EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2005/0234(CNS)

10.1.2006

*

ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen die ervan worden verdacht betrokken zijn bij de moord op de voormalige Libanese premier Rafiq Hariri
(COM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Jean-Marie Cavada

Verklaring van de gebruikte tekens

*	Raadplegingsprocedure *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**I	Samenwerkingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**II	Samenwerkingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***	Instemming *Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
***I	Medebeslissingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
***II	Medebeslissingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***III	Medebeslissingsprocedure (derde lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in ***vet cursief*** aangegeven. De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

Blz.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT..... 5

TOELICHTING 8

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen die ervan worden verdacht betrokken zijn bij de moord op de voormalige Libanese premier Rafiq Hariri (COM(2005)0614 – 15098/2005 - C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

– gezien het voorstel van de Commissie aan de Raad (COM(2005)0614 - 15098/2005)[1],

– gezien het gemeenschappelijk standpunt (2005/888/GBVB)[2],

– gelet op de artikelen 60 en 301van het EG-Verdrag,

– gelet op artikel 308 van het EG-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C6-0434/2005),

– gelet op artikel 51 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0000/2006),

1. hecht zijn goedkeuring aan het Commissievoorstel, als geamendeerd door het Parlement;

2. verzoekt de Commissie haar voorstel krachtens artikel 250, lid 2 van het EG-Verdrag dienovereenkomstig te wijzigen;

3. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;

4. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel van de Commissie;

5. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

Door de Commissie voorgestelde tekst	Amendementen van het Parlement

Amendement 1
Visum 1 bis (nieuw)

[1] Nog niet in het PB gepubliceerd.
[2] PB L 327 van 14.12.2005, blz. 26

- gelet op de richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de restrictieve maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, die op 12 december 2005 door de Raad zijn aangenomen

Motivering

In elk wetsbesluit dat voorziet in restrictieve maatregelen tegen bepaalde personen, moet een expliciete verwijzing worden opgenomen naar de richtsnoeren die de Raad aan de lidstaten heeft gericht.

Een dergelijke verwijzing beantwoordt aan de vereisten van transparantie, zelfs indien de Raad de richtsnoeren behandelt als zuiver interpretatieve documenten die niet bindend zijn. Er zij opgewezen dat in 2003 een eerste versie was aangenomen en dat in de tweede versie rekening zou zijn gehouden met de ervaringen die door de communautaire en nationale instellingen de afgelopen jaren zijn opgedaan. Dit document is toegankelijk in het register van de Raad op het volgende adres:
http://register.consilium.eu.int/pdf/nl/05/st15/st15114.nl05.pdf

Amendement 2
Artikel 2, leden 1 en 2

1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in het bezit zijn van de natuurlijke personen, rechtspersonen, groepen of entiteiten die ***in bijlage I*** zijn vermeld, worden bevroren.	1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in het bezit zijn van de natuurlijke personen, rechtspersonen, groepen of entiteiten die zijn vermeld ***in de lijst die door de Commissie in overeenstemming met artikel 8 wordt opgesteld***, worden bevroren.
2. Aan of ten behoeve van de ***in bijlage I genoemde*** natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten mogen geen tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld.	2. Aan of ten behoeve van de natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten ***die worden genoemd in de door de Commissie in overeenstemming met artikel 8 opgestelde lijst,*** mogen geen tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld.

Motivering

De in dit artikel bedoelde lijst wordt door het sanctiecomité krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties opgesteld en kan niet gewijzigd worden door de lidstaten, noch door internationale organisaties zoals de Gemeenschap en de Unie, die vanuit het

oogpunt van de Verenigde Naties regionale organisaties zijn. Het opnemen van de lijst in een communautair wetsbesluit en de publicatie ervan in het Publicatieblad vormen dus een verplichting en er is geen enkele wijziging toegestaan. Gezien deze situatie gaat het hier om een uitvoeringsmaatregel die rechtstreeks aan de Commissie zou kunnen worden toevertrouwd.

