

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

13 november 2001

DEF
A5-0396/2001

VERSLAG

over een aanbeveling aan de Raad inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: veiligheid tijdens vergaderingen van de Europese Raad en andere vergelijkbare gebeurtenissen (2001/2167(INI))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Graham R. Watson

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPAANBEVELING	5
TOELICHTING	11

PROCEDUREVERLOOP

Op de vergadering van 19 september 2001 deelde de Voorzitter van het Europees Parlement mede dat aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken toestemming was verleend voor het opstellen van een aanbeveling aan de Raad, overeenkomstig artikel 39, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 107 van zijn Reglement, inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: veiligheid tijdens vergaderingen van de Europese Raad en andere vergelijkbare gebeurtenissen (2001/2167(INI)).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde reeds op haar vergadering van 3 september 2001 de heer Graham R. Watson tot rapporteur.

Zij behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 16 oktober en 12 november 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 22 stemmen voor en 1 tegen bij 15 onthoudingen haar goedkeuring aan het ontwerpverslag.

Bij de stemming waren aanwezig: Robert J.E. Evans (waarnemend voorzitter), Bernd Posselt (ondervoorzitter), Graham R. Watson (rapporteur), Roberta Angelilli, Alima Boumediene-Thiery, Mogens N.J. Camre, Marco Cappato, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Francesco Fiori (verving Marcello Dell'Utri), overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Evelyne Gebhardt (verving Michael Cashman), Adeline Hazan, Anna Karamanou, Margot Keßler, Ole Krarup, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (verving Mary Elizabeth Banotti), Alain Krivine (verving Pernille Frahm), Baroness Sarah Ludford, Lucio Manisco (verving Fodé Sylla), Arie M. Oostlander (verving Hartmut Nassauer), Elena Ornella Paciotti, Neil Parish (verving Daniel J. Hannan, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Paolo Pastorelli, Hubert Pirker, Martine Roure (verving Ozan Ceyhun), Giacomo Santini (verving Eva Klant, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Martin Schulz, Patsy Sörensen, Sérgio Sousa Pinto, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (verving Frank Vanhecke), Anne E.M. Van Lancker (verving Gerhard Schmid), Gianni Vattimo en Christian Ulrik von Boetticher.

Het verslag werd ingediend op 13 november 2001.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

ONTWERPAANBEVELING

Aanbeveling van het Europees Parlement inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: veiligheid tijdens vergaderingen van de Europese Raad en andere vergelijkbare gebeurtenissen (2001/2167(INI))

Het Europees Parlement

- gelet op artikel 39, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie,
- gelet op de artikelen 6 en 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice, betreffende de bescherming van de grondrechten in de Europese Unie,
- gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- gelet op artikel 107 van zijn Reglement,
- gezien de aanbeveling van zijn Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0396/2001),
- A. zich bewust van de toenemende bezorgdheid van Europese burgers over de gevolgen van de mondialisering, die tot uitdrukking kwam in de demonstraties die plaatsvonden tijdens de Europese Raden van Nice en Gotenburg, alsook tijdens de bijeenkomsten te Salzburg, Davos, Praag en Genua,
- B. geschokt door het geweld van de demonstraties die ter gelegenheid van deze internationale bijeenkomsten plaatsvonden en die niet alleen ernstige schade aan openbare en particuliere eigendommen hebben toegebracht, maar waarbij vooral ook verscheidene politieagenten en demonstranten gewond zijn geraakt en één demonstrant overleden is,
- C. overtuigd van de noodzaak een hoog niveau van wederzijds vertrouwen tussen de burgers en hun instellingen te waarborgen,
- D. kennis genomen hebbend van:
 - de door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op 13 juli en 27 september 2001 (doc. 10916/01) en door de Raad Algemene Zaken op 16 juli 2001 goedgekeurde conclusies betreffende veiligheidsaspecten;
 - de open brief aan de anti-mondialisten van de heer Guy Verhofstadt, voorzitter van de Europese Raad,
 - de debatten met het voorzitterschap van de Raad in de parlementaire commissies en de plenaire vergadering, alsmede
 - de daarmee samenhangende debatten die hebben plaatsgevonden in de nationale parlementen en de bijdragen van burgers en non-gouvernementele organisaties,

- het feit dat de leiders van de anti-mondialiseringsbewegingen met name in Genua herhaaldelijk ondubbelzinnig hebben betoogd dat geweld in strijd is met de geest en de doelstellingen van hun beweging,

