EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

ONTWERPVERSLAG

over het bezoek van de delegatie van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken aan Italië op 18 en 19 september

(noodsituatie in de nomadenkampen)

RAPPORTEUR: Gérard DEPREZ

(Nota bene: de bijlagen I en II worden in een afzonderlijk document gepubliceerd)

INHOUD

VERSLAG VAN DE DELEGATIE.....3-23

1. De delegatie:

Op 7 juli 2008 hield het Europees Parlement een debat naar aanleiding van een mondelinge vraag over het besluit van de Italiaanse regering om een "telling" te houden van de mensen die in de nomadenkampen in de regio's Latium, Campanië en Lombardije leven, die hoofdzakelijk van Roma-afkomst zijn.
Op 10 juli 2008 nam de plenaire vergadering hierover een resolutie aan en de Conferentie van voorzitters gaf de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken toestemming om een delegatie naar Rome te sturen om daar gesprekken te voeren met de nationale en lokale autoriteiten teneinde een beter beeld te krijgen van de situatie in de nomadenkampen, waartegen de Italiaanse regering kort daarvoor noodmaatregelen had getroffen.

Aan het eind van dit verslag wordt een kort overzicht gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen voorafgaand aan het bezoek van de delegatie.

Bijlage I bevat een selectie van officiële documenten met betrekking tot de noodsituatie in de nomadenkampen. In bijlage II wordt de bijdrage van ngo's beschreven.

Gezien de werklast van de vertaaldiensten aan het eind van de zittingsperiode van het Europees Parlement zal het niet mogelijk zijn om de bijlagen I en II geheel in alle officiële talen te vertalen.

De delegatie bestond uit de volgende leden:
De heer Gérard DEPREZ, voorzitter van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en hoofd van de delegatie, mevrouw Lívia JÁRÓKA (PPE-DE), de heer Claudio FAVA (PSE), mevrouw Viktória MOHÁCSI (ALDE), mevrouw Els DE GROEN-KOUWENHOVEN (De Groenen), mevrouw Roberta ANGELILLI (UEN) en de heer Giusto CATANIA (GUE).

Ook de volgende leden namen deel aan alle of een deel van de werkzaamheden van de delegatie:
De heer Alfredo ANTONIOZZI (PPE-DE), de heer Mario BORGHEZIO (UEN), de heer Armando VENETO (PPE-DE), de heer Fabio CIANI (ADLE), de heer Roberto FIORE (NI), mevrouw Monica FRASSONI (De Groenen), mevrouw Elisabetta GARDINI (PPE-DE), de heer Marian-Jean MARINESCU (PPE-DE), mevrouw Maria Grazie PAGANO (PSE), de heer Luca ROMAGNOLI (NI), de heer Sebastiano SANZARELLO (PPE-DE), mevrouw Adina-Ioana VALEAN (ADLE), mevrouw Renate WEBER (ADLE), de heer Stefano ZAPPALÀ (PPE-DE).

2. Het bezoek

Het bezoek vond plaats van 18 tot 20 september 2008. In deze periode had de delegatie bijeenkomsten met leden van beide Italiaanse Kamers, de Italiaanse minister van Binnenlandse Zaken, de burgemeester van Rome, de Italiaanse gegevensbeschermingsautoriteit en een aantal ngo's.

Rekening houdend met de resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 2008 richtte de delegatie zich voornamelijk op de volgende onderwerpen (die onder de bevoegdheid van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken vallen):

- het risico van directe of indirecte discriminatie (artikel 13 van het EG-Verdrag) dat kan optreden bij een telling om redenen van openbare veiligheid van bepaalde categorieën mensen, zoals nomaden van Roma-afkomst;
- de bescherming van de mensenrechten en in het bijzonder de rechten van minderheden;
- de uitzetting van EU-burgers op gronden die niet verenigbaar zijn met de Europese wetgeving en in het bijzonder met Richtlijn 2004/38/EG. Dit is ook het onderwerp van een initiatiefverslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken over de situatie in alle EU-lidstaten, waarvoor een vragenlijst is toegestuurd aan alle nationale parlementen;

18 september 2008

1. Bijeenkomst met vertegenwoordigers van het nationale parlement[1]

De eerste bijeenkomst die de delegatie had was met de voorzitters en de vicevoorzitters van de Commissies constitutionele zaken en de Commissies Europese zaken van het nationale parlement:

- Rossana BOLDI, voorzitter van de Commissie Europese zaken van de Senaat (Lega Nord),
- Mario PESCANTE, voorzitter van de Commissie Europese zaken van de Kamer van Afgevaardigden (PDL),
- Domenico BENEDETTI VALENTINI, vicevoorzitter van de Commissie constitutionele zaken van de Senaat (PDL),
- Roberto ZACCARIA, vicevoorzitter van de Commissie constitutionele zaken van de Kamer van Afgevaardigden (PD),

en de volgende vertegenwoordigers van het Italiaanse parlement[2]: Sandro GOZI (afgevaardigde - PD), Maurizio TURCO (afgevaardigde, Radicale Partij - PD), Rita BERNARDINI (afgevaardigde, Radicale Partij - PD), Giacomo SANTINI (senator - PDL), Francesca MARINARO (senator - PD).

De vergadering werd van Italiaanse kant geopend met een welkomsttoespraak waarin de vertegenwoordigers van het nationaal parlement zich nadrukkelijk bereid verklaarden om een dialoog met de delegatie aan te gaan over de volgende punten:

- binnenlandse veiligheid en discriminatie (BOLDI);
- de gevolgen van de uitbreiding met landen als Roemenië (PESCANTE);
- het versterken van de grondrechten (VALENTINI);
- de noodzaak om zo snel mogelijk te controleren of de Italiaanse wetgeving in overeenstemming is met de beginselen van de EU (ZACCARIA), zoals de Italiaanse regering dat recentelijk heeft gedaan met de drie ontwerp-"wetgevingsdecreten" tot uitvoering van de richtlijnen inzake de status van vluchtelingen, gezinshereniging en het vrije verkeer van Europese burgers.

In reactie op deze boodschappen benadrukte voorzitter DEPREZ dat de delegatie ten doel had om de dialoog tussen de Europese en de nationale wetgevers te versterken met volledige eerbiediging van hun onafhankelijkheid.
In dit verband legde hij uit dat de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken vooral bezorgd is over de onlangs door Italië aangenomen wetgeving waarin wordt voorzien in een "verzwarende omstandigheid" voor elk type delict, namelijk het simpele feit dat de dader tijdens het plegen van het delict illegaal op Italiaans grondgebied verbleef. Volgens de delegatie, de Europese Commissie en de juridische dienst van het Europees Parlement is een dergelijke bepaling discriminerend en strijdig met het beginsel van vrij verkeer van EU-burgers.

[1] Een audioregistratie van de bijeenkomst is beschikbaar op het volgende adres: 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]

In datzelfde verband wees voorzitter DEPREZ op het ontwerp-"wetgevingsdecreet" tot uitvoering van Richtlijn 2004/38/EG (betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten), dat wellicht niet in overeenstemming is met de Europese wetgeving.

Vervolgens vroegen de volgende deelnemers het woord:

- de heer Luca ROMAGNOLI benadrukte dat in Italië burgers uit andere landen meer rechten hebben en over meer faciliteiten beschikken dan Italiaanse burgers, omdat ze bijvoorbeeld geen belastingen en heffingen betalen. Ter staving van zijn opmerking overlegde hij de bijgevoegde synopsis;
- de heer Giusto CATANIA verwees naar het advies van de juridische dienst van het Europees Parlement inzake de verzwarende omstandigheid en de discriminerende aard daarvan, en onderstreepte dat de veiligheidsaspecten van de aanwezigheid van buitenlanders in Italië recentelijk tot onverantwoorde proporties waren opgeblazen;
- mevrouw Els DE GROEN-KOUWENHOVEN verklaarde verbaasd te zijn over de tegenstrijdige boodschappen die uit het Italiaanse "veiligheidspakket" spraken. Hoewel het "veiligheidspakket" en de recente "ordinanze d'emergenza" ("noodverordeningen") volgens de Italiaanse regering in essentie waren gericht op de volledige integratie van de Roma, kwam uit het verslag van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en uit andere bronnen een ander beeld naar voren, namelijk dat de genomen maatregelen vooral een repressief karakter hadden; bovendien werd in deze bronnen melding gemaakt van grove mishandeling van Romakinderen door de "Carabinieri"[1].

