PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

PROVISÓRIO
2005/0234(CNS)

10.1.2006

*

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre a proposta de regulamento do Conselho que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas suspeitas de envolvimento no assassinato do antigo Primeiro-Ministro libanês Rafiq Hariri

(COM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Jean-Marie Cavada

Legenda dos símbolos utilizados

*	Processo de consulta *Maioria dos votos expressos*
**I	Processo de cooperação (primeira leitura) *Maioria dos votos expressos*
**II	Processo de cooperação (segunda leitura) *Maioria dos votos expressos para aprovar a posição comum* *Maioria dos membros que compõem o Parlamento para rejeitar ou alterar a posição comum*
***	Parecer favorável *Maioria dos membros que compõem o Parlamento, excepto nos casos visados nos artigos 105º, 107º, 161º e 300º do Tratado CE e no artigo 7º do Tratado UE*
***I	Processo de co-decisão (primeira leitura) *Maioria dos votos expressos*
***II	Processo de co-decisão (segunda leitura) *Maioria dos votos expressos para aprovar a posição comum* *Maioria dos membros que compõem o Parlamento para rejeitar ou alterar a posição comum*
***III	Processo de co-decisão (terceira leitura) *Maioria dos votos expressos para aprovar o projecto comum*

(O processo indicado tem por fundamento a base jurídica proposta pela Comissão)

Alterações a textos legais

Nas alterações do Parlamento, as diferenças são assinaladas simultaneamente a negrito e em itálico. A utilização de itálico sem negrito constitui uma indicação destinada aos serviços técnicos e tem por objectivo assinalar elementos do texto legal que se propõe sejam corrigidos, tendo em vista a elaboração do texto final (por exemplo, elementos manifestamente errados ou lacunas numa dada versão linguística). Estas sugestões de correcção ficam subordinadas ao aval dos serviços técnicos visados.

ÍNDICE

Página

PROJECTO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU 5

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....8

PROJECTO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU 5

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....8

PROJECTO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a proposta de regulamento do Conselho que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas suspeitas de envolvimento no assassinato do antigo Primeiro-Ministro libanês Rafiq Hariri

(COM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

(Processo de consulta)

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta a proposta da Comissão ao Conselho (COM(2005)0614 – 15098/2005)[1],

– Tendo em conta a posição comum 2005/88/PESC[2],

– Tendo em conta os artigos 60º e 301º do Tratado CE,

– Tendo em conta o artigo 308º do Tratado CE, nos termos do qual foi consultado pelo Conselho (C6-0434/2005),

– Tendo em conta o artigo 51º do seu Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A6-0000/2006),

1. Aprova a proposta da Comissão com as alterações nela introduzidas;

2. Convida a Comissão a alterar a sua proposta no mesmo sentido, nos termos do nº 2 do artigo 250º do Tratado CE;

3. Solicita ao Conselho que o informe, se entender afastar-se do texto aprovado pelo Parlamento;

4. Solicita nova consulta, caso o Conselho tencione alterar substancialmente a proposta da Comissão;

5. Encarrega o seu Presidente de transmitir a posição do Parlamento ao Conselho e à Comissão.

Texto da Comissão	Alterações do Parlamento
	Alteração 1 Citação 1 bis (nova)

[1] Ainda não publicada em JO.
[2] JO L 327 de 14.12.2005, p. 26.

Tendo em conta as Directrizes para a aplicação e avaliação de medidas restritivas no quadro da Política Externa e de Segurança Comum da UE, adoptadas pelo Conselho em 12 de Dezembro de 2005,

Justificação

Também nos actos que prevêem medidas restritivas para pessoas específicas importa fazer expressamente referência às directrizes transmitidas pelo Conselho aos Estados-Membros.

Tal referência responde aos requisitos de transparência, apesar de o Conselho entender as suas próprias directrizes como meros documentos interpretativos, sem qualquer valor vinculativo. Cabe assinalar que fora já adoptada uma primeira versão em 2003 e que esta segunda versão teria tido em conta a experiência adquirida pelas instituições comunitárias e nacionais nos últimos anos. Este documento está acessível na página do Conselho no endereço: http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st15/st15114.fr05.pdf.

