimidade para restringir a comunicação desses documentos ao recorrente. Tendo este dado a autorização prevista na lei para esse efeito, o rechtbank teve, todavia, em conta o conteúdo desses documentos para resolver o litígio.

63 O rechtbank apreciou então se a decisão impugnada que lhe foi submetida podia ser confirmada, na medida em que recusava ao recorrente o estatuto de refugiado e a concessão de uma autorização de residência.

64 Quanto aos factos que deviam servir de base à sua decisão, o rechtbank remeteu para o acórdão do Raad van State de 1995.

65 Com base nesse acórdão, o rechtbank considerou que devia considerar-se provado que o artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra não podia ser invocado contra o recorrente, que este tinha receios fundados de ser perseguido na acepção do

artigo 1.º-A, dessa convenção e do artigo 15.º da Vreemdelingenwet, e que o artigo 3.º da CEDH se opunha a que o recorrente fosse expulso, directa ou indirectamente, para o seu país de origem.

66 O rechtbank examinou a seguir a questão de saber se o acórdão do Raad van State de 1995 dava ao Secretário de Estado a possibilidade de recusar a admissão do recorrente como refugiado, ao abrigo do artigo 15.º, segundo parágrafo, da Vreemdelingenwet, nos termos do qual 'a admissão só pode ser recusada por razões graves de interesse geral se essa recusa obrigasse o estrangeiro a ir imediatamente para um país referido no primeiro parágrafo', quando o Secretário de Estado não tinha conseguido assegurar a entrada do recorrente num país diferente das Filipinas.

67 A este respeito, o rechtbank citou *in extenso* o parágrafo do acórdão do Raad van State de 1995 reproduzido no n.º 59, *supra*.

68 O rechtbank pronunciou-se então sobre a questão de saber se o Secretário de Estado tinha exercido legitimamente, no caso em apreço, o seu poder de derrogação à norma segundo a qual um estrangeiro é normalmente admitido como refugiado nos Países Baixos, quando invoque um receio fundado de ser perseguido na acepção do artigo 1.º-A, da Convenção de Genebra e quando não existe nenhum outro país que o admita como requerente de asilo, circunstâncias que correspondem, na opinião do rechtbank, às do caso em apreço. A este respeito, o rechtbank concluiu do seguinte modo:

'O rechtbank considera que não se pode sustentar que o [Secretário de Estado] não tenha utilizado esse poder de forma razoável em relação ao [recorrente], tendo em conta o 'interesse essencial do Estado neerlandês, ou seja, a integridade e a credibilidade dos Países Baixos enquanto Estado soberano, nomeadamente no que se refere às suas responsabilidades face aos outros Estados', também reconhecido pelo [Raad van State]. Os factos em que o [Raad van State] baseou essa apreciação

revestem também para o [r]echtbank uma importância decisiva. Não se demonstrou que o [Secretário de Estado] devia ter dado um outro significado a estes factos no momento em que foi tomada a decisão [em causa no caso em apreço]. As observações do [recorrente] quanto à mudança da situação política nas Filipinas e quanto ao seu papel nas negociações entre as autoridades filipinas e o [CPP] não alteram nada, visto que os motivos importantes assentam noutros factos, como decorre do acórdão do [Raad van State].'

69 Por conseguinte, o rechtbank julgou improcedente o recurso interposto pelo recorrente contra a recusa de ser admitido como refugiado nos Países Baixos.

70 O rechtbank julgou igualmente improcedente o recurso interposto pelo recorrente contra a recusa em conceder-lhe uma autorização de residência. O rechtbank, ao pronunciar-se mais concretamente sobre a questão de saber se o Secretário de Estado tinha tomado a sua decisão após uma razoável ponderação de interesses, remeteu para a sua conclusão citada no n.º 68, *supra* e acrescentou que o Secretário de Estado tinha com razão dado menos peso aos interesses alegados, a este respeito, pelo recorrente.»

107 À luz do seu conteúdo, alcance e contexto, o Tribunal de Primeira Instância considera que nem o acórdão do Raad van State de 1995, nem a decisão do rechtbank constituem decisões tomadas por uma autoridade competente, na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001.

108 Por um lado, esse acórdão e essa decisão não contêm claramente qualquer «condenação» do recorrente, na acepção dessas disposições.

109 Por outro lado, esse acórdão e essa decisão também não constituem decisões de «abertura de inquéritos ou de processos por um acto terrorista», etc., na acepção dessas mesmas disposições.