Met betrekking tot de politieke dialoog

1. is het eens met de Raad dat de demonstraties in Nice, Gotenburg en Genua de uitdrukking zijn van een steeds krachtigere politieke eis aan de Europese Unie om alles in het werk te stellen om zich uit te spreken over de politieke dimensie van de mondialisering en tegemoet te komen aan de bezorgdheden die de mondialisering in onze samenlevingen oproept, teneinde de zich voltrekkende structurele veranderingen op passende wijze te sturen met als doel bij te dragen tot de politieke, sociale en economische vooruitgang van de internationale gemeenschap; is van mening dat dit een taak is die de Europese Unie in de komende jaren moet uitvoeren zodat zij invloed kan uitoefenen op de negatieve gevolgen ervan en ten volle kan profiteren van de voordelen;
2. benadrukt dat het noodzakelijk is het politieke debat over de interne en externe gevolgen van de mondialisering, alsook de dialoog met het Europese maatschappelijke middenveld te structureren (zoals ook het geval is geweest bij de euro en de uitbreiding) en te steunen op een multisectorale benadering die zich uitstrekt tot over de grenzen van de traditionele beleidsterreinen; verzoekt de Commissie derhalve:
 - een werkgroep in te stellen van de rechtstreeks betrokken leden van de Europese Commissie (handel, ontwikkeling, externe aangelegenheden, milieu, sociale zaken en landbouw) die als taak krijgt een witboek over deze kwestie op te stellen met het oog op de toekomstige onderhandelingen tijdens de Millenniumronde in Doha en tijdens de volgende Wereldtop inzake duurzame ontwikkeling in Johannesburg in september 2002,
 - samen met vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de nationale parlementen een permanent forum over mondialisering op te zetten,
 - de mondialiseringsstrategie te erkennen als het belangrijkste onderwerp in het debat over bestuur (*governance*) en als prioriteit in de interinstitutionele voorlichtingsstrategie.

Algemene aanbevelingen ter verbetering van de politieke dialoog, de bescherming van de grondrechten en een efficiënte samenwerking tussen de lidstaten.

3. onderstreept dat het universele recht om er een andere mening op na te houden in het verlengde ligt van de vrijheid van gedachte, geloofsovertuiging, meningsuiting, informatie, vergadering en vereniging, zoals neergelegd in de artikelen 10, 11 en 12 van het Handvest van de grondrechten van de EU;
4. is van opvatting dat in een Europese Unie die een gebied wil zijn van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid geen plaats is voor geweld als instrument om uiting te geven aan politieke of andere standpunten, de dialoog met het maatschappelijk middenveld in stand moet worden gehouden en verbeterd, dat daarbij de verschillende actoren in hun waarde moeten worden gelaten en dat de dialoog gebaseerd dient te zijn op de volgende voorwaarden:

voor vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld

- dat burgers het recht moeten genieten om vrijelijk hun mening te uiten en in vereniging of vergadering bijeen te komen. In een Europese Unie gegrondvest op de rechtsstaat en op democratische beginselen dienen demonstraties erop gericht te zijn het normale besluitvormingsproces van instellingen met vreedzame middelen te beïnvloeden;
- dat demonstraties moeten plaatsvinden onder omstandigheden die geen bedreiging vormen voor de veiligheid of de bezittingen van andere burgers en in overeenstemming zijn met de preventieve maatregelen die door de lidstaten zijn genomen krachtens artikel 33 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) om het recht van burgers op veiligheid, zoals vastgelegd in artikel 29 van dit Verdrag te waarborgen;
- dat geweldplegers moeten worden geïsoleerd en veroordeeld en dat organisatoren samenwerking dienen te vermijden met hen die democratische rechten schenden door het initiëren, plannen en uitvoeren van gewelddadige handelingen die samenvallen met openbare demonstraties;

voor de lidstaten

- dat burgers recht hebben op bescherming van persoonsgegevens overeenkomstig artikel 8 van het Europees Handvest van de grondrechten;
- de noodzaak van een dialoog met de organisatoren van openbare demonstraties en het nemen van elk nuttig initiatief waarmee elke discriminatie tussen eigen burgers en burgers van andere lidstaten voor, tijdens of na de demonstraties wordt vermeden;
- dat maatregelen die worden genomen ter waarborging van orde en gezag effectief en proportioneel zijn en dat de grondrechten zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de algemene Europese normen voor politiediensten (zie de recente aanbeveling van de Raad van Europa inzake politiediensten) alsook de desbetreffende bepalingen van de EG-wetgeving met name ten aanzien van de openbare orde (richtlijn 64/221/EG) en de bescherming van persoonsgegevens (richtlijn 95/46/EG) worden geëerbiedigd;
- de noodzaak de samenwerking met andere lidstaten te bevorderen en effectiever gestalte te geven ter voorkoming van gewelddadige handelingen en gewelddadig gedrag van de zijde van demonstranten, door zo veel mogelijk te steunen op het bestaande acquis van de Unie zowel op het communautaire vlak als op het gebied van justitiële en politieke samenwerking;