Mevrouw De Groen-Kouwenhoven werd onderbroken door het protest van verschillende leden van het Italiaanse parlement en Italiaanse leden van het Europees Parlement en voorzitter Deprez verzocht haar zich te beperken tot wetgevingskwesties. Ze herhaalde vervolgens dat het Europees Parlement en de Europese Commissie zich zorgen maakten over de mogelijke discriminatie van Europese burgers bij de ontruiming van nomadenkampen.

Voorzitter BOLDI bestempelde de verklaringen van mevrouw De Groen-Kouwenhoven als volkomen ongegrond en voorzitter PESCANTE noemde deze aantijgingen een slecht voorbeeld van de mentaliteit van het land van mevrouw De Groen-Kouwenhoven.

Vicevoorzitter ZACCARIA intervenieerde door onmiddellijk onder ieders aandacht te brengen dat mevrouw De Groen-Kouwenhoven niemand ergens van beschuldigde, maar slechts had verwezen naar externe bronnen.
Vervolgens verzocht hij de aanwezigen zich te concentreren op het specifieke karakter van het Italiaanse wettelijk kader van de civielebeschermingsmaatregelen (de "noodverordeningen") van mei 2008, waarin het afnemen van vingerafdrukken van nomaden werd verordend en die gegrond waren. Met dit soort uitzonderlijke maatregelen, ook als ze slechts van administratieve aard zijn, kan de toepassing van de gewone wetgeving tijdelijk worden opgeschort. Volgens vicevoorzitter Zaccaria werden deze "verordeningen" althans in de eerste fase van hun bestaan niet consistent uitgevoerd en hadden ze zowel in Italië als daarbuiten tot grote bezorgdheid geleid.
Pas in een tweede fase, met de aanneming door de minister van Binnenlandse Zaken van de interpretatieve "richtsnoeren", die eerder waren goedgekeurd door de nationale

[1] Er loopt momenteel een gerechtelijk onderzoek naar deze aantijging.

gegevensbeschermingsautoriteit ("Garante"), was er duidelijkheid geschapen over de wettelijke situatie.

Senator SANTINI herinnerde eraan dat hij in de vorige zittingsperiode van het Europees Parlement rapporteur voor de richtlijn inzake het vrije verkeer van Europese burgers was geweest. Helaas kon destijds niet worden voorzien dat honderdduizenden Europese burgers zich naar andere EU-landen zouden begeven, zoals was gebeurd na de uitbreiding van de EU met de nieuwe lidstaten. Richtlijn 2004/38/EG moest daarom niet alleen worden betrokken op de situatie van de Roma, maar ook op die van andere minderheden.

Vicevoorzitter VALENTINI wees de aanwezigen erop dat er objectief gezien al onder de vorige regering sprake was van een noodsituatie. Hij nam kennis van de vraag over de wettelijk bepaling inzake de "verzwarende omstandigheid", maar informeerde de aanwezigen dat de rechtbank van Latina deze zaak onlangs aan het Italiaanse Constitutioneel Hof had voorgelegd om hier snel een definitieve uitspraak over te verkrijgen. Hij bevestigde ook dat alle verschillende gemeenschappen op Italiaans grondgebied voor de wet gelijk moesten zijn.

Ook mevrouw WEBER richtte zich op de verzwarende omstandigheid. Ze verklaarde dat het begrip verzwarende omstandigheden in het strafrecht over het algemeen is gekoppeld aan het specifieke gedrag van de betrokken persoon en niet aan zijn of haar status. Verder wees ze op de mogelijkheid dat het Italiaanse Constitutioneel Hof en het Europees Hof van Justitie deze wet verschillend zullen interpreteren.

Mevrouw MOHÁCSI stelde verschillende vragen:
- op welke gronden is besloten om de maatregelen te richten op een specifieke sociale groep (de nomaden),
- waarom heeft Italië de Roma niet de status van nationale minderheid gegeven,
- is het hele "veiligheidspakket" aan het Constitutioneel Hof voorgelegd, of slechts een deel ervan, en
- zijn de nationale parlementariërs van mening dat het "veiligheidspakket" een correcte behandeling van Europese burgers, staatsburgers van derde landen en stateloze personen waarborgt?

Mevrouw JÁRÓKA vroeg hoeveel Romakinderen de Italiaanse autoriteiten hadden weggehaald bij hun ouders en plaatste vraagtekens bij de automatische uitzetting van Europese burgers die zijn veroordeeld voor delicten waarop niet meer dan twee jaar gevangenisstraf staat.

Senator MARINARO wees op het belang van de integratie van minderheden en het verbeteren van de interparlementaire dialoog, waarbij tijdens de voorbereiding van volgende bijeenkomsten de te bespreken kwesties wellicht preciezer zouden kunnen worden afgebakend. Ze sloot af door haar waardering uit te spreken voor de steun van de Europese Commissie.

Mevrouw ANGELILLI verklaarde dat zij dit soort bijeenkomsten vruchtbaar vond en prees het initiatief van de regering om de ontwerpwetgeving voor te leggen aan de Europese Commissie. Met betrekking tot de organisatorische aspecten van dit soort bijeenkomsten achtte ze het nuttig om de documenten (zoals de noodverordeningen van de regering en het

advies van het Rode Kruis) te laten vertalen.
Wat betreft de opvatting van de juridische dienst van het Europees Parlement benadrukte ze dat de invoering van de verzwarende omstandigheid voor EU-burgers kon worden betwist, maar als rechtmatig kon worden beschouwd voor burgers van derde landen.
Tot slot wees ze op de kritieke situatie van Romakinderen, die praktisch aan hun lot worden overgelaten.

De heer MARINESCU sprak zijn afkeuring uit over de opmerking van de heer Pescante over het verband tussen de veiligheidsproblemen en de toetreding van Roemenië tot de EU, gelet op het feit dat de Roemeense gemeenschap een van de meest actieve en geïntegreerde gemeenschappen in Italië is. Er waren weliswaar problemen, maar deze mochten niet worden gegeneraliseerd. In dit verband stelde hij twee vragen: wat is het werkelijke doel van de "telling"? En als er een echte sociale noodsituatie bestaat, hoe denken de autoriteiten deze dan op te lossen?

Voorzitter BOLDI benadrukte de fundamentele noodzaak om de identiteit van iedereen vast te stellen, en met name van kinderen, om uitbuiting door criminele netwerken te voorkomen.

De heer GOZI stelde dat Italië een structureel probleem heeft, dat eigenlijk niet kan worden opgelost met noodmaatregelen.
Hij informeerde de delegatie dat de oppositie tegen de aanneming van de wetgevingsdecreten had gestemd op grond van dezelfde argumenten die de delegatie en de Europese Commissie hadden aangevoerd, met name met betrekking tot de verzwarende omstandigheid.
Met betrekking tot de Italiaanse omzetting van Richtlijn 2004/38/EG verklaarde hij dat de omkering van de bewijslast voor Europese burgers (die volgens een van de decreten bewijs moeten overleggen dat hun financiële middelen op legale wijze zijn verkregen) niet in overeenstemming met de richtlijn is. Bovendien is het niet geregistreerd staan na drie maanden verblijf in Italië geen rechtvaardigingsgrond voor het uitzetten van een EU-burger.

Vicevoorzitter VALENTINI herinnerde eraan, in antwoord op mevrouw Járóka, dat elk besluit over een uitzetting moest worden genomen door een rechter en niet door een bestuursorgaan. In antwoord op mevrouw Mohácsi wees hij erop dat de Italiaanse maatregelen niet zijn gericht op een specifieke minderheidsgroep en dat integratie in elk geval een zaak van tweerichtingsverkeer is, waarbij van iedereen de oprechte wil wordt verlangd om in de Italiaanse samenleving te integreren.

Voorzitter BOLDI sloot de bijeenkomst af met de opmerking dat het een vruchtbare bijeenkomst was geweest en dat er in de toekomst meer van dit soort bijeenkomsten zouden moeten volgen, die misschien beter voorbereid en afgebakend moesten worden, om de betrekkingen tussen de nationale en de Europese parlementariërs te versterken.