110 A este respeito, deve recordar-se que, para interpretar o alcance de uma disposição de direito comunitário, há que ter em conta ao mesmo tempo os seus termos, o seu contexto e os objectivos prosseguidos (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Dezembro de 2005, Jyske Finans, C-280/04, Colect., p. I-10683, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

111 Ora, o Tribunal considera que, à luz tanto dos termos, do contexto e dos objectivos das disposições em causa no caso em apreço (v., em particular, o primeiro considerando da exposição de motivos da Posição Comum 2001/931), como do papel preponderante desempenhado pelas autoridades nacionais no processo de congelamento de fundos previsto no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (v. acórdão Sison, n.ºs 164 e segs.), uma decisão de «abertura de inquéritos ou de processos» deve, para poder ser validamente invocada pelo Conselho, inscrever-se no âmbito de um processo nacional destinado directa e principalmente à imposição de uma medida preventiva ou repressiva contra o interessado, a título do combate ao terrorismo e devido ao seu envolvimento neste. Não satisfaz esta exigência a decisão de uma autoridade judiciária nacional que só se pronuncie a título acessório e incidental sobre o possível envolvimento do interessado numa actividade como esta, no âmbito de um litígio relativo, por exemplo, aos direitos e obrigações de carácter civil.

112 Esta interpretação restritiva do conceito de «abertura de inquéritos ou de processos» é confirmada, nomeadamente, pelas diferentes versões linguísticas do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

113 Ora, no caso em apreço, o recorrente sublinha com razão que os processos perante o Raad van State e o rechtbank não tinham de modo algum por objecto a repressão da sua eventual participação em actos terroristas, mas sim unicamente a fiscalização da legalidade da decisão do Secretário de Estado da Justiça de recusa em conceder-lhe o estatuto de refugiado e em conceder-lhe uma autorização de residência nos Países

Baixos, a título principal com base no artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra e, a título subsidiário, com base no artigo 15.º, segundo parágrafo, da Vreemdelingenwet.

114 Embora seja verdade que o Raad van State e o rechtbank tenham tomado conhecimento, durante esses processos, do dossier do serviço de segurança interna dos Países Baixos (a seguir «BVD») relativo ao alegado envolvimento do recorrente em certas actividades terroristas nas Filipinas, não decidiram por essa razão abrir um inquérito sobre esses factos, e muito menos decidiram dar início a um processo contra o recorrente.

115 Daqui decorre que não se pode considerar que o acórdão do Raad van State de 1995 e a decisão do rechtbank satisfaçam as exigências do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, não podendo, por isso, justificar, por si sós, a adopção de uma decisão de congelamento dos fundos do recorrente ao abrigo do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001.

116 Em todo o caso, importa sublinhar que, quando pretende adoptar ou manter, após revisão, uma medida de congelamento de fundos ao abrigo do Regulamento n.º 2580/2001, com base numa decisão nacional de «abertura de inquéritos ou de processos» por um acto terrorista, o Conselho não pode deixar de ter em conta os desenvolvimentos posteriores desses inquéritos ou desses processos (v., neste sentido, acórdãos PMOI I e PMOI II). Assim, pode acontecer que um inquérito de polícia ou de segurança seja encerrado sem dar origem a qualquer processo judicial, por não ter sido possível obter provas suficientes, ou que a instrução judicial profira um despacho de não pronúncia pelas mesmas razões. De igual modo, o início de um processo pode dar lugar ao arquivamento do processo ou a uma absolvição no processo penal. Seria inadmissível que o Conselho não tivesse em conta esses elementos, que constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar a situação (v. n.º 98, *supra*). Decidir de outro modo corresponderia a conferir ao Conselho e aos Estados-Membros o poder excessivo de congelar indefinidamente os fundos de uma pessoa, fora do âmbito de qualquer fiscalização jurisdicional e qualquer que fosse o resultado dos processos judiciais eventualmente iniciados.