voor de Europese instellingen

- de noodzaak om te gaan met aanzienlijke, de binnengrenzen overschrijdende stromen van personen die wensen deel te nemen aan openbare demonstraties, daar de huidige regelgeving is toegesneden op individuen ten einde het vrije verkeer en hoge niveaus van veiligheid te garanderen; dat de Commissie bovendien waarborgt dat het vrije verkeer van Europese burgers ten minste dezelfde bescherming geniet als het vrije verkeer van

goederen (vgl. de "aardbeienverordening" waarbij een systeem wordt opgezet voor vroegtijdige waarschuwing tussen lidstaten onderling met betrekking tot belemmeringen van het vrije goederenverkeer door een lidstaat);

- de noodzaak te komen tot een Europese conceptie van "orde en gezag" om te verzekeren dat gemeenschappelijke criteria voor de definiëring van openbare orde worden gehanteerd die zijn gebaseerd op de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie ten einde inconsistenties en overlappingsen tussen Europese en nationale instellingen, tussen de Overeenkomst van Schengen en de Europol-Overeenkomst, alsook tussen de maatregelen die van toepassing zijn op de samenwerking tussen nationale justitiële en politieke diensten (26 mei 1997, gezamenlijke acties), te vermijden;
- de noodzaak van een algehele hervorming van de Europese instrumenten voor justitiële en politieke samenwerking naar het voorbeeld van de beste normen en praktijken voor democratische controle op de politiediensten in de lidstaten en door middel van een herziening van de Europol-overeenkomst en de relevante bepalingen van de Schengen-overeenkomst. De Commissie dient vóór eind 2002 een voorstel in te dienen voor deze hervorming, die moet resulteren in een geleidelijke communautarisering van deze instrumenten, een versterking van het juridisch toezicht door het Hof van Justitie en financiering van deze instrumenten uit de communautaire begroting;
- de noodzaak van een gemeenschappelijk wettelijk kader van de lidstaten dat zorgt voor de gegevensbescherming op het terrein van justitie en binnenlandse zaken in overeenstemming met artikel 8 van het Europese Handvest van de grondrechten en de noodzaak één enkele Europese autoriteit voor de bescherming van gegevens te vormen;

Specifieke aanbevelingen om een betere bescherming van de grondrechten te waarborgen.

5. is van mening dat de demonstraties in Nice, Gotenburg en Genua diverse zwakke punten in de reacties van de lidstaten aan het licht hebben gebracht; met het oog op een betere bescherming van de grondrechten van de Europese burgers doet het Europees Parlement derhalve de volgende aanbevelingen:

5.1 - vermijden dat grenzen worden gesloten of personen of groepen het recht wordt ontzegd om op vreedzame wijze deel te nemen aan legitieme demonstraties

- De steeds vaker voorkomende herinvoering van controles aan de binnengrenzen door lidstaten (zeven woorden schrappen) is het gevolg van een uitzonderings situatie die de regel is geworden, zelfs voor internationale gebeurtenissen van geringer belang. Artikel 2.2 van de Overeenkomst van Schengen geeft lidstaten alleen de mogelijkheid om grenscontrole opnieuw in te voeren als de openbare orde of de nationale veiligheid dat vergt. Het is de uitzondering op de algemene regel dat de binnengrenzen op iedere plaats, zonder dat personencontrole wordt uitgeoefend, mogen worden overschreden. De herinvoering van grenscontroles doet echter niets af aan de bestaande communautaire wetgeving inzake een vrij verkeer. Het bij de grens tegenhouden van duizenden personen die per trein of boot reizen zonder vast te stellen of zij een serieuze bedreiging vormen voor een van de fundamentele belangen van de samenleving (jurisprudentie van het Hof van Justitie) is disproportioneel en

strijdig met de artikelen 11, 12 en 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de bepalingen van Richtlijn 64/221/EG;

