

## Cooperação internacional no combate ao terrorismo e tutela dos direitos fundamentais O debate na jurisprudência dos tribunais da União Europeia

***Nuno Piçarra***

Cuyo, Argentina  
nopicarra@fd.unl.pt

Doutor em Direito e Professor  
associado da Faculdade de Direito  
da Universidade Nova de Lisboa.

*Recebimento do artigo: 05/10/2009*

*Aprovado em: 10/12/2009*

### **Resumo**

Este artigo analisa criticamente, sobretudo do ponto de vista da proteção dos direitos fundamentais, a jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça da União Europeia, proferida no âmbito dos recursos intentados pelos particulares alvo de *smart sanctions* adoptadas pelo Conselho e pela Comissão Europeia em cumprimento de resoluções das Nações Unidas visando ao combate ao terrorismo.

A jurisprudência de ambos os tribunais reflete também concepções contrastantes sobre o próprio ordenamento jurídico da União Europeia.

### **Palavras-chave**

Nações Unidas. Direito internacional público. União Europeia. Direitos fundamentais. Combate ao terrorismo.

# International cooperation in the fight against terrorism and the protection of fundamental rights

The jurisprudence of the European Union Courts of Justice

*Nuno Piçarra*

## ***Abstract***

*This article analyses critically, especially from the point of view of the protection of fundamental rights, the case-law of the Court of First Instance and of the Court of Justice of the European Union pronounced in the sphere of the resources intended by natural or legal persons affected by the private sanctions adopted by the Council and the European Commission in fulfilment of the United Nations*

*resolutions to the aim at the against terrorism. The case law of both courts also reflects contrasting conceptions of the EU legal order.*

## ***Key words***

*United Nations. International Law. European Union. Fundamental rights. Fight against terrorism.*

## Sumário

- I Introdução.
- II O combate ao terrorismo no âmbito das Nações Unidas.
- III A actuação da União Europeia em cumprimento das resoluções das Nações Unidas e a sua contestação judicial.
- IV Os despachos do TPI de 7 de Junho de 2004.
- V As conclusões do advogado-geral Mengozzi.
- VI Os acórdãos do TJ de 27 de Fevereiro de 2007.
- VII Os acórdãos do TPI de 21 de Setembro de 2005.
- VIII As conclusões do advogado-geral Poiares Maduro.
- IX O acórdão do TJ de 3 de Setembro de 2009 e a sua especial relevância.
- X Pontos fortes e pontos fracos do acórdão do TJ de 3 de Setembro de 2008.
- XI Observações finais.

## I. Introdução

O tema deste artigo é o contributo que a União Europeia (UE), enquanto sujeito ativo de cooperação internacional, tem dado para a tutela dos direitos fundamentais no âmbito da cooperação internacional desenvolvida com vista ao combate ao terrorismo.

A matéria afigura-se tanto mais relevante quanto, quer no plano da UE, quer no dos Estados-Membros, a relação entre liberdade e segurança, concebida e praticada em moldes liberais, vem conhecendo alterações de monta sobretudo na sequência do tipo de ataques terroristas iniciado em 11 de Setembro de 2001. Como já foi observado, tais ataques abalaram a crença de muitos Estados ocidentais nos seus altos níveis de segurança interna, pondo seriamente em causa sua autoconfiança.

Importa analisar concretamente o modo como os tribunais europeus – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJ) e Tribunal de Primeira Instância (TPI) – têm respondido aos recursos interpostos perante eles pelas pessoas singulares e coletivas que se consideraram afetadas nos seus direitos fundamentais pelos diversos atos vinculativos do Conselho e da Comissão da UE, adotados em cumprimento de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) contendo um certo tipo de medidas de combate ao terrorismo cujos destinatários diretos e imediatos são precisamente essas pessoas.

## II. O combate ao terrorismo no âmbito das Nações Unidas

Dos diversos atos jurídicos que o Conselho de Segurança da ONU já adotou na matéria, destacam-se, na sequência do 11 de Setembro de 2001, as Resoluções n.º 1373/2001, de 28 de Setembro de 2001, e n.º 1390/2002, de 16 de Janeiro de 2002, que vieram estabelecer estratégias de amplo alcance no combate ao terrorismo e, em especial, a seu financiamento e a fornecimento de refúgios a terroristas.

Através delas, o Conselho de Segurança decidiu, por um lado, que todos os Estados deveriam proceder ao congelamento de fundos e de outros ativos financeiros ou recursos económicos de pessoas que pratiquem ou ameacem praticar atos terroristas, neles participem ou facilitem sua prática. Por outro lado, o mesmo órgão decidiu que deveriam ser aprovadas medidas para proibir a disponibilização de fundos e de outros ativos financeiros ou recursos económicos em benefício dessas pessoas, bem como a prestação de serviços financeiros ou de outros serviços conexos em proveito das mesmas.

Tais medidas sancionatórias de carácter económico têm, antes de mais, por destinatários as pessoas singulares e coletivas associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã, listadas em sucessivas resoluções do próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas, coadjuvado por um Comité de Sanções. Por terem destinatários precisos (pessoas singulares ou colectivas), em vez de se dirigirem a Estados, abrangendo genericamente suas populações, designam-se por *smart sanctions*<sup>1</sup>.

O nome de uma pessoa pode ser incluído em tais listas sem que essa pessoa tenha sido previamente objeto de condenação ou sequer de uma ação penal. Basta a proposta de um Estado e a unanimidade dos votos dos restantes Estados representados no Conselho de Segurança. O direito ao contraditório durante o procedimento administrativo de listagem é sacrificado em nome da eficácia das medidas, mas é parcialmente recuperado numa fase sucessiva de reexame<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sobre este tipo de sanções económicas e o seu papel no combate ao terrorismo ver por último HALBERSTAM Daniel e STEIN, Eric. “The United Nations, the European Union and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order”, in **Common Market Law Review**, vol. 46, 2009, pp. 28 ss.

<sup>2</sup> Para maiores desenvolvimentos, ver por exemplo SAVINO, Mario, “Libertà e sicurezza nella lotta al terrorismo: quale bilanciamento?”, in **Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia cha fa storia**, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n.º 10, 2008, pp. 1096-1097.