Alteração 2
Artigo 2, nºs 1 e 2

1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas singulares ou colectivas, entidades ou organismos enumerados ***no Anexo I***, na posse dessas pessoas, entidades ou organismos ou por eles detidos ou controlados.	1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas singulares ou colectivas, entidades ou organismos enumerados ***na lista elaborada pela Comissão em conformidade com o artigo 8º,*** na posse dessas pessoas, entidades ou organismos ou por eles detidos ou controlados.
2. É proibido colocar, directa ou indirectamente, esses fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou colectivas, entidades ou organismos enumerados ***no Anexo I*** ou utilizá-los em seu benefício.	2. É proibido colocar, directa ou indirectamente, esses fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou colectivas, entidades ou organismos enumerados ***na lista elaborada pela Comissão em conformidade com o artigo 8º,*** ou utilizá-los em seu benefício.

Justificação

A lista em causa neste artigo é estabelecida pelo Comité de Sanções a título do capítulo 7 da Carta das Nações Unidas e não pode ser alterada pelos Estados-Membros nem por organizações internacionais como a Comunidade e a União que, do ponto de vista das Nações Unidas, são organizações de tipo regional. A inclusão da lista num acto comunitário e a sua publicação no Jornal Oficial é, por conseguinte, um acto vinculativo que não permite

qualquer modificação. Nestas condições, tem carácter de medida de execução que poderia ser directamente confiada à Comissão.

Alteração 3
Artigo 8, nº 1

1. A Comissão é competente para:	1. A Comissão é competente, ***após consulta do Parlamento Europeu,*** para:
a) Alterar ***o Anexo I*** com base em decisões do Comité de Sanções;	a) ***Elaborar e*** alterar, com base em decisões do Comité de Sanções, ***uma lista de pessoas singulares ou colectivas, de entidades ou organismos visados no artigo 2º, cujos fundos e recursos económicos devam ser congelados, e corrigir a lista em caso de erro manifestamente comprovado;***
b) Alterar o Anexo II com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros.	b) Alterar o Anexo II com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros. ***A elaboração e alteração da lista referida na alínea a) do nº 1 é objecto de uma informação prévia por parte da Comissão, numa base confidencial, da comissão do Parlamento Europeu competente para as liberdades cívicas, a justiça e os assuntos internos e da comissão competente em matéria de desenvolvimento.***

Justificação

Ver justificação da alteração 2.

Alteração 4
Anexo I

Este anexo é suprimido.

Justificação

Ver justificação da alteração 2.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Contexto

Em 14 de Fevereiro de 2005, em Beirute (Líbano), um grave atentado terrorista custou a vida a vinte e três pessoas, entre as quais o antigo Primeiro-Ministro libanês, Rafiq Hariri, e fez dezenas de feridos. Considerando que Rafiq Hariri não só era um dos homens políticos mais influentes mas, sobretudo, um dos políticos que mais se empenharam em prol do processo de reconciliação no Líbano, defendendo veementemente a retirada das tropas estrangeiras do seu país, o Parlamento Europeu[1] condenou vigorosamente o atentado e solicitou um desenvolvimento célere do inquérito imediatamente instaurado pelo Conselho de Segurança da ONU.

A comissão de inquérito internacional das Nações Unidas, presidida por Detlev Mehlis, transmitiu ao Conselho de Segurança um primeiro relatório[2] que este registou em 31 de Outubro de 2005 com a resolução 1636 (2005). Este relatório foi recentemente seguido por um segundo relatório da comissão de inquérito cujo mandato fora entretanto prorrogado[3].

