EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

ENTWURF EINES BERICHTS
über den Besuch einer Delegation des LIBE-Ausschusses in Italien am 18. und 19. September (Nomadenlager-Notstand)

BERICHTERSTATTER: Gérard DEPREZ

(Nota bene: Die Anhänge I und II werden in einem gesonderten Dokument veröffentlicht.)

INHALT

BERICHT DER DELEGATION.....3-21

1. Die Delegation

Am 7. Juli 2008 hielt das Europäische Parlament eine Aussprache zu einer mündlichen Anfrage ab, die den Beschluss der italienischen Regierung betraf, eine „Zählung“ der Personen durchzuführen, die in Nomadenlagern in den Regionen Kampanien, Latium und Lombardei leben und überwiegend der ethnischen Gruppe der Roma angehören.
Die Entschließung zum Abschluss der Aussprache wurde am 10. Juli 2008 angenommen, und der Ausschuss für bürgerlicher Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) wurde von der Konferenz der Präsidenten ermächtigt, eine Delegation nach Rom zu entsenden, die mit nationalen und lokalen Behörden zusammentreffen und sich einen besseren Eindruck von der Lage in den Nomadenlagern verschaffen sollte, für die die italienische Regierung kürzlich Notstandsmaßnahmen erlassen hat.

Ein kurzer Überblick über wichtige Ereignisse im Vorfeld des Besuchs der LIBE-Delegation, die mit dieser Problematik in Verbindung stehen, ist am Ende des vorliegenden Berichts zu finden.

Anhang I enthält eine Auswahl offizieller Dokumente, die den Notstand für Nomadenlager in Italien betreffen. Anhang II beinhaltet eine kurze Darstellung des Beitrags von NRO.

Angesichts der Arbeitsbelastung der Übersetzungsdienste zum Ende der Wahlperiode des EP wird eine vollständige Übersetzung der Anhänge I und II nicht möglich sein.

Der Delegation gehörten an:
Gérard DEPREZ, Vorsitzender des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und Delegationsleiter, Lívia JÁRÓKA (EPP-ED), Claudio FAVA (PSE), Viktória MOHÁCSI (ALDE), Els DE GROEN-KOUWENHOVEN (Grüne), Roberta ANGELILLI (UEN) und Giusto CATANIA (GUE).

Folgende MdEP waren ebenfalls teilweise oder durchgängig an der Arbeit der Delegation beteiligt:
Alfredo ANTONIOZZI (EPP-ED), Mario BORGHEZIO (UEN), Armando VENETO (EPP-ED), Fabio CIANI (ALDE), Roberto FIORE (NI), Monica FRASSONI (Grüne), Elisabetta GARDINI (EPP-ED), Marian-Jean MARINESCU (EPP-ED), Maria Grazia PAGANO (PSE), Luca ROMAGNOLI (NI), Sebastiano SANZARELLO (EPP-ED), Adina-Ioana VĂLEAN (ALDE), Renate WEBER (ALDE), Stefano ZAPPALÀ (EPP-ED).

2. Der Besuch

Der Besuch fand vom 18. bis 20. September 2008 statt, und die EP-Delegation hatte Gelegenheit zu Treffen mit Mitgliedern beider Kammern des italienischen Parlaments, dem italienischen Innenminister, dem Bürgermeister von Rom, dem obersten Datenschutzbeauftragten Italiens und einer Reihe von NRO.

Ausgehend von der EP-Entschließung vom 10. Juli 2008 standen für die LIBE-Delegation folgende (in die Zuständigkeit des Ausschuss fallende) Punkte im Vordergrund:

- die Gefahr einer direkten oder indirekten Diskriminierung (Artikel 13 EGV), die sich aus einer Zählung ergeben könnte, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit bei Gruppen von Personen wie Nichtsesshaften (Nomaden) aus der ethnischen Gruppe der Roma durchgeführt wird;
- der Schutz der Menschenrechte und insbesondere der Rechte von Minderheiten;
- die Ausweisung von Unionsbürgern aus Gründen, die nicht mit EU-Recht und insbesondere nicht mit der Richtlinie 38/2004 in Einklang stehen (diese Frage ist auch Thema eines speziellen Initiativberichts des LIBE-Ausschusses zur Lage in allen EU-Mitgliedstaaten, und dazu wurde an alle nationalen Parlamente ein Fragebogen übermittelt).

18. September 2008

1. Treffen mit Vertretern des nationalen Parlaments[1]

Die erste Zusammenkunft der Delegation fand mit den Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse des nationalen Parlaments für konstitutionelle Fragen und für europäische Angelegenheiten sowie den folgenden Vertretern des italienischen Parlaments statt(2):
- Rossana BOLDI, Vorsitzende des Ausschusses für europäische Angelegenheiten, Senat (LEGA NORD)
- Mario PESCANTE, Vorsitzender des Ausschusses für europäische Angelegenheiten, Abgeordnetenkammer (PdL)
- Domenico BENEDETTI VALENTINI, stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für konstitutionelle Fragen, Senat (PdL)
- Roberto ZACCARIA, stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für konstitutionelle Fragen, Abgeordnetenkammer (PD*)*
An dem Treffen nahmen außerdem die folgenden Parlamentsmitglieder teil: Sandro GOZI (Abgeordneter, PD) Maurizio TURCO (Abgeordneter der Radikalen, PD), Rita BERNARDINI (Abgeordnete der Radikalen, PD), Giacomo SANTINI (Senator, PdL), Francesca Maria MARINARO (Senatorin, PD)

Die italienische Seite eröffnete das Treffen mit Begrüßungsansprachen, in denen sie ihre Bereitschaft für einen Dialog mit der LIBE-Delegation vor allem zu folgenden Punkten betonte:
- innere Sicherheit und Diskriminierung (BOLDI),
- die Auswirkungen der Erweiterung für Länder wie Rumänien (PESCANTE),
- die Stärkung der Grundrechte (VALENTINI),
- die Notwendigkeit, so bald wie möglich die Einhaltung von EU-Grundsätzen in italienischen Rechtsvorschriften nachzuprüfen (ZACCARIA), wie es die italienischen Regierung vor Kurzem bei drei Vorlagen für „gesetzesvertretende Dekrete“ (decreti legislativi) zur Umsetzung der Richtlinien betreffend die Flüchtlingseigenschaft, die Familienzusammenführung und die Freizügigkeit der Unionsbürger getan hat.

In Erwiderung auf diese Aussagen unterstrich der Vorsitzende DEPREZ, dass die LIBE-Delegation anstrebe, den Dialog zwischen europäischen und nationalen Gesetzgebern zu verstärken und dabei gleichzeitig deren volle Unabhängigkeit zu achten.
Aus dieser Sicht, so erläuterte er, sei der LIBE-Ausschuss sehr besorgt über das kürzlich verabschiedete Gesetz, in dem als „erschwerender Umstand“ für alle Arten von Straftaten die einfache Tatsache gelte, dass sich der Täter beim Begehen der Straftat illegal auf italienischem Hoheitsgebiet aufhielt. Der LIBE-Ausschuss wie auch die Juristischen Dienste der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments seien der Auffassung, dass

[1] Eine Audioaufzeichnung der Zusammenkunft ist unter folgender Internetadresse verfügbar: http://www.radioradicale.it/scheda/262587/incontro-del-comitato-per-le-liberta-civili-la-giustizia-e-gli-affari-interni-del-parlamento-europeo-con-i

2

eine solche Bestimmung diskriminierend sei und den Grundsätzen der Gemeinschaft zur Freizügigkeit der Unionsbürger entgegenstehe.
Unter dem gleichen Aspekt verwies der Vorsitzende Deprez auf den Entwurf eines „gesetzesvertretenden Dekrets“ zur Umsetzung der Richtlinie 2004/38 (Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten), der möglicherweise nicht in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehe.

Dann ergriffen folgende Redner das Wort:

- Luca ROMAGNOLI, der hervorhob, dass Nicht-Staatsbürger in Italien sogar mehr Rechte und Möglichkeiten genössen als die italienischen Staatsbürger, da sie beispielsweise keine Steuern und Verwaltungsgebühren bezahlten. Zur Bestätigung legte er eine Aufstellung vor (siehe Anhang);
- Giusto CATANIA, der auf die Stellungnahme des Juristischen Dienstes des EP zum straferschwerenden Umstand und dessen diskriminierenden Charakter verwies und hervorhob, dass in letzter Zeit Sicherheitsaspekte in Verbindung mit der Anwesenheit von Ausländern in Italien ungerechtfertigt dramatisiert worden seien;
- Els DE GROEN-KOUWENHOVEN, die ihr Erstaunen über die widersprüchlichen Signale äußerte, die das italienische „Sicherheitspaket“ aussende. Während nach Aussage der italienischen Regierung das „Sicherheitspaket“ und vor allem die kürzlichen „Notstandsverordnungen“ im Wesentlichen der vollständigen Integration der Roma dienten, vermittelten der Bericht der Agentur der Grundrechte und andere Quellen, denen zufolge die Maßnahmen vor allem repressiv seien und es auch zu schweren Misshandlungen von Roma-Kindern durch die Carabinieri gekommen sei, ein anderes Bild [1].