### III. A atuação da União Europeia em cumprimento das resoluções das Nações Unidas e a sua contestação judicial

Dentre os atos do Conselho da UE adotados em cumprimento das mencionadas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, destaca-se, por um lado, a Posição Comum 2001/931/PESC, de 27 de Dezembro, sucessivamente atualizada, que estabelece a lista das pessoas, dos grupos ou de entidades envolvidos em atos terroristas, aos quais, por isso mesmo, devem ser aplicadas as medidas restritivas referidas e, designadamente, o congelamento e a não disponibilização de fundos e outros ativos financeiros ou recursos económicos. Tal posição comum baseou-se simultaneamente no artigo 15.º do Título V do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 34.º do Título VI do mesmo tratado.

Por outro lado, o Conselho adotou o Regulamento (CE) n.º 881/2002, de 27 de Maio, até à data revisto cento e doze vezes, que determina, entre outras medidas, o congelamento de todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades designados pelo Comité de Sanções da ONU, e enumerados em lista anexa ao próprio regulamento.

O regulamento em causa baseia-se nos artigos 60.º, 301.º e 308.º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) e pretende-se uma medida específica de execução da Posição Comum 2001/931/PESC. Dando-se conta do efeito lesivo para as pessoas inscritas na lista anexada a tal posição comum, o Conselho recordou em declaração à ata da sessão em que ela foi aprovada que “qualquer erro que ocorra relativamente às pessoas, aos grupos ou às entidades visadas, habilita a parte lesada a pedir reparação em juízo”.

Tanto a Posição Comum 2001/931/PESC como o Regulamento n.º 881/2002 viriam a ser impugnados junto do TPI que, como se sabe, é o órgão jurisdicional competente para conhecer em primeira instância os recursos interpostos pelos particulares contra atos imputáveis à UE<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Refira-se que a UE também recorreu autonomamente, ou seja, sem ser em execução de resoluções do Conselho de Segurança da ONU, ao mecanismo das *smart sanctions* no combate ao terrorismo, listando, por sua própria iniciativa e responsabilidade, pessoas individuais e coletivas a quem infligiu sanções dessa natureza. Tal lista consta 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, sucessivamente revisto. Este regulamento, juntamente com a Posição Comum 2001/931/PESC, também foi impugnado junto do TPI no processo T-228/02, *People’s Mojahedin Organization of Iran / Conselho da UE*. Para além do acórdão de 12 de Dezembro de 2006, proferido naquele processo, há a mencionar neste contexto os de 23 de Outubro de 2008 e de 4 de Dezembro de 2008, proferidos respectivamente nos processos T-256/07 e T-284/08, também instaurados pelo *People’s Mojahedin Organization of Iran* contra actos do Conselho adoptados em execução do Regulamento n.º 2580/2001. Tais acórdãos não serão aqui analisados.

Por despachos de 7 de Junho 2004, o TPI, por um lado, julgou improcedentes as ações de indemnização intentadas contra a UE e destinadas a obter o ressarcimento dos danos alegadamente sofridos pelas organizações incluídas na lista de pessoas, grupos e entidades qualificadas como terroristas, estabelecida pela Posição Comum 2001/931/PESC sucessivamente atualizada<sup>4</sup>.

Por outro lado, em acórdãos de 21 de Setembro de 2005<sup>5</sup>, o mesmo tribunal julgou improcedentes os recursos de anulação interpostos do regulamento comunitário que aprovou medidas restritivas de vária índole contra determinadas pessoas e entidades supostamente associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã (Regulamento n.º 881/2002). Os recorrentes alegaram essencialmente a violação dos direitos de defesa, do direito a um recurso jurisdicional efetivo e do direito de propriedade.

Tanto aqueles despachos como estes acórdãos do TPI foram objecto de recursos judiciais interpostos para o TJ, que sobre eles se pronunciou, respectivamente, por acórdãos de 27 de Fevereiro de 2007 e de 3 de Setembro de 2008. Importa analisá-los sucessivamente.

#### **IV. Os despachos do TPI de 7 de Junho de 2004**

Nos despachos de 2004, o TPI considerou forçoso reconhecer não só que o Título VI do TUE não prevê nenhuma via processual destinada a obter indemnização, mas também que os demandantes

não dispõem provavelmente de qualquer recurso jurisdicional efetivo, quer perante os órgãos jurisdicionais comunitários, quer perante os órgãos jurisdicionais nacionais, contra a inclusão na lista de pessoas, grupos ou entidades implicados em atos de terrorismo<sup>6</sup>.

Sendo já algo insólito que o TPI se permita, em mero juízo de probabilidade, pronunciar-se sobre as vias de recurso dos Estados-Membros, não menos insólito se torna que desatenda em absoluto, neste contexto, a declaração do Conselho, constante da ata da respectiva reunião – nos termos da qual, como se referiu, “qualquer erro que ocorra relativamente às pessoas, aos grupos ou às entidades visadas habilita a parte lesada a pedir reparação em juízo” –, com o argumento formalista

<sup>4</sup> Proferidos nos processos T-333/02 e T-338/02, Gestoras Pro Amnistia e.o. e Segi e.o. contra Conselho da UE.

<sup>5</sup> Proferidos nos processos T-306/01 e T-315/01, Yassin Kadi e Al Barakaat International Foundation contra Conselho da UE.

<sup>6</sup> Cf. os n.ºs 34 e 38 do despacho no processo T-338/02.

de que as declarações que figuram em tais atas têm valor limitado, não podendo ser tomadas em consideração para efeitos de interpretação de uma disposição de direito comunitário, quando seu conteúdo não encontre qualquer expressão no texto da disposição em causa<sup>7</sup>. A verdade é que, independentemente da questão do valor jurídico autónomo de tais declarações, o princípio a que a concreta declaração do Conselho da UE se refere constitui um corolário do princípio do Estado de Direito que indubitavelmente vincula a UE por força do artigo 6.º do Tratado de Maastricht.