Amendement 3
Artikel 8, lid 1

1. De Commissie wordt gemachtigd:	1. De Commissie wordt gemachtigd***, na raadpleging van het Europees Parlement***:
a) ***bijlage I te wijzigen*** op basis van vaststellingen door het sanctiecomité; en	a) op basis van vaststellingen door het sanctiecomité ***een lijst vast te stellen en te wijzigen van natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten, zoals bedoeld in artikel 2, waarvan de tegoeden en economische middelen bevroren moeten worden, en om deze lijst te corrigeren in geval van aangetoonde fouten***; en
b) bijlage ***II*** te wijzigen op basis van door de lidstaten verstrekte informatie.	b) ***de*** bijlage te wijzigen op basis van door de lidstaten verstrekte informatie.
	De Commissie dient de voor burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken bevoegde commissie en de voor ontwikkelingssamenwerking bevoegde commissie van het Europees Parlement van te voren op vertrouwelijke basis in te lichten over de vaststelling en wijziging van de onder a) bedoelde lijst.

Motivering

Zie motivering bij amendement 2.

Amendement 4
Bijlage I

Deze bijlage schrappen.

Motivering

Zie motivering bij amendement 2.

TOELICHTING

Context

Op 14 februari 2005 heeft in Beiroet (Libanon) een ernstige terroristische aanslag plaatsgevonden waarbij 23 personen om het leven zijn gekomen, waaronder de voormalige Libanese premier Rafiq Hariri, en waarbij tientallen mensen gewond zijn geraakt. Het Europees Parlement[1] - van mening dat Rafiq Hariri niet alleen een van de meest invloedrijke politici was, maar vooral een van degenen die zich het meest heeft ingezet voor het verzoeningsproces in Libanon en daarbij met kracht heeft gepleit voor de terugtrekking van de buitenlandse troepen uit zijn land - heeft de aanslag scherp veroordeeld en heeft aangedrongen op een snelle voortgang van het onderzoek dat onmiddellijk door de Veiligheidsraad van de VN was ingesteld.

De internationale onderzoekscommissie van de Verenigde Naties, voorgezeten door de heer Detlev Mehlis, heeft aan de Veiligheidsraad een eerste rapport[2] voorgelegd, waarvan de Veiligheidsraad op 31 oktober 2005 kennis heeft genomen via resolutie nr. 1636 (2005). Dit rapport is onlangs gevolgd door een tweede rapport van de onderzoekscommissie, waarvan het mandaat intussen is verlengd[3].

De Raad van de Europese Unie heeft zijnerzijds in zijn conclusies van 7 november 2005 over Syrië en Libanon betreurd dat duidelijk is gebleken dat Syrië geen volledige medewerking heeft verleend aan het onderzoeksteam en de Raad heeft dit land opgeroepen om onvoorwaardelijk samen te werken met de onderzoekers. Op deze conclusies is een "gemeenschappelijk standpunt" gevolgd uit hoofde van het buitenlands en veiligheidsbeleid[4], waarin besloten is tot aanneming van specifieke restrictieve maatregelen tegen personen die ervan verdacht worden betrokken te zijn bij de moord op de voormalige premier.

De communautaire procedure voor het bevriezen van tegoeden

Tot deze restrictieve maatregelen behoren de verplichting (met bepaalde uitzonderingen) om

---

[1] Resolutie P6_TA-(2005)0046 van 23 februari 2005 over de betrekkingen van de Europese Unie met het Middellandse-Zeegebied en resolutie P6_TA(2005)0076 van 10 maart 2005 over de situatie in Libanon

[2] Het eerste rapport van de onafhankelijke internationale onderzoekscommissie draagt het VN-nummer S/2005/662 (zie http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/563/67/PDF/N0556367.pdf?OpenElement), het tweede rapport dateert van december en draagt het nummer S/2005/775 (zie http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/636/79/PDF/N0563679.pdf?OpenElement)

[3] Op 15 december 2005 heeft de Veiligheidsraad resolutie nr. 1644 (2005) aangenomen, waarin het mandaat van bedoelde commissie wordt verlengd.