Frau De Groen-Kouwenhoven wurde, während sie sprach, durch Proteste mehrere italienischer Mitglieder des nationalen und des Europäischen Parlaments unterbrochen, und der Vorsitzende Deprez forderte sie auf, sich auf rechtliche Fragen zu konzentrieren. Sie betonte daraufhin die Sorge des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission über eine mögliche Diskriminierung europäischer Bürger im Falle von Ausweisungen aus den Nomadenlagern.

Die Vorsitzende BOLDI bezeichnete die Ausführungen von Frau DE GROEN als völlig unbegründet, und der Vorsitzende PESCANTE wies die Anschuldigungen als schlechtes Beispiel für die im Land von Frau De Groen-Kouwenhoven herrschende Einstellung zurück.

Der stellvertretende Vorsitzende ZACCARIA schaltete sich unverzüglich ein und machte die Anwesenden darauf aufmerksam, dass Frau DE GROEN niemanden beschuldigt, sondern lediglich externe Quellen zitiert habe.
Er forderte die Anwesenden auf, den besonderen Charakter des italienischen Rechtsrahmens zu den Zivilschutzmaßnahmen der „Notstandsverordnungen“ vom Mai 2008 zu beachten, in denen festgelegt sei, die Fingerabdrücke von Nichtsesshaften zu nehmen, und die begründet seien. Derartige außerordentliche Maßnahmen, auch wenn sie verwaltungstechnischer Art seien, könnten die normalen Rechtsvorschriften vorübergehend außer Kraft setzen. Nach den Worten des stellvertretenden Vorsitzenden ZACCARIA wurden diese „Verordnungen“

[1] Hierzu ist derzeit eine gerichtliche Untersuchung anhängig.

zumindest in der ersten Zeit ihres Bestehens uneinheitlich umgesetzt und riefen im In- und Ausland ernste Bedenken hervor.
Erst in einer zweiten Phase sei die Rechtslage mit der Annahme von „Leitlinien“ des Innenministeriums zu Auslegungsfragen geklärt worden, die zuvor von der nationalen Datenschutzbehörde genehmigt worden seien („Garante“).

Senator SANTINI ergriff sodann das Wort und erinnerte daran, dass er in der vorhergehenden Wahlperiode des Europäischen Parlaments dessen Berichterstatter für die Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, gewesen sei. Leider habe man seinerzeit nicht die Wanderung von hunderttausenden europäischen Bürgern absehen können, zu der es nach der EU-Erweiterung um die neuen EU-Mitgliedstaaten gekommen sei. Deshalb sollte bei der Richtlinie 2004/38 nicht nur die Lage der Roma, sondern auch die anderer Minderheiten Berücksichtigung finden.

Der stellvertretende Vorsitzende VALENTINI erinnerte die Anwesenden daran, dass objektiv bereits unter der vorigen Regierung ein Notstand bestanden habe. Er nahm die Frage zum Gesetz über die „straferschwerenden Umstände“ zur Kenntnis, setzte die Anwesenden jedoch davon in Kenntnis, dass das Gericht von Latina den Fall kürzlich an das italienische Verfassungsgericht verwiesen habe, so dass die Rechtslage bald endgültig geklärt sein werde. Er bestätigte ferner, dass vor dem Gesetz alle Volksgruppen auf dem Hoheitsgebiet Italiens gleich sein sollten.

Frau WEBER äußerte sich ebenfalls zum straferschwerenden Umstand. Sie erklärte, dass im Strafrecht die straferschwerenden Umstände im Allgemeinen mit einer speziellen Verhaltensweise der betreffenden Person und nicht mit deren Status verbunden seien. Aus ihrer Sicht bestehe die Gefahr eines möglichen Auslegungskonflikts zwischen dem Verfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof.

Frau MOHÁCSI stellte mehrere Fragen:
- Auf welcher Grundlage wurde entschieden, eine spezielle gesellschaftliche Gruppe (die Nomaden) besonders ins Auge zu fassen?
- Warum führt Italien die Roma nicht als nationale Minderheit?
- Wurde das gesamte „Sicherheitspaket“ oder nur ein Teil davon an das Verfassungsgericht verwiesen?
- Sind die Mitglieder des nationalen Parlaments der Meinung, dass das „Sicherheitspaket“ mit europäischen Bürgern, Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen korrekt verfährt?

Frau JÁRÓKA wollte wissen, wie viele Roma-Kinder durch die italienischen Behörden ihren Eltern entzogen worden seien. Außerdem brachte sie das Problem der automatischen Ausweisung europäischer Bürger wegen Straftaten zur Sprache, für die nur ein Strafmaß von zwei Jahren gelte.

Senatorin MARINARO wies auf darauf hin, dass es wichtig sei, Minderheiten zu integrieren und den interparlamentarischen Dialog zu verbessern, indem künftige Treffen durch eine konkretere Ausrichtung auf die zu erörternden Themen vorbereitet würden. Abschließend würdigte sie die Unterstützung seitens der Europäischen Kommission.

Frau ANGELILLI meinte, dass diese Art von Zusammenkünften nützlich sei, und begrüßte die Initiative der Regierung, der Europäischen Kommission den Gesetzentwurf vorzulegen. Zu den organisatorischen Fragen solcher Zusammenkünfte bemerkte sie, dass es nach ihrer Auffassung aufschlussreich wäre, die Dokumente (wie etwa die Notstandsverordnungen der Regierung und die Stellungnahme des Roten Kreuzes) zu übersetzen.
Bezug nehmend auf die Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments betonte sie, dass der erschwerende Umstand für Unionsbürger in Frage gestellt, für Drittstaatsangehörige aber als rechtmäßig angesehen werden könnte.
Sie schloss mit einem Verweis auf die kritische Lage der Roma-Kinder, die praktisch verlassen wären.

Herr MARINESCU wies die Feststellung des Vorsitzenden PESCANTE über Sicherheitsprobleme in Verbindung mit dem EU-Beitritt Rumäniens zurück, denn die Rumänen seien eine der aktivsten und am besten integrierten Bevölkerungsgruppen in Italien. Es gebe Probleme, doch dürfe man sie nicht verallgemeinern. Hierzu stellte er zwei Fragen: Was ist das wahre Ziel der „Zählung“? Wenn wirklich ein gesellschaftlicher Notstand besteht, wie wollen die Behörden ihn beheben?

Der Vorsitzende BOLDI betonte, dass es grundlegend notwendig sei, die Identität jedes Einzelnen und ganz besonders von Kindern festzustellen, um eine Ausbeutung durch kriminelle Netzwerke zu verhindern.

Herr GOZI vertrat die Meinung, dass Italien mit strukturpolitischen Problemen kämpfe, die sich kaum mit Notstandsinstrumenten lösen ließen.
Er informierte die LIBE-Delegation, dass die Opposition gegen die Verabschiedung der gesetzesvertretenden Dekrete gestimmt habe, und zwar mit den gleichen Argumenten, wie sie von der LIBE-Delegation und von der Europäischen Kommission insbesondere zum straferschwerenden Umstand vorgetragen worden seien.
Im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie 2004/38 in Italien vertrat er die Meinung, dass die Umkehrung der Beweislast für die europäischen Bürger (die entsprechend einem der Dekrete die rechtmäßige Herkunft ihrer finanziellen Mittel nachweisen müssen) nicht mit der Richtlinie in Einklang stehe. Zudem könne eine fehlende Anmeldung nach einem dreimonatigen Aufenthalt in Italien nicht die Ausweisung eines Unionsbürgers begründen.

Der stellvertretende Vorsitzende VALENTINI antwortete Frau JÁRÓKA und erinnerte daran, dass über jede Ausweisung ein Richter und nicht eine Verwaltungsbehörde zu entscheiden habe. In Beantwortung der Frage von Frau MOHÁCSI erklärte er, dass sich die Maßnahmen Italiens nicht auf eine konkrete Minderheit richteten und dass die Integration im Übrigen eine wechselseitige Angelegenheit sei und von jedermann die aufrichtige Bereitschaft verlange, sich in die italienische Gesellschaft einzufügen.

Die Vorsitzende BOLDI beschloss das Treffen mit den Worten, dass es ergiebig gewesen sei und dass weitere Treffen folgen sollten, vielleicht konkreter und gründlicher vorbereitet im Vorfeld, um die Beziehungen zwischen den Mitgliedern des nationalen und des Europäischen Parlaments zu stärken.