## V. As conclusões do advogado-geral Mengozzi

Nas conclusões proferidas em 26 de Outubro de 2006 nos processos desencadeados pelos recursos interpostos para o TJ dos despachos do TPI de 2004<sup>8</sup>, o advogado-geral Paolo Mengozzi considerou “injustificada” a apreciação deste último tribunal, “expressa em termos curiosamente hesitantes”, segundo a qual os recorrentes não dispõem de qualquer tutela contra a sua inscrição na lista dos sujeitos envolvidos em atos terroristas. Admitir isso, segundo o advogado-geral,

significa reconhecer que, no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, podem ocorrer situações em que, faltando a tutela jurisdicional, a atuação da União pode, efetivamente, violar impunemente todos os outros direitos e liberdades fundamentais que a União diz respeitar.

Muito embora o direito ao juiz não seja absoluto, a ausência total de tutela jurisdicional resultante da não instituição de meios de recurso adequados no âmbito de todo um setor de atividade da União não deixa de violar o conteúdo essencial desse direito<sup>9</sup>.

Em contrapartida, o advogado-geral entendeu que, no estágio atual do direito da União, a tutela pretendida pelos recorrentes cabe, não aos tribunais europeus, mas sim aos tribunais dos Estados-Membros. A propósito da apreciação da validade das medidas nacionais adotadas em execução dos atos controvertidos da UE, os próprios tribunais nacionais poderão suscitar a questão da validade desses atos perante o TJ, no quadro do reenvio prejudicial. “Não existindo possibilidade de reenvio prejudicial”, dado o disposto no artigo 35.º, n.º 2, do TUE<sup>10</sup>, deverão os tribunais

<sup>7</sup> Cf. o n.º 39 do despacho citado na nota anterior.

<sup>8</sup> Processos C-354/04 P e 355/04 P.

<sup>9</sup> Cf. os n.ºs 71, 82 e 83 das conclusões.

<sup>10</sup> De acordo com esta disposição, a competência que o artigo 35.º, n.º 1, confere ao TJ para decidir a título prejudicial sobre a validade e interpretação dos actos aí elencados a pedido

nacionais poder tomar, ainda assim, “uma decisão no sentido da validade ou da invalidade do ato do Conselho”.

O advogado-geral considerou, por isso, oportuno, que o TJ reconhecesse, em nome do princípio da tutela jurisdicional do direitos fundamentais, a competência dos órgãos jurisdicionais nacionais para julgarem uma ação como a que se discutia nos processos em causa, apesar dos inconvenientes que tal solução apresenta em termos de aplicação uniforme do direito da União<sup>11</sup>.

Sem poder considerar-se plenamente satisfatória à luz dos princípios fundamentais a salvaguardar neste contexto, a solução proposta pelo advogado-geral representa, ainda assim, um avanço considerável em relação aos despachos do TPI analisados.

## VI. Os acórdãos do TJ de 27 de Fevereiro de 2007

Nos acórdãos proferidos nos processos C-354/04 P e C-355/04 P, o TJ seguiu o advogado-geral na parte onde considerou que

compete aos Estados-Membros, nomeadamente aos respectivos órgãos jurisdicionais nacionais, interpretar e aplicar as normas processuais internas que regem o exercício dos recursos de forma a permitir às pessoas singulares e colectivas impugnar judicialmente a legalidade de qualquer decisão ou de qualquer medida nacional relativa à elaboração ou aplicação, em relação a elas, de um ato da União Europeia e, se for caso disso, pedir uma indemnização pelo prejuízo sofrido<sup>12</sup>.

Em consonância com isto, o TJ interpretou extensivamente o artigo 35.º, n.º 1, do TUE, entendendo que a possibilidade de um tribunal nacional lhe submeter um pedido de decisão prejudicial “deve ser admitida relativamente a todas as disposições tomadas pelo Conselho, quaisquer que sejam a respectiva natureza ou forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos perante terceiros” e, por conseguinte, também a “uma posição comum que tenha, por força do seu conteúdo, um alcance que ultrapasse o fixado pelo Tratado UE para esse tipo de ato”<sup>13</sup>.

Com esta interpretação, o TJ deu indiscutível passo no bom sentido, ultrapassando o aspecto mais criticável e preocupante da jurisprudência do TPI, que pura

dos tribunais dos Estados-Membros depende de uma declaração da parte dos governos destes aceitando tal competência.

<sup>11</sup> Cf. os n.ºs 99, 115, 180 e 181.

<sup>12</sup> Cf. o n.º 56 do acórdão proferido no processo C-355/04 P.

<sup>13</sup> Cf. os n.ºs 53 e 54 do acórdão citado na nota anterior. Na realidade, o artigo 35.º, n.º 1, apenas enumera como susceptíveis de reenvio prejudicial ao TJ as decisões-quadro, as decisões, as convenções e as respectivas medidas de aplicação – e não, portanto, as posições comuns.

e simplesmente fez tábua rasa do princípio da tutela jurisdicional efetiva, corolário dos princípios do Estado de Direito e do respeito dos direitos fundamentais, aparentemente em nome da eficácia das medidas de repressão do terrorismo e do objetivo de segurança que prosseguem.

No entanto, o TJ recusou-se a interpretar extensivamente o artigo 35.º, n.º 6, do TUE, por forma a conferir legitimidade ativa também aos particulares direta e individualmente afetados por uma posição comum como a 2001/931/PESC, para dela interporem recurso de anulação perante o TPI, bastando-se com a constatação de que a letra daquela disposição só atribui expressamente tal legitimidade à Comissão e aos Estados-Membros<sup>14</sup>.

Não parece, todavia, que sem os particulares poderem impugnar junto dos tribunais da própria União atos imputáveis a esta que lhes digam direta e individualmente respeito, como a posição comum controvertida, o conteúdo essencial do princípio da tutela jurisdicional efectiva fique devidamente acautelado. Com efeito, nem todos os Estados-Membros fizeram a declaração da qual depende, nos termos do citado artigo 35.º, n.º 2, do TUE, (i) o acesso dos respectivos tribunais nacionais ao TJ no quadro do reenvio prejudicial de interpretação e de validade e, portanto, (ii) a fiscalização jurisdicional, por essa via, dos atos jurídicos controvertidos imputáveis à UE<sup>15</sup>.