2. Bijeenkomst met door het publiek gemandateerde organisaties en ngo's

Voorzitter DEPREZ verwelkomde alle organisaties en stelde een aantal vragen, met name over:
1) hun exacte rol bij de tellingen in de nomadenkampen;
2) de wijze waarop bij de tellingen gegevens worden verzameld,

3) hun beoordeling van de situatie van de Roma in Italië en de manier waarop de mensenrechten en de burgerlijke vrijheden worden gewaarborgd.

De vertegenwoordiger van de Mensenrechtencommissie van de VN (UNCHR), Paolo ARTINI, verklaarde dat 20 % van de 160 000 Roma in Italië afkomstig is van de Balkan, en dat deze mensen niet kunnen worden uitgezet omdat ze moeten worden beschouwd als asielzoekers. Hij hekelde het groeiende klimaat van racisme en xenofobie in verschillende sectoren van de Italiaanse samenleving en meer in het algemeen de toenemende onverschilligheid onder het publiek over de situatie van burgers van derde landen.
Hij verklaarde dat de Italiaanse autoriteiten helaas geen echt integratiebeleid voeren en racistische incidenten en in enkele gevallen mishandeling en geweld door de politie niet zo krachtig veroordelen als ze zouden moeten doen. Hij herinnerde aan het "Handvest van Romarechten" van de UNHCR en stelde dat de hoofdoorzaak van de huidige situatie moest worden gezocht in het gebrek aan politieke wil bij de politiek en politici;

De vertegenwoordiger van Unicef, de heer SALVAN, legde uit dat Unicef een campagne is gestart tegen alle vormen van discriminatie en voor de eerbiediging van de rechten van kinderen en dat hij diverse bijeenkomsten en discussies met minister Maroni had gehad over de mogelijke gevolgen van het "veiligheidspakket" en de "noodverordeningen". Hij benadrukte dat er een echte dialoog met de Romagemeenschap moet worden opgebouwd en dat Italië de Roma officieel moet erkennen als nationale minderheid, op grond van het Verdrag van de Raad van Europa. Hij drong aan op een effectief integratiebeleid in de vorm van bevordering van scholing, werk, de rechten van kinderen, gezondheid, huisvesting, enzovoort.

De vertegenwoordiger van het Italiaanse Rode Kruis, de heer CAPUANO, verklaarde dat het Rode Kruis als intermediair voor de "gemachtigde commissarissen" ("commissari delegati") van de regering werkt en dat het met betrekking tot de telling een actieve rol speelt in Rome. Het Rode Kruis is niet betrokken bij de tellingen in Napels en Milaan en geeft daar alleen ondersteuning op het gebied van gezondheidszorg.
In Rome heeft het Rode Kruis zogeheten "fogli notizie" (kaarten met informatie over gezondheid, naam, achternaam, etcetera) verzameld bij vrijwilligers die deelnamen aan de telling en tevens specifieke kaarten uitgedeeld die toegang geven tot gratis gezondheidszorg en andere diensten in Rome.
Wat betreft de telling was het Rode Kruis actief in 36, merendeels niet-legale nederzettingen, waarbij het zich voornamelijk richtte op kwetsbare personen. Tot medio oktober zou het Rode Kruis rechtstreeks gegevens over de huidige situatie verzamelen.
Volgens het Rode Kruis was het niet nodig om vingerafdrukken te verzamelen en werden alle persoonlijke gegevens beheerd door een gegevensbeschermingsfunctionaris van het Rode Kruis. Deze zijn alleen onder strenge voorwaarden toegankelijk (bijvoorbeeld voor rechters in strafzaken).
Voor statistische doeleinden zal een versie met geanonimiseerde gegevens aan een instituut worden gezonden.
Het Rode Kruis ziet dit als onderdeel van haar missie: op deze manier kan het 2 500 mensen in een kwetsbare situatie een identiteit verlenen.

De heer CAPUANO beantwoordde vervolgens een aantal vragen van mevrouw De Groen, mevrouw Valean, mevrouw Weber, de heer Romagnoli, de heer Borghezio en mevrouw

Frassoni.

De vertegenwoordigster van OPERA NOMADI, mevrouw LUONGO, verstrekte enkele algemene gegevens over de Romaminderheid. Ze herinnerde eraan dat de aanwezigheid van de Romaminderheid in Italië teruggaat tot de veertiende eeuw, dat 60 à 70 % van de Roma jonger is dan 18 jaar en dat de levensverwachting van de Roma ongeveer twintig jaar onder het nationale gemiddelde ligt. Slechts een minderheid van de Roma heeft zijn school afgemaakt en het gebeurt vaak dat kinderen die in de steek zijn gelaten of zijn misbruikt worden weggehaald bij hun ouders en in een tehuis terechtkomen.

De vertegenwoordiger van AMNESTY INTERNATIONAL veroordeelde de escalatie van racisme en xenofobie in sommige sectoren van de publieke opinie in Italië (een verschijnsel dat ook sommige autoriteiten op hoog niveau zorgen baart) en het om zich heen grijpende klimaat van angst voor en haat tegen burgers uit derde landen. Hij was van mening dat deze zorgwekkende trends deels worden gevoed door de openbare standpunten van enkele politieke partijen en de misleidende communicatie over het "veiligheidspakket" en de "noodverordeningen".

De vertegenwoordiger van CARITAS verklaarde dat er volgens Opera Nomadi 200 000 Roma zijn, terwijl de Italiaanse minister van Binnenlandse Zaken over 130 000 Roma spreekt, waarvan ongeveer de helft Italiaans staatsburger is. Helaas dateert de laatste algemene volkstelling alweer van 1995. Volgens Caritas is er sprake van discriminatie. Jarenlang is er niets met deze kwestie gedaan, en nu explodeert de zaak; de vertegenwoordiger van Caritas sprak ook over de verschillende soorten kampen, waarvan er enkele legaal zijn en andere niet, en waarvan er ook enkele door het district Rome worden beheerd.

De vertegenwoordiger van de COMUNITÁ DI ST. EGIDIO, de heer CIANI, herinnerde eraan dat minister Maroni zelf tijdens een hoorzitting in het parlement op 25 juni had gezegd dat "we de prefecten hebben gevraagd om vingerdrukken af te nemen van iedereen, ook van minderjarigen", en dat deze boodschap door de pers was doorgegeven aan het publiek. Na deze verklaring begon de gedelegeerd commissaris van de regering in Napels bovendien de vingerafdrukken van 350 personen (waaronder vijftig minderjarigen) te verzamelen. Deze actie werd vervolgens geblokkeerd naar aanleiding van de kritiek van de Europese autoriteiten (het Europees Parlement en de commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa). De heer Ciani erkende dat de op 23 juli aangenomen "richtsnoeren" een correcte interpretatie gaven van de wijze waarop de "noodverordeningen" hadden moeten worden uitgevoerd. Helaas werden deze richtsnoeren niet publiekelijk bekend gemaakt, zelfs niet door middel van een persconferentie, hetgeen tot verwarring en problemen heeft geleid bij de mensen die er een beroep op wilden doen.

Mevrouw GRAZIANO, vertegenwoordigster van ARCI, merkte op dat de Roma de grootste minderheid in Europa zijn, reden waarom ook op Europees niveau naar oplossingen moet worden gezocht. Ook was zij van mening dat als het werkelijk het doel was om deze gemeenschap in de Italiaanse samenleving te laten integreren, de minister van Welzijn een betere keuze zou zijn geweest. Daarnaast benadrukte ze dat het betrekken van vertegenwoordigers van de Romagemeenschappen bij de integratieprogramma's een betere manier was om de Roma te laten integreren, met name door een eind te maken aan de uitbuiting van kinderen en door elke vorm van "gettovorming" te bestrijden.

De heer GUARNERI, vertegenwoordiger van de vereniging "Roma e Sinti insieme" ("Roma en Sinti samen"), sloot zich aan bij de vorige sprekers met de stelling dat de Romagemeenschap zich niet echt betrokken voelt bij het integratieproces omdat ze wordt uitgesloten van elk vorm van dialoog. Hij wees er met klem op dat de Roma niet mogen worden gediscrimineerd, zelfs niet als het ogenschijnlijk om "positieve" discriminatie gaat. Hij bekritiseerde ook het huidige Europese beleid op dit gebied, evenals het gebrek aan transparantie met betrekking tot de uiteindelijke bestemming van de 250 miljoen euro die door de Europese Gemeenschap aan de lidstaten zijn toegewezen om de noodsituatie met betrekking tot de Roma op Europees niveau aan te pakken.

