# EUROPAPARLAMENTET

*2004* *2009*

*Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor*

PRELIMINÄR VERSION
**2005/0234(CNS)**

10.1.2006

*

# FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om förslaget till rådets förordning om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer som misstänks för inblandning i mordet på Libanons före detta premiärminister Rafiq Hariri
(KOM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Jean-Marie Cavada

## *Teckenförklaring*

| | |
|---|---|
| * | Samrådsförfarandet<br>*majoritet av de avgivna rösterna* |
| **I | Samarbetsförfarandet (första behandlingen)<br>*majoritet av de avgivna rösterna* |
| **II | Samarbetsförfarandet (andra behandlingen)<br>*majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten*<br>*majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten* |
| *** | Samtyckesförfarandet<br>*majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget* |
| ***I | Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen)<br>*majoritet av de avgivna rösterna* |
| ***II | Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen)<br>*majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten*<br>*majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten* |
| ***III | Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen)<br>*majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet* |

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

## *Ändringsförslag till lagtexter*

Parlamentets ändringar markeras med ***fetkursiv stil.*** *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i texten. Kursiveringen används för att markera ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion innehåller uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda avdelningar för godkännande.

## INNEHÅLL

**Sida**

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION .....5

MOTIVERING .....8

## FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

**om förslaget till rådets förordning om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer som misstänks för inblandning i mordet på Libanons före detta premiärminister Rafiq Hariri**
**(KOM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))**

**(Samrådsförfarandet)**

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

– med beaktande av kommissionens förslag till rådet (KOM(2005)0614 – 15098/2005)[1],

– med beaktande av rådets gemensamma ståndpunkt 2005/888/GUSP[2],

– med beaktande av artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget.

– med beaktande av artikel 308 i EG-fördraget, i enlighet med vilken rådet har hört parlamentet (C6-0434/2005),

– med beaktande av artikel 51 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A6-.../2006).

1. Europaparlamentet godkänner kommissionens förslag såsom ändrat av parlamentet.

2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att ändra sitt förslag i överensstämmelse härmed i enlighet med artikel 250.2 i EG-fördraget.

3. Rådet uppmanas att underrätta Europaparlamentet om rådet har för avsikt att avvika från den text som parlamentet har godkänt.

4. Rådet uppmanas att på nytt höra Europaparlamentet om rådet har för avsikt att väsentligt ändra kommissionens förslag.

5. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att delge rådet och kommissionen parlamentets ståndpunkt.

| Kommissionens förslag | Parlamentets ändringar |
|---|---|

Ändringsförslag 1
Led 1a (nytt) i beaktandemeningen

[1] Ännu ej offentliggjort i EUT.
[2] EUT L 327, 14.12.2005, s. 26.

***– med beaktande av de riktlinjer som antogs av rådet den 12 december 2005 om genomförandet och utvärderingen av restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik,***

*Motivering*

*En uttrycklig hänvisning till de riktlinjer som rådet gett medlemsstaterna behövs även i varje rättsakt som föreskriver restriktiva åtgärder mot vissa personer.*

*En sådan hänvisning överensstämmer med kraven beträffande öppenhet, även om rådet endast behandlar dem som icke-bindande tolkningsdokument. Observera att en första version antogs 2003 och att denna andra version skall ta hänsyn till de erfarenheter som gjorts inom gemenskapens och medlemsstaternas institutioner under de senaste åren. Detta dokument finns tillgängligt i rådets register på adressen:*
*http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf*

Ändringsförslag 2
Artikel 2, punkt 1 och 2

| | |
|---|---|
| 1. Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som ***förtecknas i bilaga I***, skall frysas. | 1. Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som ***tas upp i den förteckning som upprättats av kommissionen i enlighet med artikel 8***, skall frysas. |
| 2. Inga tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller göras tillgängliga till förmån för de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som ***förtecknas i bilaga I***. | 2. Inga tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller göras tillgängliga till förmån för de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som ***tas upp i den förteckning som upprättats av kommissionen i enlighet med artikel 8***. |

*Motivering*

*Den förteckning som avses i denna artikel upprättas av sanktionskommittén i enlighet med kapitel 7 i FN-stadgan och kan inte ändras av medlemsstaterna eller av internationella organisationer såsom EG eller EU, vilka ur FN:s synvinkel utgör regionala organisationer. Genom att förteckningen införlivas i en gemenskapsrättsakt och offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning blir den alltså bindande och går inte att ändra. Därmed är detta en genomförandeåtgärd som skulle kunna överföras direkt till kommissionen.*