- 5.2. - overeenstemming bereiken over een gemeenschappelijke definitie van "gevaarlijke persoon" en gevaarlijke gedragingen** die preventieve maatregelen van politiediensten van een andere lidstaat zouden kunnen rechtvaardigen, zoals bedoeld in de artikelen 46 en 96 van de Overeenkomst van Schengen. Lidstaten hebben een groot aantal aan de grens aangehouden personen (met name tijdens de top van Genua) geregistreerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS) voor gedrag (bijv. deelname aan demonstraties tegen kernraketten en kernenergie) dat in andere lidstaten rechtmatig is. In elk geval dient duidelijk te worden gesteld dat Europese burgers niet gedeporteerd of uitgewezen kunnen worden uit enig deel van het grondgebied van de Europese Unie zonder gerechtelijk vonnis;
- 5.3. - een nieuw soort "zwarte lijst" of nieuwe gespecialiseerde databank tussen niet op het SIS en SIRENE aangesloten lidstaten te voorkomen en zorgen voor een effectief recht op rectificatie van gegevens door de betrokken burgers,** (zoals erkend in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU) en het recht op rechterlijke controle in het geval van misbruik, met name waar het gaat om persoonlijke gegevens waaruit politieke opvattingen blijken (strijdig met de artikelen 11 en 12 van het Handvest);
- 5.4. - het recht van burgers op zekerheid, zoals vastgelegd in artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, versterken door op Europees niveau op effectieve wijze gewelddadige groepen (zoals het zogeheten "black bloc") of criminele organisaties te bestrijden die geweld plegen in steden op het grondgebied van de EU.** Onderzoek hiernaar dient zo spoedig mogelijk te worden gestart teneinde verdere infiltratie van vreedzame demonstraties in de toekomst te voorkomen;
- 5.5. - disproportioneel gebruik van geweld vermijden en nationale politiediensten leren geweld te beheersen en de individuele rechten te beschermen,** zelfs in situaties waarin sprake is van wanordelijke menigtes en gewelddadige wetsovertreders zich mengen onder vreedzame gezagsgetrouwe burgers. Teneinde het gebruik van vuurwapens te vermijden en te voldoen aan de aanbeveling van de Verenigde Naties inzake een proportioneel gebruik van geweld zou de Gedragscode voor de politie van de Raad van Europa verplicht moeten worden gesteld. Ter ondersteuning van het verzoek van de Raad om een gemeenschappelijk Europees handboek voor politiepersoneel dat betrokken is bij openbare manifestaties. Opgemerkt moet worden dat er na de rellen in Genua diverse bestuurlijke, justitiële en parlementaire onderzoeken in Italië zijn ingesteld om vast te stellen of er sprake is geweest van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4 van het Handvest). Het Europees Parlement zal in het kader van zijn Jaarverslag 2001 over de bescherming van de grondrechten in de Europese Unie bijzondere aandacht schenken aan de follow-up van deze onderzoeken;
- 5.6. - discriminatie tussen eigen en andere Europese burgers in het geval van arrestatie of berechting vermijden,** het recht op het gebruik van de eigen taal,

onmiddellijke toegang tot een advocaat en consulaire bescherming krachtens artikel 36 van de Conventie van Wenen waarborgen en tevens waarborgen dat arrestanten ook in het geval van "snelrecht" het recht hebben om, in overeenstemming met het grondrecht op toegang tot de rechter, door een advocaat van eigen keuze te worden verdedigd;

6. verzoekt zijn Voorzitter deze aanbeveling te doen toekomen aan de Raad en ter informatie aan de Commissie (alsmede de regeringen en parlementen van de lidstaten).

TOELICHTING

Inleiding

1. Na de demonstraties die plaatsvonden tijdens de Europese raden van Nice (december 2000), Gotenburg (juni 2001) en de G8-topontmoeting in Genua (juli 2001) en gezien de betreurenswaardige gewelddadigheden die deze demonstraties kenmerkten, is het wenselijk dat de Europese instellingen en met name het Europees Parlement inzicht krijgen in de oorzaken, teneinde dergelijke incidenten in de toekomst te voorkomen.

Hoe kunnen de politieke dialoog, de bescherming van de grondrechten en een efficiënte samenwerking tussen de lidstaten worden verbeterd?

2. Vanuit het gezichtspunt van uw rapporteur dient de evaluatie van hetgeen er in Nice, Gotenburg en Genua is voorgevallen zich toe te spitsen op twee punten van essentieel belang:

a) - hoe kan de politieke dialoog worden verbeterd binnen de randvoorwaarde van bescherming van het grondrecht van de Europese burger op deelname aan vreedzame demonstraties en zelfs protestmanifestaties; en

b) - hoe kan crimineel gedrag van demonstranten worden voorkomen en bestraft en tegelijkertijd worden gewaarborgd dat de reacties van de rechtshandhavingdiensten niet disproportioneel zijn?