Vrijdag 19 september 2008

Bijeenkomst met de "Garante" – de Italiaanse gegevensbeschermingsautoriteit.

De voorzitter van de "Garante per la protezione dei dati personali" ofwel "Garante", professor Francesco PIZZETTI[1], de secretaris-generaal, de heer BUTTARELLI, en de heren PAISSAN en CHIARAVALLOTI van dezelfde autoriteit werden door de delegatie verwelkomd.
Professor PIZZETTI deelde de delegatie mee dat zodra de "noodverordeningen" waren aangenomen, de gegevensbeschermingsautoriteit de prefecten had gevraagd om in hun hoedanigheid van "gedelegeerd commissaris" informatie te verstrekken over de wijze waarop de telling zou worden uitgevoerd. Omdat uit de antwoorden van de prefecten bleek dat deze de "verordeningen" op verschillende manieren uitvoerden, had de gegevensbeschermingsautoriteit contact opgenomen met het kabinet van de minister van Binnenlandse Zaken om ervoor te zorgen dat de "verordeningen" consistent zouden worden uitgevoerd. De minister besloot daarop tot de uitvaardiging van de "richtsnoeren", waarin de opvattingen van de Italiaanse gegevensbeschermingsautoriteit en de Europese gegevensbeschermingsautoriteiten in aanmerking werden genomen, met name de eis dat er geen databanken mochten worden opgericht of profielen worden opgesteld.
In datzelfde verband kwamen de Italiaanse gegevensbeschermingsautoriteit en de minister van Binnenlandse Zaken overeen, teneinde discriminatie op grond van nationaliteit te voorkomen, om geen etnische en religieuze gegevens te verzamelen en om gegevens over gezondheid alleen te verzamelen op basis van vrijwilligheid.

Daarbij merkte de gegevensbeschermingsautoriteit op dat er alleen vingerafdrukken mochten worden afgenomen als de persoon in kwestie niet op andere manieren kon worden geïdentificeerd, waarbij onderscheid moest worden gemaakt tussen minderjarigen tot 6 jaar (volgens de wet kunnen wetshandhavingsinstanties vragen om de vingerafdrukken van een minderjarige en onderneemt het openbaar ministerie in dat geval actie, terwijl in de richtsnoeren wordt bepaald dat er zonder voorafgaande toestemming van het openbaar ministerie geen vingerafdrukken mogen worden afgenomen bij een minderjarige), minderjarigen van 6 tot 14 jaar, minderjarigen van 14 tot 18 jaar en volwassenen.

[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

Het ministerie en de gegevensbeschermingsautoriteit bleven contact onderhouden en toen de richtsnoeren uiteindelijk aan de gegevensbeschermingsautoriteit werden toegezonden, verzocht deze de minister om ze openbaar te maken.
Ook verzocht de gegevensbeschermingsautoriteit dat de illegaal verzamelde gegevens zouden worden vernietigd, dat er geen databank zou worden opgericht en dat er adequate controles zouden worden uitgevoerd.
In antwoord op vragen van delegatieleden legde professor Pizzetti uit dat:

- de gegevensbeschermingsautoriteit alleen op verzoek van de betrokken personen inspecties ter plaatse zou uitvoeren om te controleren of de richtsnoeren correct werden toegepast;
- de gegevensbeschermingsautoriteit tot dan toe nog geen klachten had ontvangen van mensen die beweerden dat hun gegevens waren misbruikt;[1]
- alleen in Napels, toen de telling begon, vingerafdrukken en gegevens met betrekking tot etniciteit en religie waren verzameld; de gegevensbeschermingsautoriteit had dat verder geblokkeerd. In Rome had de prefect gewacht op het advies van de gegevensbeschermingsautoriteit alvorens met de telling te beginnen, en in Milaan waren van slechts vier personen vingerafdrukken afgenomen in het kader van strafrechtelijke onderzoeken.

Bijeenkomst met de heer ALEMANNO, burgemeester van Rome

Nadat hij de delegatie hartelijk welkom had geheten, wees burgemeester ALEMANNO erop dat:

- de situatie van de nomadenkampen niet meer te tolereren was en dat noodmaatregelen noodzakelijk waren;
- deze maatregelen zullen worden genomen onder leiding van de gemachtigde commissarissen, waarbij de mensenrechten, het beginsel van non-discriminatie en de veiligheid van de betrokken personen volledig zullen worden beschermd;
- veel personen die in de nomadenkampen leven Italiaanse burgers zijn, terwijl de anderen EU-burgers of burgers van derde landen zijn, en dat hun situatie nog moet worden onderzocht (ongeacht hun etnische achtergrond of andere kenmerken);
- er hulp moet worden gegeven en ervoor moet worden gezorgd dat de nomaden integreren, waardoor dit soort interventies nodig zijn;
- er eerst meer informatie over de nomaden beschikbaar moet komen (in antwoord op een vraag van delegatielid Catania over het feit dat de scholen alweer waren begonnen, maar er geen actie was ondernomen om kinderen uit de nomadenkampen op school te krijgen, en over de dringende noodzaak om maatregelen te treffen in de kampen);

[1] *De vragen van de delegatieleden hadden over het algemeen betrekking op: de evenredigheid en de noodzaak van de "verordeningen" en van de uitroeping van de noodtoestand; de gebeurtenissen in de periode tussen het geven van de "verordeningen" en het uitvaardigen van de richtsnoeren; het verschil tussen de gegevens van het Rode Kruis en die van de autoriteiten (Catania); de manier waarop de gegevens werden behandeld door de recherche en of de gegevensbeschermingsautoriteit zou onderzoeken of dit in overeenstemming met de richtsnoeren gebeurde (Fava); de vraag of het verzamelen van gegevens over minderjarigen volgens Italië overeenkomstig de wet was of dat dit in afwijking van de wet gebeurde (Renate Weber); een verzoek om meer informatie over de gegevens die tijdens de telling werden verzameld (Mohácsi); het afnemen van vingerafdrukken van minderjarigen, de sociale motieven achter de telling, de interventies van de gegevensbeschermingsautoriteit (Agnoletto), enzovoort; de antwoorden, indien beschikbaar, zijn opgenomen in de verklaringen van de gegevensbeschermingsautoriteit hierboven.*

- de maatregelen die door het vorige gemeentebestuur waren ingesteld, waren gehandhaafd in afwachting van de beëindiging van de telling, die medio oktober werd verwacht; daarna zou de prefect, bij wie op grond van de door de regering goedgekeurde verordeningen alle bevoegdheden met betrekking tot de integratie van de nomaden liggen, een reeks maatregelen nemen op het gebied van integratie, huisvesting, scholing, opleiding, werk, enzovoort.

Burgemeester ALEMANNO verklaarde ook dat het aan de prefect was om de verzamelde gegevens te beheren. Met betrekking tot de richtlijn inzake vrij verkeer verklaarde hij dat personen die illegaal op Italiaans grondgebied blijken te verblijven in overeenstemming met de Italiaanse wet zullen worden uitgezet.

Bijeenkomst met de heer MARONI, minister van Binnenlandse Zaken, en met de heer RONCHI, minister van Europese Zaken

Minister MARONI verwelkomde de delegatie en refereerde aan de eerste ontmoeting met voorzitter Deprez, waarbij de kwestie van de "noodverordeningen" aan de orde was gesteld.
Hij verklaarde dat de "noodverordeningen" inmiddels werden uitgevoerd en dat met name de "telling" van de mensen en de inventarisatie van de behoeften voorlagen op schema. Op 1 augustus was al een eerste verslag met alle relevante informatie naar de vicevoorzitter van de Europese Commissie, de heer Barrot, gestuurd.
Hierop was een positief antwoord van de Commissie ontvangen. Vicevoorzitter Barrot had kennis genomen van het verslag en in het bijzonder van de verzekering van minister Maroni dat er geen gegevens werden verzameld op basis van etnische afkomst en religie. Vicevoorzitter Barrot vroeg om op de hoogte te worden gehouden van de toepassing in de praktijk van de richtsnoeren die minister Maroni aan de prefecten had doen toekomen.

