



EUPU
European Police Union
Europäische Polizei Union
Union Européenne de la Police
Europese Politieunie
Unión Europea de Policía

WE NEED MORE EUROPE EUROPEAN SECURITY POSITIONS



WE NEED MORE EUROPE

EUROPEAN SECURITY POSITIONS



ENGLISH 6

DEUTSCH 42

FRANÇAIS 82

NEDERLANDS 122

MEDIENINHABER:
GEWERKSCHAFT ÖFFENTLICHER DIENST,
TEINFALTSTRASSE 7, 1010 WIEN
ZVR-NUMMER: 576439352
FOTOS:XXXX
DESIGN: MODERN TIMES MEDIA



CONTENT

FOREWORD

by Bert van Caelenberg and Hermann Feiner 8

HUMAN RIGHTS OF POLICE OFFICERS

by Hermann Feiner 10

DEMANDS OF EUROFEDOP

by Hermann Feiner and Paul Knut 16

PROTECTION OF THE OUTER BORDERS

by Rainer Wendt and Rüdiger Reedwisch 21

PROTECTION OF THE EU'S EXTERNAL BORDERS – PROTECTION OF THE BORDER POLICE

by Andreas Hochegger 30

CONSEQUENCES OF TERRORISM

by Franz Sonnleithner 35

WE OFFER SECURITY

EUROFEDOP is the European Federation of Public Service Employees, created in Vienna in 1966. It has 55 member organisations from 23 European countries.

As a European umbrella organisation of national European trade unions EUROFEDOP has made it its internal goal to advance the cooperation among public servants' unions all over Europe. Externally, especially in the bodies of the European Union, EUROFEDOP pursues the protection of the supranational occupational, social, economic, cultural and health-related interests of the European public servants as well as their further development through the social dialogue.

The European Police Union – EPU is the European federation of police officers within EUROFEDOP. It unites police federations and associations from all over Europe.

EPU gives in Europe decisive impetuses to the trade union and security policies. As a European police union it distributes to its member organisations comprehensive yearly questionnaires, collecting information on the social situation of police officers in Europe. They provide extensive knowledge on how and in what circumstances police officers in the separate European states carry out their duties. This extensive knowledge is then made available to the separate member organisations with a view to their national trade union action.

EPU, however, is also a trendsetter in the field of security policy. In its paper “We need more Europe”, which appeared in 2006, it focuses on the need for European police services to reform.



In this paper, “A safe Europe for all”, EPU enters into the following topics:

- “Also police officers have rights”: A socio-judicial survey of the basic rights of police officers in view of their police work
- “Civil crisis management”: Conditions for worldwide police interventions in crisis areas
- “Border-police protection of the external European Union borders”: A view on migration from a police point of view
- “Border control”: The instruments of a European border protection
- “Terrorism”: Organisationally effective conditions for the struggle against terrorism

Bert Van Caelenberg
Secretary General
EUROFEDOP

Hermann Feiner
President
EPU

HUMAN RIGHTS OF POLICE OFFICERS

BY HERMANN FEINER

THIS DOCUMENT IS BASED ON A DOCUMENTATION
OF THE EUROPEAN PLATFORM FOR POLICING AND HUMAN RIGHTS - EPPHR

I. INTRODUCTION

Human rights law regulates the relationship between the state (the Government and its agents) and individual citizens. The focus of this document is on Council of Europe instruments. When referring to police officers and human rights people normally think of the police as state agents who are bound to respect human rights in relation to the population they serve; for example in situations of use of force arrest and detention.

However, police officers are also individuals entitled to the same rights and freedoms as other citizens. In their work, they are protected by the same human rights standards.

Not all human rights standards are described in legally binding instruments and even legally binding human rights standards may be restricted because of the particular powers, duties and responsibilities that a police officer has.

II. A BRIEF EXPLANATION OF THE INSTRUMENTS

The European Convention on Human Rights 1950

In all Council of Europe member states, the governments are bound by the European Convention on Human Rights regulating civil and political rights such as the right to life, prohibition of torture, right to a fair trial and freedom of assembly and expression.

The rights included with the Convention apply to all persons within a state's jurisdiction, including members of the police service.

The European Social Charter 1961 and the Revised European

Social Charter 1996

These two documents were drafted to compliment the European Convention on Human Rights, and to introduce the protection of social and economic rights, such as the right to work, the right to organise and bargain collectively, and the right to social security. In contrast to the European Convention on Human Rights individual Council of Europe member states are not obliged to be a party to the European Social Charters.

Member states have to submit periodic reports to a special Committee outlining the steps the state has taken to give effect to these rights. However, there is no system of individual petition under the Charter.

Some states have agreed to a system where international or national trade union can make a complaint to the Committee. A recommendation can then be made to the state concerned to make changes to protect the particular right concerned.

The European Code of Police Ethics 2001

The European Code of Police Ethics 2001 is a non-binding document that recommends a wide range of principles, which governments of Council of Europe Member States should be guided by and implement in their internal legislation, practice and codes of conduct in relation to their police services.

Articles 31 – 34 of the Code describe the rights of police personnel and are guided by the overall principle that police in an open democratic society should have the same rights as everyone else living within the jurisdiction of the state to the fullest possible extent. The Code is published with a commentary that explains these articles.

III. RIGHTS ON OPERATIONAL DUTY.

The right to life

The Court in Strasbourg has interpreted Article 2 of the European Convention on Human Rights as providing a positive duty on the state to protect life,

as well as to refrain from taking life.

In appropriate circumstances, this will include a positive obligation on the state authorities to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual. The extent of this obligation is that state authorities do all that can reasonably be expected to avoid a real and immediate risk to life of which they had or ought to have had knowledge.

This means the state has a duty to protect police officers in situations where they are known to be in danger when carrying out their duties.

IV. RIGHTS IN THE WORKPLACE.

The right to privacy

Generally, police officers can expect the same rights as other workers in their workplace. But due to the nature of their work and the special position they hold in society some of these rights may be limited.

The European Court of Human Rights jurisprudence in relation to Article 8 of the European Convention on Human Rights, has recognised that people may have a 'reasonable expectation of privacy' in their business premises or workplace, which of course also apply to police officers.

Privacy issues may arise from situations such as:

- Workplace surveillance
- Email and telephone monitoring
- Drug testing
- Requirements to submit DNA samples or fingerprints for records
- Investigation into sexual orientation

This does not mean that all such practices are a violation of human rights.

Article 8(2) allows the right to privacy to be restricted, provided that the restriction is in accordance with national law and necessary and proportionate to the conduct it is attempting to address.

Necessity and proportionality are key considerations in deciding if the right

to privacy can be limited. Action should only be taken in response to an identified aim and if there is a less restrictive method that will still achieve that aim, the police officer should use that method.

Freedom of expression and association

Under Article 10 and 11 of the European Convention on Human Rights everyone is entitled to basic rights of expression and association. They can pursue political activities; participate in political life; become members of trade unions or work associations; and, have freedom of expression of opinion in the workplace.

Police officers retain these rights in the workplace. BUT the freedom of expression and association may be restricted when the restrictions are in accordance with national law, necessary and proportionate.

Political activities

Engaging in political activities generally means exercising the rights to expression and association.

Labour organisations

The freedom of association in Article 11 of the European Convention on Human Rights could be used to protect the right to form a labour organisation.

BUT Article 11(2) contains a limitation specific to police, armed forces and civil servants. The state may impose restrictions on formation and the activities of police labour organisations.

The right to organise can also be found in Article 5 of the European Social Charter 1961. It is given a special interpretation in respect of to the police because it leaves a discretion to states decide on the extent to which they should be given this right.

V. RIGHTS OF WORKING CONDITIONS.

This part refers to social and economic rights.

Not all member states protect these rights to the same extent. However, Article 32 of the European Code of Police Ethics states that these rights should apply to police officers. Police personnel have the status of public servants (or civil servants) in several member states. As this is not the case in all member states, the European Code of Police Ethics states that police personnel “to the fullest extent possible” should enjoy social and economic rights as public servants.