Nesta perspectiva, as lacunas no princípio da proteção jurisdicional efectiva que o TJ caucionou frisam a denegação de justiça<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sobre a necessidade de uma tal interpretação extensiva das disposições tanto do n.º 1 como do n.º 6 do artigo 35.º do TUE, ver PIÇARRA, Nuno, “O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o novo espaço de liberdade, segurança e justiça” in **Themis**, n.º 1, 2000, pp. 109 e 113.

<sup>15</sup> Salientado este aspecto, cf. KETVEL, Maria Gisella Garbagnati, “Almost but not quite: The Court of Justice and Judicial Protection of Individuals in the Third Pillar (Gestoras Pro-Amnistía, Juan Maria Olano Olano and Julen Zenarain Enarrasti & Segi, Aritz Zubimendi Izaga and Aritz Galarraga / Council of the European Union, judgment of the Court of Justice of 27 February 2007, Cases C-354/ 04 P e C-355/04 P)”, in **European Law Reporter**, n.º 6, 2007, p. 232.

<sup>16</sup> Neste sentido, cf. BERRAMDANE, Abdelkhaleq, “Les limites de la protection juridictionnelle dans le cadre du titre VI du traité sur l’Union européenne. CJCE, 27 février 2007, Gestoras Pro Amnistia et autres / Conseil, aff. C-354/04 P; CJCE, 27 février 2007, Segi et autres / Conseil, aff. C-355/04 P”, in **Revue du Droit de l’Union Européenne**, 2/2007, p. 440.

## VII. Os acórdãos do TPI de 21 de Setembro de 2005

No que toca agora aos supracitados acórdãos do TPI de 21 de Setembro de 2005, uma vez que a letra do artigo 230.º, quarto parágrafo, do TCE não deixa dúvidas quanto à possibilidade de um particular impugnar contenciosamente perante aquele tribunal uma decisão que, embora tomada sob a forma de regulamento comunitário, lhe diga direta e individualmente respeito, o TPI, para negar tal possibilidade no caso *sub judice*, teve de considerar que a questão que se colocava era a de saber “se existem limites estruturais, impostos pelo direito internacional geral ou pelo próprio TCE, à fiscalização jurisdicional que lhe compete exercer relativamente a esse regulamento comunitário”<sup>17</sup>.

Ora, tendo o TPI declarado previamente que, do ponto de vista do direito internacional, as obrigações dos Estados-Membros decorrentes da Carta das Nações Unidas prevalecem incontestavelmente sobre qualquer outra obrigação de direito interno ou de direito internacional convencional, incluindo, para os Estados que são membros do Conselho da Europa, sobre as suas obrigações por força da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e para os que são igualmente membros da UE, sobre as suas obrigações decorrentes dos Tratados em que ela se funda<sup>18</sup>, a resposta afigurou-se-lhe inevitável: uma vez que o Regulamento n.º 881/2002 foi adoptado em execução de determinadas resoluções do Conselho de Segurança, qualquer fiscalização da sua legalidade interna, designadamente à luz das disposições ou dos princípios gerais do direito da UE relativos à proteção dos direitos fundamentais, implicaria que o TPI examinasse, de forma incidental, a legalidade das referidas resoluções, em contradição com o direito internacional e com o próprio direito da UE. E isto, apesar da previsão expressa do artigo 230.º, quarto parágrafo, do TCE<sup>19</sup>.

Para o TPI, o único parâmetro de validade do regulamento impugnado e, por conseguinte, da fiscalização incidental da validade das resoluções da ONU a que tal regulamento dá execução é o *jus cogens*, entendido como uma ordem pública internacional inderrogável, que se impõe a todos os sujeitos do direito internacional<sup>20</sup>.

Ver-se-á em seguida que essa abordagem rigorosamente internacionalista do TPI

<sup>17</sup> Cf. o n.º 212 do acórdão proferido no processo T-315/01.

<sup>18</sup> Cf. o n.º 181 do acórdão citado na nota anterior.

<sup>19</sup> Cf. o n.º 215 e 221 do acórdão proferido no processo T-315/01.

<sup>20</sup> Cf. o n.º 226 do acórdão citado na nota anterior. Para uma apreciação, ver TOMUSCHAT, Christian, in *Common Market Law Review*, vol. 43, 2006, pp. 537 ss., *maxime* p. 551, e STANGOS, Petros e GRYLLOS, Georgios, “Le droit communautaire à l’épreuve des réalités du droit international: leçons tirées de la jurisprudence communautaire récente relevant de la lutte contre le terrorisme international”, in *Cahiers de Droit européen*, n.ºs 3 e 4, 2006, pp. 449 ss.

e que, em última análise, abre mão da autonomia constitucional da própria ordem jurídica da UE não foi caucionada pelo TJ nem pelo seu advogado-geral.

### **VIII. As conclusões do advogado-geral Poiares Maduro**

Nas conclusões apresentadas em 16 de Janeiro de 2008 nos processos em que os citados acórdãos do TPI de Setembro de 2005 foram impugnados perante o TJ<sup>21</sup>, o advogado-geral Poiares Maduro considerou errada a conclusão daquele tribunal no sentido de que, quando a UE está vinculada por uma norma de direito internacional, os seus tribunais devem submeter-se integralmente a essa norma, aplicando-a incondicionalmente no ordenamento europeu. Com efeito, segundo o advogado-geral, o direito internacional só pode ser integrado nesse ordenamento mediante a observância das condições impostas pelos princípios constitucionais da UE. Ora, as medidas adoptadas em execução de resoluções do Conselho de Segurança da ONU não têm estatuto supraconstitucional, nem estão isentas de fiscalização jurisdicional à luz desses princípios constitucionais<sup>22</sup>.

Consequentemente, o advogado-geral concluiu que o TPI cometeu um erro de direito ao considerar que não dispunha de competência para fiscalizar a conformidade do Regulamento n.º 881/2002 com os direitos fundamentais que fazem parte dos princípios gerais de direito da UE. O fato de as medidas em causa se destinarem a combater e a suprimir o terrorismo internacional não deve inibir os tribunais da UE de preservar o princípio do Estado de Direito, garantindo que o que pode ser politicamente eficiente num determinado momento esteja em conformidade com esse princípio fundamental<sup>23</sup>.