[4] GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT 2005/888/GBVB VAN DE RAAD van 12 december 2005 betreffende specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen die verdacht worden van betrokkenheid bij de moord op voormalig premier van Libanon Rafiq Hariri, zie: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/nl/oj/2005/l_327/l_32720051214nl00260027.pdf

de binnenkomst en de doorreis van de verdachte personen op het grondgebied van de lidstaten te verhinderen, alsmede de verplichting om hun tegoeden en economische middelen te bevriezen.
Zoals reeds het geval is geweest in andere vergelijkbare situaties en onlangs ten aanzien van Ivoorkust[1] en Soedan, vereist de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad in de Gemeenschap een communautair optreden waarvan de rechtsgrondslagen de volgende zouden zijn:

- artikel 301; hierin is bepaald dat de Raad bevoegd is om met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de nodig urgente maatregelen te nemen: *"Ingeval een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, is vastgesteld...."*;
- artikel 60; in toepassing van artikel 301 kunnen op grond van artikel 60 urgente maatregelen worden genomen op het gebied van het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer met betrekking tot derde landen;
- artikel 308; op grond van dit artikel kunnen soortgelijke maatregelen worden genomen tegen individuele personen of organisaties die niet tot de overheidssfeer behoren. De toevoeging van deze derde rechtsgrondslag maakt het mogelijk een lacune van de artikelen 60 en 301 te dekken en ook om het Europees Parlement te betrekken bij de besluitvormingsprocedure.

Restrictieve maatregelen die betwist zouden kunnen worden

Wat de vorm betreft: zowel het voorstel van de Commissie als de tekst van de Raad (die slechts beperkte wijzigingen omvat) zijn geïnspireerd op standaardformuleringen van de *"Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de restrictieve maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU"*, die op 3 december 2003 door de Raad waren aangenomen en op 12 december 2005 zijn herzien[2].
De officiële status van deze "richtsnoeren" is echter niet erg duidelijk, omdat deze niet alleen interpretatieve bepalingen bevatten (b.v. wat betreft de definitie van "tegoeden" en "economische middelen"....), maar ook bepalingen over toelaatbare uitzonderingen om humanitaire redenen, een onderwerp dat het Europees Parlement herhaaldelijk aan de orde heeft gesteld bij de behandeling van vergelijkbare maatregelen die gericht waren op de bevriezing van tegoeden van terroristische organisaties[3].

---

[1] P6_TA-(2005)0047
[2] Toegankelijk in het register van de Raad: http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st15/st15114.fr05.pdf
[3] Zie met name:
- resolutie van 13 december 2001over de ontwerpverordening van de Raad inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten in het kader van de strijd tegen het internationale terrorisme (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//FR&LEVEL=3&NAV=X
- de op 7 februari 2002 aangenomen resoluties (P5_TA(2002)0055): resolutie van het Europees Parlement over het besluit van de Raad van 27 december 2001 betreffende maatregelen ter bestrijding van het terrorisme en (P5_TA(2002)0055) resolutie van het Europees Parlement over de vorderingen in 2001 bij de instelling van een gebied van vrijheid, veiligheid en gerechtigheid zoals vooropgesteld in artikel 2, vierde streepje VEU
- resolutie van 11 april 2002 over het voorstel tot bevriezing van de tegoeden van personen die banden hebben met het Al-Qaida-netwerk (COM(2002)0117 - C50132/2002 - 2002/0059(CNS))
- resolutie van 16 september 2004 over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bepaalde beperkende maatregelen ter ondersteuning van de daadwerkelijke uitvoering van het mandaat van het Internationaal Tribunaal voor Misdrijven in Voormalig Joegoslavië (ICTY) (COM(2004)0348 – SN 2057/2004 –