Por sua parte, o Conselho da União, nas suas Conclusões de 2005 sobre a Síria e o Líbano, lamentou o facto evidente de a Síria não ter plenamente cooperado com a equipa de inquérito e apelou a que este país cooperasse sem reservas com os investigadores. Estas Conclusões foram seguidas por uma "Posição Comum" a título da política externa e de segurança[4] que prevê a adopção de medidas restritivas específicas contra as pessoas suspeitas de estarem implicadas no assassinato do antigo Primeiro-Ministro.

O processo comunitário de congelamento de bens

Entre as medidas restritivas figuram a obrigação (com certas excepções) do impedimento da entrada ou passagem em trânsito no seu território das pessoas suspeitas, bem como a obrigação de congelar todos os fundos e recursos económicos que lhes pertençam.
Como tinha já ocorrido em outras situações comparáveis, e recentemente com a Costa do Marfim[5] e o Sudão, a aplicação na Comunidade da Posição Comum do Conselho exige uma

[1] Resolução P6_TA(2005)0046 de 23 de Fevereiro de 2005 sobre as relações da União Europeia com a região mediterrânica e Resolução P6_TA(2005)0076 de 10 de Março de 2005 sobre a situação no Líbano

[2] O primeiro relatório da Comissão de inquérito independente e internacional tem o número da ONU S/2005/662 (ver http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/563/67/PDF/N0556367.pdf?OpenElement), enquanto o segundo relatório do mês de Dezembro tem o número S/2005/775 (ver http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/636/79/PDF/N0563679.pdf?OpenElement)

[3] Em 15 de Dezembro de 2005, o Conselho de Segurança adoptou a resolução 1644(2005) que prorroga o mandato da referida comissão de inquérito.

[4] POSIÇÃO COMUM 2005/888/PESC do CONSELHO, de 12 de Dezembro de 2005, que impõe medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas que se suspeita estejam implicadas no assassinato do antigo presidente do Conselho de Ministros libanês, Rafik Hariri ver: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_327/l_32720051214fr00260027.pdf

[5] P6_TA- (2005) 0047

medida comunitária cuja base jurídica seria:

- o artigo 301º que prevê a competência do Conselho para adoptar por maioria qualificada as medidas urgentes necessárias para executar *"...uma posição comum ou uma acção comum adoptada nos termos das disposições do Tratado da União Europeia relativas à Política Externa e de Segurança Comum";*
- o artigo 60º que, em conformidade com o artigo 301º, permite adoptar medidas urgentes em matéria de movimentos de capitais e de pagamentos relativamente a cidadãos dos países terceiros;
- o artigo 308º que permite tomar as mesmas medidas contra indivíduos ou organizações não estatais. A adenda desta terceira base jurídica permite suprir uma lacuna dos artigos 60º e 301º e permite, igualmente, associar o Parlamento Europeu ao processo de decisão.

Medidas restritivas que correm o risco de ser contestadas

Quanto à forma, tanto o projecto da Comissão como o texto do Conselho (que introduz apenas pequenas alterações) reflectem os modelos de disposições incluídas nas *"Directrizes para a aplicação e avaliação de medidas restritivas no quadro da Política Externa e de Segurança Comum da UE (PESC)"* que tinham sido adoptadas pelo Conselho em 3 de Dezembro de 2003 e que foram revistas em 12 de Dezembro de 2005[1].
Contudo, o estatuto formal destas "Directrizes" não é muito claro já que estas contêm não só cláusulas interpretativas (por exemplo, no tocante à definição de "fundos" e recursos económicos…) mas também indicações quanto às derrogações admissíveis por razões humanitárias, questão que o Parlamento Europeu suscitou várias vezes aquando do exame de medidas análogas que visam o congelamento dos fundos de organizações terroristas[2].
Nestas condições, seria, no mínimo, oportuno dar-lhes mais publicidade de forma a evitar igualmente as contestações por parte das pessoas afectadas pelas medidas da União.
Estas contestações são, aliás, mais que prováveis e já deram lugar à apresentação de vários recursos junto do Tribunal de Primeira Instância que recentemente tomou uma decisão, por acórdão de 21 de Setembro de 2005 relativo ao Regulamento (CE) nº 881/2002, sobre os dois primeiros recursos (processos T-306/01 e T-315/01)[3].