Deze twee aspecten zijn nauw met elkaar verbonden daar het onmogelijk is dat over dezelfde vragen op nationaal niveau een intensief debat wordt gevoerd in de pers, door de non-gouvernementele organisaties (NGO's) alsook, in het bijzonder, in het kader van diverse bestuurlijke, institutionele en parlementaire onderzoeken. In bepaalde gevallen, met name in Zweden en Italië, zijn gerechtelijke stappen ondernomen.

3. Deze nationale initiatieven beletten de Europese instellingen echter in geen geval om vanuit hun eigen optiek te verifiëren of de grondrechten en andere beginselen zoals genoemd in artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) zijn geëerbiedigd. Voorts dient eraan te worden herinnerd dat artikel 7 van het VEU recentelijk is aangescherpt bij het Verdrag van Nice, waarin de Europese instellingen wordt opgedragen de bescherming van de grondrechten te controleren, ook wanneer er een "gevaar" van schending bestaat. Er dergelijke verplichting tot "surveillance" moet ten uitvoer worden gelegd ook al is het Verdrag van Nice nog niet geratificeerd; volgens de Conventie van Wenen inzake het verdragenrecht moeten ondertekenaars (en de betrokken instellingen) in goed vertrouwen handelen en zich voorbereiden op hun nieuwe taken voor zover de heersende wettelijke toestand zulks toestaat. Bij de uitvoering van deze "surveillance" moeten de Europese instellingen zich laten leiden door het onlangs afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en daarbij speciale aandacht besteden aan de in de volgende paragrafen genoemde artikelen.

In de tweede plaats moet worden onderstreept dat in het Verdrag speciale nadruk wordt gelegd op de noodzaak de veiligheid van de Europese burgers te waarborgen (art. 29 VEU) en hiertoe dienen politie en justitie in het kader van de EU samen te werken. Afgaande op bepaalde publieke uitspraken op ministersniveau en op de conclusies van de Raad-JBZ van 13 juli 2001,

waarin de noodzaak van substantiële verbeteringen op Europees niveau worden geschetst, was deze samenwerking tijdens de raden van Nice en Gotenburg alsook bij de G8-top van Genua kennelijk onvoldoende.

Anti-mondialisten: de behoefte aan een politiek antwoord op een politieke vraag...

4. Vanuit Europees perspectief is de anti-mondialiseringsbeweging in de eerste plaats een recent en groeiend politiek verschijnsel waaruit, zoals blijkt uit de protestmanifestaties, een steeds krachtiger wordende vraag om een ambitieuze politieke strategie oprijst. Wanneer honderdduizenden mensen die NGO's en zelfs kerken vertegenwoordigen de straat op gaan om uitdrukking te geven aan hun bezorgdheid en ervoor kiezen dit in internationale bijeenkomsten te doen, kan dat geen simpel toeval zijn. De instellingen dienen dan ook te komen met een passende reactie om gevoelens van frustratie bij de Europese burgers te vermijden en inhoud te geven aan de vrijheid van meningsuiting en informatie en de vrijheid van vereniging en vergadering zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikelen 11 en 12).

Wij moeten ervoor waken niet in een vicieuze cirkel te raken waarin een vraag wordt gesteld maar geen antwoord wordt gegeven waardoor er frustratie ontstaat, deze frustratie vervolgens repressie opwekt en dit proces uiteindelijk resulteert in een breuk in het onderlinge vertrouwen tussen instellingen en burgers. Een samenleving waarin burgers bang zijn voor hun instellingen en de instellingen zelf bang zijn voor hun burgers leidt tot een uiterst zwakke democratie. Dit geldt niet alleen op het niveau van de Europese Unie, daar zij op democratische beginselen is gegrondvest (art. 6, lid 1, VEU), maar uiteraard ook op het niveau van de lidstaten.