Ändringsförslag 3
Artikel 8, punkt 1

| | |
|---|---|
| 1. Kommissionen skall bemyndigas att | 1. Kommissionen skall bemyndigas att ***efter samråd med Europaparlamentet*** |
| a) ***ändra bilaga I*** på grundval av beslut som fattas av sanktionskommittén, och | a) på grundval av beslut som fattas av sanktionskommittén ***upprätta och ändra en förteckning över de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som avses i artikel 2, vars tillgångar och ekonomiska resurser måste frysas, och ändra förteckningen om fel kan påvisas***, och |
| b) ändra ***bilaga II*** på grundval av de upplysningar som lämnas av medlemsstaterna. | b) ändra ***bilagan*** på grundval av de upplysningar som lämnas av medlemsstaterna. |
| | ***Innan den förteckning som avses i punkt 1 a upprättas och ändras skall kommissionen under sekretess informera Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och utskottet för utrikesfrågor.*** |

*Motivering*

*Se motiveringen till ändringsförslag 2.*

Ändringsförslag 4
Bilaga I

***Denna bilaga utgår.***

*Motivering*

*Se motiveringen till ändringsförslag 2.*

## MOTIVERING

### *Bakgrund*

I Beirut (Libanon) den 14 februari 2005 miste 23 personer livet vid ett allvarligt terrorattentat, bland dem Libanons före detta premiärminister Rafiq Hariri, och dussintals personer skadades. Rafiq Hariri var en av de mest inflytelserika politikerna, och framför allt en av de politiker som engagerade sig mest för försoningsprocessen i Libanon genom att kraftfullt stödja tillbakadragandet av de utländska trupperna från Libanon. Europaparlamentet[1] fördömde därför kraftfullt attentatet och krävde att den undersökning som FN:s säkerhetsråd inledde omedelbart efter dådet skulle genomföras snabbt.

FN:s internationella undersökningskommission, som leds av Detlev Mehlis, lämnade en första rapport till säkerhetsrådet[2] som det den 31 oktober 2005 tog del av genom att utfärda resolution 1636 (2005). Rapporten följdes nyligen av en andra rapport från undersökningskommissionen, vars mandat under tiden har förlängts[3].

I sina slutsatser av den 7 november 2005 om Syrien och Libanon beklagade Europeiska rådet att Syrien uppenbarligen inte har samarbetat fullt ut med undersökningsgruppen, och rådet uppmanade Syrien att samarbeta med utredarna utan förbehåll. Slutsatserna följdes av en gemensam ståndpunkt om utrikes- och säkerhetspolitiken[4] i vilken det anges att särskilda restriktiva åtgärder skall vidtas mot personer som misstänks vara inblandade i mordet på den före detta premiärministern.

### *Gemenskapens förfarande för frysning av tillgångar*

Några av dessa särskilda restriktiva åtgärder är skyldigheten (med vissa undantag) att hindra inresa i och transittrafik genom gemenskapens territorium och skyldigheten att frysa alla ekonomiska tillgångar och resurser som tillhör misstänkta personer.
För att genomföra rådets gemensamma ståndpunkt i gemenskapen krävs det, liksom i tidigare jämförbara situationer, och nyligen Elfenbenskusten[5] och Sudan, en gemenskapsåtgärd baserad på följande rättsliga grunder:

– Artikel 301, i vilken anges att rådet har befogenhet att med kvalificerad majoritet besluta om brådskande åtgärder *”om en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd ... har beslutats enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen”*.

---

[1] Resolution P6_TA(2005)0046 av den 23.2.2005 om Europa–Medelhavspartnerskapet och resolution P6_TA(2005)0076 av den 10.3.2005 om situationen i Libanon.
[2] Den första rapporten från den oberoende internationella undersökningskommissionen har FN-nummer S/2005/662 (se http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/563/67/PDF/N0556367.pdf?OpenElement), den andra rapporten från december månad har nummer S/2005/775 (se http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/636/79/PDF/N0563679.pdf?OpenElement )
[3] Den 15 december 2005 antog Säkerhetsrådet resolution 1644(2005) som förlängde den ovan nämnda undersökningskommissionens mandat.
[4] Rådets gemensamma ståndpunkt 2005/888/PESC av den 12.12.2005 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer som misstänks för inblandning i mordet på Libanons före detta premiärminister Rafiq Hariri, se: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sv/oj/2005/l_327/l_32720051214sv00260027.pdf
[5] P6_TA(2005)0047

– Artikel 60 som genom tillämpning av artikel 301 gör det möjligt att vidta brådskande åtgärder gentemot medborgare i berörda tredje länder vad gäller kapitalrörelser och betalningar.
– Artikel 308 som gör det möjligt att vidta samma åtgärder mot enskilda personer eller icke-statliga organisationer. Tillägget av denna tredje rättsliga grund fyller en lucka i artiklarna 60 och 301, och innebär att också Europaparlamentet måste delta i beslutsförfarandet.