117 Assim, no caso em apreço, há que ter em conta a apreciação feita pelo Raad van State e pelo rechtbank sobre a seriedade e a credibilidade das provas ou dos indícios reunidos pelo BVD durante o seu inquérito. Ora, não é manifestamente evidente que essas apreciações corroborem a tese actualmente defendida pelo Conselho e pelos Países Baixos. É certo que esses órgãos jurisdicionais consideraram «suficientemente plausívei[s]» ou que «oferecem […] um fundamento de facto que justifica a tese do Secretário de Estado» vários elementos constantes do dossier do BVD, nomeadamente em relação às alegações de que o recorrente «pelo menos, tentou dirigir as actividades [terroristas], realizadas sob responsabilidade do NPA nas Filipinas» e as relativas aos «contactos pessoais» que manteve com representantes de organizações terroristas no mundo inteiro. Todavia, esses órgãos jurisdicionais consideraram, no final, que os elementos em questão «não ofere[cia]m um fundamento de facto suficiente para justificar a conclusão de que o [recorrente] [tinha dirigido] as operações em questão e de que delas [era] responsável de modo que se possa considerar que exist[iam] razões sérias para supor que o [recorrente] cometeu efectivamente os crimes graves» na acepção do artigo 1.º-F, da Convenção de Genebra. Por outro lado, embora o rechtbank tenha admitido a tese subsidiária do Secretário de Estado, segundo a qual este podia recusar admitir o recorrente nos Países Baixos como refugiado e recusar conceder-lhe uma autorização de residência por razões de interesse geral, com base no artigo 15.º, segundo parágrafo, da Vreemdelingenwet, o recorrente observou correctamente que o conceito de «interesse geral» na acepção dessa disposição, mais concretamente «a integridade e a credibilidade dos Países Baixos enquanto Estado soberano, nomeadamente no que se refere às suas responsabilidades face aos outros Estados», não corresponde em absoluto ao critério de «terrorismo» adoptado pelo Conselho na Posição Comum 2001/931 e no Regulamento n.º 2580/2001.

118 Mas mais ainda, dado que resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Primeira Instância que, com base nas informações obtidas pelo BVD, o Ministério Público neerlandês considerou que não existiam elementos que permitissem abrir um inquérito penal contra o recorrente nos Países Baixos.

119 Este invoca, neste sentido, uma declaração oficial do então Ministro dos Negócios Estrangeiros neerlandês, J. De Hoop Scheffer, em resposta a uma questão parlamentar colocada em 16 de Agosto de 2002 nos seguintes termos: «[o]s Países Baixos investigaram de modo independente as acusações de terrorismo [relativas ao CPP, ao

NPA e a J. M. Sison]? Na afirmativa, desde quando e de que forma?» Em resposta a essa questão, J. De Hoop Scheffer fez saber ao Parlamento neerlandês (Tweede kamer der Staten-Generaal), em 8 de Outubro de 2002, que:

«Os Países Baixos realizaram um inquérito sobre as actividades do CPP [e do] NPA e de M. Sison nos Países Baixos. Isto resulta, nomeadamente, do relatório anual de 2001 do [BVD, actualmente Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst ou AIVD (Serviço geral de informação e segurança)] […] Com base, nomeadamente, nos indícios do AIVD segundo os quais o CPP [e o] NPA [são] dirigidos a partir dos Países Baixos, investigou-se, sob a responsabilidade do Ministério público, se existiam elementos suficientes para abrir um inquérito penal. Verificou-se não ser este o caso.»

120 Assim, ficou oficialmente demonstrado que, em 8 de Outubro de 2002, ou seja, menos de três semanas antes da primeira vez que o recorrente foi incluído na lista controvertida, elaborada em 28 de Outubro de 2002, o Ministério Público neerlandês, que, segundo afirmou o Reino dos Países Baixos na audiência, é uma autoridade judiciária independente, considerou que o dossier do BVD e do AIVD não continham provas ou indícios suficientemente sérios e credíveis que permitissem a abertura de inquéritos ou de processos penais nos Países Baixos, contra o recorrente, por um acto terrorista relacionado com o seu envolvimento nas actividades do CPP e/ou do NPA.

121 Nestas condições, e em todo o caso, o Tribunal de Primeira Instância entende que não se pode considerar que o acórdão do Raad van State de 1995, nem a decisão do rechtbank, à data da adopção das decisões impugnadas, satisfizessem ainda as exigências do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. Não podiam, por isso, justificar legalmente a adopção, nessa data, das decisões em questão, ao abrigo do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001.

122 À luz de todas as considerações anteriores, há que rejeitar as críticas do recorrente relativas a um alegado erro de apreciação dos factos, eventualmente manifesto, ao mesmo tempo que julga procedente, no que se refere ao acórdão do Raad van State de 1995 e à decisão do rechtbank, a crítica principal do recorrente segundo a qual as

condições legais estabelecidas no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 não se encontram preenchidas.