2. Treffen mit Organisationen mit öffentlichem Auftrag und NRO

Der Vorsitzende DEPREZ begrüßte alle Organisationen und NRO und stellte ihnen dann unter anderem Fragen zu
1) ihrer genauen Rolle in Bezug auf die Zählung in den Nomadenlagern,
2) der Art und Weise der Datenerhebung durch die Zählung,
3) ihrer Beurteilung der Lage der Roma in Italien und der Sicherung des Schutzes der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten.

Der UNCHR-Vertreter, Paolo ARTINI, erklärte, dass 20 % der 160 000 Roma in Italien vom Balkan stammten und dass sie nicht ausgewiesen werden könnten, da sie als Asylbewerber anzusehen seien. Er prangert ein zunehmendes Klima des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit in verschiedenen Bereichen der italienischen Gesellschaft und generell eine wachsende Gleichgültigkeit der Öffentlichkeit gegenüber der Lage von Drittstaatsangehörigen an.
Leider verfolgten die italienischen Behörden keine wirkliche Integrationspolitik und verurteilten zudem rassistische Handlungen und gelegentliche Vorkommnisse von Misshandlungen und Gewalt durch Ordnungskräfte nicht so nachdrücklich, wie es notwendig wäre. Er erinnerte an die „Rom-Charta“ des UNCHR und erklärte, für die gegenwärtige Lage sei in erster Linie der mangelnde Wille in der Politik und von Politikern verantwortlich.

Der UNICEF-Vertreter, Herr SALVAN, führte aus, dass die UNICEF eine Kampagne gegen sämtliche Formen von Diskriminierung und für die Rechte von Kindern gestartet und mit Minister MARONI mehrfach zusammengekommen und über die möglichen Auswirkungen des „Sicherheitspakets“ und der „Notstandsverordnungen“ gesprochen habe. Er betonte, dass es notwendig sei, einen echten Dialog mit der Roma-Gemeinschaft aufzubauen und die formelle Anerkennung der Roma als Staatsangehörige im Rahmen des Europarat-Übereinkommens durch Italien zu erreichen. Er betonte vor allem die Notwendigkeit einer wirksamen Integrationspolitik durch Förderung in den Bereichen Schulbesuch, Arbeit, Rechte der Kinder, Gesundheit, Wohnung usw.

Der Vertreter des italienischen Roten Kreuzes (IRK), Herr CAPUANO, erklärte, das IRK arbeite für den Außerordentlichen Kommissar der Regierung als Vermittler und spiele bei der Zählung nur in Rom eine aktive Rolle. Das IRK sei an den Zählungen in Neapel und Mailand nicht beteiligt, das Rote Kreuz sei dort nur zur Gesundheitsbetreuung tätig.
In Rom erstelle das Rote Kreuz „fogli notizie“ (Karten mit Angaben zur Gesundheit, Name, Nachname usw.) von Personen, die freiwillig an der Zählung teilnähmen, und verteile außerdem spezielle Karten, die den kostenlosen Zugang zu Gesundheits- und Bürgerdiensten in Rom ermöglichen.
Im Hinblick auf die Zählung sei das Rote Kreuz in 36 Siedlungen, vor allem ungenehmigten, mit besonderem Schwerpunkt auf schutzbedürftigen Personen tätig. Daten zur aktuellen Lage würden bis Mitte Oktober vom IRK direkt erhoben.
Nach Angaben des Roten Kreuzes bestehe keine Notwendigkeit, Fingerabdrücke zu nehmen. Alle personenbezogenen Daten würden beim Datenschutzbeauftragten des IRK vorgehalten und seien nur unter strengen Bedingungen zugänglich (zum Beispiel für Richter bei strafrechtlichen Ermittlungen).
Eine Fassung mit anonymisierten Daten werde für statistische Zwecke an ein Institut gesandt.
In diesem Sinne interpretiere das IRK seinen Auftrag als einen Weg, 2500 schutzbedürftigen Personen eine Identität zu geben.

Herr CAPUANO beantwortete mehrere Fragen von Frau De Groen, Frau Valean, Frau Weber, Herrn Romagnoli, Herrn Borghezio und Frau Frassoni.

Die Vertreterin von OPERA NOMADI, Frau LUONGO, vermittelte anhand einiger allgemeiner Zahlen einen Überblick über die Roma-Minderheit: Roma gebe es in Italien seit dem 14. Jahrhundert, 60-70 % von ihnen seien jünger als 18 Jahre, und die Lebenserwartung liege im Schnitt zwanzig Jahre unter der der übrigen Bevölkerung. Nur wenige gingen zur Schule, und sehr oft würden verlassene oder misshandelte Kinder ihren Eltern weggenommen und in Heimen untergebracht.

Der Vertreter von AMNESTY INTERNATIONAL verurteilte die Eskalation von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Teilen der italienischen Öffentlichkeit (eine Erscheinung, über die auch einige hochrangige öffentliche Behörden besorgt sind) und das zunehmende Klima der Furcht vor und des Hasses gegen Drittstaatsangehörige. Nach seiner Auffassung würden diese Besorgnis erregenden Entwicklungen in der öffentlichen Meinung von einigen Parteien und von irreführenden Informationen über die Ziele des „Sicherheitspakets“ und der Notstandsverordnungen teilweise angeheizt.

Der CARITAS-Vertreter erklärte, dass sich nach Angaben von Opera Nomadi 200 000 Roma in Italien aufhielten, während der italienische Innenminister von 130 000 Roma spreche, von denen ca. 50 % italienische Staatsbürger seien. Leider datiere die aktuellste Volkszählung in Italien aus dem Jahr 1995. Laut Caritas finde Diskriminierung statt. Das Problem sei jahrelang vernachlässigt worden und entlade sich jetzt; der Caritas-Vertreter sprach auch über die unterschiedlichen Arten von Lagern, von denen einige genehmigt und einige nicht genehmigt seien und einige von der Provinz Rom verwaltet würden.

Der Vertreter von COMUNITA DI ST EGIDIO, Paolo CIANI, erinnerte daran, dass Minister MARONI selbst während einer Anhörung im Parlament am 25. Juni mitgeteilt habe, dass „wir die Präfekten aufgefordert haben, von allen, auch von Minderjährigen, Fingerabdrücke zu nehmen“, und dass diese Mitteilung über die Presse an die Öffentlichkeit gelangt sei. Zudem habe nach einer solchen Erklärung der Außerordentliche Kommissar der Regierung in Neapel begonnen, die Fingerabdrücke von 350 Personen (darunter 50 Minderjährige) zu nehmen. Dies sei dann wegen der Kritik der EU-Behörden (der Europäischen Parlaments und des Kommissars für Menschenrechte des Europarats) gestoppt worden. Herr CIANI räumte deshalb ein, dass die am 23. Juli angenommenen „Leitlinien“ eine korrekte Auslegung der richtigen Anwendung der „Notstandsverordnungen“ gewesen seien. Leider seien diese Leitlinien nicht öffentlich gemacht worden, nicht einmal mittels einer Pressekonferenz, was für die Personen, die sich darauf stützen wollten, zu Unklarheiten und Schwierigkeiten geführt habe.

Herr GRAZIANO, Vertreter von ARCI, wies darauf hin, dass die Roma Europas größte Minderheit seien, weshalb das Problem auch auf der Ebene der Europäischen Union geregelt werden müsse. Zudem wäre seines Erachtens der Minister für Soziales die bessere Wahl gewesen, wenn das Ziel wirklich eine bessere Integration dieser ethnischen Gruppe in die italienische Gesellschaft sei. Außerdem betonte er, dass es besser gelingen könne, Roma zu integrieren, wenn die Vertreter dieser Gemeinschaft in die Integrationsprogramme eingebunden würden, wobei es insbesondere darum gehe, die Ausbeutung von Kindern zu

bekämpfen und jede Form von „Ghettoisierung“ zu beseitigen.

Herr GUARNERI, Vertreter der Vereinigung „Rom e Sinti Insieme“, bestätigte die Feststellungen seiner Vorredner dahingehend, dass es keine wirkliche Einbeziehung der Roma-Gemeinschaft gebe, die sich von jeder Art Dialog ausgeschlossen fühle. Er betonte, dass Roma nicht diskriminiert werden dürften, nicht einmal durch „positive“ Diskriminierung. Außerdem kritisierte er die derzeitige europäische Politik auf diesem Gebiet und die mangelnde Transparenz bei der letztlichen Verwendung der 250 Millionen Euro, die den Mitgliedstaaten von der Europäischen Gemeinschaft zur Verfügung gestellt würden, um sich der dringlichen Frage der Roma auf europäischer Ebene anzunehmen.