Some of the most significant standards for police officers can be found in the European Social Charter 1961 Articles 2,3,4 and 12:

- Reasonable working hours, rest periods and paid holidays
- Health and safety regulations in place and enforceable
- Remuneration that will give the workers a decent standard of living
- Increased remuneration for overtime work
- Equal pay for men and women
- Right to reasonable period of notice for termination of employment
- Permit deductions of wages only under conditions and to the extent prescribed by national laws or regulations or fixed by collective agreements or arbitration awards
- Establish or maintain a system of social security

The rights to appropriate remuneration and social security as well as special health and security measures have been highlighted in the European Code of Police Ethics Article 32. This recognises the unpredictable tasks that police personnel are facing every day, the risks and dangers inherent in police work and the irregular working hours.

These social and economic rights for police personnel are crucial conditions for encouraging appropriately qualified people to join the police service. Furthermore, a well-remunerated police personnel is more likely not to be involved in undesirable activities, such as corruption.

In addition an adequate social security system is essential in maintaining the desired work force. For instance, an officer suffering an injury on duty ought to have the security of knowing that his family will be provided for.

VI. RIGHTS IN PROCEEDINGS.

The legally binding Article 6 of the European Convention on Human Rights protects the right to a fair trial.

Criminal proceedings

Where police officers are charged with a criminal offence, they are entitled to the full protection of Article 6 during the criminal proceedings. In other words a police officer is entitled to the same protection as any member of society.

Disciplinary proceedings

The Strasbourg Court has said, that disciplinary disputes involving police officers are excluded from Article 6. This does not prevent states from applying Article 6 standards to such proceedings, and this should be encouraged. This is a way of demonstrating to the officers the role and value of human rights. Disciplinary sanctions against police personnel are normally an internal police matter and are often of a minor character. However, disciplinary measures may also be severe and sometimes it is difficult to draw the line between criminal and disciplinary aspects of a case. Article 33 of the European Code of Police Ethics states that disciplinary decisions should be subject to review to an independent body, preferably a court of law.

Complaints

Police personnel as a result of their particular tasks and close contacts with the public will sometimes be the subjects of accusations by the public concerning their performance. This is recognised by Article 34 of the European Code of Police Ethics, which states that Public authorities shall support police personnel who are subject to ill-founded accusations concerning their duties.

DEMANDS OF EUROFEEDOP

EPU TO IMPROVE THE GENERAL CONDITIONS FOR POLICE OFFICERS DEPLOYED ABROAD

BY HERMANN FEINER AND KNUT PAUL

A constantly growing number of police officers is being deployed abroad. Today, this takes place in the context of the United Nations or the European Union, to carry into effect the rules of the house and the security of foreign representations, as liaison officers, for document control and as security agents on aircrafts.

The number of calls will keep growing. The European Union is developing a contingent of five thousand police officers for the police missions of the EU.

Also in future suitable officers should be attracted on a free-will basis.

High-quality schedules should be guaranteed in consultation with the personnel staying abroad. Officers carrying the burden of their deployment abroad should be supported.

According to EPU the following conditions must be created:

ORGANISATION

In some cases the trend is for services not to inform their personnel in a targeted manner, despite continuous announcements, about the opportunities and chances of deployment abroad. From the point of view of the services concerned this is understandable: in case of deployment abroad the deployed officers are unavailable for a longer period of time. As deployment abroad takes place through secondment, it is impossible to fill the temporary vacancies.

As a consequence the service is understaffed, which cannot be compensated for. EPU therefore advocates a 'pooling' system, the creation, based

on a service schedule, of a special unit of officers deployed abroad. The secondment should take place under qualification and selection procedures after a suitability investigation. That way the necessary preparatory courses can be organised without harming the service schedule. The vacancies in the base services can be filled. This is conditional, however, upon the officers remaining in the pool if a future deployment is admissible and wished for by the officers concerned, so also during the periods of rest between two deployments.

TRAINING AND FURTHER TRAINING

Clearer as is currently the case, a typical police career should be delineated when recruiting young officers for temporary deployment abroad.

Deployment abroad should take place on a free-will basis only.

Considering the growing importance of foreign missions, the targeted training modules should be taken into account already in the basic training. Particularly language knowledge and interculturality should be the centre of the training.

In case of deployment abroad it is important, further, that the employer provides extensive information on the requirements of the qualification and selection procedure. After the basic courses and the subsequent special deployment training, the concrete further training should be brought about and developed. As for the leading officers, a regular participation in the courses of the European Police Academy (EPA) should be aimed at.

ACCOMPANYING MEASURES

An essential motivation for participation in deployment abroad remains the financial incentive of an expatriation bonus.

In this respect the deployment abroad should be taken into account to a larger extent in the salary seniority and the pension age. It seems proper and reasonable to take these ages into account at the beginning of the

pension, in compensation for the recurrent special pressures resulting from deployment abroad. The size of the bonus should be in proportion to these pressures: climatic conditions and the danger extent.

The knowledge and skills acquired during the deployment abroad should be taken into account to a larger extent in the further career. For instance, a deployment abroad should be positively reflected in the achievement and aptitude evaluation. Suitable vacancies should include the regular deployment abroad as a facultative requirement.

Officers deployed abroad often complain about feeling abandoned by their base services. So to counter alienation and to facilitate reintegration, it is indispensable to actively stay in contact. The officers concerned should be informed of changes at the service as well as of important announcements and changes in the legal position.

After a protracted deployment abroad the officer concerned should be entitled to an immediately subsequent special leave. The entitlement to an extensive debriefing is a matter of course.

PREPARATION AND DEBRIEFING, CARE

Deployment in foreign crisis zones result in particular stress situations for the deployed officers:

- loss of deeply experienced roles such as the father or mother role
- no or limited communication with the homeland
- life within an extremely limited space, along with loss of privacy
- constant pressures
- strong efforts, discomfort and fear of latent threats
- possible hostility between ethnic groups
- unexpected confrontation with death
- stress.

This implies that the deployed officers should be mentally prepared for such situations.

The aim should be to raise the psychological resilience of the deployed officers. This can be done by helping them

- discover and strengthen this resilience prior to the deployment
- stabilise it and restore it immediately in case of psychological stress situations during the deployment
- prevent damage after the deployment.

Important to EPU is also the care, by specialised centres, for the families remaining behind in the homeland. For this care qualified personnel should be constantly available.

The debriefing should include integration seminars to recognise and treat later damages (post-traumatic syndrome).

GENERAL LEGAL CONDITIONS

1. Creation of a legal basis for each cross-border regional partnership
2. Approval of a European skeleton law for accomplishing police missions within the EU
3. Creation of legal conditions for protecting the interests of police officers during their European missions.

THE MAIN DEMANDS OF EPU IN A NUTSHELL

- Promotion, qualification and motivation of officers for participation in the deployment of European police services abroad, along with the correct international mandates.
- Decentral pooling of officers for deployment abroad.
- Intensification of further-training measures for deployment abroad by
 1. deployment abroad-related further training
 2. further language training
 3. further development of intercultural skills

4. EPA courses for leading officers
- Taking into account deployment abroad when conceiving deployment of personnel
 - Financial incentives
 - Taking into account their deployment abroad when evaluating and promoting police officers
 - Creation of family care centres
 - Guarantees for reintegration such as debriefing returning officers up to psychological aftercare.

PROTECTION OF THE OUTER BORDERS OF THE EUROPEAN UNION BY THE BORDER POLICE

FUTURE SOLUTIONS FOR ILLEGAL IMMIGRATION AND ITS CONSEQUENCES

BY RAINER WENDT AND RÜDIGER REEDWISCH

The illicit immigration in the EU member states has been a subject for public debate for years on end. The debate is a confrontation between the viewpoints of politicians and those of human rights activists.

The background of this growing public interest and concern is the rise of illegal migration as compared to the share of legal immigration in the European Union.