Hij verstrekte de delegatie de meest recente gegevens over het aantal getelde personen: 1588 in Lombardije, waarvan 773 minderjarigen; 1608 in Campanië, waarvan 786 minderjarigen; 2679 in Latium, waarvan 1228 minderjarigen;

Ook deelde hij de delegatie mee dat 1525 kinderen naar school gaan, hetgeen aantoont dat het noodzakelijk is om een plan voor de scholing van nomadenkinderen op te zetten, in samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Unicef en het Rode Kruis.
Volgens het op dat moment geldende schema zou de "telling" in de drie regio's medio oktober worden afgerond en zal pas daarna de tweede fase van de uitvoering van de "noodverordeningen" van start gaan. Tijdens de tweede fase zullen de gemachtigde commissarissen het volgende moeten doen:
- geschikte locaties vinden voor de nieuwe, "reguliere" kampen die de "illegale" kampen moeten vervangen;
- ervoor zorgen dat de kinderen naar school gaan;
- de integratie van de gemeenschappen bevorderen en zorgen voor sociale en gezondheidszorg, opleidingen en werk.

Tot dan toe hadden de bewoners van de nomadenkampen positief gereageerd op de telling, die erop gericht was om ze een identiteit en een toekomst te geven.

Samen met minister RONCHI antwoordend op een aantal vragen van delegatieleden, voegde

hij daaraan toe dat het doel van de interventie was om de illegale kampen en de vernederende omstandigheden waarin de nomaden in deze kampen leven, uit te bannen; het doel is om dorpen te creëren waar diensten en structuren aanwezig zijn zodat er vreedzaam naast elkaar kan worden geleefd (zoals in Voghera);
De ministers spraken de hoop uit dat, hoewel de politieke meningsverschillen misschien niet konden worden overbrugd, de misverstanden in ieder geval wel – mede dankzij dit bezoek – uit de wereld kunnen worden geholpen. De Italiaanse regering had in elk geval al zijn bereidheid getoond om naar een oplossing te zoeken die verenigbaar is met de EU-beginselen, ook voor de drie ontwerpwetgevingsdecreten die onderdeel zijn van het "veiligheidspakket".

Met betrekking tot deze specifieke teksten informeerde minister Maroni de delegatie dat
- de Europese Commissie alleen bezwaar had aangetekend tegen het decreet dat betrekking had op het vrije verkeer van EU-burgers, terwijl de Commissie groen licht had gegeven voor de andere twee maatregelen (met betrekking tot gezinshereniging en asiel);
- de Italiaanse regering en het parlement een aanvullend onderzoek zouden uitvoeren en dat hij een herziene tekst aan de Commissie zou toezenden om strijdigheid met de EU-wetgeving te voorkomen.

Wat betreft de maatregel, die al van kracht was, om de genoemde verzwarende omstandigheid met betrekking tot EU-burgers die illegaal in Italië verblijven op te nemen in het strafrecht, zei de minister dat het voor de Italiaanse autoriteiten duidelijk was dat deze "aggravante" (verzwarende omstandigheid) alleen op niet-EU-burgers zou worden toegepast. Hij was zich ervan bewust dat er vragen waren gerezen over de overeenstemming van deze maatregel met de EU-wetgeving, maar hij stelde dat dit probleem het best kon worden opgelost door middel van een "juiste" interpretatie van de wet en niet door een officiële wijziging van de maatregel.

Met betrekking tot de telling in de nomadenkampen en de gegevens die in Napels waren verzameld nog voordat de richtsnoeren waren uitgevaardigd, zei de minister dat deze in overeenstemming met de richtsnoeren opnieuw zouden worden verwerkt.

Hij deelde de delegatie tevens mee dat er sinds de goedkeuring van het "decreet Amato" op grond van een specifieke administratieve regeling en op individuele basis 350 EU-burgers waren uitgezet en dat er zich geen EU-burgers in tijdelijke dententiecentra voor immigranten bevonden.

Met betrekking tot de aanvallen in het kamp in Ponticelli verklaarde minister Maroni dat het gerechtelijk onderzoek daarnaar nog niet was afgerond.

Ook deelde hij mee dat er drie miljoen euro beschikbaar was gesteld voor de telling en dat in de tweede fase middelen beschikbaar zouden worden gesteld door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Onderwijs en door regio's, provincies en gemeenten, in samenwerking met Unicef.

Hij deelde mee dat er op 9 oktober een bijeenkomst zou plaatsvinden tussen de Italiaanse en de Roemeense autoriteiten en dat hijzelf op 30 september in Boekarest een ontmoeting zou hebben met de Roemeense minister van Binnenlandse Zaken.

Tijdens het samenvatten van de bijeenkomst vroeg delegatievoorzitter DEPREZ aan minister

Maroni of hij het goed had begrepen dat de wettelijke maatregelen met betrekking tot het vrije verkeer van EU-burgers en de verzwarende omstandigheid zouden worden herzien aan de hand van de aanwijzingen van de EU-instellingen, wat minister Maroni bevestigde.

Bezoek aan twee Roma-nomadenkampen[1]

De delegatie bracht eerst een bezoek aan het kamp Casilino 900, en vervolgens aan het kamp Salone.

Casilino 900, Via Casilina, in een buitenwijk in het zuidoosten van Rome

Volgens de pers wonen er 650 personen in het kamp Casilino 900, waarvan er 250 minderjarig zijn. Het kamp is meer dan 35 jaar geleden opgezet en heeft nooit een legale status gekregen. Ondanks het feit dat de sanitaire diensten van het district in de dagen ervoor meer dan vijfhonderd ton materiaal uit het kamp hadden weggehaald, waren de omstandigheden in het kamp, dat uit een aantal barakken bestaat, zeer slecht, zoals in een "favela". Het ontbreken van water, elektriciteit en een verwarmingssysteem (dat was afgesloten na een bezoek van de politie, die had vastgesteld dat het illegaal was aangelegd) maakte de situatie nog erger.
Verschillende leden van de delegatie bezochten het kamp en spraken met de bewoners over hun omstandigheden.
Voorzitter Deprez vond de situatie buitengewoon schokkend, vooral vanwege het ontbreken van de voorzieningen die minimaal nodig zijn voor een normaal leven en het feit dat deze situatie al zo lang bestond.
Volgens een informele verklaring ter plaatse was de sluiting van Casilino 900 en het overbrengen van de bewoners naar een "legaal" kamp een prioriteit voor de Italiaanse autoriteiten.

Campo Salone, Via di Salone 323, Rome

Het kamp Salone wordt beheerd door de gemeente Rome, samen met een sociale coöperatie. Volgens de pers bestaat het kamp uit 135 containers en caravans en wonen er zevenhonderd mensen. Er komt een schoolbus langs en enkele Roma werken buiten het kamp. Op het eerste gezicht waren de leefomstandigheden veel beter dan in Casilino 900, waaruit kan worden geconcludeerd dat het kennelijk mogelijk is om een tijdelijk kamp in te richten waar de menselijke waardigheid beter wordt beschermd.
Het is daarom in dit geval moeilijk te begrijpen hoe mensen die daar al jaren wonen nog steeds als "nomaden" kunnen worden beschouwd.

Persconferentie – *Plaats*: *Ambasciatori Hotel*[2]

De persconferentie kan worden beluisterd op: http://www.radioradicale.it/scheda/262633

[1] *Over de keuze van deze beide kampen werd op 10 september 2008 politieke overeenstemming bereikt.*
[2] *Ambasciatori Palace Hotel,* Via Vittorio Veneto, 62 - 00187 Roma, Tel. +39 06 47 493

CONCLUSIES

Het bezoek van de delegatie van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken was volgens uw rapporteur weliswaar kort, maar nuttig.

1. Door het bezoek heeft de delegatie de sociale spanningen en het klimaat dat momenteel in Italië heerst ten aanzien van de situatie van de Roma met eigen ogen kunnen vaststellen. De maatschappelijke onrust groeit snel en zowel Italiaanse als buitenlandse burgers lijken zich in het dagelijks leven steeds onveiliger te voelen. Het aantal gevallen van vreemdelingenhaat en racisme neemt toe, waarbij soms ongekend veel geweld wordt gebruikt. De "sociale onrust" die als rechtvaardiging werd gebruikt voor het aannemen van het "veiligheidspakket" en de "noodverordeningen" bestaat nog steeds en de uitvergrotende rol van de media en het verhitte politieke debat lijken eerder olie op het vuur te gooien dan een kalmerend effect op de huidige spanningen in de Italiaanse samenleving te hebben.