Gezien deze situatie zou het op zijn minst gewenst zijn meer publiciteit te geven aan deze richtsnoeren, ook om betwisting te voorkomen van de zijde van personen die door de maatregelen van de Unie worden getroffen.
Dergelijke betwistingen zijn overigens meer dan waarschijnlijk en hebben reeds geleid tot diverse beroepen bij het Gerecht van eerste aanleg, dat onlangs bij arrest van 21 september 2005 ten aanzien van verordening (EG) nr. 881/2002 een besluit heeft genomen over de eerste twee beroepen (zaken T-306/01 en T-315/01)[1].
In het eerste arrest heeft het Gerecht van eerste aanleg de bevoegdheid van de Raad zowel uit hoofde van de eerste als de tweede pijler erkend, en het heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om **de voorrang van het recht van de VN boven het communautaire recht te bevestigen, waarbij het echter duidelijk heeft gemaakt dat de VN de "jus cogens" moet naleven,** dat wordt verstaan als een internationale publiekrechtelijke rechtsorde waarvan noch de lidstaten noch de instanties van de VN mogen afwijken. Hiertoe behoren met name de dwingende normen inzake de universele bescherming van de rechten van de mens.
Het Gerecht van eerste aanleg heeft met name vastgesteld dat de in de betwiste verordening vastgestelde bevriezing van de tegoeden niet in strijd zou zijn met de grondrechten van de verzoekers zoals beschermd door het *jus cogens*. De betwiste verordening voorziet nl. uitdrukkelijk in de mogelijkheid van uitzonderingen, op verzoek van de betrokkenen, opdat dezen toegang kunnen krijgen tot de nodige middelen voor de dekking van hun basisuitgaven. Deze maatregelen hebben dus niet het doel noch het effect om de verzoekers aan een onmenselijke of vernederende behandeling te onderwerpen.
Er zij opgemerkt dat tegen dit arrest twee beroepen zijn aangetekend (C-402/05 (Kadi versus Raad) en C-415/05 (Yusuf e.a. versus Raad). **Het Hof van Justitie zal dus de knoop moeten doorhakken ten aanzien van de principiële kwesties die door het Gerecht van eerste aanleg aan de orde zijn gesteld en het arrest van het Hof zal dus bepalend zijn voor het optreden van de Instellingen op dit gebied.**

Procedure

Er zij opgemerkt dat in de verordening een belangrijke rol wordt toegekend aan de Commissie[2], die wordt geacht om in overeenstemming met artikel 8:
- op aanwijzing van de Veiligheidsraad de lijst bij te houden van de personen wier tegoeden bevroren moeten worden (bijlage 1)
- op aanwijzing van de lidstaten, de lijst bij te houden van de autoriteiten die kunnen besluiten uitzonderingen toe te staan, met name om humanitaire redenen (bijlage 2).

In de eerste plaats ligt het in de huidige situatie niet voor de hand - wat de procedure betreft die gevolgd moet worden voor de opstelling van de lijsten op het niveau van de Verenigde Naties - dat de door de Veiligheidsraad ingestelde sanctiecomités altijd de mogelijkheid hebben de betrouwbaarheid van de bronnen te verifiëren bij hun besluiten om bepaalde

---

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//FR&LEVEL=3&NAV=X

[1] Een tweede groep kwesties die thans in behandeling zijn, betreft de restrictieve maatregelen die de Gemeenschap heeft genomen jegens personen en entiteiten die betrokken zijn bij het terrorisme, maar die geen banden hebben met Oussama ben Laden, Al-Qaida en de Taliban en die niet specifiek door de Veiligheidsraad zijn geïdentificeerd.