5. Uiteraard is het versterken van de politieke dialoog vooral de taak van de politieke partijen op lokaal, nationaal of Europees niveau, maar hun initiatieven moeten worden gesteund door de instellingen waar de uiteindelijke wettelijke besluiten worden genomen. Om Jean Monnet te citeren "zonder het volk is niets mogelijk, maar niets is blijvend zonder de instellingen". Het recente witboek over Europees bestuur (*governance*) en de open brief waarin de heer Verhofstadt, voorzitter van de Europese Raad, vraagt om bijdragen en commentaar met het oog op de komende Europese Raad van Laken zijn nuttig, maar moeten worden aangevuld met een witboek over mondialisering (zoals reeds voorgesteld in de recente mededeling van de Commissie over sociaal bestuur in de context van de mondialisering (COM(2001) 416). Tijdens het onlangs gehouden plenaire debat over dit onderwerp benadrukte het voorzitterschap van de Raad de behoefte aan een gezamenlijke voorlichtingscampagne van Raad en Commissie. Het zou goed zijn als deze campagne zou worden ondersteund door de interinstitutionele voorlichtingsstrategie waarover momenteel overleg wordt gevoerd tussen de Commissie en het Parlement.

... de Unie kan niet weigeren de dialoog te voeren waarvoor zijzelf rechtstreeks verantwoordelijk is...

6. Ook al lijken de recente uitspraken van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld over de mondialisering soms vaag of tegenstrijdig, toch valt moeilijk te ontkennen dat deze kwesties *onder de directe en soms onder de exclusieve bevoegdheden van de Unie en de Gemeenschap vallen*. Dit geldt met name voor het handels- en ontwikkelingsbeleid, dat besproken zal worden tijdens de Millenniumronde, maar evenzeer voor specifieke kwesties in verband met de grondrechten, zoals bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de intellectuele

eigendom, mensenrechtenclausules in internationale verdragen alsmede de ratificatie van mondiale verdragen inzake voorkoming van criminaliteit of het Internationaal Strafhof. Het niet ver bezijden de waarheid om te stellen dat de EU naast het feit dat zij de grootste handelsmacht ter wereld is ook de enige transparante en op democratische wijze verantwoording afleggende gesprekspartner is van de andere grootmachten zoals de VS, Rusland en China wanneer het beleid voor een "duurzame" mondialisering wordt besproken. Tot dusver lijkt de praktijk om vertegenwoordigers van deze landen te ontmoeten tijdens de vergaderingen van de Europese Raad (in Gotenburg Poetin en Bush), waar alle leden van de Europese familie aanwezig zijn, beter te voldoen dan overleg met hen te voeren in andere fora, zoals de G7 of de G8, waarin de EU een minder sterke positie heeft.

7. Het is niet de taak van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken om een mogelijke strategie voor een "duurzaam" mondialiseringsbeleid te ontwerpen met de specifieke beleidslijnen die de komende maanden en jaren door de instellingen van de EU moeten worden ontwikkeld. Het lijkt een passende taak voor de Commissie om in november in Doha in het kader van de Millenniumronde of later in Laken of zelfs volgend jaar tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling (in september 2002 in Johannesburg, tien jaar na de Conferentie van Rio) al de hoofdlijnen van een dergelijke strategie te schetsen. Een wereldomspannende strategie waarin de bijdragen zijn verwerkt van de verschillende Commissarissen (Lamy, Nielson, Patten, Diamantopolou, Vitorino, ...) zou een zeer interessante oefening kunnen zijn. Niet alleen voor de burgers, maar ook voor de Unie, die zelf gedurende de afgelopen vijftig jaar uiterst succesvol is geweest in het op democratische wijze reageren op wereldwijde uitdagingen.

... de civiele dialoog kan geen rechtvaardiging zijn voor schending van democratische rechten en gewelddadigheden...

8. Erkenning van de bijdrage van vertegenwoordigers van de sociale samenleving in de vorm van voorstellen voor overheidsbeleid kan het effectieve functioneren van een representatieve democratie zoals de EU op geen enkele wijze ondermijnen. Geen enkele zogenaamde "vertegenwoordiger van de sociale samenleving" en geen enkel forum kan dan ook pretenderen zijn eigen zienswijze met gebruik van geweld of gedekt door anonimiteit te kunnen opleggen aan EU-instellingen. Dit zou indruisen tegen alle democratische beginselen en zou bij deze instellingen op sterk verzet stuiten. De echte vragen waarvoor wij ons bij de topontmoetingen in Nice, Gotenburg en Genua gesteld zagen, zijn dan ook:

- hoe effectief kunnen instellingen zorgen voor handhaving van de openbare orde;
- welke normen moeten in acht worden genomen om gewelddadigheden in een democratische samenleving te voorkomen en te bestrijden; en
- welke regels moeten op Europees niveau worden verbeterd?