***Restriktiva åtgärder som riskerar att bli föremål för tvister***

Formmässigt återspeglar både kommissionens förslag och rådets text (som endast innehåller begränsade ändringar) de dispositionsmodeller som finns i *"Riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik"* vilka antogs av rådet den 3 december 2003 och ändrades den 12 december 2005[1].

Den formella statusen för dessa ”riktlinjer” är dock inte helt klar, eftersom de inte bara innehåller tolkningsklausuler (t ex. i definitionen av ”tillgångar” och ”ekonomiska resurser”), utan också anger vilka undantag som kan tillåtas av humanitära skäl, ett ämne som Europaparlamentet har tagit upp flera gånger i samband med liknande åtgärder som syftar till frysning av terroristorganisationers tillgångar[2].

Under dessa förhållanden skulle det vara lämpligt att åtminstone skapa mer publicitet kring riktlinjerna för att undvika att personer som berörs av unionens åtgärder inleder tvister.

Det är dessutom mycket troligt att sådana tvister uppstår; de har redan vid flera tillfällen inletts i förstainstansrätten som nyligen meddelade sitt avgörande genom beslutet av den 21 september 2005 om förordning (EG) nr 881/2002, som gäller de två första av dessa överklaganden (mål T-306/01 och T-315/01)[3].
I sitt första beslut befäste förstainstansrätten rådets behörighet enligt både första och andra pelaren och tog tillfället i akt att bekräfta **FN-rättens företräde framför gemenskapsrätten,**

[1] Tillgängligt i rådets register: http://register.consilium.eu.int/pdf/sv/05/st15/st15114.sv05.pdf
[2] Se särskilt:
- yttrandet av den 13.12.2001 om förslaget till rådets förordning om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa internationell terrorism (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
- Resolution (P5_TA(2002)0055) av den 7.2.2002, Europaparlamentets resolution om rådets åtgärder för att bekämpa terrorismen (rådets beslut av den 27.12.2001) och Europaparlamentets resolution (P5_TA(2002)0048) om de framsteg som har gjorts under 2001 för att införa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i enlighet med artikel 2 fjärde strecksatsen i Fördraget om Europeiska unionen
- yttrandet av den 11.4.2002 om förslaget till rådets förordning om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder riktade mot vissa med Usama bin Ladin, al-Qaidanätet och talibanerna associerade personer och enheter (KOM(2002)0117 – C5-0132/2002 – 2002/0059(CNS))
- yttrandet av den 16.9.2004 om förslaget till rådets förordning om införande av vissa restriktiva åtgärder till stöd för ett effektivt genomförande av Internationella krigsförbrytartribunalens för f.d. Jugoslavien (ICTY) uppgift (TPIY) (KOM(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] En andra grupp av ärenden som är under behandling gäller restriktiva åtgärder som gemenskapen vidtagit mot personer och enheter som är inblandade i terrorism, men som inte är associerade till Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanerna och som inte har identifierats särskilt av Säkerhetsrådet.

**samtidigt som domstolen erinrade om att även FN bör respektera ”jus cogens”**, dvs. en internationell offentlig ordning som varken FN:s medlemsstater eller dess organ får avvika från. I denna ordning ingår särskilt de oavvisliga bestämmelserna om det universella skyddet av enskilda personers grundläggande rättigheter.

Förstainstansrätten konstaterade särskilt att den frysning av tillgångar som föreskrivs i den kritiserade förordningen inte bröt mot de kärandes grundläggande rättigheter enligt *jus cogens*. I den kritiserade förordningen föreskrivs nämligen uttryckligen möjligheten till undantag på begäran av de berörda för att de skall få tillgång till nödvändiga medel för att täcka sina grundläggande utgifter. Dessa åtgärder syftar alltså inte till att de kärande skall utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling.

Det bör betonas att domen omfattar två överklaganden (C-402/05 P (Kadi mot rådet) och C-415/05 P (Yusuf m fl. mot rådet). **Det är nu domstolens uppgift att behandla de principiella problem som förstainstansrätten har tagit upp och domstolens dom kommer alltså att få konsekvenser för institutionernas åtgärder på detta område.**

***Förfarandet***

Det bör betonas att förordningen har avgörande betydelse för kommissionen[1] som i enlighet med artikel 8 förväntas uppdatera följande:

– Förteckningen över personer vars tillgångar bör frysas enligt rådets angivelser (bilaga 1).
– Förteckningen över myndigheter som är behöriga att bevilja undantag av bl.a. humanitära skäl enligt medlemsstaternas angivelser (bilaga 2).