Freitag, 19. September 2008

Treffen mit „Garante“, der italienischen Datenschutzbehörde

Der Leiter von „Garante“, Prof. Francesco PIZZETTI[1] (Datenschutzbehörde, DSB), der von Herrn PAISSAN und Herrn CHIARAVALLOTI von derselben Behörde und von Generalsekretär BUTTARELLI begleitet wurde, begrüßte die LIBE-Delegation.
Prof. PIZZETTI informierte die Delegation darüber, dass die DSB sofort nach Veröffentlichung der „Notstandsverordnungen“ die Präfekten in deren Eigenschaft als „Außerordentliche Kommissare“ gebeten habe, Informationen darüber vorzulegen, wie die Zählung durchgeführt werden sollte. Da aus den eingegangen Antworten hervorgegangen sei, dass die Präfekten die „Verordnungen“ auf unterschiedliche Weise umsetzten, habe sich die DSB mit dem Innenministerium in Verbindung gesetzt, um die einheitlichen Umsetzung der „Verordnungen“ sicherzustellen. Daraufhin habe das Innenministerium beschlossen, die „Leitlinien“ herauszugeben, in denen die Standpunkte der italienischen DSB und der EU-Datenschutzbehörden berücksichtigt seien, insbesondere der Ausschluss der Einrichtung spezieller Datenbanken und der Erstellung von Profilen.
In diesem Sinne hätten die italienische DSB und das Innenministerium auch zugestimmt, keine ethnischen und religiösen Daten zu erheben und gesundheitsbezogene Daten nur auf freiwilliger Grundlage zu sammeln, um jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang stellte die DSB fest, dass Fingerabdrücke nur genommen werden sollten, wenn Personen nicht auf andere Weise identifiziert werden könnten, wobei Minderjährige bis sechs Jahre auszunehmen seien (im regulären Gesetz sei vorgesehen, dass Ordnungskräfte beantragen könnten, die Fingerabdrücke von Minderjährigen zu nehmen, und dass in diesem Falle die Staatsanwaltschaft aktiv werde, und in den Leitlinien sei festgelegt, dass Fingerabdrücke von Minderjährigen nicht ohne vorherige Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft genommen werden dürften). Eine weitere Unterscheidung sei zwischen 6-14-jährigen Minderjährigen, 14-18-jährigen Minderjährigen und Erwachsenen zu treffen.

Das Ministerium und die DSB seien weiter in Verbindung geblieben, und als die Leitlinien schließlich an die DSB übermittelt worden seien, habe er gefordert, sie zu veröffentlichen.
Darüber hinaus habe die DSB verlangt, dass die unrechtmäßig erhobenen Daten vernichtet

[1] http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/index.jsp, Piazza di Monte Citorio n. 121 00186 Roma, E-Mail: garante@garanteprivacy.it, Tel.: (+39) 06 69677 1.

werden, dass keine Datenbank eingerichtet werde und dass die entsprechenden Kontrollen durchgeführt werden.
Auf Fragen von MdEP antwortete Professor Pizzetti wie folgt:
- Die DSB wird Vor-Ort-Kontrollen nur auf Antrag von Betroffenen durchführen, um festzustellen, ob die Leitlinien korrekt angewendet werden.
- Bisher ist bei der DSB keine Beschwerde von einer Person mit dem Vorwurf eingegangen, ihre Daten seien missbräuchlich verwendet worden.[1]
- Bisher wurden nur in Neapel, und zwar zu Beginn der Zählung, Fingerabdrücke genommen und Daten zur ethnischen Zugehörigkeit und zur Religion erhoben; die DSB schritt ein, um dies zu stoppen. In Rom wartete der Präfekt die Intervention der DSB ab, ehe er die Zählung begann, und in Mailand wurden nur von vier Personen die Fingerabdrücke genommen, und zwar im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen.

Treffen mit Gianni ALEMANNO, Bürgermeister von Rom

Nach einer herzlichen Begrüßung der LIBE-Delegation legte Bürgermeister ALEMANNO Folgendes dar:
- Die Lage in den Nomadenlagern sei nicht mehr hinnehmbar gewesen, und es seien Notstandsmaßnahmen notwendig geworden.
- Diese Maßnahmen werden unter der Leitung der Außerordentlichen Kommissare sowie unter vollständiger Achtung der Menschenrechte, der Nichtdiskriminierung und der Sicherheit der Beteiligten durchgeführt.
- Viele Personen, die in den Nomadenlagern leben, seien italienische Staatsbürger, andere seien Unionsbürger und Bürger von Drittstaaten in einer Situation, die noch der Überprüfung bedürfe (unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder anderen Fragen).
- Für die Planung derartiger Maßnahmen müsse Hilfe geleistet und die Einbeziehung der Nichtsesshaften angestrebt werden.
- Man müsse zuerst mehr über Nichtsesshafte erfahren (Antwort auf eine Frage des MdEP CATANIA zu der Tatsache, dass Schulprogramme bereits angelaufen seien, aber nichts zum Schulbesuch von Nomadenkindern und zu dringend notwendigen Maßnahmen in Lagern unternommen werde).
- Die von vorhergehenden Stadtverwaltungen eingeleiteten Maßnahmen bleiben bestehen, und man warte auf den Abschluss der Zählung, der für Mitte Oktober anvisiert sei; danach werde der Präfekt, der derzeit auf der Grundlage von der Regierung gebilligter Anordnungen über sämtliche Befugnisse im Hinblick auf die Integration von Nichtsesshaften verfüge, eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen Integration, Wohnungen, Schulbesuch, Arbeit usw. auf den Weg bringen.

[1] *Die MdEP stellt im Allgemeinen Fragen zu folgenden Aspekten: zur Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit der Verordnungen und der Verhängung des Notstands; zu dem, was in der Zeit zwischen dem Erlass der Verordnungen und der Ausgabe der Leitlinien geschah; zum Unterschied zwischen den Daten des IRK und denen der Behörden (Catania); dazu, wie die Daten beim CRI behandelt werden, und ob die DSB kontrollieren wird, ob Daten den Leitlinien entsprechend behandelt werden (Fava); ob die Erhebung von Daten bei Minderjährigen nach dem regulären Recht Italiens oder außerhalb dessen erfolgt (Renate Weber); zu mehr Informationen zu den während der Zählung gesammelten Daten (Mohácsi); zur Abnahme von Fingerabdrücken Minderjähriger ; zu den gesellschaftlichen Gründen der Zählung; zu den Interventionen seitens der DSB (Agnoletto); und anderen Punkten (die Antworten sind, sofern sie erfolgten, in den obigen Darlegungen der DSB enthalten).*

Bürgermeister ALEMANNO führte ferner aus, dass die Verwaltung der erhobenen Daten in den Händen des Präfekten liegen werde. Zur Richtlinie betreffend die Freizügigkeit erklärte er, dass nach italienischem Recht Personen ausgewiesen würden, wenn festgestellt werde, dass sie sich illegal auf italienischem Boden aufhielten.

Treffen mit Herrn MARONI, Minister des Innern,
und Herrn RONCHI, Minister für europäische Angelegenheiten

Minister MARONI begrüßte die LIBE-Delegation und verwies auf das erste Treffen mit dem Vorsitzenden Deprez, bei dem das Thema der „Notstandsverordnungen“ zur Sprache gekommen sei.
Er gab an, dass die Umsetzung der „Notstandsverordnungen“ laufe und insbesondere die „Zählung“ der Personen und des Bedarfs vorangeschritten sei. Ein erster Bericht mit allen wichtigen Informationen sei bereits am 1. August an den Vizepräsidenten der Kommission, Herrn Barrot, gesandt worden.
Danach sei eine positive Antwort von der Kommission eingegangen. Vizepräsident Barrot selbst habe den Inhalt des Berichts und insbesondere die Zusicherung von Minister Maroni zur Kenntnis genommen, dass keine Daten zur ethnischen Herkunft und zur Religion gesammelt würden. Vizepräsident Barrot habe darum gebeten, über die vor Ort erfolgende Anwendung der Leitlinien, die von Minister Maroni an die Präfekten ausgegeben wurden, auf dem Laufenden gehalten zu werden.

Er legte der Delegation aktuelle Daten zur Zählung vor: Gezählt worden seien 1588 Personen in der Lombardei, davon 773 Minderjährige; 1608 Personen in Kampanien, davon 786 Minderjährige und 2679 Personen in Latium, davon 1228 Minderjährige.