2. Het bezoek heeft de delegatie in staat gesteld om de juridische complexiteit van de verschillende maatregelen die de Italiaanse autoriteiten in het kader van het zogeheten "veiligheidspakket" hebben genomen te onderzoeken en gedeeltelijk te begrijpen. Het pakket omvat een wetsbesluit dat tot wet is verheven, drie wetgevingsdecreten, een gewone ontwerpwet en vier regeringsverordeningen die zijn aangenomen in het kader van het civielebeschermingsmechanisme. Deze complexe juridische constructie was (en is nog steeds) moeilijk te begrijpen. In de communicatie erover naar het algemene publiek lijkt een te simpel en een incorrect beeld te zijn geschapen, waardoor er grijze gebieden zijn ontstaan die weer nieuwe maatregelen nodig hebben gemaakt, zoals het aannemen (na een verzoek om informatie van de Europese Commissie en de aanneming van een resolutie door het Europees Parlement) van de ministeriële "richtsnoeren" ter aanvulling van de "verordeningen" van de regering.

3) Ook al werd de bijeenkomst met de leden van het Italiaanse parlement ontsierd door wat duidelijk een misverstand was (waarschijnlijk als gevolg van problemen met de vertaling van een interventie van een van de delegatieleden), het was toch een interessante ontmoeting, omdat de delegatie een goed beeld heeft gekregen van de problemen die bij de tenuitvoerlegging van EU-maatregelen (zoals de richtlijn over vrij verkeer van burgers) kunnen ontstaan. Aan het eind van de bijeenkomst werd de wens geuit om vervolgbijeenkomsten te organiseren, waarbij de onderwerpen scherper zouden moeten worden afgebakend en beter worden voorbereid.

4) Tijdens het bezoek is geluisterd naar de opvattingen, opmerkingen en kritiek van de vertegenwoordigers van een aantal instellingen (zoals het Rode Kruis en de UNHCR) en ngo's met betrekking tot het feit dat de omstandigheden waarin de nomaden leven gedurende lange tijd door de overheid zijn onderschat en dat de situatie ernstig is.

5) Tijdens het bezoek hebben vertegenwoordigers van de Italiaanse regering opheldering verschaft en de nodige verzekeringen gegeven over de volgende punten:

- de "verzwarende omstandigheid" die op dit moment geldt, zal niet van toepassing zijn op EU-burgers en de wet zal dienovereenkomstig worden gewijzigd (of wettelijk worden geïnterpreteerd) en het is aan de Europese Commissie om deze situatie nauwlettend te volgen;

- het wetgevingsdecreet tot wijziging van de Italiaanse wetgeving tot uitvoering van Richtlijn 2004/38/EG zal worden ingetrokken en er zal een nieuw wetsvoorstel worden ingediend waarin de suggesties van de Europese Commissie zijn opgenomen en het niet in Italië geregistreerd staan na een verblijf van drie maanden niet gecriminaliseerd zal worden; in dit verband moet worden opgemerkt dat de regering het ontwerpwetgevingsdecreet zoals beloofd heeft ingetrokken;
- de "tellingen" in de nomadenkampen zijn bedoeld om de sociale integratie van de Romagemeenschap te verbeteren, met name van minderjarigen;
- er is geen databank opgezet en dat zal ook niet gebeuren; de gegevens die tijdens de tellingen worden verzameld zullen worden behandeld als alle andere, vergelijkbare gegevens; minderjarigen van jonger dan 14 jaar zullen niet worden geïdentificeerd en er zullen geen vingerafdrukken van deze minderjarigen worden afgenomen zonder toestemming van de gerechtelijke autoriteiten; het is de taak van de nationale gegevensbeschermingsautoriteit om dit naar behoren te controleren.

De minister heeft verklaard dat er meer duidelijkheid in de situatie zal komen na afloop van de eerste fase van de "telling" (medio oktober), nadat de prefecten ("commisari") de herhuisvestingsplannen voor de legale en de illegale kampen hebben aangenomen en de programma's voor de ondersteuning en integratie van leden van de betrokken gemeenschap (in het bijzonder de kinderen) zijn vastgesteld.

6) De delegatie heeft kunnen vaststellen dat de plaatselijke autoriteiten zich hebben gecommitteerd aan het vinden van een passende oplossing voor de nomadenkampen, vooral voor de "favela-achtige" situatie van een illegaal, 35 jaar oud kamp (Casilino 900) op slechts tien kilometer van het centrum van de Italiaanse hoofdstad.

Belangrijkste gebeurtenissen voorafgaand aan het bezoek van de delegatie

2007

17 augustus. Een Italiaanse fietser wordt aangevallen terwijl hij door Tor di Valle rijdt, een buitenwijk van Rome. De fietser overlijdt enkele maanden later aan de gevolgen van de agressie. Twee Roemeense staatsburgers worden veroordeeld.

31 oktober. In Rome wordt een Italiaanse vrouw genaamd Giovanna Reggiani verkracht en vermoord. De belangrijkste verdachte is een Roemeense staatsburger, die later wordt veroordeeld. Na deze gruwelijke misdaad begint het publiek om veiligheidsmaatregelen te vragen. Een aantal niet-Italianen wordt uitgezet.

2008:

10 mei. In het district Ponticelli (een buitenwijk van Napels) wordt een 16-jarig Romameisje beschuldigd van een poging tot kidnapping van een negen maanden oude baby. De dagen daarop (12 tot 14 mei) worden meerdere Roma fysiek aangevallen en steken onbekenden een aantal onderkomens in brand. Op 15 mei moeten alle Roma-inwoners de kampen in Ponticelli gedwongen verlaten, waarna ze worden ondergebracht in kampen (en scholen) in andere districten. Volgens de geruchten zat de plaatselijke maffia (de camorra) achter de gewelddadige reactie[1]. Ook wordt onderstreept dat de kampen toch al uiterlijk 4 augustus zouden worden ontruimd, in het kader van de uitvoering van het door de gemeenteraad goedgekeurde programma voor stedelijke herinrichting (PRU). Op 29 mei 2008 spreekt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zijn onvoorwaardelijke veroordeling van het geweld en de onverdraagzaamheid tegen de Roma uit en bevestigt hij de bereidheid van de regering om de oorzaken van deze uitingen van onverdraagzaamheid bij de wortels aan te pakken. Het bureau van de Europese Unie voor de grondrechten stelt een "incidentverslag" op over deze gebeurtenissen (dat op 4 augustus wordt gepubliceerd).

21 mei. De voorzitter van de Italiaanse Raad van ministers roept, onder verwijzing naar artikel 5 van de Italiaanse Wet op de burgerbescherming, de noodtoestand uit in de regio's Campanië, Lombardije en Latium. Dit besluit wordt gemotiveerd door de maatschappelijke onrust die is ontstaan als gevolg van het bestaan van illegale nomadenkampen en het risico voor de binnenlandse openbare orde. Per decreet wordt de noodtoestand uitgeroepen, die tot 31 mei 2009 zal duren. Dit decreet wordt op 30 mei aangevuld met drie specifieke "verordeningen"[2] ("Ordinanze" 3676, 3677 en 3678), die voorzien in een "telling" van de bewoners (inclusief de

[1] Incidentverslag van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten: "Violent attacks against Roma in the "Ponticelli district of Naples, Italy", blz. 6; De Arcangelis: "Napoli, ancora roghi contro i Roma, la Camorra dietro gli assalti", La Repubblica, 15 mei 2008, blz. 11.

[2] Dergelijke verordeningen ("ordinanze") zijn uitzonderlijke, administratieve maatregelen van tijdelijke aard die de overheid op nationaal, regionaal of lokaal niveau op basis van een wet (zoals de Wet op de burgerbescherming) kan instellen om een uitzonderlijke crisis of uitzonderlijke bedreigingen het hoofd te bieden. In de verordening dient te worden aangegeven welke wetten tijdelijk worden opgeschort, maar ze moeten altijd in overeenstemming blijven met de beginselen van de rechtsorde en internationale overeenkomsten, alsmede met het gemeenschapsrecht. De voorwaarden waaraan voldaan moet worden om gebruik te kunnen maken van deze uitzonderingsbevoegdheden zijn in een aantal arresten door het Italiaanse Constitutioneel Hof bepaald (meest recentelijk in arrest nr. 277 van 16 juli 2008, daarvoor in nr. 284 van 2006, 127 van 1995, 418 van 1992, 201 van 1987, 4 van 1977, 26 van 1961 en 8 van 1956).

minderjarigen) van de legale en illegale kampen in Napels, Rome en Milaan. De plaatselijke prefecten krijgen de taak, in hun hoedanigheid van "gemachtigde commissarissen", om de "Ordinanze" uit te voeren.[1]

23 mei. De Italiaanse regering neemt de andere wettelijke maatregelen van het Italiaanse "veiligheidspakket".