...lidstaten moeten geweld bestrijden binnen het kader van de Europese Unie...

9. Artikel 33 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor handhaving van de openbare orde, zelfs als de bijeenkomst of het beleid dat ter discussie staat en wordt aangevallen veeleer een internationale dan een nationale kwestie betreft. Een dergelijke strikte bewaking van de interne soevereiniteit lijkt echter uit de tijd, temeer daar de betrokken lidstaat zelf vraagt om toenemende samenwerking met andere EU-lidstaten. Helaas waren zij er in Nice, Gotenburg en Genua getuige van hoe zwak en complex

deze samenwerkingsvormen zijn, ook al heeft de Unie zichzelf uitgeroepen tot "een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid".

Afgaand op bepaalde bewijzen uit debatten in nationale parlementen was zelfs de Schengen-samenwerking verre van effectief en was er geen sprake van homogene tenuitvoerlegging, omdat het bestaande wettelijke kader voor de samenwerking tussen politie instanties in de lidstaten eenvoudig onbruikbaar was.

...de Unie moet de burgers een hoog niveau van zekerheid verschaffen, maar er is een gebrek aan samenwerking...

10. De zwakke punten in de samenwerking tussen de ordehandhavingsdiensten in de lidstaten is een (zeer) zorgwekkend signaal. Het is dan ook nogal verrassend dat de Raad-JBZ in de conclusies van zijn vergadering van 13 juli 2001 voor het oplossen van de problemen rond Nice, Gotenburg en Genua simpelweg vertrouwt op een versterking van de instrumenten, kennelijk zonder de redenen van de zwakheid van deze instrumenten te onderzoeken. Daar artikel 29 van het Verdrag bepaalt dat "het doel van de Unie [is] de burgers (...) een hoog niveau van zekerheid te verschaffen..." zouden maatregelen in dit verband effectief moeten zijn en op de juiste wijze moeten worden toegepast.

Waarom het pad effenen voor nieuwe databanken (na Schengen, Europol, Interpol, ...), nieuwe werkgroepen en nieuwe methodes voor het vergaren van inlichting zonder eerst te onderzoeken waarom de bestaande instrumenten en procedures ondoelmatig zijn? Zonder een dergelijk onderzoek kan alleen worden gesteld dat de slechte resultaten het gevolg waren van het gebrek aan wederzijds vertrouwen, de uiteenlopende structuren van de politiediensten van de lidstaten, hun werkwijze, hun cultuur, hun slechte talenkennis of zelfs het gebrek aan begrip tussen politie-onderdelen binnen de afzonderlijke lidstaten zelf.

De lidstaten zouden de "vergelijkbaarheidstest" die zij de kandidaat-lidstaten afnemen derhalve ook op zichzelf moeten toepassen en een hoge opleidingsgraad moeten bevorderen, zoals voorgesteld door de Raad-JBZ.

Uiteraard zal niemand pleiten voor een politiemodel als "EU-norm" voor goede politie-agenten, maar een dergelijk gebrek aan analyse of ten minste transparantie is niet alleen schadelijk voor een goede werking van de diensten voor de ordehandhavingsdiensten in de toekomst maar ook en vooral voor de Europese burgers omdat de aanzienlijke verschillen die hierdoor tussen de lidstaten blijven bestaan het gevaar in zich bergen van feitelijke discriminatie tussen burgers uit de eigen lidstaat en niet-eigen Europese burgers.

11. Veel Europese burgers zijn geconfronteerd met dit gebrek aan overeenstemming op Europees niveau over het begrip "openbare orde" en dit heeft geleid tot de indiening van een aantal klachten over het gedrag van lidstaten bij de Europese instellingen. Zulke klachten zijn zelfs in parlementaire debatten op nationaal en Europees niveau ook doorgegeven via non-gouvernementele organisaties en politieke partijen .

De zwakheid van de huidige situatie vanuit het gezichtspunt van de Europese burger.

12. Bezien vanuit het gezichtspunt van de Europese burger (om het even of hij deelnemer aan een demonstratie of "slachtoffer" van geweld was) is het ook moeilijk te begrijpen dat hetzelfde gedrag tijdens openbare demonstraties in bijvoorbeeld Italië, Groot-Brittannië, Frankrijk of Zweden op aanzienlijk uiteenlopende wijze wordt benaderd. Het begrip "relschopper" kan van land tot land verschillen en bepaalde vormen van verzet of gedrag (bijv. het blokkeren van

snelwegen, straatblokkades, passief verzet tegen publieke instanties, ...) kunnen toelaatbaar zijn in bepaalde situaties (tijdens een staking, bij voetbalwedstrijden, bij anti-atoomdemonstraties, ...) of in bepaalde delen van de Unie, terwijl zij verboden zijn in andere.