Des Weiteren informierte er die Delegation darüber, dass 1525 Kinder die Schule besuchten, was deutlich mache, dass ein Plan zum Schulbesuch mit dem Bildungsministerium, UNICEF und dem Roten Kreuz aufgestellt werden müsse.
Ausgehend vom derzeitigen Zeitplan werde die „Zählung“ in den drei Regionen bis Mitte Oktober abgeschlossen sein, und erst dann werde die zweite Phase der Umsetzung der „Notstandsverordnungen“ anlaufen. In der zweiten Phase müssten die Außerordentlichen Kommissare
- angemessene Standorte für die neuen „regulären“ Lager finden, die die irregulären Lager ersetzen sollen;
- für den Schulbesuch der Kinder sorgen;
- die Integration, soziale und medizinische Betreuung, Ausbildung und Arbeit für die Gemeinschaften fördern.
Vorerst reagierten die Bewohner der Nomadenlager positiv auf die Zählung, mit denen ihnen eine Identität und eine Zukunft gegeben werden solle.

Bei der Beantwortung einer Reihe von Fragen der MdEP zusammen mit Minister Ronchi fügte er hinzu, dass es bei der Intervention auch darum gehe, menschenunwürdige Lager und die schlimmen Bedingungen, unter denen die Nichtsesshaften dort leben, zu beseitigen; man wolle Dörfer errichten, in denen Dienste und Strukturen geboten würden, um ein friedliches Zusammenleben zu gewährleisten (wie beispielsweise in Voghera).

Die Minister äußerten die Hoffnung, dass es – auch aufgrund dieser Besuchsreise - möglich sein werde, vielleicht nicht politische Gegensätze, aber doch zumindest Missverständnisse auszuräumen. Die italienische Regierung ihrerseits habe bereits ihre Bereitschaft gezeigt, eine Lösung zu finden, die mit den EU-Prinzipien in Einklang stehe, auch für die drei geplanten gesetzesvertretenden Dekrete des „Sicherheitspakets".

Konkreter zu diesen Texten unterrichtete Minister MARONI die LIBE-Delegation darüber, dass

- die Europäische Kommission nur gegen das Dekret betreffend die Unionsbürger und die Freizügigkeit Einwände erhoben habe, für die beiden anderen Maßnahmen (zur Familienzusammenführung und zum Asyl) jedoch „grünes Licht" gegeben habe;
- eine zusätzliche Überprüfung in der italienischen Regierung und im italienischen Parlament notwendig sei und er einen überarbeiteten Text an die Kommission und das Europäische Parlament übermitteln werde, um Widersprüche zum EU-Recht zu vermeiden.

In Bezug auf die Maßnahme, die bereits in Kraft ist und mit der in das Strafrecht erschwerende Umstände für Unionsbürger bei unrechtmäßigem Aufenthalt in Italien eingeführt werden, erklärte der Minister, dass für die italienischen Behörden klar sei, dass der „aggravante" nur bei Drittstaatsangehörigen angewendet werden solle. Ihm sei bewusst, dass hier Probleme mit der Einhaltung von Gemeinschaftsrecht bestehen könnten, doch seines Erachtens sollten diese vorzugsweise durch eine „authentische" Auslegung der Rechtsvorschriften und nicht durch eine formelle Änderung der Maßnahme gelöst werden.

Im Hinblick auf die Zählung von Nomadensiedlungen und die vor der Ausgabe der Leitlinien in Neapel gesammelten Daten stellte der Minister fest, dass diese entsprechend den Leitlinien neu verarbeitet würden.

Außerdem setzte er die Delegation davon in Kenntnis, dass seit Erlass des „Amato-Dekrets" 350 Unionsbürger nach einer Einzelfallprüfung auf der Basis eines speziellen Verwaltungsakts ausgewiesen worden seien und dass sich keine Unionsbürger in Auffanglagern für Einwanderer befänden.

Zu den Übergriffen im Lager Ponticelli erklärte Minister MARONI, dass die Untersuchung durch die Justiz noch andauere.

Ferner teilte er mit, dass für die Zählung drei Millionen Euro bereitgestellt worden seien und dass in der zweiten Phase in Zusammenarbeit mit UNICEF Mittel vom Innen- und vom Bildungsministerium und von den Regionen, Provinzen und Gemeinden zur Verfügung gestellt würden.

Er informierte darüber, dass am 9. Oktober ein Treffen italienischer und rumänischer Behörden stattfinden werde und dass am 30. September Minister MARONI in Bukarest mit dem rumänischen Innenminister DAVID zusammenkommen werde.

Zum Abschluss und als Fazit des Treffens fragte der Vorsitzende DEPREZ Minister MARONI, ob er richtig verstanden habe, dass die gesetzlichen Maßnahmen zur Freizügigkeit von Unionsbürgern und zu straferschwerenden Umständen auf der Grundlage der Hinweise

der EU-Organe überarbeitet werden würden, und Minister MARONI bestätigte dies.

Besuch von zwei Roma-Nomadenlagern[1]

Die Delegation besuchte zuerst das Lager Casilino 900, dann das Lager Salone.

Casilino 900, Via Casilina, Vorort im Südosten Roms

Presseberichten zufolge leben 650 Personen im Lager Casilino 900, davon 250 Minderjährige. Das Lager besteht seit über 35 Jahren und ist zu keinem Zeitpunkt genehmigt worden. Auch nach der Beseitigung von über 500 t Material durch den Hygienedienst der Provinz in den vorangegangenen Tagen vermittelte das Lager den Eindruck einer Ansammlung von Baracken in sehr schlechtem Zustand, einer „Favela“ ähnlich. Verschlimmert wird die Lage noch durch das Fehlen von Wasser, Strom und Heizung (abgeschaltet, nachdem bei einer Besichtigung durch Ordnungskräfte festgestellt wurde, dass sie nicht legal waren).
Mehrere Delegationsmitglieder besuchten das Lager und sprachen mit den Bewohnern über die Bedingungen.
Der Vorsitzende Deprez fand die Situation äußerst schockierend, weil die Bedingungen schon seit langem herrschen und es an Mindeststandards für ein normales Leben fehlt.
Nach einer inoffiziellen Auskunft vor Ort hat die Schließung von Casilino 900 und die Umsiedlung der Bewohner in ein „reguläres“ Lager für die italienischen Behörden Priorität.

Salone, Via di Salone 323, Rom

Das Lager Salone wird von der „Comune di Roma“ gemeinsam mit einer sozialen Kooperative verwaltet. Presseangaben zufolge umfasst es 135 Container oder Wohnwagen mit 700 Bewohnern. Ein Schulbus steht zur Verfügung, einige Roma arbeiten außerhalb des Lagers. Auf den ersten Blick sind die Lebensbedingungen deutlich besser und ein Beweis dafür, dass in einer provisorischen Siedlung ein menschenwürdigeres Leben möglich ist.
Deshalb war gerade in diesem Fall schwer zu verstehen, wie Menschen, die seit Jahren dort leben, immer noch als „Nomaden“ (Nichtsesshafte) betrachtet werden können.

Pressekonferenz – Ort: Hotel „Ambasciatori“[2]

Die Pressekonferenz kann unter folgender Internetadresse gehört werden: http://www.radioradicale.it/scheda/262633

[1] Lager abgestimmt mit der Fraktion am 10.9.2008.
[2] Ambasciatori Palace Hotel**,** Via Vittorio Veneto, 62 - 00187 Rom, Tel. : (+39) 06 47 493.

FAZIT

Nach Ansicht des Berichterstatters war der Besuch der LIBE-Delegation kurz, aber nützlich.

1. Es war möglich, die sozialen Spannungen und das Klima, die gegenwärtig in Italien in Bezug auf die Situation der Nichtsesshaften herrschen, wahrzunehmen. Unbehagen breitet sich aus, und unter Italienern und Ausländern scheint im täglichen Leben ein Gefühl der Unsicherheit zuzunehmen. Fremdenfeindliche und rassistische Handlungen nehmen zu, bisweilen verbunden mit bisher nicht gekannter Gewalt. Der „soziale Alarm", der als Rechtfertigung für das „Sicherheitspaket" und die „Notstandsverordnungen" angeführt wird, ist noch präsent, und die Überreaktion in den Medien und in der politischen Diskussion scheint die bestehenden Spannungen in der italienischen Gesellschaft eher anzuheizen als abzuschwächen.

2. Es war möglich, die rechtliche Komplexität der Maßnahmen, die die italienischen Behörden im Rahmen des so genannten „Sicherheitspakets" ergriffen haben, zu prüfen und teilweise zu verstehen. Das Paket beinhaltet ein gesetzesvertretendes Dekret, das in ein Gesetz umgewandelt wurde, drei gesetzesvertretende Dekrete, einen regulären Gesetzentwurf und vier Regierungsverordnungen, die auf der Basis der Zivilschutzregelung erlassen wurden. Ein solch komplexes Rechtskonstrukt war (und bleibt) schwierig zu verstehen. Es wurde der Öffentlichkeit und den Medien offenbar vereinfacht und nicht korrekt vermittelt, wodurch einige Grauzonen entstanden, die weitere Eingriffe erforderlich machten, wie etwa die Annahme (nach dem Auskunftsersuchen der Europäischen Kommission und der Annahme der Entschließung des Europäischen Parlaments) von „Leitlinien" des Ministeriums, die die „Verordnungen" der Regierung ergänzen.