Illegal immigrants account for about 40 per cent of the total immigration. Fifteen years ago, this was about 25 per cent. Anyway, it is very difficult to place these data, also because of the different calculation methods in the separate countries and of the lack of investigation into the twilight zone. The estimates are particularly thwarted by the fact that foreigners staying illegally in a country are no homogeneous group and come under a wide variety of statuses:

- persons who enter illegally without travel documents across the 'green' or 'blue' border
- persons who enter in a sham legal manner with false or forged travel documents
- tourists who enter with or without visas and take on jobs
- students or au pairs who overstay their residence permits
- workers who continue to work after the expiration of their legal work permits
- workers who enter illegally to deliberately take on illegal jobs
- foreign prostitutes who exceed the expiration date of their visas or become victims of trafficking in human beings

- family members of already resident citizens from third states, who are excluded from the legal possibilities of family reunion
- foreign marriage partners who contract a sham marriage without having a residence permit
- legally refused asylum seekers or similar persons who already 'go into hiding' during the asylum procedure
- unofficially registered war or civil war refugees, etc.

There are many reasons for the rising illegal immigration:

- the huge increase in criminal immigration organisations
- the dissolution of the former Warsaw Pact and Soviet Union control systems, but also of other systems in Africa, Asia and Latin America
- the economic globalisation and the ensuing growing interdependence of national economies
- worldwide revolutionary improvements of telecommunications and mobility
- climatic changes and the ensuing dramatic deterioration of the living circumstances in many world regions
- social crises and war conflicts, along with the resulting migration flows of the civil population

to mention only a few of them. Migration is a worldwide phenomenon and is not restricted to the European Union. All over the world millions of people are on the way in migration flows, for the most various reasons. Nor is migration a new phenomenon in time. It has always existed.

True, Europe is facing a challenge with a changed socio-political dimension. With about 4 per cent of the world population, Europe is still one of the richest world regions, with stable intra-social structures and relations, political stability, welfare and moderate climatic conditions.

The information on these conditions is spread by worldwide successful media that are still developing. They make immigration in the European Union even more desirable.

Illegal immigration has consequences on crime, the labour market and the social systems in Europe, apart from the social changes resulting from new sociographic structures.

The relation between illegal migration and crime consists less in individual immigrants committing crimes or immigrating with the end in view of landing in crime. The problem is rather, at the beginning of the immigration, the fact of being forced into crime and the confinement of human trafficking victims in countless criminal networks.

In order to enter the 'European welfare states' tens of thousands of people put their lot in the hands of criminal human trafficking organisations. This creates in a short time a wickerwork of crime areas, which in most cases have to be put down on the account of Organised Crime. Typical crimes are drug trafficking, gun-running, forced prostitution, trafficking in human beings and organised undeclared work.

The macroeconomic consequences of illegal immigration on the labour market and the social security systems in the European Union are dramatic, even if in this case too the available data have to be replaced by estimates and prognoses.

- Unfair competition leads to distortion of competition because companies employing their staff illegally can submit tenders at far 'more favourable conditions'. They indeed have lower costs on account of the lowest wages and the lowest social security deductions.
- That way illegal employment of illegal immigrants results in the loss of regular jobs, which puts an additional burden on the social security systems.

- Contributions are deducted only from those contributing to the social security, and this makes it increasingly difficult to make social benefits available for the insured. Moreover, illegal workers 'perforate' the social structures of the social security systems, such as pension, health and care insurances, which are based on solidarity and joint responsibility.
- The twilight economy prejudices the state tax revenue, which lowers the performance of the public authorities and the effectiveness of the political world.

The illegal immigration issue is not a problem of only the Mediterranean EU member states, but indeed of the entire Union, as the migration controls at the inner borders are rather scanty. In fact, the controls at the inner borders, resulting at the time in tens of thousands of arrests a year, have completely disappeared.

All the leaders therefore demand comprehensive concepts, each with their own priorities. Dependent on the basic stand of either security or human rights, it is all about either stronger integration efforts or efficient protection of the outer borders to prevent unwanted immigration.

The European Parliament unambiguously opts for a plan for an integrated protection of the outer borders. In its report to the Commission (A-5-0449/2002) the Parliament expressly deplores the Council's strong reserve with regard to the concept of a European border protection unit.

The Parliament takes the view that particularly European measures can lead to a more effective border protection.

This point of view should certainly be shared, but on the other hand there is no denying that the separate member states themselves have strong reserves about the development of European border protection and that also the national border police services have vague fears and reserves in the knowledge that their 'field of action' is not basically restricted to the own

state borders anymore, but suddenly covers the entire EU area. Politicians keep demanding a common European border policy, but they never enter into the conditions for the officers who are expected to take a job with de border police. And that is precisely what calls forth resistance among the trade unions and trade federations, which protect the rights of the personnel in a responsible manner.

It goes without saying that a tactical and strategic deployment is desirable. By this we mean trained units under a uniform command, units that can fall back on a guaranteed legal basis, do not constantly change and are equipped with high tech to cope with the stronger immigration pressure on the outer borders.

Yet, as long as the conditions for developing such a European border protection are unclear, the only way out is the current and planned adequate cooperation among the member states and their police services.

In this respect also the strengthening of the functioning and deployability of FRONTEX is important, as are the further professionalisation and the development of the technical expertise of the border police services.

Regulation 863/2007 of the European Parliament and the Council, dated 11 July 2007, on a mechanism to deploy emergency teams for border protection was a great step in the right direction.

It was regulated that the director of the FRONTEX Agency decides on the deployment of one or more emergency teams for border protection at the request of a member state. The member states make the teams available at the request of FRONTEX.

The teams controlling persons at the outer borders and protecting these borders are bound to abide by community law and by the laws of the member state concerned. During the intervention the teams are under the command of the member state concerned, whose instructions they follow. They exert their powers only in the presence of the national border police. The team members remain officers of the national border police of their

own member state of origin and can therefore carry their service weapons and wear their own uniforms. However, they are recognisable by blue armbands bearing the signs of the European Union and FRONTEX. They have access to the databases of the member state deploying them and can use violence, if necessary.

When officers are seconded to a member state, the latter is answerable for any damages. During the intervention the seconded border protection officers and the teams are considered officers of the receiving member state with regard to crimes perpetrated either by or against them.

Some politicians look upon the above regulations as the pre-stage of a sustainable and institutionalised common European border protection and a solid management of the FRONTEX Agency. Yet, without minimum standards for the officers the extension of the personnel capacity through the main powers of FRONTEX, i.e. coordination, information and communication, is hardly conceivable.

Such minimum standards could be:

- Reliable legal bases for the employment relation as a European Act. Officers charged with a European border protection should have to their employers a legal relation that is based on a European Act. The employment relation should be in line with the legal principles of lifelong employment, absolute protection against dismissal, special care obligations for the employers, lifelong full care and compulsory protection under the right of care.
- Social security and guaranteed further employment in case of disability as a result of an intervention

The legal relations of the personnel should take into account the hazards

and the burden resulting from carrying out difficult border protection tasks. This includes expressly, besides the above-mentioned care obligation, the right to further employment in line with the regulations for foreign interventions of national police or army units in case of disability as a result of an intervention.

- Free will

The free will to take up European and international responsibility with a great personal commitment is an essential condition for high deployability and performance. Only really motivated forces can cope with the countless challenges of interventions abroad and guarantee the high quality of the execution of such tasks. That is why also the subtle influencing of the intervention forces should be excluded.

- Decent salaries and benefits

Different salaries and benefits for police units carrying out the same tasks are in the end unacceptable. The salaries should be in line with the legal stipulations that apply to EU officials.

The salaries themselves should take into account the particular burden of constantly changing intervention places and the related personal risks, but certainly also the qualifications of the officers concerned and the quality of their work.

- Legal protection of officers through personnel representation

The particular challenge for border police officers, resulting from the above-mentioned burden, requires a great say of their sectoral representatives in legally secure bodies that still have to be created. These bodies should be given a high extent of participation in decisions that are relevant for the services and the situation of the officers.

- The best possible technical equipment and high-level training and further training for the intervention forces

The manifold tasks of the European border protection require extensive knowledge of languages as well as special knowledge and expertise in handling the most modern security, communication and information techniques. This makes it necessary to further develop the operational training centres created through the Common Unit, but also and especially a goal-oriented in-service training at modern and professional institutions. The first steps of the FRONTEX Agency in the organisation of training and in-service training courses should be further developed, using their special FEM. Compatibility must be ensured in this respect.