[2] die reeds het merendeel van de uitvoerende werkzaamheden beheert; zie op dit gebied de volgende documentatie: http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm

personen in de lijsten op te nemen of te schrappen. **Om de betrouwbaarheid van deze lijsten te vergroten zouden er dan ook adequate mechanismen voor verificatie en/of correctie moeten worden ingevoerd, alsook minimale garanties voor de betroffen personen, ten minste op initiatief van de lidstaten van de EU die tevens deel uitmaken van de sanctiecomités.**

Het is tevens nuttig te wijzen op de verplichting van laatstgenoemde lidstaten om loyaal samen te werken met de EU en de andere lidstaten, zoals bepaald in artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin het volgende staat: *"Lidstaten die tevens lid zijn van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties plegen onderling overleg en houden de overige lidstaten volledig op de hoogte."* Deze verplichting is des te noodzakelijker in deze situaties, omdat de lijst - zodra zij eenmaal is vastgesteld - de instellingen van de EU en de lidstaten bindt ten opzichte van de gerechtshoven van Straatsburg en Luxemburg. De voor de Veiligheidsraad geldende verplichting tot loyale samenwerking, geldt uiteraard ook voor de door de Veiligheidsraad ingestelde sanctiecomités. Het is dus meer dan wenselijk dat er nauwe contacten tot stand worden gebracht tussen de lidstaten van de Unie wanneer het gaat om onderdanen van EU-landen die niet in de Veiligheidsraad zijn vertegenwoordigd of om de Gemeenschap zelf (wanneer de lijst eenmaal binnen de Unie is aangenomen, draagt immers de Gemeenschap de verantwoordelijkheid).

In de tweede plaats is de rapporteur van mening dat het sanctiecomité de verzoeken om humanitaire uitzonderingen met spoed zou moeten kunnen behandelen, vooral wanneer dergelijke verzoeken afkomstig zijn van lidstaten van de EU die ook deel uitmaken van het sanctiecomité. Deze lidstaten zouden in het sanctiecomité niet minder strikte criteria mogen kunnen toepassen dan die welke zij in de Unie moeten toepassen. Wat dit punt betreft, kan gewaardeerd worden dat - in overeenstemming met de verzoeken die het EP tijdens voorgaande raadplegingen gedaan heeft - in de artikelen 3 en 4 van de ontwerpverordening is bepaald dat de autoriteiten van de betrokken lidstaat in spoedeisende gevallen bij voorbaat humanitaire uitzonderingen kunnen toepassen (dit beginsel is impliciet vervat in artikel 60, lid 2 van het EG-Verdrag).

In verband hiermee kan gesignaleerd worden dat in het rapport dat door het Panel op hoog niveau in december 2004 aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties is voorgelegd, aanbevelingen zijn geformuleerd voor de verbetering van de sanctieprocedures (zie met name aanbeveling 51[1]).

Wat de structuur van de ontwerpverordening betreft: het lijkt strijdig te zijn met het Verdrag om aan het Europees Parlement een tekst voor te leggen die een lege bijlage bevat, zelfs indien de inhoud ervan in zekere zin bijna van verklarende aard zou zijn. **Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie moet het Parlement nl. over alle nodige elementen beschikken om een uitspraak te kunnen doen.**

[1] " De sanctiecomités zouden de procedures in verband met de humanitaire uitzonderingen moeten verbeteren en systematisch de effecten van de sancties vanuit humanitair oogpunt moeten evalueren. De Veiligheidsraad moet zich blijven inspannen om de effecten van de sancties op humanitair gebied te verzachten". Rapport "Een veiligere wereld: in ons aller belang", van het Panel op hoog niveau inzake dreigingen, uitdagingen en verandering, dat in december 2004 aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties is voorgelegd. http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/32/PDF/N0460232.pdf?OpenElement

Wil men dus voorkomen dat beroep wordt aangetekend wegens substantiële vormfouten (zoals reeds het geval is geweest bij de publicatie van andere lijsten van dezelfde aard), dan zou de meest verstandige oplossing die zijn om de bijlage los te maken van de verordening, hem de vorm van een uitvoeringsmaatregel van de Commissie te geven en te bepalen dat de terzake bevoegde parlementaire commissies van te voren (eventueel op vertrouwelijk basis) ervan in kennis gesteld worden.

Daarom heeft de rapporteur namens de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken amendementen met deze strekking ingediend.