3) Abgesehen von einer eindeutig missverstandenen (vermutlich aufgrund von Übersetzungsproblemen) Äußerung eines Mitglieds der LIBE-Delegation war die Zusammenkunft mit Mitgliedern des italienischen Parlaments sehr aufschlussreich, da geklärt werden konnte, welche Probleme sich bei der Umsetzung der EU-Bestimmungen (wie der Richtlinie betreffend die Freizügigkeit der Unionsbürger) ergeben können. Am Ende des Treffens wurde der Wunsch geäußert, weitere Zusammenkünfte durchzuführen, die thematisch konkreter ausgerichtet und gründlicher vorbereitet sind.

4) Es war möglich, Meinungen, Anmerkungen und Kritik von den Vertretern von Organisationen (wie dem Roten Kreuz und dem UNHCR) und von NRO anzuhören, denen zufolge die Lage der Nichtsesshaften von den Behörden lange Zeit unterschätzt wurde und die Situation sehr schwierig ist.

5) Es war möglich, Klarstellungen und Zusicherungen von Regierungsvertretern insbesondere zu folgenden Punkten zu erhalten:
- zu den „straferschwerenden Umständen", die derzeit in Kraft sind: Sie werden für Unionsbürger nicht zur Anwendung kommen, und das Gesetz wird diesbezüglich entsprechend geändert (oder rechtlich ausgelegt); es obliegt der Europäischen Kommission, die Entwicklungen zu überwachen;
- zum gesetzesvertretenden Dekret zur Änderung der italienischen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2004/38: Es wird zurückgezogen, und ein neuer Gesetzentwurf wird angenommen, der den Vorschlägen der Europäischen Kommission Rechnung trägt und

die Nichtanmeldung nach drei Monaten Aufenthalt nicht unter Strafe stellt; hierzu ist anzumerken, dass die Regierung den Entwurf des gesetzesvertretenden Dekrets wie zugesagt zurückgezogen hat;
- zur „Zählung“ in den Nomadenlagern, mit der die gesellschaftliche Integration der betreffenden Bevölkerungsgruppe, insbesondere der Minderjährigen, verbessert werden soll;
- zur Datenbank: Sie wurde und wird nicht eingerichtet, und die während der Maßnahmen erhobenen Daten werden wie alle anderen vergleichbaren Daten behandelt; bei Minderjährigen unter 14 Jahren wird ohne Genehmigung der Justizbehörde keine Identifizierung durchgeführt und werden keine Fingerabdrücke genommen; hier wird es Sache der nationalen Datenschutzbehörde sein, die entsprechenden Kontrollen vorzunehmen.

Nach Beendigung der ersten Phase der „Zählung“ (Mitte Oktober), wenn die Präfekten („Commissari“) die Umsiedlungspläne für die regulären und irregulären Lager angenommen haben und die Programme festgelegt sind, mit denen die Angehörigen der betroffenen Bevölkerungsgruppe (vor allem die Kinder) unterstützt und eingegliedert werden sollen, wird man nach Aussage des Ministers einen besseren Überblick haben.

6) Es war möglich, die Zusage der örtlichen Behörden zu erhalten, dass sie sich um eine angemessene Lösung für die Nomadenlager bemühen werden, insbesondere für das an eine Favela erinnernde 35 Jahre alte irreguläre Nomadenlager Casilino 900, das sich in nur 10 km Entfernung vom Stadtzentrum der italienischen Hauptstadt befindet.

Wichtigste Ereignisse vor dem Besuch der LIBE-Delegation

2007

31. Oktober. In Rom wird eine Italienerin, Giovanna Reggiani, vergewaltigt und ermordet. Hauptverdächtiger ist ein rumänischer Staatsbürger (der später verurteilt wird). Nach diesem brutalen Verbrechen wird in der Öffentlichkeit der Ruf nach Sicherheitsmaßnahmen laut. Mehrere Personen nicht italienischer Herkunft werden ausgewiesen.

17. August. In Tor di Valle, einem Vorort von Rome, wird ein italienischer Fahrradfahrer während der Fahrt angegriffen. Er verstirbt einige Monate später an den Folgen des Angriffs. Zwei Rumänen werden für den Angriff verurteilt.

2008:

10. Mai. In Ponticelli, einem Vorort von Neapel, wird eine 16-jährige Romni der versuchten Entführung eines sechs Monate alten Babys beschuldigt. In den darauffolgenden Tagen (12. und 14. Mai) werden mehrere Roma tätlich angegriffen. Unbekannte setzen eine Reihe von Roma-Baracken in Brand. Am 15. Mai werden alle Roma gezwungen, die Siedlungen in Ponticelli zu verlassen und in Lager (und Schulen) in anderen Stadtteilen umzuziehen. Gerüchten zufolge wurde diese brutale Reaktion von der örtlichen Mafia (Camorra) angeregt[1]. Außerdem wurde darauf verwiesen, dass das Gebiet, in dem sich die Lager befanden, auf jeden Fall bis spätestens 4. August hätte geräumt werden müssen, um ein vom Stadtrat gebilligtes Stadterneuerungsprogramm (PRU) umsetzen zu können. Der Staatssekretär für Inneres verurteilte in seiner Ansprache vor dem Parlament am 29. Mai 2008 ohne jede Einschränkung die Gewalt und Intoleranz gegenüber Roma und bekräftigte den Willen der Regierung zu entschlossenem Handeln, um die Ursachen, die derartigen Manifestationen der Intoleranz zugrunde liegen, aus dem Weg zu räumen. Von der Agentur für Grundrechte wurde ein „Fallbericht“ zu diesen Ereignissen verfasst (und am 4. August veröffentlicht).

21. Mai. Unter Berufung auf Artikel 5 des Zivilschutzgesetzes rief der Ministerratspräsident Italiens in den Regionen Kampanien, Latium und Lombardei den Notstand aus. Begründet wurde diese Entscheidung damit, dass die Existenz illegaler Nomadensiedlungen einen sozialen Notstand darstelle und die innere öffentliche Ordnung gefährden könne. Der Notstand wurde durch Dekret für einen Zeitraum bis zum 31. Mai 2009 erklärt. Dieses Dekret wiederum wird durch drei weitere „Notstandsverordnungen“[2] ergänzt, die am 30. Mai

[1] Fallbericht der Agentur für Grundrechte (FRA) über „Gewaltttätige Angriffe gegen Roma im Stadtteil Ponticelli von Neapel, Italien“, S. 6; De Arcangelis: „Napoli, ancora roghi contro i Rom, la Comorra dietro gli assalti“ in La Repubblica vom 15.5.2008, S. 11.

[2] „Notstandsverordnungen“ („Ordinanze“) sind befristete außerordentliche Verwaltungsmaßnahmen, die von Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unter Berufung auf ein Gesetz (wie beispielsweise das Zivilschutzgesetz) erlassen werden können, um Krisen oder Bedrohungen zu begegnen. In Notstandsverordnungen müssen die Gesetze, von denen eine Abweichung zeitlich befristet möglich ist, genannt werden, sie müssen jedoch in jedem Fall die Grundsätze der Rechtsordnung und internationale Abkommen sowie die Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft einhalten. Die Bedingungen, unter denen solche Sonderbefugnisse zur Anwendung kommen können, sind in mehreren Urteilen des italienischen Verfassungsgerichts niederglegt worden (das jüngste dieser Urteile ist das Urteil Nr. 277 vom 16. Juli 2008, dem die Urteile Nr. 284/2006, Nr. 127/1995, Nr. 418/1992, Nr. 201/1987, Nr. 4/ 1977, Nr. 26/1961 und Nr. 8/1956

angenommen wurden („Notstandsverordnungen“ 3676, 3677 und 3678) und die „Zählung“ der Personen (Minderjährige eingeschlossen) vorsehen, die in den legalen und illegalen Nomadensiedlungen in Neapel, Rom und Mailand leben. Die örtlichen Präfekten sind in ihrer Eigenschaft als „Außerordentliche Regierungskommissare“ mit der Umsetzung der „Notstandsverordnungen“[1] betraut.

23. Mai. Die italienische Regierung verabschiedet weitere rechtliche Maßnahmen im Rahmen des italienischen „Sicherheitspakets“.

