PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

PROVVISORIO
2005/0234(CNS)

10.1.2006

*

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce misure restrittive specifiche nei confronti di alcune persone sospettate di coinvolgimento nell'omicidio dell'ex primo ministro libanese Rafiq Hariri
(COM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Jean-Marie Cavada

Significato dei simboli utilizzati

*	Procedura di consultazione *maggioranza dei voti espressi*
**I	Procedura di cooperazione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
**II	Procedura di cooperazione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***	Parere conforme *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE e dall'articolo 7 del trattato UE*
***I	Procedura di codecisione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
***II	Procedura di codecisione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***III	Procedura di codecisione (terza lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune*

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

Pagina

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

MOTIVAZIONE.....9

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce misure restrittive specifiche nei confronti di alcune persone sospettate di coinvolgimento nell'omicidio dell'ex primo ministro libanese Rafiq Hariri
(COM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

– vista la proposta della Commissione al Consiglio (COM(2005)0614 – 15098/2005)[1],

– vista la posizione comune del Consiglio (2005/888/PESC)[2],

– visti gli articoli 60 e 301 del trattato CE,

– visto l'articolo 308 del trattato CE, a norma dei quali è stato consultato dal Consiglio (C6-0434/2005)

– visto l'articolo 51 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0000/2006),

1. approva la proposta della Commissione quale emendata;

2. invita la Commissione a modificare di conseguenza la sua proposta, in conformità dell'articolo 250, paragrafo 2, del trattato CE;

3. invita il Consiglio ad informarlo qualora intenda discostarsi dal testo approvato dal Parlamento;

4. chiede al Consiglio di consultarlo nuovamente qualora intenda modificare sostanzialmente la proposta della Commissione;

5. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione.

[1] Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.
[2] GU L 327 del 14.12.2005, pag. 26.

Testo della Commissione	Emendamenti del Parlamento

Emendamento 1
Visto 1 bis (nuovo)

	visti gli orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE, adottati dal Consiglio il 12 dicembre 2005,

Motivazione

Un riferimento esplicito agli orientamenti definiti dal Consiglio per gli Stati membri risulta doveroso in ogni atto che preveda misure restrittive per determinate persone.
Un siffatto riferimento risponde ad esigenze di trasparenza, anche se il Consiglio li considera soltanto documenti interpretativi, privi di valore vincolante.Va osservato che una prima versione era stata adottata nel 2003 e la presente, seconda versione, terrebbe in conto l'esperienza maturata dalle istituzioni comunitarie e nazionali nel corso degli ultimi anni. Il documento è accessibile nel registro del Consiglio:
http://register.consilium.eu.int/pdf/it/05/st15/st15114.it05.pdf

Emendamento 2
Articolo 2, paragrafi 1 e 2

1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche posseduti o controllati, direttamente o indirettamente, dalle persone fisiche o giuridiche, dalle entità o dagli organismi ***di cui all'allegato I***.	1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche posseduti o controllati, direttamente o indirettamente, dalle persone fisiche o giuridiche, dalle entità o dagli organismi ***che figurano nell'elenco stilato dalla Commissione a norma dell'articolo 8***.
2. Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi ***di cui all'allegato 1***.	2. Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi ***che figurano nell'elenco stilato dalla Commissione a norma dell'articolo 8***.

Motivazione

L'elenco cui fa riferimento l'articolo è redatto dal comitato per le sanzioni a titolo del capitolo 7 della Carta delle Nazioni Unite e non può essere modificato dagli Stati membri né da organizzazioni internazionali come la Comunità e l'Unione, che dal punto di vista delle Nazioni Unite sono organizzazioni di tipo regionale. L'inserimento dell'elenco in un atto comunitario e la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale è pertanto un atto dovuto il quale non consente alcun cambiamento. Con dette premesse, è assimilabile a una misura esecutiva che potrebbe essere affidata direttamente alla Commissione.

Emendamento 3
Allegato I

1. La Commissione è autorizzata a:	1. La Commissione è autorizzata***, previa consultazione del Parlamento europeo,*** a:
(a) modificare ***l'allegato I*** in base alle decisioni del comitato per le sanzioni***;*** e	(a) ***stilare e*** modificare in base alle decisioni del comitato per le sanzioni ***l'elenco delle persone fisiche o giuridiche, degli enti o degli organismi di cui all'articolo 2, i cui fondi e risorse economiche devono essere congelati, nonché a rettificare l'elenco in caso di errore comprovato;*** e
(b) modificare l'allegato ***II*** sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.	(b) modificare l'allegato sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.
	La redazione e la modifica dell'elenco di cui alla lettera (a) formano oggetto di un'informazione preventiva, in via riservata, a cura della Commissione, della commissione del Parlamento europeo competente per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e di quella competente per lo sviluppo.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento 2.