O caso mudaria de figura, segundo o advogado-geral, “se houvesse um mecanismo genuíno e efetivo de fiscalização jurisdicional por um tribunal independente, ao nível das Nações Unidas”. Como, porém, na ausência de um tal mecanismo, o direito à tutela jurisdicional efetiva não está garantido ao nível da ONU – a decisão de retirar ou não uma pessoa ou entidade da lista depende unicamente da discricionariedade de um órgão diplomático como o Comité de Sanções –, as competentes instituições da UE “não estão dispensadas do devido processo de fiscalização judicial quando implementam resoluções do Conselho de Segurança no ordenamento jurídico comunitário”<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Trata-se dos processos C-402/05 P e C-415/05 P.

<sup>22</sup> Ver especialmente os n.ºs 24 e 28 das conclusões.

<sup>23</sup> Ver o n.º 45 das conclusões.

<sup>24</sup> Ver o n.º 54 das conclusões.

A posição do advogado-geral merece concordância de princípio na perspectiva do equilíbrio entre liberdade e segurança no âmbito do combate ao terrorismo, mesmo que possam afigurar-se porventura excessivamente apodícticas e autocentradas na UE afirmações como “a relação entre o direito internacional e o ordenamento jurídico comunitário é regulada pelo próprio ordenamento jurídico comunitário”, ou “o Tribunal de Justiça tem o dever de atuar como tribunal constitucional do ordenamento jurídico interno que é a Comunidade”<sup>25</sup>.

Mas é sobretudo de registar que, ao defender a competência do TJ para fiscalizar as resoluções do Conselho de Segurança da ONU que a UE tem o dever de implementar, enquanto a ordem jurídica das Nações Unidas for “imperfeita” relativamente à da UE, o advogado-geral retomou, no essencial, o raciocínio expandido pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, no conhecido acórdão *Solange* de Maio de 1974, para justificar a competência que se arrogou para controlar atos de direito comunitário derivado, enquanto a própria UE não dispusesse de um catálogo de direitos fundamentais, idêntico na sua génese e conteúdo, ao da Lei Fundamental de Bona<sup>26</sup>.

## **IX. O acórdão do TJ de 3 de Setembro de 2009 e a sua especial relevância**

No acórdão de 3 de Setembro de 2009, o TJ não se afastou, nesse ponto crucial, das conclusões do advogado-geral, acima analisadas, não deixando de recordar que o respeito dos direitos fundamentais é requisito de legalidade dos atos da UE, mesmo daqueles que se destinam a executar atos jurídico-internacionais como as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Tendo em conta as circunstâncias concretas que rodearam a inclusão dos nomes dos recorrentes na lista das pessoas e entidades visadas pelas *smart sanctions*, constante do Anexo I do Regulamento n.º 881/2002, o TJ concluiu que “os direitos de defesa, em particular o direito de audição, bem como o direito a uma fiscalização jurisdicional efetiva, não foram, manifestamente, respeitados”. As preocupações legítimas de segurança, quanto à natureza e às fontes de informação, que foram levadas em consideração na adopção do ato jurídico da União em causa devem, se-

<sup>25</sup> Cf. n.ºs 24 e 37 das conclusões.

<sup>26</sup> Para maiores desenvolvimentos ver SANDULLI, Aldo, “I rapporti tra diritto europeo ed internazionale. Il caso Kadi: un nuovo caso Solange? Corte di giustizia UE, conclusioni dell’Avvocato Generale Miguel Poiares Maduro, 16 gennaio 2008, causa C-402/05 P, Kadi c. Consiglio dell’Unione europea”, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 5, 2008, pp. 513 ss.

gundo o TJ, ser conciliados com a necessidade de dar ao interessado a possibilidade de beneficiar das regras processuais de modo suficiente<sup>27</sup>.

Por conseguinte,

o regulamento controvertido, na medida em que diz respeito aos recorrentes, foi adoptado sem fornecer garantias quanto à comunicação dos elementos de acusação contra os recorrentes ou quanto à sua audição a este respeito, de forma que se deve concluir que foi adoptado de acordo com um procedimento no decurso do qual os direitos de defesa não foram assegurados, o que também teve por consequência uma violação do princípio da tutela jurisdicional efectiva.

Para além disso, o regulamento controvertido constitui restrição injustificada do direito de propriedade dos recorrentes, na medida em que foi adoptado sem fornecer qualquer garantia que lhes permitisse

expor a sua causa às autoridades competentes, isto numa situação em que a restrição dos seus direitos de propriedade deve ser qualificada como considerável, tendo em conta o alcance geral e a duração efectiva das medidas restritivas que lhes foram aplicadas<sup>28</sup>.

Por estes motivos, o TJ anulou não só os acórdãos do TPI impugnados em recurso, mas também o Regulamento n.º 881/2002, na medida em que dizia respeito aos recorrentes. Manteve no entanto, em relação a estes, os efeitos jurídicos do regulamento litigioso por um período máximo de três meses. Isto, porque tendo o regulamento sido anulado com fundamento na

violação de princípios aplicáveis no âmbito do procedimento seguido na adopção das medidas restritivas instauradas por esse regulamento, não se pode excluir que, de qualquer forma, a imposição dessas medidas aos recorrentes possa, ainda assim, ser justificada.

<sup>27</sup> Ver os n.ºs 334 e 344 do acórdão de 3 de Setembro, proferido nos processos C-402/05 P e C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Conselho da UE.

<sup>28</sup> Cf. os n.ºs 352 e 369-370 do acórdão citado na nota anterior. Tal como nota SAVINO, Mario, “Libertà e sicurezza nella lotta al terrorismo: quale bilanciamento?”, in **Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia**, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n.º 10, 2008, pp. 1096-1097, supracitado na nota 2, ao declarar a ilegalidade da restrição ao direito de propriedade não por falta (substancial) de proporcionalidade da medida, mas por falta (processual) de contraditório, o TJ pretendeu circunscrever o seu controlo aos aspectos processuais, mantendo-se, portanto, nos limites de um controlo meramente adjectivo, “*value-free*”, insusceptível de comprometer a sua neutralidade política.