The border protection model the EU developed as Joint Operations is effective and successful. It should be further developed.

- Activities in third states – document advisors and training of people issuing visas
- police cooperation between member and third states
- outer border control – security, networking and risk analysis
- cooperation among the member states – migration control, repatriation

are efficient means in the struggle against unwanted and illicit immigration. However, because of the growing migration flows in a globalised world it certainly has to be expected that ever higher demands will be made on the technical skills and the operational deployment of personnel.

That is why the development of a European border guard remains an option for the EU member states and their bodies. On the other hand, a European border police, whose powers would strongly interfere with the tasks of the national polices forces, will not be created within the foreseeable future, and rightly so.

It also seems to be very doubtful that such a central public authority would be ever capable of outmatching the specific skills of the national police. The national police can indeed count on its knowledge of the local circumstances, the population and the social fabric.

A social Europe must not create employment conditions that are indecent for the careers of people who – if necessary risking their lives at the outer borders of the European Union – carry out necessary tasks in an ever more dangerous world.

PROTECTION OF THE EU'S EXTERNAL BORDERS

PROTECTION OF THE BORDER POLICE
POSITION OF THE EUROPEAN POLICE UNION

BY ANDREAS HOCHEGGER

PREAMBLE

Since the integration of the 'Schengen acquis' into the EU's framework programme and in follow-up to the conclusions of the European Council of Tampere in 1999, various important steps have been taken in the direction of an 'integrated border management'. In 2001, the European Council approved the so-called 'European management concept on border control', in 2002 the 'plan for the management of the external borders of the EU Member States' and in 2006 the 'integrated plan for border management'.

The creation of the European border protection agency FRONTEX with its special risk analysis unit, which has become operational in October 2005, can be considered an important landmark in the operational transposition of measures. One of the key tasks of FRONTEX is the 'coordination of the operational cooperation between the member states' at the external borders. This happens for example through Joint Operations and the exchange of border guards within the framework of missions to so-called Focal Points at the external borders, but also through more extensive technical support including the exchange of operators. The delegation of national experts from the member states (SNEs, seconded national experts) to the border protection agency has in the meantime become reality and rapid border intervention teams (RABITs) as well as FRONTEX Joint Support Teams (FJSTs) have been created. Together they form the necessary personnel basis for the execution of actions planned.

The legislative conditions for the joint operational cooperation between member states have to a large extent been created (the EU acquis, the Hague programme, the Schengen catalogue, the Schengen border code, the external border fund, ...). However, what seems to be urgently necessary, is to examine in the first place the provisions applying in the different countries to the conditions of service, remuneration and social security of the border police (especially those regulations related to deployment allowances, regulations in the case of disease or accident, etc.) on the basis of an analysis - still to be performed - of the actual situation, and finally harmonise the national regulations concerning the accomplishment of such joint missions abroad. Apart from FRONTEX, the cooperation between border police units from separate member states is bilaterally regulated through state treaties. The result of these treaties is that, within the framework of separate measures related to for example mixed patrol services, joint search groups, cross-border pursuits and observations ..., joint service operations also become possible on foreign territory.

STARTING POINT

EPU advocates the principle of the creation of a 'common area of freedom, security and justice' and the need for a joint protection of the European Union's external borders on the basis of an 'integrated border management'. EPU is also of the view that the basic principles of the EU's external border management should be solidarity, mutual trust and shared responsibility between the member states. Moreover, it is of the view that, both in acts and procedure, the central idea of this external border management should be the respect for human rights.

EPU supports the efforts to ensure that border controls and external border protection activities, mainly focusing on the fight against illegal migration and cross-border criminality, should be carried out by specially trained non-military personnel.

EPU confirms that the protection of the European Union's external borders may well remain the responsibility of the separate member states, but the burden of this should be equitably spread over the separate member states. Moreover, support by means of technical equipment and manpower should be provided on the basis of risk analysis.

EPU welcomes the secondment of national experts to the border protection agency as well as the creation of rapid border intervention teams (RABITs) and Frontex joint support teams (FJSTs). At present, the RABIT pool already consists of more than 500 specialists from the member states and, as developments proceed, more than 1000 border guards, including FJSTs, will be available. They will be able to perform tasks, directly and temporarily, both at the Focal Points at external borders and, if necessary, at so-called Hot Spots. From the developments in recent years and from prognoses, we can conclude that there will be a continuously increasing need for support from the separate member states through the secondment of civil servants. Temporary migration flows – for example at the southern maritime borders, but also at land borders or at airports – due to political changes in the country of origin or with the organisation of big events such as the recently ended 'EURO 2008', will require support from the Community.

LEGITIMATE DEMANDS

In spite of the fact that a legislative basis has been created for international cooperation in the field of the protection of the EU's external borders and, furthermore, regulations govern the exercise of executive power by seconded civil servants, apparently, we still have to wait for the harmonisation of provisions applying in the different countries to the conditions of service, remuneration and social security of the border police (especially those regulations related to deployment allowances, regulations in the case of disease or accident, etc.).

Those who defend those civil servants' interests – and, so, this also includes

EPU – should consider it their task to offer special protection to those border guards who perform their demanding profession for the benefit of the community in response to a call or as part of a mission jointly coordinated by FRONTEX. Moreover, in every way, the equal treatment of those border guards should be guaranteed, both towards the host country and among each other.

As first step, an investigation into the real situation in the separate member states seems to be necessary, so that possible abuses can be detected and countermeasures can be taken. In this respect, the possibility of making use of stimuli offered by the EU for the realisation of projects should be considered.

Some examples :

As regards the granting of so-called Daily Subsistence Allowances (DSAs) – travel and stay allowances – to civil servants performing tasks within the framework of FRONTEX operations, the situation is far from satisfactory : although those allowances are paid by FRONTEX to the seconding state, on the basis of existing budget directives of the EU, in accordance with the daily tariffs established by the EU, the civil servants receive those allowances according to tariffs established on the basis of national regulations, which are usually lower than the tariffs paid by FRONTEX. Needless to say that the costs in a given host country are the same for each border police officer, whatever their country of origin is. So, in this respect, harmonisation is urgently required.

Thus, Austria for example has planned a change in national procedures since 1 August, on the basis of which DSAs granted by FRONTEX are transferred to the seconding authority but, from there, as through 'a serving hatch', are directly paid to the individual border police officer.

Or also : civil servants performing their duty within the framework of the border protection agency FRONTEX, receive their DSAs in the currency of the host country (in this example : the Polish zloty), on the basis of the conversi-

on into that currency of the amount of the allowance, established in EURO, according to a yearly established coefficient. Concretely, this means that, when we compare the situation in 2007 with 2008 (coefficient 4.1 in 2007, coefficient 3.7 in 2008), as a result of this conversion mode, considering the excessive increase of costs of living and housing in Poland, a real loss of more than 10 % is created. In this case, the payment of DSAs in EURO with a value adjustment clause would be urgently required to satisfy the needs.

SUMMARY

1. EPU advocates the principle of the creation of a 'common area of freedom, security and justice' and the need for a joint protection of the European Union's external borders on the basis of an 'integrated border management'.
2. The Community has taken important measures at European level, both operationally and legislatively, for the development of an 'integrated border management'.
3. As regards the joint operational deployment of border police officers, a study (analysis of the real situation) should be performed on the provisions applying in the different member states to the conditions of service, remuneration and social security for the border police (especially those regulations related to deployment allowances, regulations in the case of disease or accident, etc.). This to :
4. establish on the one hand a minimum norm for the protection of border guards who are performing this kind of tasks and guarantee on the other hand the harmonisation of national provisions and the equal treatment of border guards, regardless of the member state where they come from and of the member state where they perform their tasks.

CONSEQUENCES OF TERRORISM

BY FRANZ SONNLEITHNER
MEMBER OF THE AUSTRIAN POLICE UNION

Terror (from Latin terror, from terro, terroris - fright) is the systematic and often arbitrary spreading of fear and fright through actual acts of violence or threats with them, to make people amenable. Using terror to achieve political or economic aims is called terrorism.