Emendamento 4
Allegato I

L'allegato è soppresso

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento 2.

MOTIVAZIONE

Il contesto

Il 14 febbraio 2005 a Beirut (Libano), un grave attentato terrorista ha provocato ventitrè morti, tra cui l'ex Primo ministro libanese Rafiq Hariri, e decine di feriti. Il Parlamento europeo([1]), considerando che Rafiq Hariri era non soltanto uno degli uomini politici più influenti, ma soprattutto uno di quelli che più si erano impegnati a favore del processo di riconciliazione in Libano sostenendo con forza il ritiro delle truppe straniere dal proprio paese, ha condannato energicamente l'attentato e ha sollecitato rapidi progressi nell'inchiesta subito avviata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

La commissione internazionale d'inchiesta delle Nazioni Unite, presieduta da Detlev Mehlis, ha presentato al Consiglio di sicurezza una prima relazione([2]) di cui il Consiglio ha preso atto il 31 ottobre 2005 con la risoluzione 1636 (2005). Questa relazione è stata recentemente seguita da una seconda relazione della commissione d'inchiesta, il cui mandato è stato nel frattempo prorogato([3]).

Da parte sua, il Consiglio dell'Unione, nelle sue conclusioni del 7 novembre 2005 sulla Siria e il Libano, ha deplorato il fatto che chiaramente la Siria non ha pienamente collaborato con il gruppo di inchiesta e sollecita detto paese a cooperare senza riserve con gli inquirenti. A dette conclusioni è seguita una "Posizione comune" a titolo della politica estera e di sicurezza([4]) la quale prevede l'adozione di misure restrittive specifiche nei confronti di alcune persone sospettate di essere coinvolte nell'assassinio dell'ex primo ministro.

La procedura comunitaria di congelamento dei beni

Tra dette misure restrittive, sono previsti l'obbligo (con determinate deroghe) di impedire l'ingresso o il passaggio in transito nel proprio territorio e l'obbligo di congelare tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti alle persone sospettate.
Come si è già verificato in altre situazioni comparabili e recentemente in relazione alla Costa d'Avorio[5] e al Sudan, l'attuazione nella Comunità della posizione comune del Consiglio impone una misura comunitaria la cui base giuridica sarebbe:

- l'articolo 301, che prevede la competenza del Consiglio per deliberare a maggioranza qualificata le misure urgenti necessarie per attuare *"..una posizione comune o un'azione*

---

[1] Risoluzione P6_TA(2005)0046 del 23 febbraio 2005 sulle relazioni dell'Unione europea con la regione mediterranea e risoluzione P6_TA(2005)0076 del 10 marzo 2005 sulla situazione in Libano.
[2] La prima relazione della commissione d'inchiesta indipendente e internazionale reca il numero ONU S/2005/662 (cfr. http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/563/67/PDF/N0556367.pdf?OpenElement), la seconda relazione di dicembre il numero S/2005/775 (cfr. http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/636/79/PDF/N0563679.pdf?OpenElement)

[3] Il 15 dicembre 2005 il Consiglio di Sicurezza ha approvato la risoluzione 1644(2005) che proroga il mandato di detta commissione d'inchiesta.
[4] POSIZIONE COMUNE 2005/888/PESC DEL CONSIGLIO, del 12 dicembre 2005, concernente misure restrittive specifiche nei confronti di alcune persone sospettate di essere coinvolte nell'assassinio dell'ex primo ministro libanese Rafiq Hariri, cfr: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/oj/2005/l_327/l_32720051214it00260027.pdf

[5] P6_TA-(2005)0047

comune adottata in virtù delle disposizioni del trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune";

- l'articolo 60, che in applicazione con l'articolo 301 permette di adottare misure urgenti in materia di movimenti di capitali e di pagamenti nei confronti di cittadini di paesi terzi;
- l'articolo 308, che permette di prendere le stesse misure nei confronti di individui o organizzazioni non statali. L'aggiunta di questa terza base giuridica consente di coprire una lacuna degli articoli 60 e 301 e permette anche di associare il Parlamento europeo alla procedura di codecisione.