1. Die erste ist das Gesetzesvertretende Dekret[2] Nr. 92 vom 23. Mai 2008 (durch Gesetz Nr. 125 vom 24. Juli 2008 in ein Gesetz umgewandelt) mit dem Titel „Dringende Maßnahmen auf dem Sachgebiet der öffentlichen Sicherheit “, in dem insbesondere folgende Regelungen enthalten sind:
a) Auf gerichtliche Anordnung werden Ausländer abgeschoben und Unionsbürger aus dem Hoheitsgebiet verbracht, wenn sie zu einer Gefängnisstrafe von mehr als zwei Jahren verurteilt worden sind.
b) Der illegale Aufenthaltsstatus von Ausländern, die ein Verbrechen oder eine Straftat begehen, wird als strafverschärfender Umstand in das entsprechende Verzeichnis der Strafprozessordnung aufgenommen.
c) Die Vermietung von Wohnraum an illegale Migranten ist strafbar und wird mit Gefängnisstrafe zwischen sechs Monaten und drei Jahren geahndet.

---

vorangingen).

[1] In den „Notstandverordnungen“ ist vor allem Folgendes vorgesehen: „… 2. Der zuständige Sonderkommissar ergreift, ggf. in Abweichung von den geltenden Rechtsvorschriften im Bereich Umwelt, Planung des ländlichen Raums, Gesundheit und Sicherheit, Regionalplanung, Polizei, Straßeninfrastruktur und Straßenverkehr, und unbeschadet seiner Verpflichtung, die gebotenen Umwelt- und Gesundheitsschutzmaßnahmen zu treffen, folgende Schritte:
a) Erarbeitung von Aktionsplänen zur Bewältigung des Notstands;
b) Überwachung der genehmigten Lager, in denen Nichtsesshafte leben, und Ermittlung illegaler Siedlungen;
c) Identifizierung und Zählung der Personen, einschließlich Minderjähriger, und Familien, die in den unter Buchstabe b) genannten Orten leben, durch Aufnahme der Personalien;
d) Mit Unterstützung der Polizei Einleitung der erforderlichen Maßnahmen gegen in Buchstabe c) genannte Personen, gegen die verwaltungsrechtliche oder richterliche Abschiebungs- oder Ausweisungsmaßnahmen eingeleitet wurden bzw. werden können;
e) Ermittlung anderer Gebiete für genehmigte Lager, wenn mit den bestehenden Plänen der Bedarf an Wohnraum nicht gedeckt werden kann;
f) Einleitung von Maßnahmen zur Räumung und Wiederinstandsetzung der Flächen, auf denen sich illegale Lager befinden;
g) Umsetzung vorübergehender Maßnahmen zur Wiederherstellung eines Mindestmaßes an Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen;
h) Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration und Eingliederung der in genehmigte Lager verbrachten Personen unter besonderer Bezugnahme auf Fördermaßnahmen und integrierte Projekte für Minderjährige sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von illegalem Handel, Betteln und Prostitution;
i) Überwachung und Förderung von Initiativen in den genehmigten Lagern zur Unterstützung von Beschulung und Berufsausbildung sowie Beteiligung an Wohnungsbau- oder -sanierungsprojekten;
l) Ergreifen sämtlicher sinnvoller und erforderlicher Maßnahmen zur Bewältigung des Notstands.

[2] Nach Artikel 96 der italienischen Verfassung ist ein Gesetzesdekret ein „provisorisches“, aber unmittelbar vollstreckbares Gesetz, das von der Regierung in Fällen außergewöhnlicher Notwendigkeit und Dringlichkeit erlassen wird. Das Parlament muss das Gesetzesdekret innerhalb von 60 Tagen nach seiner Annahme (falls nötig mit Änderungen) in ein Gesetz umwandeln. Im vorliegenden Fall wurde das Dekret durch Gesetz Nr. 125, das am 24. Juli veröffentlicht wurde, in ein Gesetz umgewandelt.

d) Unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung sind die Bürgermeister unter anderem befugt, in begründeten Fällen Sofortmaßnahmen zu ergreifen, um ernste Bedrohungen für die Sicherheit der Öffentlichkeit und der Stadt abzuwenden und auszuräumen. Der Begriff der „ernsten Bedrohungen für die Sicherheit der Öffentlichkeit und der Stadt“ wird im Dekret des Innenministers vom 5. Mai 2008 näher erläutert.

2. Die zweite besteht aus **zwei Gesetzesentwürfen** (am 03. Juni 2008 im Parlament eingereicht).
Der erste Gesetzesentwurf (derzeit noch in Bearbeitung als Akt Nr. 733 des Senats, sodass der Wortlaut bis jetzt provisorisch ist) enthält beispielsweise die folgenden Bestimmungen im Zusammenhang mit Ausländern:
a) Illegale Einwanderung ist strafbar und wird mit Gefängnisstrafe zwischen sechs Monaten und vier Jahren geahndet. In derartigen Fällen sollten die Gerichte nach schnellstmöglichen Verfahren auch die Ausweisung der Ausländer anordnen.
b) Ausländer können zum Zwecke des Identitätsnachweises 60 Tage lang in „Identifizierungs- und Ausweisungszentren“ interniert werden. Wenn eine Identifizierung innerhalb von 60 Tagen nicht möglich ist, kann ein Richter auf Antrag des Polizeichefs die Verlängerung des Gewahrsams um weitere 60 Tage verfügen. Die maximale Internierungsdauer wurde auf 18 Monate erhöht (anstatt der bisher geltenden 60 Tage).
c) Der Polizeichef kann schon vor Ablauf der Frist von 60 Tagen die Ausweisung eines Ausländers vornehmen und muss hierüber auch unverzüglich das zuständige Gericht unterrichten.
d) Der Erwerb der italienischen Staatsbürgerschaft durch Heirat wäre nach zweijährigem Aufenthalt in Italien möglich.
Der zweite Gesetzesentwurf behandelt die Ratifizierung des Prümer Vertrags, der sich nicht unmittelbar auf Drittstaatsangehörige bezieht.

Das dritte Maßnahmenbündel des „Sicherheitspakets“ wurde den parlamentarischen Ausschüssen in Form von Entwürfen für drei gesetzesvertretende Dekrete[1] **eingereicht,** mit denen die Regierung die geltenden Rechtsvorschriften zur Umsetzung der drei EG-Richtlinien ändert. Bei den Richtlinien handelt es sich um:
a) Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. In dem gesetzesvertretenden Dekret ist festgelegt, dass Unionsbürger:
- die sich mehr als drei Monate in Italien aufhalten möchten, nachweisen müssen, dass sie über ausreichende legal erworbene Mittel für den eigenen Unterhalt und den Unterhalt ihrer Familien verfügen. Ferner müssen sie eine Krankenversicherung besitzen oder sich freiwillig beim Nationalen Gesundheitsdienst versichern lassen.
- aus Gründen der „öffentlichen Sicherheit“ aus dem Hoheitsgebiet verbracht werden können, wenn sie es unter anderem versäumt haben, sich innerhalb von zehn Tagen nach Ablauf der Dreimonatsfrist bei den zuständigen Behörden anzumelden oder wenn sie als eine konkrete, reale und ernste Bedrohung grundlegender Menschenrechte, der „öffentlichen Ordnung“ oder der öffentlichen Moral angesehen werden. Ihre Ausweisung gilt als dringend, wenn ihr Aufenthalt mit einem „zivilisierten und sicheren Zusammenleben“ unvereinbar scheint, was

[1] Ein gesetzesvertretendes Dekret ist nach der italienischen Verfassung ein von der Regierung im Auftrag des Parlaments und im Einklang mit den von diesem festgelegten Grundsätzen und Einschränkungen angenommenes Gesetz. Vor der endgültigen Annahme muss die Regierung die zuständigen Ausschüsse des Parlaments anhören.

sich darin zeigen kann, dass es an einer Wohnung mangelt, die den Anforderungen der Stadtplanung und der Gesundheitsfürsorge entspricht.
b) Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (von Drittstaatsangehörigen (Nicht-EU-Bürgern)). Diesem gesetzesvertretenden Dekret zufolge können gegebenenfalls DNA-Tests auf Kosten der Antragsteller erforderlich werden, wenn die Voraussetzungen für eine Familienzusammenführung durch Dokumente, die von den Behörden des Herkunftsstaates der Antragsteller ausgestellt wurden, nicht zweifelsfrei belegt werden können oder wenn Zweifel an der Echtheit der vorgelegten Dokumente bestehen.
c) Richtlinie 2005/85/EG über Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Insbesondere werden Asylbewerber, die wegen illegaler Einreise oder illegalen Aufenthalts in Italien bereits vor Antragstellung eine Rückführungsanordnung oder einen Ablehnungsbescheid erhalten haben, nicht länger in offenen Aufnahmezentren sondern in „Identifizierungs- und Ausweisungszentren“ untergebracht.