Terrorism also stands for fear, fright, violence and acts of violence (e.g. abductions, assassination attempts, assaults with explosives). Terror serves as a means of pressure and is chiefly meant to spread insecurity and fright while generating sympathy and goodwill.

The very concept of terrorism is contentious. To this day, and despite many attempts, no cross-State definition could be found. The line between 'freedom fighter' and 'terrorist' bears an ideological stamp and is therefore in many cases disputed. Those called terrorists by some, may be described as holy warriors, revolutionaries or freedom fighters by others. So, almost every State has its own definition of terror.

DELINEATION

The distinction between resistance movements, guerrillas or national freedom movements and terrorism lies less in the choice of weapons than in the choice of aims: a national freedom or resistance movement pursues in most cases military space, whereas terrorism uses acts of violence in an attempt to get the strongest possible attention, to undermine closed power structures, to demonstrate the assailability of such structures and to publicly splinter the population.

It is difficult to objectively delineate the terrorism concept as the currently ruling governments like to use it as a legitimation for denouncing their opponents – in many cases regardless the fact whether the latter use violence or not – and for justifying their own acts of violence against alleged enemies of the current State order.

KINDS OF TERRORISM AND THEIR DEVELOPMENT

Initially, the old masterminds of liberalism looked upon terror as a legitimate State function.

On the eve of the French Revolution (1789) the enlightened revolted and blamed the monarchy for being a reign of terror (*par la terreur*). Voltaire too, in 1769, described the State-staged public torture practices prior to executions by means of wheels and the dismembering of still living persons as a ‘tool of terror’ (*appareil de terreur*). Admittedly, the French revolutionaries themselves declared, as from 1793 with Robespierre, terror a public means of power, establishing the rule of terror ideologically in doing so.

There are two kinds of terrorism, each with its own rationale by which all the terroristic assaults of the past fifty years can be summarised:

First, there is ethnonational terrorism. The acts of violence have no ideological foundation. It is all rather about regional, separatist demands, going from specific rights of autonomy to the possibility of creating a separate State. Examples of this are or were the Northern Irish IRA (until the ‘cessation of hostilities’ in 2005), the Basque ETA (until the ‘cessation of hostilities’ in 2006), the Palestinian PLO (until the mid 1980s), the Kurdish PKK and the Tamil Tigers.

Then, there is ideological terrorism. It derives from different political power-related ideologies and can be divided into two political currents:

Socio-revolutionary terrorism, resulting from extreme right-wing and chiefly left-wing aims. It pursues a new or modified political, economic and social State order in line with its own ideological views. Examples of this kind of

terrorism are the left-wing terror groups of the 1970s and 1980s in Germany (RAF – Red Army Fraction), Italy (BR – Red Brigades) and France (AD – Direct Action).

Ideological-religious terrorism, in which religious books are abusively interpreted by sect-like groupings (Islamic terrorism) or which put forward pseudo-religious salvation teachings to justify acts of violence (the AUM-shinrikyo sect in Japan, responsible for two poison-gas assaults in 1995). The actors of violence in this kind of terrorism infer the legitimacy of their actions from an ‘absolute truth’. Only they themselves, being the ‘chosen’, have the ultimate wisdom. All the others are unbelievers and therefore enemies. This ‘cognition’ is their justification for acts of violence.

In recent decades terrorism has undergone considerable changes:

Terrorism has obviously globalised, as a result of the growing international mobility on the one hand, of the rise of ideological groupings on the other. The grounds for justifying terrorism have shifted. The distinct basic socio-revolutionary motives of the 1970s do not play any role anymore. The basic ethno-nationalistic motives of the 1970s still last but have grown considerably weaker. The basic ideological-religious motives, however, have become more dominant, on account of its relevance to Islamic terrorism. Terrorism has increasingly developed into a strategy of communication with the enemy, through the media. There are several possibilities of communication with terroristic violence, which has led to a symbiotic relationship. Terrorists have globalised the growing media opportunities, and the media find in terroristic actions news for their products.

Yet, the majority of terror attacks are still countered by ‘conventional’ means (bombs and fire arms). Still, since the mid-1990s there has been a new potential form of assault, called ‘NBC terrorism’ (nuclear, biological, chemical). Assaults with biological agents (anthrax letters in the autumn of 2001), and chemicals (Sarin assault of the AUM sect in Japan, 1995) already took place. Experiments with radiological weapons (‘dirty bombs’

conventional bombs with radiological content) seem to be relatively widespread. On the other hand, terrorism deploying nuclear bombs appears to be unlikely in the foreseeable future.

Today's terrorists are less and less interested in putting individuals out of the way. They prefer to assault symbolic places and buildings representing the values, systems and world views of their opponents. More than ever before they want to make as many victims as possible, for several reasons:

They instil higher degrees of fright, fear and insecurity.

The act gets more media attention. It is possible to explain to fellow believers in a sustained manner the 'effectiveness' of the combat. Crowded places, being so-called weak spots, are easier targets than prominent individuals.

Unlike traditional terror groups, today's terrorists maintain in many cases intensive contacts with the legal and illegal economy as well as with organised crime, seeking financing and adequate transfer ways.

The readiness to die as a suicide assassin during an assault has increased.

First, this has to do with the rise of ideological groupings; second, this emphasises among both opponents and fellow believers the importance of the 'combat'; third, there is no need for 'strategies' to exit the crime scene; and fourth, the deterrence strategies of the opponents are vain (how to deter someone who is willing to die for a cause?).

PRESSURE ON THE AUTHORITIES

The European states have several structured institutions for their war on terrorism. This can be either special police units or intelligence services. There are also 'hybrids' such as intelligence-like structures in combination with executive powers. There is, further, an increase in private security firms, which are chiefly taking over the search of people and luggage.

The terror assaults of 11 September 2001 in New York, the train assaults of 11 March 2004 in Madrid and the terror assaults of 7 July 2005 in London

considerably altered the lives of millions of people. The lives of people who up to then used to travel all over the world with feelings of relative freedom and light-heartedness, or who moved unheedingly in the streets of their own city.

After these devastating assaults politics worldwide had to react, and it did so in the truest sense of the word. The result were massive controls and restrictions at airports. Lists and databases of terrorists were made, in which appeared also people who were then prosecuted even if they had nothing to do with terrorism. We all know that there have been ever since wars on terrorism, marked by appalling atrocities. We expressly refer to the United States of America.

As those devastating terror assaults are imputed to Islamic terrorism, we cannot but record a growing xenophobia, particularly of Muslims.

Terrorism uses the absolutely latest means and techniques of communication. Terrorists network, in most cases as inconspicuous citizens. Young radical Muslims of the second immigration generation get special training in Islamic centres. They are increasingly ideologised and radicalised on the basis of religious extremism.

The terror groups are well organised, and they are cross-border active. They establish a close 'network' for the purpose of intelligence, financing and the deployment of always-ready fighters (also called sleepers).

If the terrorists are especially trained, highly intelligent people, one must expect from their opponents an equal expertise, fitted out with the same technical equipment.

The war on terrorism requires officers who have got a special training in fields like:

- foreign languages, particularly Arabic and French
- internet research, which requires to acquire excellent knowledge of this medium

- banking, financial prosecution because of the financing of terrorism,
- analytic training.

The investigations are extensive, time-consuming and dangerous. These special requirements result in high psychological and physical pressures for each officer deployed. Another consequence is a high personnel expenditure to keep these pressures within limits.

Because of the high specialisation and in several areas also because of career changers, the remuneration through the normal salary scheme is in many cases insufficient. As a consequence, alternatives with a view to a higher remuneration must be sought to make sure that the officers with special expertise can be maintained.

It is indispensable, further, that the personal protection of the officers is guaranteed. Pragmatism is an approved means to this end, as is a second identity with aliases, travel documents, etc. Liaison officers abroad are in very many cases disclosed (pictures in the media), which is conducive to a strong limitation of their action radius. In this respect the employer is required to build in protection mechanisms.