## X. Pontos fortes e pontos fracos do acórdão do TJ de 3 de Setembro de 2008

Antes de mais, não é difícil ver nesse acórdão uma reafirmação, pelo TJ, da autonomia e da primazia do ordenamento jurídico comunitário, relativamente ao direito internacional e inseri-lo na linha inaugurada pelo acórdão Van Gend & Loos, como mais uma etapa na constitucionalização daquele ordenamento<sup>29</sup>. Por outro lado, o acórdão em análise também já foi lido como comportando uma quebra definitiva das amarras do artigo 307.º do TCE, na parte onde se prescreve que as disposições desse tratado não prejudicam os direitos e as obrigações decorrentes de convenções concluídas antes de 1 de Janeiro de 1958 (...) entre um ou mais Estados-Membros, por um lado, e um ou mais Estados terceiros, por outro<sup>30</sup>.

Contudo, na medida em que o acórdão do TJ também constitui uma forma de pressão sobre a ONU no sentido de que ela melhore a proteção dos direitos fundamentais no âmbito das sanções económicas de combate ao terrorismo, que seus competentes órgãos vêm sistematicamente adoptando, ele pode e deve ser visto como a maneira de dar cumprimento ao artigo 307.º do TCE, porventura não prevista pelos seus autores, na parte em que este normativo obriga os Estados-Membros a recorrerem “a todos os meios adequados para eliminar as incompatibilidades verificadas” entre o TCE (incluindo os princípios fundamentais nele consignados) e as convenções internacionais concluídas antes da sua entrada em vigor. A “atitude comum” dos Estados-Membros para atingir essa finalidade, imposta pelo próprio artigo 307.º; é aqui tomada pela UE através do TJ.

Nessa perspectiva, o ponto mais fraco do acórdão em análise será a excessiva insistência no parâmetro europeu de proteção dos direitos fundamentais como única via para a ONU poder ser considerada como assegurando devidamente essa proteção. Tal como já foi observado, o TJ bem poderia ter contestado as indiscutíveis lacunas da proteção dos direitos fundamentais que a ONU revela, não vendo na recepção do paradigma interno europeu de tutela dos direitos fundamentais a única ou, pelo menos, a melhor forma de a ONU as colmatar, mas considerando também a vinculação desta ao direito internacional consuetudinário na matéria<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Neste sentido, ver por exemplo BEULAY, Marjorie, “Les arrêts Kadi et Al Barakaat International Foundation. Réaffirmation par la Cour de Justice de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit international”, in **Revue du Marché commun et de l'Union européenne**, n.º 524, 2009, pp. 32 ss.

<sup>30</sup> Neste sentido, GATTINI, Andrea, em comentário aos acórdãos em análise, in **Common Market Law Review**, vol. 46, 2009, p. 225. Para este autor o artigo 307.º foi conscientemente introduzido no TCE pelas partes contratantes “a fim de o manter ancorado nas águas superficiais dos arquitélagos do direito internacional dos tratados”.

<sup>31</sup> Cf. HALBERSTAM, Daniel e STEIN, Eric “The United Nations, the European Union and

Por outras palavras, apesar de o TJ, diferentemente do advogado-geral, não ter chegado ao ponto de exigir “um mecanismo genuíno e efetivo de fiscalização jurisdicional por um tribunal independente, ao nível das Nações Unidas”<sup>32</sup>, poderia ter mostrado a este propósito uma atitude algo menos rígida e mais dialogante ou “pluralista”: a “conversão” ao paradigma europeu da tutela dos direitos fundamentais não será certamente a única via para a “salvação” da ONU a esse respeito.

Foi de resto a atitude que adotou, embora não num primeiro momento, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, ao abdicar de impor à UE o paradigma de protecção dos direitos fundamentais constante da Lei Fundamental de Bona, como condição *sine qua non* para renunciar ao exercício da competência fiscalizadora do direito europeu que auto-reivindicou, deixando-o exclusivamente a cargo do TJ<sup>33</sup>.

## XI. Observações finais

A análise crítica da jurisprudência dos tribunais da UE em matéria de luta contra o terrorismo internacional a que se procedeu convoca algumas observações finais.

A primeira, aparentemente banal, salienta a importância da consagração do princípio do duplo grau de jurisdição no sistema jurisdicional da União. Na ausência desse princípio, o contributo dela para a conciliação cada vez mais difícil entre liberdade e segurança e para o equilíbrio cada vez mais periclitante entre Estado de Direito e Estado de prevenção não seria certamente o mesmo. Precisamente no ano em que se comemora o vigésimo aniversário do TPI, convém não esquecer que entre 1951 e 1988, o sistema jurisdicional em questão desconheceu tal princípio, com todo o prejuízo que daí resultou para uma União que se pretende antes de mais uma União de Direito<sup>34</sup>.

the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order”, cit., p. 63 ss., *maxime*, p. 72.

<sup>32</sup> Salientando este ponto, CHITI, Edoardo, “I diritti di difesa e di proprietà nell’ordinamento europeo”, in **Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia cha fa storia**, *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.º 10, 2008, p. 1094.

<sup>33</sup> Sobre o tema ver por ultimo FREITAS DO AMARAL, Diogo e PIÇARRA, Nuno, “O Tratado de Lisboa e o princípio do primado do direito da União Europeia: uma ‘evolução na continuidade’”, in **Revista Mestrado em Direito – Direitos Humanos Fundamentais**. Osasco: Edifício. Ano 9, n.º 1, 2009, p. 202-203.

<sup>34</sup> Para uma esclarecedora síntese sobre este conceito fundamental, ver SIMON, Denys, “La communauté de droit”, in Frédéric Sudre e Henri Labayle (dir.), **Réalité et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux**, Bruxelas: CEDECE, Montpellier: Faculte De Droit De Montpellier, 2000, pp. 85 ss.

A segunda observação, estreitamente ligada à primeira, é a de que só a jurisprudência do TJ analisada (e não, portanto, a do TPI) se afigura compatível com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), segundo a qual a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) exige que a entidade para quem as Partes Contratantes transfiram competências continue a respeitar plenamente os direitos garantidos por aquele instrumento<sup>35</sup>. A consolidação da jurisprudência do TPI analisada na ordem jurídica da UE tornar-se-ia susceptível de conduzir à revisão da posição do TEDH expressa no acórdão *Bosphorus Airlines*, de 30 de Junho de 2005, de acordo com o qual se presume que, salvo prova em contrário, a UE concede aos direitos fundamentais uma protecção substancialmente equivalente à que é garantida pela CEDH<sup>36</sup>.