---

[1] Acessível na página do Conselho: "http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st15/st15114.fr05.pdf"

[2] Ver, em especial:
- o parecer de 13/12/01 sobre o Projecto de regulamento do Conselho relativo à adopção de medidas restritivas específicas contra certas pessoas e entidades no âmbito da luta contra o 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//FR&LEVEL=3&NAV=X
- as resoluções aprovadas em 7/02/02 (P5_TA (2002)0055 de 7/02/02 - Resolução do Parlamento Europeu sobre a Decisão do Conselho de 27 de Dezembro de 2001 relativa a medidas de combate ao terrorismo e (P5_TA (2002) 0055) Resolução do Parlamento Europeu sobre os progressos realizados em 2001 na aplicação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça previsto no artigo 2º, quarto travessão, do TUE
- o parecer aprovado em 11-04-02 sobre a proposta que visa o congelamento dos bens pertencentes à rede terrorista Al-Qaida (COM (2002) 0117 - C5-0132/2002 - 2002/0059 (CNS)) '
- parecer de 16/09/04 sobre a proposta de regulamento do Conselho que impõe determinadas medidas restritivas de apoio ao exercício efectivo do mandato do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia (TPIJ) (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//FR&LEVEL=3&NAV=X

[3] Um segundo grupo de processos, actualmente pendentes de serem tratados, refere-se às medidas restritivas tomadas pela Comunidade contra as pessoas e entidades implicadas no terrorismo, mas não ligadas a Osama bin

No seu primeiro acórdão, o TPI reconheceu a competência do Conselho tanto a título do primeiro como do segundo pilar e aproveitou a ocasião para afirmar **o primado do direito da ONU sobre o direito comunitário, recordando simultaneamente que também o primeiro deve respeitar o "jus cogens",** entendido como uma ordem pública internacional à qual nem os Estados-Membros nem as instâncias da ONU podem derrogar. Dele fazem parte, nomeadamente, as normas vinculativas que visam a protecção universal dos direitos fundamentais da pessoa humana.
Em especial, o TPI constatou que o congelamento dos fundos previsto pelo regulamento contestado não era susceptível de violar os direitos fundamentais dos requerentes, tal como protegidos pelo *jus cogens*. Com efeito, o regulamento contestado prevê expressamente a possibilidade de derrogações, a pedido dos interessados, no sentido de tornar acessíveis os fundos necessários para despesas de base. Estas medidas não têm, por conseguinte, nem por objecto nem por efeito sujeitar os requerentes a um tratamento desumano ou degradante.
É necessário observar que este acórdão foi objecto de dois recursos (C-402/05 P (Kadi vs Conselho) e C-415/05 P (Yusuf e al. vs Conselho**). Caberá, por conseguinte, doravante ao Tribunal decidir sobre os problemas de princípio abordados pelo TPI, devendo, por conseguinte, o acórdão do Tribunal estabelecer os limites da acção das Instituições neste domínio.**

O procedimento

É necessário observar que o regulamento reconhece um papel significativo à Comissão[1] que deverá actualizar nos termos do artigo 8º:
- por instrução do Conselho, a lista das pessoas cujos bens deveriam ser congelados (anexo 1)
- por instrução dos Estados-Membros, a lista das autoridades competentes para decidir sobre as derrogações, nomeadamente para fins humanitários (anexo 2).