A country can rarely cope alone, so the law within the EU should be urgently adapted. Cross-border prosecutions should be possible on a legal basis. Just a Police Cooperation Act is not enough. The creation of EURO-POL was already a step in the right direction. Yet, further steps are necessary to raise the efficiency of the fight.

Exchange of information among countries is in many cases very difficult on account of the existence of different institutions to fight terrorism. The exchange of information among police services within Europe is already intensive and poses no major problems. The exchange of information between police and intelligence services is problematic, however. On the one hand because the intelligence services do not want to show their hand, on the other because the police, unlike the intelligence services, are bound to collect data in a lawful manner.

It will be the task of the trade unions to devote themselves to the creation, Europe-wide, of uniform general conditions for the colleagues working in this particularly endangered spectrum. These conditions must guarantee personal protection, a high-value training and an adequate salary. Reaching this standard requires even more intensive efforts and bargaining.



VORWORT	
von Bert van Caelenberg und Hermann Feiner	44
MENSCHENRECHTE VON POLIZEIBEAMTEN	
von Hermann Feiner	46
FORDERUNGEN VON EUROFEDOP	
von Hermann Feiner und Paul Knut	53
GRENZPOLIZEILICHER SCHUTZ DER AUSSENGRENZEN DER EU	
von Rainer Wendt und Rüdiger Reedwisch	58
GRENZMANAGEMENT	
von Andreas Hohegger	68
FOLGEN DES TERRORISMUS	
von Franz Sonnleithner	74

WIR GEBEN SICHERHEIT

EUROFEDOP ist die europäische Gewerkschaft der öffentlich Bediensteten und wurde 1966 in Wien gegründet. 55 Mitgliedsorganisationen aus 23 Ländern Europas sind Mitglieder von EUROFEDOP.

Als europäische Dachgewerkschaft von nationalen europäischen Mitglieds-gewerkschaften verfolgt EUROFEDOP im Innenverhältnis das Ziel, die Zusammenarbeit von Gewerkschaften der öffentlichen Dienste in ganz Europa zu fördern. Im Außenverhältnis insbesondere gegenüber den Organen der Europäischen Union trachtet EUROFEDOP die übernationalen beruflichen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesundheitlichen Interessen der öffentlich Bediensteten in Europa zu wahren und im Rahmen des sozialen Dialogs weiterzuentwickeln.

Die Europäische Polizei Union – EPU ist die europäische Polizeigewerkschaft innerhalb von EUROFEDOP. Sie vereinigt Polizeigewerkschaften und polizeiliche Standesvertretungen aus ganz Europa.

Die EPU setzt maßgebliche gewerkschaftspolitische und sicherheitspolitische Impulse in Europa. Als europäische Polizeigewerkschaft erhebt sie beispielsweise unter ihren Mitgliedsorganisationen alljährlich mittels eines umfassenden Fragebogens die soziale Situation von Polizisten in Europa. Das schafft großes Wissen, nämlich wie und unter welchen Bedingungen Polizisten in den einzelnen europäischen Staaten ihren Dienst versehen. Und dieses umfangreiche Wissen wird dann den einzelnen Mitgliedsorganisationen für ihre nationale gewerkschaftliche Arbeit zur Verfügung gestellt.

Die EPU ist aber auch ein sicherheitspolitischer Trendsetter. So hat sich die EPU in der 2006 erschienen Broschüre unter dem Titel „Wir brauchen mehr Europa“ beispielsweise mit dem Reformbedarf von Polizeien in Europa beschäftigt.



In der nun vorliegenden Broschüre mit dem Titel „Ein sicheres Europa für alle“ beschäftigt sich die EPU mit folgenden Themen:

- „Auch Polizisten haben Rechte“: Ein sozialrechtlicher Überblick über Grundrechte von Polizisten mit Blick auf ihre polizeiliche Arbeit
- „Ziviles Krisenmanagement“: Voraussetzungen bei weltweiten polizeilichen Einsätzen in Krisengebieten
- „Grenzpolizeilicher Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union“: Ein Blick auf die Migration aus polizeilicher Sicht
- „Grenzmanagement“: Die Instrumente eines europäischen Grenzschutzes
- „Terrorismus“: Organisationseffiziente Voraussetzungen für die Bekämpfung von Terrorismus

Bert Van Caelenberg
Generalsekretär
EUROFEDOP

Hermann Feiner
Vorsitzender
EPU

MENSCHENRECHTE VON POLIZEIBEAMTEN

VON HERMANN FEINER

DIESE UNTERLAGE BASIERT AUF DOKUMENTATION
DER EUROPEAN PLATFORM FOR POLICING AND HUMAN RIGHTS¹ - EPPHR

I. EINLEITUNG

Die Gesetzgebung über die Menschenrechte regelt die Beziehungen zwischen dem Staat (der Regierung und deren Vertretern) und den individuellen Bürgern.

Diese Unterlage bezieht sich in erster Linie auf die Instrumente des Europarats. Wenn sie über Polizeibeamte und Menschenrechte reden, denken Menschen normalerweise an Polizisten als öffentlich Bedienstete, die in Bezug auf die Bevölkerung, der sie Dienste leisten, die Menschenrechte achten sollen: zum Beispiel bei Festnahme oder Inhaftierung.

Trotzdem sind Polizeibeamte auch Einzelpersonen mit den gleichen Rechten und Freiheiten wie andere Bürger. In ihrer Arbeit werden sie durch die gleichen Menschenrechtsnormen geschützt.

Nicht alle Menschenrechtsnormen werden in gesetzlich verbindlichen Instrumenten beschrieben, und sogar die gesetzlich verbindlichen Menschenrechtsnormen können durch die besonderen Befugnisse, Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Polizeibeamten eingeschränkt werden.

II. KURZE DARLEGUNG DER INSTRUMENTE

Die Europäische Menschenrechtskonvention (1950)

In allen Mitgliedstaaten des Europarats bindet die Regierungen die Europäische Menschenrechtskonvention mit Regelungen für politische und Bürgerrechte wie das Recht auf Leben, Folterverbot, Recht auf einen ehrlichen Prozess und Vereinigungs- und Meinungsfreiheit.

Die in der Konvention enthaltenen Rechte sind im Hoheitsgebiet eines Staats, somit auch auf Polizeibeamte, anwendbar.

Die Europäische Sozialcharta (1961) und die revidierte Europäische Sozialcharta (1996)

Diese zwei Dokumente wurden erarbeitet, um die Europäische Menschenrechtskonvention zu ergänzen und den Schutz sozialer und wirtschaftlicher Rechte einzuführen. Beispiele solcher Rechte sind das Recht auf Arbeit, Vereinigungs- und Verhandlungsfreiheit und das Recht auf soziale Sicherheit. Im Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention sind die europäischen Sozialchartas für die einzelnen Mitgliedstaaten des Europarats nicht verbindlich.

Die Mitgliedstaaten müssen einer Sonderkommission periodisch über die Schritte, die sie zur Durchführung dieser Rechte eingeleitet haben, Bericht erstatten. Die Charta enthält aber kein System individueller Bittschriften. Eine Anzahl Staaten hat in ein System eingewilligt, in dem internationale oder nationale Gewerkschaften bei der Kommission Klage erheben können. Es kann dem beteiligten Staat dann eine Empfehlung zugeleitet werden, seine Politik zu ändern und auf diese Weise das betreffende Recht zu schützen.

Der Europäische Kodex der Polizeiethik (2001)

Der Europäische Kodex der Polizeiethik (2001) ist ein nichtverbindliches Dokument, in dem eine Vielzahl Grundsätze empfohlen wird, von denen sich die Regierungen der Mitgliedstaaten des Europarats leiten lassen und denen sie in Bezug auf ihre Polizeidienste in ihrer nationalen Gesetzgebung sowie in ihren Praktiken und Verhaltenskodexen Folge leisten sollen.