O TJ teve certamente em conta essa jurisprudência em seu acórdão de 3 de Setembro de 2008 – o que não chega para retirar atualidade à questão da adesão da própria União à CEDH, de modo a que também o TJ seja, como qualquer tribunal nacional de última instância, sujeito a escrutínio pelo parâmetro dos direitos fundamentais constantes daquele instrumento, levado a cabo pelo TEDH.

A terceira observação reporta-se ao Tratado de Lisboa – cuja entrada em vigor se tornou irreversível – e aos assinaláveis progressos que, enquanto tratado reformador da UE e dos dois tratados em que ela basicamente se funda, introduz no contexto analisado, a começar pela uniformidade da tutela jurisdicional que vem estabelecer. Na realidade, a diferença que vai do acórdão do TJ de 27 de Fevereiro de 2007 para o de 3 de Setembro de 2008 reflete, em boa medida, a diferença que em matéria de tutela jurisdicional ia dos “pilares intergovernamentais” para o “ pilar comunitário” da UE, tal como a configurava o Tratado de Maastricht<sup>37</sup>.

Ora, com o Tratado de Lisboa, fica claro que os tribunais da União são competentes para se pronunciar sobre os recursos relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas adoptadas pelo Conselho com base nas disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum da UE (novo artigo 275.º do Tratado de Roma).

<sup>35</sup> Assim LABAYLE, Henri, “Architecte ou spectatrice? La Cour de justice de l’Union dans l’Espace de liberté, sécurité et justice” in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2006, p. 40.

<sup>36</sup> Sobre o acórdão *Bosphorus*, ver por exemplo Vlad Constantinesco, “C’est comme si c’était fait? (Observations à propôs de l’arrêt de la Cour européenne dès droits de l’homme [Grande chambre], *Bosphorus Airlines*, du 30 juin 2005”, in *Cahiers de Droit européen*, n.ºs 3 e 4, 2006, pp. 363 ss.

<sup>37</sup> Sobre a configuração da União Europeia anteriormente ao Tratado de Lisboa – que profundamente a reforma a este respeito – ver entre tantos PIÇARRA, Nuno Piçarra, **O Quadro Institucional da União Europeia e o seu Funcionamento**, in *www.fd.unl.pt/web/apoio/elementos*, Lisboa, 2009, pp. 4 ss.

Além disso, o Tratado de Lisboa prevê expressamente a adesão da própria UE à CEDH (primeiro parágrafo do n.º 2 do novo artigo 6.º do TUE). Isto significa, entre outras coisas, que uma vez tornada Parte Contratante na CEDH, por virtude do acordo de adesão a concluir para o efeito, a própria UE ficará diretamente sujeita ao escrutínio do TEDH no que toca à conformidade dos atos dos seus órgãos e instituições, incluindo os do TJ, com tal convenção.

Haverá aqui uma garantia suplementar de conciliação entre liberdade e segurança no âmbito da UE. Com efeito, como já se observou

o sistema europeu de protecção dos direitos fundamentais, tal como tem sido desenvolvido até à data no contexto da interpretação e da aplicação da CEDH, em que todos os Estados-Membros da UE são partes, dispõe de um efectivo potencial de actuação enquanto forte contrapeso à elaboração e, em particular, à aplicação sobre-reactiva de medidas legislativas e administrativas antiterroristas que violam os fundamentos da tutela europeia dos direitos fundamentais (...). O TEDH tem recorrentemente deixado claro (...) que nunca perde de vista as imensas dificuldades que os Estados enfrentam na actualidade tratando-se da protecção das suas comunidades perante a violência terrorista<sup>38</sup>.

A última observação liga-se às consequências já provocadas pelo acórdão do TJ de 3 de Setembro de 2008. Na verdade, logo no Regulamento (CE) n.º 1190/2008, de 28 de Novembro, que alterou pela 101.ª vez o Regulamento n.º 881/2002, a Comissão Europeia, pretendendo dar cumprimento àquele acórdão,

transmitiu a Yassin Abdullah Kadi e à Al Barakat International Foudation uma síntese da fundamentação avançada pelo Comité de Sanções contra a Al Qaida e os talibã das Nações Unidas, dando-lhes a oportunidade de apresentarem as suas observações a este propósito, dando a conhecer o seu ponto de vista.

Além disso, em cumprimento do mesmo acórdão, a Comissão Europeia tem publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* avisos à atenção de pessoas incluídas na lista constante do Regulamento (CE) n.º 881/2002, recordando-lhes que, na sequência daquele aresto, o Comité das Nações Unidas lhe apresenta os motivos para a inclusão de tais pessoas na nessa lista e que as mesmas podem solicitar à Comissão que lhe comunique esses motivos.

Daqui resulta, pois, que o alcance protetor dos direitos fundamentais do acórdão do TJ de 3 de Setembro de 2008 já chegou ao próprio Comité de Sanções das

<sup>38</sup> Cf. SITAROPOULOS, Nicholas, “The Role and Limits of the European Court of Human Rights in Supervising State Security and Anti-terrorism Measures Affecting Alien’s Rights” in baldaccini, Anneliese GUILD, Elspeth (org.) **Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe**, Leida, 2007, p. 118.

Nações Unidas, junto do qual os interessados passaram a poder apresentar, a qualquer momento, “um pedido, eventualmente acompanhado por documentação de apoio, de reapreciação da decisão que os inclui na lista”.

Na realidade, entre a apresentação das conclusões do advogado-geral e a prolação do acórdão, a Resolução do Conselho de Segurança n.º 1822, de 30 de Junho de 2008, veio estabelecer para o Comité de Sanções as obrigações de (i) respeitar um “*clear and fair procedure*” (parágrafo 28), (ii) informar directamente (e mandar informar indirectamente pelos Estados e outras entidades competentes) as pessoas acusadas (parágrafos 12, 13, 15 e 17) e (iii) considerar os pedidos apresentados pelas pessoas incluídas nas listas de suspeitos de terrorismo com vista à retirada dos seus nomes dessas listas (parágrafo 19).