1. De eerste daarvan is wetsbesluit[2] nr. 92 van 23 mei 2008 (op 24 juli 2008 omgezet in een definitieve wet nr. 125) getiteld "Dringende maatregelen betreffende de openbare veiligheid", die met name het volgende inhouden:
a) Vreemdelingen worden uitgezet en EU-burgers worden van het grondgebied verwijderd wanneer ze door een rechtbank worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan twee jaar;
b) De illegale status van vreemdelingen wordt toegevoegd aan de lijst van verzwarende omstandigheden in het Italiaanse Wetboek van Strafrecht;
c) Op het verhuren van accommodatie aan illegale migranten komt een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar te staan;
d) Met inachtneming van de algemene beginselen van de rechtsorde krijgen burgemeesters de bevoegdheid om, onder meer, gemotiveerde dringende maatregelen te nemen om ernstige bedreigingen van de openbare en stedelijke veiligheid te voorkomen en tegen te gaan. Het begrip "ernstige bedreigingen van de openbare en stedelijke veiligheid" is gedefinieerd in een

[1] In de "Ordinanze" (Verordeningen) wordt met name het volgende bepaald: "… **2.** De gemachtigde commissaris draagt, op het grondgebied waarop hij bevoegd is, zorg voor de afwikkeling van de hiernagenoemde initiatieven, waar zulks passend is ook in afwijking van de vigerende bepalingen op het gebied van milieu, landschap, gezondheid en hygiëne, ruimtelijke ordening, lokale politiediensten, het wegennet en het verkeer, en behoudens de plicht de maatregelen te waarborgen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de gezondheid en van het milieu:
a) vaststelling van actieplannen ter bestrijding van de noodsituatie;
b) controle van kampen die regulier zijn en waar zich nomadische gemeenschappen bevinden, alsmede opsporing van illegale vestigingsplaatsen;
c) identificatie en registratie van de personen, ook minderjarigen, en de gezinnen die aanwezig zijn op de onder punt b) bedoelde plaatsen, door hun signalement vast te leggen;
d) het nemen van de noodzakelijke maatregelen, met inzet van de politiediensten, ten aanzien van de onder punt c) bedoelde personen die op grond van een bestuurlijke of juridische maatregel zijn of kunnen worden uitgezet;
e) aanwijzing van geschikte alternatieve locaties voor het realiseren van reguliere kampen, indien de bestaande locaties niet voldoen aan de huisvestingsbehoeften;
f) het nemen van maatregelen met het oog op de ontruiming en het opnieuw in gebruik nemen van de terreinen die door illegaal gevestigde gemeenschappen zijn bezet;
g) het treffen van de eerste maatregelen om de minimumniveaus van de sociale en gezondheidszorg te herstellen;
h) maatregelen ter bevordering van de inburgering en maatschappelijke integratie van degenen die worden overgeplaatst naar reguliere kampen, met bijzondere aandacht voor ondersteuningsmaatregelen en voor geïntegreerde projecten ten behoeve van minderjarigen, alsmede ter bestrijding van illegale handel, bedelarij en prostitutie;
i) toezicht op en bevordering van initiatieven die in reguliere kampen worden ontplooid om scholing en het vinden van werk te bevorderen en de personen in kwestie te betrekken bij de heropbouw en het weer in bezit nemen van woningen;
l) het treffen van alle maatregelen die nuttig en noodzakelijk zijn om de noodsituatie te boven te komen.

[2] Volgens artikel 96 van de Italiaanse grondwet is een wetsbesluit een "tijdelijke", maar onmiddellijk afdwingbare wet die de regering onder uitzonderlijke omstandigheden kan aannemen. Het parlement moet het wetsbesluit binnen zestig dagen na de aanneming ervan omzetten in een definitieve wet (indien nodig in gewijzigde vorm). In dit geval was de wet die uit het wetsbesluit resulteerde nr. 125, die werd afgekondigd op 24 juli.

decreet van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 5 mei 2008.

2. De tweede maatregel bestaat uit **twee ontwerpwetten** (die op 3 juni 2006 aan het parlement zijn voorgelegd).
De eerste daarvan (momenteel Senaatswet nr. 733, die nog in behandeling is, waardoor de tekst voorlopig is) bevat enkele bepalingen met betrekking tot aan vreemdelingen, zoals:
a) Op het illegaal binnenkomen van Italië staat een gevangenisstraf van zes maanden tot vier jaar. In deze gevallen moet de rechtbank, na een zo kort mogelijke procedure, ook de uitzetting van de vreemdeling gelasten.
b) Vreemdelingen kunnen voor identificatiedoeleinden gedurende zestig dagen worden vastgehouden in "Identificatie- en uitzettingscentra". Als dit niet mogelijk blijkt binnen zestig dagen, kan een rechter op verzoek van het hoofd van de politie deze termijn met nog eens zestig dagen verlengen. De maximale duur van de detentie is achttien maanden (in plaats van de huidige zestig dagen);
c) Het hoofd van de politie kan een vreemdeling nog voor de deadline van zestig dagen uitzetten; de bevoegde rechtbank dient hiervan onverwijld in kennis te worden gesteld;
d) Het Italiaanse staatsburgerschap kan pas worden verkregen na een verblijf van twee jaar in Italië;

De tweede maatregel betreft de ratificatie van het Verdrag van Prüm en heeft niet rechtstreeks betrekking op staatsburgers uit derde landen.

De derde reeks maatregelen van het "veiligheidspakket" is aan het parlement toegezonden in de vorm van drie wetgevingsdecreten[1] die door de regering zijn opgesteld om de bestaande wetgeving tot omzetting van drie EU-richtlijnen te wijzigen, te weten:
a) Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht op vrij verkeer en verblijf van EU-burgers. Volgens het wetgevingsdecreet:
- moeten EU-burgers die langer dan drie maanden in Italië willen verblijven aantonen dat ze over voldoende middelen beschikken, die legaal zijn verkregen, om in hun eigen onderhoud en dat van hun families te kunnen voorzien. Ook moeten ze een ziektekostenverzekering hebben of zich vrijwillig hebben laten registreren bij de nationale medische dienst.
- kunnen EU-burgers van het grondgebied van Italië worden verwijderd om redenen van "openbare veiligheid", die onder andere het feit omvatten dat ze zich niet binnen tien dagen na de periode van drie maanden bij de bevoegde autoriteiten hebben laten registreren, of dat ze kunnen worden beschouwd als een concrete, reële en ernstige bedreiging van de fundamentele mensenrechten, de "openbare veiligheid" of de openbare zedelijkheid. Hun verwijdering wordt als dringend beschouwd als hun verblijf niet verenigbaar lijkt met een "geciviliseerd en veilig samenleven" hetgeen kan worden aangetoond door het ontbreken van woonruimte die voldoet aan de eisen op het gebied van huisvesting en gezondheidzorg.

b) Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (van staatsburgers van derde landen (niet-EU-burgers)). Volgens het wetgevingsdecreet kan om een DNA-test worden gevraagd, op kosten van de aanvrager, in gevallen waarin aan de hand van door de autoriteiten

[1] Een wetgevingsdecreet is volgens de Italiaanse grondwet een een wet die door de regering is aangenomen, daartoe gevolmachtigd door het parlement, dat de beginselen en de grenzen van de maatregel vastsstelt. Voorafgaand aan de definitieve aanneming moet de regering de bevoegde parlementaire commissies raadplegen.

van het land van herkomst van de aanvrager verstrekte documenten niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat aan de voorwaarden voor gezinshereniging is voldaan of wanneer er twijfels bestaan over de echtheid van de verkregen documenten.
c) Richtlijn 2005/85/EG betreffende procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Asielzoekers waartegen een uitzettingsbevel is uitgevaardigd of van wie het asielverzoek is afgewezen omdat ze voordat ze asiel hebben aangevraagd illegaal Italië zijn binnengekomen of illegaal in Italië hebben verbleven, zullen niet langer in open asielcentra worden ondergebracht, maar in de "Identificatie- en uitzettingscentra".