Die Artikel 31 – 34 des Codex beschreiben die Rechte des Polizeipersonals und werden vom allgemeinen Grundsatz geleitet, dass die Polizei in einer offenen, demokratischen Gesellschaft im möglichst großen Ausmaß dieselben Rechte wie jeder andere Bürger im Hoheitsgebiet des Staats genießen soll.

III. RECHTE IN BEZUG AUF DIE AMTSPFLICHT

Recht auf Leben

Der Straßburger Gerichtshof hat Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention als eine wesentliche Aufgabe des Staats ausgelegt, das Leben zu schützen und auf das Nehmen von Leben zu verzichten.

Entsprechend den Umständen umfasst das für die Nationalbehörden die absolute Pflicht, präventiv operationelle Maßnahmen zu ergreifen, um eine Einzelperson, deren Leben gefährdet ist, vor kriminellen Handlungen einer anderen Einzelperson zu schützen.

Die Reichweite dieser Verpflichtung impliziert, dass die Nationalbehörden gegen eine echte und direkte Lebensbedrohung, um die sie wussten bzw. hätten wissen sollen, alle redlichen Maßnahmen ergreifen.

Das bedeutet, dass der Staat die Pflicht hat, Polizeibeamte in Situationen, die bekanntlich bei der Ausführung ihrer Aufgaben gefährlich sind, zu schützen.

IV. RECHTE AM ARBEITSPLATZ

Recht auf Privatsphäre

Im allgemeinen dürfen Polizeibeamte am Arbeitsplatz dieselben Rechte wie andere Arbeitnehmer erwarten. Durch die Natur ihrer Arbeit und ihre besondere Position in der Gesellschaft kann eine Anzahl dieser Rechte eingeschränkt werden.

In Bezug auf Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention anerkennt der Europäische Menschenrechtshof, dass Menschen am Sitz ihres Geschäfts oder am Arbeitsplatz eine ‚redliche Erwartung von Privatsphäre haben dürfen. Das ist selbstverständlich auch auf Polizeibeamte anwendbar.

Probleme mit der Privatsphäre sind zum Beispiel auf Nachstehendes zurückzuführen:

- Überwachung des Arbeitsplatzes

- Kontrolle über Telefon- und E-Mailbenutzung
- Drogentests
- Forderungen, um für das Archiv DNA-Muster oder Fingerabdrucke abzugeben
- Prüfung der sexuellen Veranlagung.

Das bedeutet nicht, dass solche Praktiken alles Menschenrechtsverletzungen sind. Artikel 8(2) gestattet, dass das Recht auf Privatsphäre eingeschränkt wird, vorausgesetzt, dass die Einschränkung im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung und notwendig ist und zum Verhalten, das sie in Angriff zu nehmen versucht, im Verhältnis steht.

Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit sind grundlegende Erwägungen bei der Entscheidung, ob das Recht auf Privatsphäre eingeschränkt werden kann. Es soll nur infolge eines klar umschriebenen Ziels Aktion eingeleitet werden. Wenn es zum Erreichen desselben Ziels eine weniger restriktive Methode gibt, so soll der Polizeibeamte die letztere Methode anwenden.

Meinungs- und Vereinigungsfreiheit

Gemäß den Artikeln 10 und 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention hat ein jeder das grundlegende Recht auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit. Jedermann kann politisch aktiv sein; sich am politischen Leben beteiligen; sich einer Gewerkschaft oder Berufsvereinigung anschließen; und am Arbeitsplatz die Meinungsfreiheit ausüben.

Polizeibeamte behalten diese Rechte am Arbeitsplatz. ABER die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit kann eingeschränkt werden, wenn diese Einschränkungen im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung, notwendig und verhältnismäßig sind.

Politische Aktivitäten

Politische Tätigkeit bedeutet im allgemeinen die Ausübung der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit.

Berufsorganisationen

Die Meinungsfreiheit in Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskon-

vention könnte zum Schutz des Rechts, eine Berufsorganisation zu errichten, angewandt werden.

ABER Artikel 11(2) enthält eine Einschränkung, die besonders auf die Polizei, die Armee und öffentlich Bedienstete anwendbar ist. Der Staat darf in Bezug auf die Gründung und Tätigkeiten von Polizeigewerkschaften Einschränkungen auferlegen.

Die Vereinigungsfreiheit steht auch in Artikel 5 der Europäischen Sozialcharta (1961). Sie bekommt eine besondere Auslegung in Bezug auf die Polizei, denn sie überlässt dem Staat die Entscheidung darüber, in welchem Maße er dieses Recht gewährt.

V. RECHTE AUF ARBEITSBEDINGUNGEN

Dieser Teil handelt über Sozial- und Wirtschaftsrechte.

Nicht alle Mitgliedstaaten schützen diese Rechte im gleichen Maße.

Dennoch bestimmt Artikel 32 des Europäischen Kodexes der Polizeiethik, dass diese Rechte auf Polizeibeamte anwendbar sein sollten. Polizeibeamte haben in mehreren Mitgliedstaaten den Status von Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Weil das nicht in allen Mitgliedstaaten der Fall ist, bestimmt der Europäische Kodex für Polizeiethik, dass Polizeibeamte „im größtmöglichen Ausmaß“ wie öffentlich Bedienstete Sozial- und Wirtschaftsrechte genießen sollen.

Einige der meistsagenden Normen für Polizeibeamte werden in den Artikeln 2, 3, 4 und 12 der Europäischen Sozialcharta (1961) erwähnt:

- redliche Arbeits- und Ruhezeiten und Urlaubsperioden
- erzwingbare Gesundheits- und Sicherheitsreglementierung
- ein Gehalt, das den Beamten einen anständigen Lebensstandard bietet
- erhöhtes Gehalt für Überstunden
- gleiches Gehalt für Männer und Frauen
- Recht auf eine redliche Kündigungsfrist bei der Beendung des Dienstvertrags

- Gehaltssenkungen nur unter Bedingungen und nicht unter dem Tarif, der durch nationale Gesetze oder Regeln bzw. durch Tarifverträge oder ein Schiedsverfahren festgesetzt wird
 - Einführung bzw. Aufrechterhaltung eines Sozialversicherungssystems.
- Das Recht auf ein entsprechendes Gehalt, soziale Sicherheit und besondere Sicherheits- und Gesundheitsmaßnahmen wird in Artikel 32 des Europäischen Kodexes der Polizeiethik ausdrücklich erwähnt. Der Kodex anerkennt die unvorhersagbaren Aufgaben, mit denen das Polizeipersonal Tag für Tag konfrontiert werden, die Risiken und Gefahren, die polizeilicher Arbeit innewohnen, und die unregelmäßigen Arbeitszeiten. Diese Sozial- und Wirtschaftsrechte des Polizeipersonals sind wesentlich dafür, entsprechend ausgebildete Menschen zu ermutigen, sich bei der Polizei um eine Stellung zu bewerben. Zudem ist gut besoldetes Polizeipersonal wohl weniger geneigt, sich unerwünschte Handlungen wie Bestechung zuschulden kommen zu lassen. Auch ein entsprechendes Sozialversicherungssystem ist wesentlich für die Aufrechterhaltung des erwünschten Personalbestands. Ein Beispiel: Ein Polizeibeamter, der in der Dienstzeit verletzt wird, soll sich doch darauf verlassen können, dass für seine Familie gesorgt wird.

VI. RECHTE BEI STRAFRECHTLICHER VERFOLGUNG

Der gesetzlich verbindliche Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention schützt das Recht auf einen ehrlichen Prozess.

Strafrechtliche Verfolgung

Wenn Polizeibeamte strafrechtlich verfolgt werden, haben sie gemäß Artikel 6 Recht auf vollen Schutz. Mit anderen Worten, ein Polizeibeamter hat Recht auf denselben Schutz wie jedes anderes Mitglied der Gesellschaft.

Disziplinarmaßnahmen

Der Straßburger Gerichtshof hat gesagt, dass Disziplinarstreitfälle, in die Polizeibeamte hineingezogen sind, von Artikel 6 ausgeschlossen sind.

Das verhindert Staaten nicht, die in Artikel 6 enthaltenen Normen auf solche Maßnahmen anzuwenden, und das soll ermutigt werden. Auf diese Weise können den Beamten die Rolle und der Wert der Menschenrechte gezeigt werden.