Moeilijk te accepteren is echter dat zelfs het feit dat iemand Europees burger is soms niet kan voorkomen dat hij op dezelfde wijze wordt behandeld als een burger van buiten de Unie, dat hem de toegang tot de rechter in zijn eigen taal wordt geweigerd en dat hij zonder veroordeling uit grote delen van de Europese Unie kan worden uitgezet of uitgewezen. Verder is het moeilijk te aanvaarden dat iemand zonder enige informatie of recht van beroep door de politie van een lidstaat kan worden geregistreerd als "reischopper" en dat hem op basis van deze registratie de toegang tot een deel van het grondgebied van de Unie door andere lidstaten kan worden geweigerd. Een andere kwestie die aanleiding geeft tot grote verontrusting is het gebrek aan overeenstemming tussen lidstaten over fundamentele kwesties zoals de beginselen voor gegevensbescherming bij justitiële en politieke samenwerking. Dit ondermijnt bovendien een efficiënte reactie van de lidstaten zelf.

13. Opgemerkt moet worden dat het VEU, in tegenstelling tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van de Raad van Europa, geen "openbare veiligheid"-uitzondering in verband met de uitoefening van de grondrechten bevat, waardoor de lidstaten over veel ruimte beschikken om zich te beroepen op een dergelijke uitzonderingstoestand. Hier is sprake van een onevenwichtige situatie, omdat de Europese Unie zelf verklaart gegrondvest te zijn op grondrechten (art. 6 VEU), doch tegelijkertijd niet in staat is te verifiëren of de uitzondering op uitoefening van deze rechten door haar lidstaten correct wordt toegepast.

De situatie wordt alleen verzacht door de jurisprudentie van het Hof van Justitie, dat onlangs ook heeft verwezen naar artikel 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

14. De rol van het Hof van Justitie is met name van belang wanneer het recht om vrijelijk op het grondgebied van de Unie te reizen in het geding is. Dit is een fundamenteel en persoonlijk recht waarop elke burger van de Unie krachtens het Verdrag (art. 18 EG-Verdrag) aanspraak kan maken. Volgens de rechters in Luxemburg kan dit recht weliswaar onderhevig zijn aan bepaalde beperkingen en condities op grond van openbare orde, openbare veiligheid of de volksgezondheid, maar deze beperkingen kunnen uitsluitend worden opgelegd met inachtneming van richtlijn 64/221¹, die bepaalde waarborgen en garanties bevat om de discretionaire bevoegdheden van de lidstaten op dit terrein in te perken. Volgens de jurisprudentie van het Hof mogen beperkingen op grond van openbare-veiligheidsoverwegingen uitsluitend gebaseerd zijn op het individuele gedrag van de betrokken persoon, moet de aanleiding worden gevormd door een aanwezige en voldoende ernstige bedreiging van een van de fundamentele belangen van de samenleving en moeten zij worden toegepast in overeenstemming met het beginsel van proportionaliteit. Proportionaliteit vereist goed onderbouwde redenen voor het nemen een maatregel alsmede een juist evenwicht tussen de maatregel en de belangen van de betrokken persoon en de betrokken lidstaat.

Zo zou, in verband met de gebeurtenissen in Nice, Gotenburg en Genua, het innemen van de reisdocumenten van alle personen die er ernstig van werden verdacht een gevaar voor de openbare orde te vormen, als een disproportionele maatregel moeten worden beschouwd als hetzelfde doel ook zou kunnen worden bereikt met minder restrictieve middelen. Bovendien kan

¹ Richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 inzake de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB B 56 van 4.4.1964, blz. 850).

een maatregel met als doel het weigeren van toegang tot een lidstaat (of een uitzettingsbevel) niet gedurende onbeperkte tijd van kracht blijven. Een dergelijke maatregel moet op gezette tijden worden heroverwogen waarbij rekening moet worden gehouden met nieuwe factoren, in het bijzonder een wezenlijke verandering van de omstandigheden die de aanleiding vormden voor het nemen van de maatregel. Bijvoorbeeld: als er een lijst van "ongewenste personen" zou worden opgesteld, zou deze regelmatig moeten worden herzien op basis van de vraag in hoeverre de betrokken personen nog steeds een bedreiging voor de openbare orde vormen.