Em primeiro lugar, no que toca ao processo a seguir para o estabelecimento das listas a nível das Nações Unidas, não é claro que, na actual situação, os comités de sanções instituídos pelo Conselho de Segurança tenham sempre a possibilidade de verificar a fiabilidade das fontes para incluir ou retirar determinadas pessoas. **Para melhorar a fiabilidade de tais listas, seria necessário, por conseguinte, que fossem instaurados mecanismos adequados de verificação e/ou de correcção, bem como preservadas as garantias mínimas para as pessoas em causa, pelo menos por iniciativa dos Estados-Membros dos comités de sanções que sejam também membros da UE.**

Não é irrelevante recordar a obrigação destes últimos de cooperar lealmente com a UE e os outros Estados-Membros, tal como previsto no artigo 19º do TUE, nos termos do qual*"os Estados-Membros que sejam igualmente membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas concertar-se-ão e manterão os outros Estados-Membros plenamente informados."*
Esta exigência é ainda mais necessária nestas situações pelo facto de, uma vez adoptada, a lista comprometer as instituições da UE e os Estados-Membros perante os tribunais de Estrasburgo e do Luxemburgo. A obrigação de cooperação leal que é aplicável ao Conselho de Segurança é evidentemente também válida para os comités de sanções instituídos por este.

Laden, à Al-Qaida e aos Taliban e não especificamente identificadas pelo Conselho de Segurança.
[1]Que gere já a maior parte das acções executivas neste domínio; ver documentação no endereço: http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htmqui

Seria, por conseguinte, mais que oportuno que fossem estabelecidos contactos estreitos entre os Estados-Membros da União sempre que se trate de nacionais de países da UE não representados no seio do Conselho de Segurança ou da própria Comunidade (dado que, uma vez adoptada uma disposição no seio da União, é a responsabilidade da Comunidade que está em causa).

Em segundo lugar, o relator considera que o Comité de Sanções deveria poder examinar com urgência os pedidos que visam excepções humanitárias, nomeadamente quando tais pedidos são apoiados por Estados-Membros da UE que também são membros do Comité de Sanções. Estes últimos não devem poder aplicar nesta segunda jurisdição critérios menos exigentes que os que são obrigados a aplicar no seio da União. Nesta perspectiva, é apreciável que, de acordo com os pedidos do PE formulados em anteriores consultas, o projecto de regulamento preveja nos seus artigos 3º e 4º que, em caso de urgência, as excepções humanitárias possam ser aplicadas antecipadamente pelas autoridades do Estado-Membro em causa (princípio implicitamente consignado no nº 2 do artigo 60º do TCE)

Cabe aqui recordar que o relatório do Grupo de personalidades de alto nível transmitido ao Secretário-Geral das Nações Unidas em Dezembro de 2004 formulava recomendações para melhorar os processos de aplicação de sanções (ver, nomeadamente, a recomendação 51[1])

No que toca à estrutura da proposta de regulamento parece-nos ser contrário ao Tratado enviar para consulta do Parlamento um documento com um anexo vazio ainda que o seu conteúdo seja de uma certa forma de tipo quase declarativo. **De acordo com a jurisprudência do Tribunal, o Parlamento deve, com efeito, dispor dos elementos necessários para poder pronunciar-se.**

Para evitar, por conseguinte, a apresentação de recursos de anulação por vícios de forma (como já ocorreu aquando da publicação de outras listas da mesma natureza), a solução mais razoável seria suprimir o anexo do texto do regulamento, prevendo que o mesmo seja estabelecido como medida de execução pela Comissão e que seja objecto de uma informação prévia (eventualmente, numa base confidencial) das comissões parlamentares competentes.

Foi nesse sentido que o relator, em nome da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, apresentou as alterações à proposta de regulamento.

[1] "Os Comités de Sanções deveriam melhorar os procedimentos que regem as excepções humanitárias e avaliar sistematicamente os efeitos das sanções no plano humanitário. O Conselho de Segurança deveria prosseguir os seus esforços de atenuação dos efeitos das sanções no plano humanitário" - Relatório "Um mundo mais seguro: um desfio para todos", relatório do Grupo de personalidades de alto nível sobre as ameaças, os desafios e a mudança, transmitido ao Secretário-Geral das Nações Unidas em Dezembro de 2004 - "http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/32/PDF/N0460232.pdf?OpenElement