Die italienische Regierung begleitete diese Maßnahmen durch
- einen verstärkten Dialog mit den europäischen Herkunftsländern der Roma (vor allem mit dem Ministerpräsidenten und dem Innenminister Rumäniens)
- eine erneute Verpflichtung zur Wiederbelebung der bilateralen Sicherheitsabkommen mit nicht europäischen Staaten, wie dem Abkommen mit Libyen über „Zusammenarbeit im Kampf gegen Terrorismus, organisierte Kriminalität, Drogenhandel und illegale Einwanderung“ (unterzeichnet im Dezember 2000 und in Kraft seit Dezember 2002).

19. und 20. Juni. Besuch des Europäischen Kommissars für Menschenrechte, Thomas Hammarberg, in Italien. In seinem am 28. Juli 2008 veröffentlichten Bericht[1] heißt es, der Kommissar des Europarats sei „…besorgt über die jüngste Annahme des „Sicherheitspakets“, das sich insbesondere gegen Roma-Einwanderer aus EU-Mitgliedstaaten richtet, und über die Ausrufung des Notstands in bestimmten Regionen und die sich hieraus ergebende Erweiterung der Befugnisse der dortigen Präfekten. Die häufige Annahme von Notstandsgesetzen und anderen Maßnahmen durch einen Mitgliedsstaat des Europarats ist ein Anhaltspunkt für gravierende Schwächen im staatlichen System, das allem Anschein nach nicht in der Lage ist, sozialen Problemen, die nicht neu sind, mit üblichen Rechtsvorschriften oder anderen Maßnahmen wirksam zu begegnen…“
„...erklärt, dass trotz einer verbreiteten entgegengesetzten staatlichen Tendenz im internationalen Recht klar der Grundsatz begründet ist, dass Ausländer, deren einziges Vergehen die Verletzung des Einwanderungsrechts ist, von Transit- oder Aufnahmeländern nicht als Straftäter oder potenzielle Straftäter behandelt werden sollten. Wie in Artikel 17 Absatz 3 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien von 1990 festgelegt, sind Wanderarbeitnehmer, die wegen Verstoßes gegen ausländerrechtliche Vorschriften in Haft gehalten werden, soweit möglich, von Verurteilten oder Untersuchungsgefangenen getrennt unterzubringen. Obwohl Italien kein Vertragsstaat dieses Übereinkommens ist, sieht der Kommissar diesen Text als Referenztext für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und die Notwendigkeit, ihre Kriminalisierung zu vermeiden, an. Er stellt mit Bedauern fest, dass die Regierung in diesem Punkt anderer Auffassung ist.“

[1] Vgl.: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679 (EN)

„...obwohl es zwischen den beiden Ländern kein Rückübernahmeabkommen zu geben scheint, hat Italien eine große Anzahl illegaler Wanderarbeitnehmer zwangsweise nach Libyen zurückgeführt. Angaben italienischer Behörden zufolge waren diese Rückführungen der Grund dafür, dass Italien bei der anschließenden Rückführung der Abgeschobenen aus Libyen in ihre Herkunftsländer die Planung und Überwachung übernahm.“[34]

25. Juni. Minister Maroni stellt im Ausschuss für konstitutionelle Fragen des italienischen Senats das „Sicherheitspaket“ vor und erläutert die Strategie der Regierung:
- Erleichterung der Ausweisung illegaler Migranten durch Einstufung der illegalen Einreise als Straftat;
- Erleichterung der Ausweisung von Bürgern anderer EU-Mitgliedstaaten, wenn sie sich nach drei Monaten Aufenthalt nicht anmelden, nicht nachweisen, dass sie über rechtmäßig erworbene finanzielle Mittel verfügen und wenn sie in Häusern wohnen, die nicht voll den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.
Am darauffolgenden Tag berichtete die Presse über den Beginn der Zählung in Neapel.

2. und 3. Juli. Der Ständige Vertreter Italiens teilt der Kommission (Vizepräsident Barrot) den Wortlaut der italienischen „Notstandsverordnungen“ mit.
Vizepräsident Barrot bittet Minister Maroni um weitere Auskünfte, vor allem zum Anwendungsbereich der vorgesehenen Maßnahmen, zur Rechtsgrundlage, den Zielen und dem Verfahren der „Zählung“. Die Kommission bittet ferner um weitere Angaben zu anderen Aspekten des „Sicherheitspakets“, insbesondere im Zusammenhang mit Zuständigkeiten der Kommission bzw. der EU.

7. Juli. Am Rande der informellen JI-Ratstagung findet ein Treffen zwischen Minister Maroni, Vizepräsident Barrot und dem Ausschussvorsitzenden Deprez statt.
Minister Maroni unterrichtet vorab über die Situation der Nomadensiedlungen in Italien (700-1000) und teilt mit, dass die „Zählung“ lediglich dazu diene, für die betroffenen Personen soziale Unterstützung bereitzustellen.
Ausschussvorsitzender Deprez äußert gegenüber dem Minister seine Sorge über die missverständliche Abfassung der „Notstandsverordnungen“ und unterrichtet ihn darüber, dass das Europäische Parlament an demselben Tag über eine Entschließung diskutieren werde, in der es seinen starken Bedenken hinsichtlich einer möglichen indirekten Diskriminierung der Roma (von denen die meisten Unionsbürger sind) Ausdruck zu geben. Daher verspreche er, die soeben erhaltenen Erläuterungen unverzüglich an die Fraktionen weiterzugeben und sie darüber in Kenntnis zu setzen, dass er möglicherweise die Einladung von Minister Maroni zu einem Italienbesuch annehmen werde, um sich ein Bild von den Verhältnissen zu machen.

9. Juli. Jonathan Faull (Generaldirektor der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit) übermittelt der Ständigen Vertretung Italiens ein Schreiben, in dem er Italien um die Zusendung eines Berichts über die Umsetzung der Notstandsverordnungen bis Ende Juli 2008 ersucht. Insbesondere möchte er wissen,
- ob die erste Zählung in Neapel (mit Erfassung der Religions- und Volkszugehörigkeit) als ein Einzelfall angesehen werden könne, der nicht wiederholt werde;
- ob die Datenschutzgrundsätze insbesondere bei der Abnahme von Fingerabdrücken beachtet werden und ob Minderjährige unter 14 Jahren nur aufgrund von richterlichen Anordnungen und nur zur Identifizierung erkennungsdienstlich behandelt werden;
- wie sich die Lage im übrigen Hoheitsgebiet des Landes (für das die Ausrufung des

Notstands nicht gilt) darstellt und
- bittet darum, der Europäischen Kommission den Wortlaut der anderen anhängigen Gesetzesentwürfe im Zusammenhang mit dem „Sicherheitspaket“ (drei Legislativ-Dekrete, die sich mit dem Recht von Unionsbürgern, sich frei zu bewegen und ihren Aufenthalt frei zu nehmen, dem Recht von Drittstaatsangehörigen auf Familienzusammenführung beziehungsweise der Behandlung von Flüchtlingen befassen) zu übermitteln.

10. Juli. Das Europäische Parlament nimmt eine Entschließung[1] an und äußert darin ernste Besorgnis über die Anwendung von Sondermaßnahmen, wie beispielsweise den „Notstandsverordnungen“ (die die normalerweise geltenden Rechtsvorschriften außer Kraft setzen), über die Möglichkeit einer indirekten Diskriminierung der Roma-Gemeinschaften (wie sie aus den ersten, in Neapel verteilten Zählungsformularen ersichtlich werde), über die Gefahr des Verstoßes gegen die Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG), die Richtlinie gegen jedwede Form der Diskriminierung (Richtlinie 2000/43/EG) sowie die Richtlinie über das Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit (Richtlinie 2004/38/EG).

17. Juli. Nach Anhörung der Stellungnahme der italienischen Datenschutzbehörde nimmt der Innenminister „Leitlinien“ an, die von den Kommissaren für Neapel, Rom und Mailand zum Schutz personenbezogener Daten vor allem Minderjähriger (wie von der EG gefordert) und zur Vermeidung des Aufbaus spezifischer Datenbanken während der „Zählung“ beachtet werden müssen.

1. August. Minister Maroni übermittelt an Vizepräsident Barrot einen Bericht über die Durchführung der ersten Phase des „Nomadensiedlungen“-Notstandsmaßnahmen sowie den Wortlaut der drei „gesetzesvertretenden Dekrete“ in der nach Prüfung durch die parlamentarischen Ausschüsse (siehe oben) geänderten, aber noch nicht abschließenden Fassung. Die Übermittlung dieser Unterlagen sollte als Zeichen des besonderen guten Willens der nationalen Regierung gegenüber der Europäischen Kommission angesehen werden.

3. und 16. September. Vorbereitende Sitzungen zwischen Vizepräsident Barrot und den Koordinatoren des LIEBE-Ausschusses (und offiziellen Delegationsmitgliedern).

[1] Angenommene Texte:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0361+0+DOC+XML+V0//DE