123 Tendo em conta o exposto nos n.ºs 100 a 105, *supra*, o reconhecimento da procedência dessa crítica só pode levar à anulação das Decisões 2007/445 e 2007/868, na medida em que dizem respeito ao recorrente, sem que seja, por isso, necessário examinar os outros fundamentos por este invocados.

Quanto aos pedidos de anulação das Decisões 2008/343, 2008/583 e 2009/62 e do Regulamento n.º 501/2009

Argumentos das partes

124 Embora baseando-se, *mutatis mutandis*, nos fundamentos e argumentos já avançados em apoio dos seus pedidos de anulação das Decisões 2007/445 e 2007/868, o recorrente desenvolve uma nova argumentação em apoio dos seus pedidos de anulação das Decisões 2008/343, 2008/583 e 2009/62 e do Regulamento n.º 501/2009. Esta argumentação visa, mais concretamente, os novos elementos invocados pelo Conselho na exposição de motivos junta à sua carta de 25 de Fevereiro de 2008 (v. n.º 14, *supra*).

125 A este respeito, o recorrente sustenta, em primeiro lugar, que o Conselho fez uma interpretação manifestamente errada e uma apresentação enganosa da decisão do rechtbank de 13 de Setembro de 2007 e do acórdão do Tribunal de Recurso de Haia de 3 de Outubro de 2007, que estão relacionadas com um inquérito penal aberto contra ele nos Países Baixos, em 28 de Agosto de 2007, por ter incitado a cometer determinados assassinatos nas Filipinas.

126 Primeiro, com efeito, nessas duas decisões, apresentadas como anexos 4 e 5 ao acto entregue na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 8 de Julho de 2008, os órgãos jurisdicionais em causa consideraram que não existia nenhum indício concreto de envolvimento criminoso directo do recorrente nos factos em causa que pudesse justificar a manutenção da sua detenção preventiva. Por outro lado, a decisão do rechtbank foi anulada e substituída pelo acórdão do Tribunal de Recurso, sendo, por isso, irrelevante.

127 Segundo, como o recorrente tinha indicado ao Conselho desde antes da adopção da Decisão 2008/343, as acusações em questão já tinham sido julgadas improcedentes, por se basearem em «considerações políticas», pelo acórdão do Supremo Tribunal das Filipinas de 2 de Julho de 2007 (anexo 9 da petição). Por conseguinte, é inadmissível que os mesmos factos tenham sido objecto de um inquérito penal nos Países Baixos.

128 Terceiro, o Conselho não tomou também em consideração a decisão do rechter-commissaris (juiz de instrução) de 21 de Novembro de 2007, que põe fim ao inquérito penal preliminar por falta de provas sérias (anexo 6 do acto entregue na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 8 de Julho de 2008).

129 O recorrente sustenta, em segundo lugar, que as decisões acima referidas dos três órgãos jurisdicionais neerlandeses, no processo penal que lhe dizia respeito, do mesmo modo que a decisão do Supremo Tribunal das Filipinas, não revelam nenhumas provas ou indícios sérios e credíveis da sua participação em qualquer tipo de actividade terrorista, antes pelo contrário. De resto, os actos alegados no âmbito do processo penal nos Países Baixos não são actos terroristas na acepção da Posição Comum 2001/931.

130 O Conselho retorque que o rechtbank concluiu, na sua decisão de 13 de Setembro de 2007, que existiam vários elementos que apontavam para o facto de o recorrente ter estado associado ao comité central do Partido Comunista das Filipinas e ao seu braço armado, o NPA. Esse tribunal declarou também que existiam elementos que indicavam que o recorrente continuava a desempenhar um papel proeminente nas actividades

clandestinas do comité central do Partido Comunista das Filipinas e do NPA. Em sede de recurso, o Tribunal de Recurso de Haia concluiu, no seu acórdão de 3 de Outubro de 2007, que os autos continham imensos elementos que apontavam para o facto de o recorrente ter continuado a desempenhar um papel proeminente no seio do Partido Comunista das Filipinas, durante os seus numerosos anos de exílio.

131 O Conselho considera que essas duas decisões corroboram de forma directa a sua tese de que o recorrente esteve envolvido em actos terroristas e que as decisões foram tomadas a seu respeito por autoridades competentes na acepção da Posição Comum 2001/931.