Misure restrittive esposte al rischio di impugnazione

Da un punto di vista formale, sia il progetto della Commissione che il testo del Consiglio (il quale introduce modifiche di scarsa portata) riprendono i modelli di disposizioni che figurano negli *"Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE"* adottati dal Consiglio il 3 dicembre 2003 e sottoposti a revisione il 12 dicembre 2005 ([1]).
Lo statuto formale di detti "Orientamenti" non è molto chiaro dato che essi contengono non soltanto clausole interpretative (ad esempio in merito alla definizione di "fondi" e risorse economiche...) ma anche indicazioni concernenti le deroghe ammissibili per ragioni umanitarie, tematica che il Parlamento europeo ha sollevato diverse volte nel contesto dell'esame di misure analoghe riguardanti il congelamento dei fondi di organizzazioni terroriste([2]).
Con dette premesse, sarebbe per lo meno assai opportuno provvedere a una maggiore pubblicità, onde evitare le impugnazioni da parte di persone coinvolte dalle misure nell'Unione.
Del resto simili impugnazioni sono più che probabili e hanno già dato spunto a diversi ricorsi al Tribunale di primo grado, il quale ha recentemente preso una decisione, con sentenza del 21 settembre 2005, in merito al regolamento (CE) n. 881/2002, sui due primi ricorsi (cause T-306/01 e T-315/01)([3]).
Nella sua prima sentenza, il Tribunale di primo grado ha riconosciuto la competenza del Consiglio a titolo sia del primo, sia del secondo pilastro e ha colto l'occasione per affermare **il**

---

[1] Accessibile nel registro del Consiglio : "http://register.consilium.eu.int/pdf/it/05/st15/st15114.it05.pdf"

[2] Cfr. in particolare:
- il parere espresso il 13 dicembre 2001 sul progetto di regolamento del Consiglio relativo a misure restrittive specifiche, conto determinate persone ed entità, destinate a combattere il terrorismo (4765/3/2001 - C5-0665/2001 - 2001/0228(CNS)) http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+20011213+ITEMS+DOC+XML+V0//IT&LEVEL=3&NAV=X
- le risoluzioni approvate il 7 febbraio 2002 (P5_TA(2002)0055 del 7.2.2002 risoluzione del Parlamento europeo sulla decisione del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa a misure per combattere il terrorismo e (P5_TA(2002)0055) e risoluzione del Parlamento europeo sui progressi compiuti nel 2001 verso la realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia di cui all'articolo 2, quarto trattino del trattato UE
- il parere espresso l'11 aprile 2002 sulla proposta riguardante il congelamento dei beni appartenenti alla struttura terroristica Al Qaida (COM(2002)0117 - C5-0132/2002 - 2002/0059(CNS))
- il parere espresso il 16 settembre 2004 sulla proposta di regolamento del Consiglio riguardante alcune misure restrittive a sostegno dell'attuazione efficace del mandato del Tribunale penale internazionale per l'ex Iugoslavia (ICTY) (COM(2004)0348 - SN 2057/2004 – C6-0041/2004 – 2004/0114(CNS)) http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0009+0+DOC+XML+V0//IT&LEVEL=3&NAV=X

[3] Un secondo gruppo di cause, attualmente all'esame, riguarda le misure restrittive adottate dalla Comunità nei confronti di persone e strutture coinvolte nel terrorismo, ma non legate a Osama bin Laden, a Al Qaida e ai talibani e non identificate espressamente dal Consiglio di Sicurezza.

primato del diritto dell'ONU sul diritto comunitario, ricordando comunque che il primo deve rispettare il principio "jus cogens", inteso come ordine pubblico internazionale dal quale non possono derogare né gli Stati membri, né gli organi dell'ONU. Ne fanno parte in particolare le norme imperative concernenti la protezione universale dei diritti fondamentali della persona umana.
In particolare, il Tribunale di primo grado ha rilevato che il congelamento dei fondi previsto dal regolamento contestato non violava i diritti fondamentali dei richiedenti, nei termini in cui sono tutelati dal principio *jus cogens*. Il regolamento contestato prevede espressamente la possibilità di deroghe su richiesta degli interessati al fine di rendere accessibili i fondi necessari alle spese di base. Di conseguenza le misure non hanno né lo scopo né l'effetto di sottoporre i richiedenti a un trattamento inumano o degradante.
Va osservato che detta sentenza ha formato oggetto di due ricorsi (C-402/05 P (Kadi c. Consiglio) e C-415/05 P (Yusuf e altri c. Consiglio**). Compete ora alla Corte deliberare sui problemi di principio affrontati dal Tribunale di primo grado e la sentenza della Corte offrirà punti di riferimento per l'azione delle istituzioni in materia.**

La procedura

Va osservato che il regolamento riconosce un ruolo significativo alla Commissione([1]), alla quale compete, a norma dell'articolo 8, aggiornare:
- su indicazione del Consiglio, l'elenco delle persone i cui beni dovrebbero essere congelati (allegato 1)
- su indicazioni degli Stati membri, l'elenco delle autorità abilitate a decidere deroghe, segnatamente a scopi umanitari (allegato 2).