Ainda não ficam, é certo, devidamente garantidos os direitos fundamentais ao nível da ONU no contexto em análise: na realidade, ainda não está consagrado um verdadeiro e próprio direito de audição perante o Comité de Sanções. Mas deu-se sem dúvida de um significativo passo em frente, impulsionado em medida não menosprezável por “um acórdão do TJ que faz história”<sup>39</sup>, sem prejuízo dos seus aspectos passíveis de crítica.

---

<sup>39</sup> Neste sentido, CASSESE, Sabino, “Ordine comunitario e ordine globale”, in **Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia**, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n.º 10, 2008, p. 1092; ver também VESPERINI, Giulio, “Il principio del contraddittorio e le fasi comunitarie di procedimenti globali” e CANANEA, Giacinto Della., “Un nuovo nomos per l’ordine globale”, **Terrorismo Internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia**, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n. 10, 2008, pp. 1101 e 1104. Para a discussão suscitada no seio da ONU pelo acórdão do TJ de 3 de Setembro de 2008, ver THOUVENIN, Jean-Marc, “Le choc du droit communautaire et du droit international, encore l’arrêt Kadi”, in **Revue du Marché commun et de l’Union européenne**, n.º 524, 2009, pp. 30-31.

## Referências bibliográficas

- AMARAL, Diogo Freitas do, e PIÇARRA, Nuno, “O Tratado de Lisboa e o princípio do primado do direito da União Europeia: uma ‘evolução na continuidade’”, **Revista Mestrado em Direito. Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco: Edifício, ano 9, n.º 1, 2009.
- BERRAMDANE, Abdelkhaleq, “Les limites de la protection juridictionnelle dans le cadre du titre VI du traité sur l’Union européenne. CJCE, 27 février 2007, Gestoras Pro Amnistia et autres / Conseil, aff. C-354/04 P; CJCE, 27 février 2007, Segi et autres / Conseil, aff. C-355/04 P”, **Revue du Droit de l’Union Européenne**, 2/2007.
- BEULAY, Marjorie, “Les arrêts Kadi et Al Barakaat International Foundation. Réaffirmation par la Cour de Justice de l’autonomie de l’ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit international”, **Revue du Marché commun et de l’Union européenne**, n.º 524, 2009.
- CANANEIA, Giacinto della, “Un nuovo nomos per l’ordine globale”, **Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia**, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n.º 10, 2008.
- CASSESE, Sabino, “Ordine comunitario e ordine globale”, **Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia**, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n.º 10, 2008.
- CHITTI, Edoardo, “I diritti di difesa e di proprietà nell’ordinamento europeo”, **Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia**, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n.º 10, 2008.
- CONSTANTINESCO, Vlad, “C’est comme si c’était fait? (Observations à propôs de l’arrêt de la Cour européenne dès droits de l’homme [Grande chambre], Bosphorus Airlines, du 30 juin 2005”, **Cahiers de Droit européen**, n.ºs 3 e 4, 2006.
- GATTINI, Andrea, **Common Market Law Review**, vol. 46, 2009.
- HALBERSTAM, Daniel, e STEIN, Eric, “The United Nations, the European Union and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order”, **Common Market Law Review**, vol. 46, 2009.
- KETVEL, Maria Gisella Garbagnati, “Almost but not quite: The Court of Justice and Judicial Protection of Individuals in the Third Pillar (Gestoras Pro-Amnistia, Juan Maria Olano Olano and Julen Zenarain Enarrasti & Segi, Aritz Zubimendi Izaga and Aritz Galarraga / Council of the European Union, judgment of the Court of Justice of 27 February 2007, Cases C-354/ 04 P e C-355/04 P)”, **European Law Reporter**, n.º 6, 2007.
- LABAYLE, Henri, “Architecte ou spectatrice? La Cour de justice de l’Union dans l’Espace de liberté, sécurité et justice” in **Revue trimestrielle de droit européen**, 2006.
- PIÇARRA, Nuno, “O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o novo espaço de liberdade, segurança e justiça”, **Themis**, n.º 1, 2000;
- PIÇARRA, Nuno, **O Quadro Institucional da União Europeia e o seu Funcionamento**, [www.fd.unl.pt/web/apoio/elementos](http://www.fd.unl.pt/web/apoio/elementos), Lisboa, 2009.
- SANDULLI, Aldo, “I rapporti tra diritto europeo ed internazionale. Il caso Kadi: un nuovo caso Solange? Corte di giustizia UE, conclusioni dell’Avvocato Generale Miguel Poiras Maduro, 16 gennaio 2008, causa C-402/05 P, Kadi c. Consiglio dell’Unione europea”, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n.º 5, 2008.
- SAVINO, Mario, “Libertà e sicurezza nella lotta al terrorismo: quale bilanciamento?”, **Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia**, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n.º 10, 2008.
- SIMON, Denys, “La communauté de droit”, in Frédéric SUDRE e Henri LABAYLE (dir.), **Réalité et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux**, Bruxelles: CEDECE, Montpellier: Faculte De Droit De Montpellier, 2000.
- SITAROPULOS, Nicholas, “The Role and Limits of the European Court of Human Rights in Supervising State Security and Anti-terrorism Measures Affecting Alien’s Rights”, in BALDACCINI, Anneliese e GUILD, Elspeth (org.) **Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe**, Leida, 2007.
- STANGOS, Petros, GRYLLOS, Georgios, “Le droit communautaire à l’épreuve des réalités du droit international: leçons tirées de la jurisprudence communautaire récente relevant de la lutte contre le terrorisme

international”, **Cahiers de Droit européen**, n.°s 3 e 4, 2006.

THOUVENIN, Jean-Marc, “Le choc du droit communautaire et du droit international, encore l’arrêt Kadi”, **Revue du Marché commun et de l’Union européenne**, n.° 524, 2009.

TOMUSCHAT, Christian, **Common Market Law Review**, vol. 43, 2006.

VESPERINI, Giulio, “Il principio del contraddittorio e le fasi comunitarie di procedimenti globali”, **Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia**, **Giornale di Diritto Amministrativo**, n.° 10, 2008.