Ter aanvulling hierop nam de Italiaanse regering de volgende flankerende maatregelen:
- **een versterkte dialoog met de Europese landen van herkomst van de Roma (met name met de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken van Roemenië);**
- **nieuwe pogingen om de bilaterale veiligheidsovereenkomsten met niet-Europese landen nieuw leven in te blazen**, zoals de overeenkomst met Libië over "samenwerking bij de bestrijding van terrorisme, georganiseerde criminaliteit, drugshandel en illegale immigratie", (ondertekend in december 2000 en van kracht sinds december 2002).

19-20 juni. Bezoek van de commissaris voor mensenrechten van de Raad van Europa, de heer Hammamberg, aan Italië. In het verslag dat de commissaris van de Raad van Europa op 28 juli 2008 publiceert[1], spreekt hij: "[…] zijn bezorgdheid uit over de recente aanneming van het "veiligheidspakket", waarvan de maatregelen in het bijzonder op Roma-immigranten uit de EU zijn gericht, en over het uitroepen van de noodtoestand in bepaalde regio's en de daaruit voortvloeiende uitbreiding van de bevoegdheden van de prefecten van deze regio's. De frequente aanneming van noodwetten en andere noodmaatregelen door een lidstaat van de Raad van Europa is indicatief voor ernstige zwakheden in het staatsmechanisme, dat niet in staat lijkt om door middel van gewone wetgeving of andere maatregelen op doelmatige wijze oplossingen te vinden voor sociale problemen die niet nieuw zijn […]"
"[…] merkt op dat, ondanks een wijdverspreide tegengestelde trend, in het internationaal recht duidelijk het beginsel is vastgelegd dat vreemdelingen wier enige delict het schenden van de vreemdelingenwet is, door de transit- of gastlanden niet mogen worden behandeld als criminelen of potentiële criminelen. Zoals in artikel 17, lid 3, van het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden (1990) wordt bepaald, moeten migranten die zijn aangehouden wegens schending van de bepalingen inzake migratie, voor zover dat uitvoerbaar is, gescheiden worden vastgehouden van veroordeelde personen of personen die zich in hechtenis bevinden in afwachting van hun proces. Hoewel Italië geen partij bij dit Verdrag is, beschouwt de commissaris dit Verdrag als de referentietekst voor de bescherming van de rechten van migranten en de noodzaak om te voorkomen dat ze worden gecriminaliseerd. Hij betreurt het dat de regering het op dit punt niet met hem eens is."
"[…] hoewel er geen overeenkomst over het terugnemen van migranten tussen de twee landen lijkt te bestaan, heeft Italië een groot aantal illegale migranten gedwongen uitgezet naar Libië. Volgens de Italiaanse autoriteiten hebben deze uitzettingen geresulteerd in het plannen en monitoren door Italië van de uit de maatregelen voortvloeiende verwijdering van de

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

migranten uit Libië naar hun landen van herkomst."

25 juni. Minister Maroni presenteert het "veiligheidspakket" aan de Commissie constitutionele zaken van de Italiaanse senaat en legt de strategie van de regering uit:
- de uitzetting van illegale migranten te vergemakkelijken door het illegaal binnenkomen van Italië tot een delict te maken;
- de uitzetting van burgers van andere EU-lidstaten te vergemakkelijken wanneer deze zichzelf niet na drie maanden laten registreren, geen bewijs overleggen van de beschikbaarheid van legaal verkregen financiële middelen en niet wonen in huizen die volledig aan de wettelijke eisen voldoen.

De volgende dag wordt in de pers melding gemaakt van het begin van de tellingen in Napels.

2-3 juli. De Italiaanse permanente vertegenwoordiger stelt de Commissie (vicevoorzitter Barrot) in kennis van de tekst van de Italiaanse "noodverordeningen".
Vicevoorzitter Barrot vraagt minister Maroni om nadere informatie, in het bijzonder over de reikwijdte van de voorgenomen maatregelen en het wettelijk kader, het doel en procedure van de "telling". De Commissie verzoekt ook om nadere informatie over andere aspecten van het "veiligheidspakket", die te maken hebben met de bevoegdheden van de EG/EU.

7 juli. In de wandelgangen van de informele bijeenkomst van de Europese Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken heeft minister Maroni ontmoetingen met vicevoorzitter Barrot en voorzitter Deprez.
Minister Maroni verstrekt voorlopige informatie over de nomadenkampen in Italië (700-1000) en verklaart dat de "telling" slechts bedoeld is om sociale bijstand aan de betrokken personen te verlenen.
Voorzitter Deprez spreekt tegenover de minister zijn bezorgdheid uit over de voor meerdere uitleg vatbare bewoording van de "Ordinanze" en informeert hem dat het Europees Parlement op dezelfde dag debatteert over een resolutie waarin het zijn grote bezorgdheid uitspreekt over het risico van indirecte discriminatie van de Roma (waarvan het grootste deel EU-burger is). Hij belooft daarom de politieke fracties te informeren over de ontvangen verklaringen en over de mogelijkheid om de uitnodiging van minister Maroni aan te nemen om Italië te bezoeken teneinde de situatie zelf te beoordelen.

9 juli. Jonathan Faull (directeur-generaal van het directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid) schrijft aan de permanente vertegenwoordiging van Italië met het verzoek om tegen eind juli 2008 een verslag over de tenuitvoerlegging van de "Ordinanze" over te leggen. Daarbij vraagt hij met name:
- of de eerste tellingen in Napels (waarbij gegevens over religie en etniciteit werden verzameld) kunnen worden beschouwd als een eenmalig incident;
- of de beginselen met betrekking tot gegevensbescherming worden gerespecteerd, met name tijdens het afnemen van vingerafdrukken, en of minderjarigen van jonger dan 14 jaar worden geïdentificeerd na een gerechtelijk bevel en slechts voor identificatiedoeleinden;
- hoe de situatie is in de rest van Italië (waar niet de noodtoestand is uitgeroepen);
- om de Europese Commissie de tekst te doen toekomen van de andere ontwerpwetsvoorstellen die verband houden met het "veiligheidspakket" (drie wetgevingsdecreten betreffende respectievelijk het verkeer en het verblijf van EU-burgers, gezinshereniging voor burgers van derde landen en de behandeling van

vluchtelingen).

10 juli. Het Europees Parlement neemt een resolutie[1] aan waarin het uiting geeft aan zijn grote bezorgdheid over het gebruik van buitengewone maatregelen als de "Ordinanze" (die de gewone wetgeving opschorten), de kans op indirecte discriminatie van de Romagemeenschap (die blijkt uit de eerste formulieren voor de telling die in Napels zijn verspreid), het risico van schending van de EG-richtlijnen inzake privacy (95/46/EG), het verbod op elke vorm van discriminatie (2000/43/EG) en het vrijE verkeer van EU-burgers (2004/38/EG).

17 juli. Aanneming door de minister van Binnenlandse Zaken, na een advies van de Italiaanse gegevensbeschermingsautoriteit, van de "richtsnoeren" houdende dat commissarissen in Napels, Rome en Milaan de persoonlijke gegevens van met name minderjarigen moeten beschermen (zoals vereist door de EG) en de oprichting van specifieke databanken tijdens de "telling" moeten voorkomen.

1 augustus. Minister Maroni stuurt vicevoorzitter Barrot een verslag over de eerste fase van de uitvoering van de maatregelen met betrekking tot de noodsituatie in de "nomadenkampen", evenals de tekst van de drie "wetgevingsdecreten" als gewijzigd, maar nog niet voltooid, na bestudering ervan door de parlementaire commissies (zie boven). Deze toezending moet worden beschouwd als een teken van goede wil van de nationale regering tegenover de Europese Commissie.

3 en 16 september. Voorbereidende bijeenkomsten van vicevoorzitter Barrot en de coördinatoren van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (en de officiële delegatieleden).

[1] Aangenomen teksten van het Europees Parlement: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0361+0+DOC+XML+V0//NL