In primo luogo, per quanto riguarda la procedura da seguire per redigere gli elenchi a livello della Nazioni Unite, nell'attuale situazione, i comitati per le sanzioni costituiti dal Consiglio di sicurezza non sempre hanno la possibilità di verificare l'attendibilità delle fonti per inserire o depennare determinati soggetti. **Per migliorare l'affidabilità degli elenchi sarebbe necessario istituire meccanismi appropriati di verifica e/o di correzione, nonché garanzie minime per i destinatari, almeno su iniziativa degli Stati membri dei comitati per le sanzioni che sono anche membri dell'UE.**

Non è inutile ricordare l'obbligo degli Stati membri di cooperare lealmente con l'UE e gli altri Stati membri, nei termini previsti all'articolo 19 del TUE, per cui *"Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri."* Tale disposizione risulta ancora più necessaria in situazioni in cui, dopo la sua adozione, l'elenco impegna le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dinanzi alle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo. L'obbligo di cooperazione leale che si applica al Consiglio di sicurezza vale ovviamente anche per i comitati per le sanzioni da esso costituiti. Sarebbe pertanto più che opportuno allacciare stretti contatti tra i membri dell'Unione se la questione riguarda cittadini di paesi dell'UE non rappresentati in seno al Consiglio di sicurezza oppure la Comunità stessa (dato che, dopo l'adozione all'interno dell'Unione, è impegnata la responsabilità della Comunità).

[1] Che gestisce la maggior parte delle attività esecutive; al riguardo cfr. la documentazione nel sito: http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm

In secondo luogo, il relatore ritiene che il comitato per le sanzioni dovrebbe poter esaminare d'urgenza le domande concernenti deroghe umanitarie, segnatamente quando sono promosse da Stati membri dell'UE che nel contempo sono membri del comitato per le sanzioni. Essi non devono seguire in tale secondo organo criteri meno rigorosi di quelli che sono tenuti ad osservare all'interno dell'Unione. In tale ottica va rilevato positivamente che, in conformità delle richieste espresse dal Parlamento europeo nel corso delle precedenti consultazioni, il progetto di regolamento prevede agli articoli 3 e 4 che in caso d'urgenza le deroghe umanitarie possono essere applicate previamente dalle autorità dello Stato membro interessato (principio ammesso implicitamente dall'articolo 60, paragrafo 2, del TCE)

Si può rammentare che la relazione trasmessa dal gruppo alto livello al Segretario generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2004 formulava raccomandazioni per migliorare le procedure di sanzioni (cfr. in particolare la raccomandazione 51([1]))

In merito alla struttura della proposta di regolamento, sembra in contrasto con il trattato presentare alla consultazione del Parlamento un testo con un allegato vuoto, anche se per certi versi il suo contenuto sarà quasi dichiarativo. **Secondo la giurisprudenza della Corte, il Parlamento deve disporre di tutti gli elementi necessari per potersi esprimere.**

Per evitare ricorsi per violazioni delle forme sostanziali (come è già successo in occasione della pubblicazione di altri elenchi dello stesso tipo), la soluzione più ragionevole sarebbe sopprimere l'allegato dal corpo del regolamento, prevedendo che sia redatto in quanto misura di esecuzione dalla Commissione e sia oggetto di informazione previa (se del caso in via riservata) delle commissioni parlamentari competenti.

Per tali ragioni il relatore della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni ha presentato gli emendamenti corrispondenti.

[1] "I comitati dovrebbero migliorare le procedure in materia di deroghe umanitarie e valutare sistematicamente gli effetti a livello umanitario delle sanzioni. Il Consiglio di sicurezza dovrebbe continuare a tentare di attenuare gli effetti a livello umanitario delle sanzioni − "Relazione: Un mondo più sicuro: una questione che tocca tutti", elaborata dal gruppo di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento, presentata al Segretario generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2004 - http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/32/PDF/N0460232.pdf?OpenElement