För det första, när det gäller det förfarande som skall följas vid upprättande av FN:s förteckningar, är det inte självklart att de sanktionskommittéer som säkerhetsrådet har inrättat för närvarande alltid har möjlighet att kontrollera källornas tillförlitlighet för att föra in eller ta bort uppgifter. **För att förbättra förteckningarnas tillförlitlighet måste följaktligen lämpliga kontroll- och/eller korrektionsmekanismer upprättas och minimigarantier måste ges de berörda personerna, på initiativ av åtminstone de medlemsstater i sanktionskommittéerna som också är medlemmar i EU.**

Det är viktigt att påminna om de senares skyldighet att samarbeta lojalt med EU och övriga medlemsstater i enlighet med artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen, enligt vilken *”medlemsstater som också är medlemmar av Förenta nationernas säkerhetsråd skall samråda med varandra och hålla övriga medlemsstater fullt informerade”*. Detta krav är inte minst viktigt i sådana situationer, eftersom förteckningen när den väl har antagits är bindande för EU-institutionerna och medlemsstaterna vid domstolarna i Strasbourg och Luxemburg. Skyldigheten att samarbeta lojalt inom säkerhetsrådet gäller naturligtvis också de sanktionskommittéer som säkerhetsrådet har upprättat. Det är därför lämpligt att nära kontakter upprättas mellan unionens medlemsstater ifråga om EU-medborgare från medlemsstater som inte är representerade i säkerhetsrådet eller från gemenskapen i sig (eftersom det beslut som en gång fattats inom unionen är gemenskapens ansvar).

[1] Som leder större delen av de verkställande åtgärderna på detta område, se dokumentationen på adressen: http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm

För det andra anser föredraganden att sanktionskommittén snarast bör kunna behandla ansökningar om undantag av humanitära skäl, särskilt om skälen har förordats av de medlemsstater i EU som också är medlemmar i sanktionskommittén. Sanktionskommitténs medlemmar bör inte kunna tillämpa en uppsättning kriterier med lägre krav än de som tillämpas inom unionen. Ur denna synvinkel är det önskvärt att undantagen av humanitära skäl i brådskande fall kan tillämpas i förväg av myndigheterna i den berörda medlemsstaten (en princip som är indirekt tillåten enligt artikel 60.2 i EG-fördraget). Detta har Europaparlamentet begärt vid tidigare samråd, och det föreskrivs även i artiklarna 3 och 4 i förslaget till förordning.

Det kan här påminnas om att den högnivågrupp som i december 2004 överlämnade en rapport till FN :s generalsekreterare rekommenderade att sanktionsförfarandena skall förbättras (se särskilt rekommendation 51[1]).

Beträffande utformningen av förslaget till förordning förefaller det strida mot fördraget att lägga fram en text med en tom bilaga som parlamentet skall ta ställning till, även om innehållet till viss del skulle vara så gott som formellt. **Enligt domstolens rättspraxis bör nämligen parlamentet ha tillgång till alla nödvändiga delar för att kunna uttala sig.**

Om man alltså vill undvika överklaganden på grund av överträdelser i formfrågor (vilket varit fallet vid offentliggörandet av andra förteckningar av samma slag) vore den lämpligaste lösningen att låta bilagan som en del av förordningen utgå, och i stället föreskriva att den skall upprättas av kommissionen som genomförandeåtgärd samt att den skall bli föremål för förhandsinformation (i förekommande fall sekretessbelagd) till de behöriga parlamentsutskotten.

Föredraganden har därför lagt fram ändringsförslag med denna innebörd från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor.

[1] Högnivågruppen rekommenderar att sanktionskommittéerna bör förbättra förfarandena för undantag av humanitära skäl och systematiskt utvärdera konsekvenserna av sanktionerna på humanitär nivå. Säkerhetsrådet bör fortsätta att försöka mildra konsekvenserna av sanktioner på humanitär nivå. Ur rapporten ”Un monde plus sûr: notre affaire à tous” (En säkrare värld: något som angår oss alla) från högnivågruppen om hot, utmaningar och förändring, inlämnad till FN:s generalsekreterare i december 2004:
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/32/PDF/N0460232.pdf?OpenElement