132 Quanto à conclusão do Tribunal de Recurso de Haia de que não ficou provada qualquer relação directa entre o papel do recorrente no seio do Partido Comunista das Filipinas e os ataques homicidas nas Filipinas a que se referiam as acusações contra ele, o Conselho considera-a irrelevante, uma vez que não pretende basear-se na culpabilidade do recorrente relativamente a esses crimes, mas sim no papel de primeiro plano que este desempenhou no Partido Comunista das Filipinas apesar do seu exílio nos Países Baixos. O mesmo se pode dizer do encerramento do inquérito penal preliminar.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

133 Importa observar que a decisão do rechtbank de 13 de Setembro de 2007 e o acórdão do Tribunal de Recurso de Haia de 3 de Outubro de 2007 constituem decisões tomadas no

âmbito de um inquérito penal preliminar aberto contra o recorrente nos Países Baixos, em 28 de Agosto de 2007, por ter participado ou incitado a cometer determinados assassinatos ou tentativas de assassinato nas Filipinas, em 2003 e 2004, na sequência de dissensões internas no seio do CPP.

134 Assim sendo, não foi demonstrado, nem sequer alegado, que os referidos assassinatos ou tentativas de assassinato, mesmo supondo que pudessem ser imputados ao recorrente, fossem qualificados de actos terroristas, na acepção do artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931.

135 Assim, não se pode deixar de dizer que, tal como o acórdão do Raad van State de 1995 e a decisão do rechtbank, a decisão do rechtbank de 13 de Setembro de 2007 e o acórdão do Tribunal de Recurso de Haia de 3 de Outubro de 2007 não cumprem o disposto no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

136 Independentemente do curso dado ao inquérito penal preliminar em questão, em particular, à decisão do rechter-commissaris de 21 de Novembro de 2007 de encerramento deste inquérito por falta de provas sérias, a referida decisão e o referido acórdão não podiam em caso algum, por isso, justificar legalmente a adopção das decisões e do regulamento impugnados nos termos do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001.

137 Além disso, como o Conselho alegou nos seus articulados e como confirmou expressamente na audiência, a decisão do rechtbank de 13 de Setembro de 2007 e o acórdão do Tribunal de Recurso de Haia de 3 de Outubro de 2007 não são invocados, nas exposições de motivos juntas às suas cartas de 25 de Fevereiro, de 29 de Abril, de 15 de Julho de 2008 e de 27 de Janeiro de 2009, como decisões das autoridades competentes na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, mas sim como elementos de facto destinados a corroborar as constatações feitas pelo Raad van State no seu acórdão de 1995 e pelo rechtbank na sua decisão, relativas ao envolvimento

continuado do recorrente no CPP e no NPA. A mesma constatação impõe-se no que se refere à exposição de motivos junta à carta do Conselho de 16 de Junho de 2009.

138 Atendendo ao exposto, no âmbito do exame do segundo fundamento de anulação das Decisões 2007/445 e 2007/868, essas considerações só podem levar à anulação das Decisões 2008/343, 2008/583 e 2009/62 e do Regulamento n.º 501/2009, na medida em que esses actos dizem respeito ao recorrente, sem que seja necessário examinar as outras críticas invocadas por este.

Quanto às despesas

139 Nos termos do artigo 87.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, o Tribunal decide sobre as despesas no acórdão ou despacho que ponha termo à instância.

140 No caso em apreço, o presente acórdão não põe termo à instância, uma vez que foi suspenso o processo, no que diz respeito ao pedido de indemnização ao abrigo dos artigos 235.º CE e 288.º CE, até à data da sua prolação (v. n.º 27, *supra*).

141 Nestas condições, importa reservar para final a decisão quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Sétima Secção)

decide:

1) A Decisão 2007/445/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2007, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades e que revoga as Decisões 2006/379/CE e 2006/1008/CE, a Decisão 2007/868/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 2007, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2007/445, a Decisão 2008/343/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2008, que altera a Decisão 2007/868, a Decisão 2008/583/CE do Conselho, de 15 de Julho de 2008, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2007/868, a Decisão 2009/62/CE do Conselho, de 26 de Janeiro de 2009, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2008/583, e o Regulamento (CE) n.º 501/2009 do Conselho, de 15 de Junho de 2009, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2009/62, são anuladas, na medida em que dizem respeito a Jose Maria Sison.

2) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Forwood Šváby Moavero Milanesi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Setembro de 2009.

Assinaturas