Disziplinarmaßnahmen gegen Polizeipersonal sind gewöhnlich eine innere Polizeiangelegenheit und meistens nicht so schwer. Dennoch können Disziplinarmaßnahmen auch streng sein, und lassen sich die kriminellen und disziplinarischen Aspekte einer Sache manchmal kaum unterscheiden. Artikel 33 des Europäischen Kodexes der Polizeiethik bestimmt, dass disziplinarische Entscheidungen der Beurteilung durch ein unabhängiges Gremium, vorzugsweise ein Gericht unterliegen sollen.

Klagen

Durch ihre besonderen Aufgaben und engen Kontakte mit dem Publikum ist das Polizeipersonal manchmal öffentlichen Beschuldigungen in Bezug auf seine Aktion ausgesetzt. Das wird in Artikel 34 des Europäischen Kodexes der Polizeiethik anerkannt. Er bestimmt ja, dass die Behörden Polizeipersonal, das Gegenstand unbegründeter arbeitsbezogener Beschuldigungen ist, unterstützen sollen.

FORDERUNGEN VON EUROFEDOP EPU ZUR VERBESSERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN BEI AUSLANDSEINSÄTZEN

VON HERMANN FEINER UND KNUT PAUL

Eine immer größere Anzahl von Polizeibeamten befindet sich im Auslandseinsatz. Derzeitige Verwendungen erfolgen unter anderem im Rahmen der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union, im Hausordnungs- und Objektschutzdienst der Auslandsvertretungen, als Verbindungsbeamte, als Dokumentenberater oder als Flugsicherheitsbegleiter. Die Anforderungen werden weiter steigen. Gegenwärtig baut die Europäische Union ein Polizeikontingent von 5000 Polizisten für Polizeimissionen der EU auf.

Geeignete Mitarbeiter sollen auch zukünftig auf freiwilliger Basis gewonnen werden. Der Regeldienst ist mit dem verbleibenden Personal in guter Qualität zu gewährleisten. Die Beamten, die die Belastungen eines Auslandseinsatzes auf sich nehmen, sind zu fördern.

Aus Sicht der EPU müssen folgende Voraussetzungen geschaffen werden:

ORGANISATION

Vereinzelt sind Tendenzen festzustellen, dass Dienststellen ihre Mitarbeiter trotz Dauerausschreibungen nicht zielgerichtet über die Möglichkeiten und Chancen von Auslandseinsätzen informieren. Dies ist aus Sicht der Dienststelle auch verständlich: Bei einer Auslandsverwendung fehlen die entsandten Mitarbeiter für längere Zeit. Da die Entsendung in das Ausland durch Abordnung erfolgt, können die Stellen nicht nachbesetzt werden. Die Folge ist, dass ein Personalfehlstand in der Dienststelle entsteht, der nicht ausgeglichen werden kann. Die EPU favorisiert daher eine

„Poolbildung“. Das heißt, dass stellenmäßig unterlegt eine besondere Organisationseinheit gebildet wird, in die die Beamten in Auslandsverwendung versetzt werden. Die Versetzung sollte mit Bestehen des Eignungs- und Auswahlverfahren und nach Abschluss der Eignungsuntersuchung erfolgen. So könnten bereits die notwendigen Vorbereitungslehrgänge ohne Beeinträchtigung des Regeldienstbetriebes erfolgen. Die freiwerdenden Stellen der Stammdienststellen können nachbesetzt werden. Die Beamten sollten solange im Pool bleiben, wie eine weitere Verwendung zulässig und durch den Beamten erwünscht ist, also auch während der Ruhephasen zwischen zwei Einsätzen.

AUS- UND FORTBILDUNG

Deutlicher als bisher sollte in der Nachwuchsgewinnung für die Polizeien der vorübergehende Auslandseinsatz als typisch für die Polizeilaufbahn herausgestellt werden. Die Auslandsverwendung selbst sollte aber ausschließlich aufgrund einer freiwilligen Meldung erfolgen.

Entsprechend der wachsenden Bedeutung von Auslandseinsätzen sollten diesbezügliche Ausbildungsmodule bereits in der Grundausbildung berücksichtigt werden. Insbesondere die Förderung von Sprachkenntnissen und das interkulturelle Verständnis sollten in den Ausbildungsmittelpunkt gestellt werden.

Wichtig ist zudem eine umfassende Information des Dienstgebers über die Anforderungen im Eignungs- und Auswahlverfahren von Auslandseinsätzen. Die konkrete Verwendungsförderung sollte basierend auf den Basislehrgängen und einer anschließenden speziellen einsatzgebietsbezogenen Vorbereitung weitergeführt und ausgebaut werden. Für Führungskräfte sollte eine regelmäßige Beteiligung an CEPOL-Lehrgängen angestrebt werden.

FLANKIERENDE MASSNAHMEN

Eine wesentliche Motivation für eine Beteiligung an Auslandseinsätzen bleibt der finanzielle Anreiz durch Auslandstrennungsgeld oder Auslandsbezüge.

Dabei ist eine erweiterte Anrechnung des Auslandseinsatzes auf das Besoldungsdienstalter oder auf das Eintrittsalter in den Ruhestand notwendig. Eine Berücksichtigung dieser Zeiten beim Eintritt in den Ruhestand erscheint als Ausgleich für die regelmäßigen besonderen Belastungen im Auslandseinsatz geeignet und angemessen. Der Umfang der Anrechnung soll sich dabei an der Belastung des Einsatzes orientieren: klimatische Bedingungen und Gefahrensituation.

Die im Auslandseinsatz erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten müssen verstärkt in der beruflichen Weiterentwicklung berücksichtigt werden. So sollten sich Auslandseinsätze beispielsweise positiv in der Leistungs- und Befähigungsbeurteilung widerspiegeln. Geeignete Stellenausschreibungen sollten regelmäßig absolvierte Auslandseinsätze als fakultative Anforderung enthalten.

Ins Ausland entsandte Beamte beklagen oft, dass sie sich von ihren Stammdienststellen allein gelassen fühlen. Um einer Entfremdung entgegen zu wirken und die Wiedereingliederung zu erleichtern, ist zwingend ein aktiver Kontakt zu halten. Dienstliche Veränderungen, wichtige Ausschreibungen und wesentliche Rechtsänderungen sollten den Beamten mitgeteilt werden.

Nach einem längerfristigen Auslandseinsatz sollten die Beamten einen direkt anschließenden Sonderurlaubsanspruch haben. Eine ausführliche Einsatznachbereitung ist selbstverständlich.

EINSATZ VOR- UND NACHBEREITUNG, SOWIE BETREUUNG:

Auslandseinsätze in Krisengebieten bedeuten für die eingesetzten Kräfte besondere Stresssituationen durch:

- Verlust zentral erlebter Rollen, wie Vater-, Mutterrolle
- fehlende bzw. reduzierte Kommunikationsmöglichkeit mit der Heimat
- Leben auf engstem Raum unter Verlust der Intimsphäre
- Dauerbelästigung
- hohe Anspannung, Unbehagen und Angst vor latenten Bedrohungen
- eventuelle Feindseeligkeit zwischen Ethnien
- unerwartete Konfrontation mit dem Tod
- Stresserleben

Dies bedeutet, dass die eingesetzten Kräfte auf diese Situationen mental vorbereitet werden müssen.

Ziel muss sein, die psychische Belastbarkeit der eingesetzten Kräfte

- im Rahmen der Einsatzvorbereitung zu erkennen und zu stärken
- im Einsatz zu stabilisieren und bei Auftreten von psychischen Stressreaktionen wiederherzustellen sowie
- Spätschäden zu verhindern

Dazu zählt für die EPU auch die Betreuung der in der Heimat zurückgebliebenen Familien durch Familienbetreuungscentren. Hier muss entsprechend geschultes Fachpersonal rund um die Uhr als Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

Zur Einsatznachbereitung gehören Integrationsseminare, um Folgeschäden erkennen und behandeln zu können (Posttraumatisches Syndrom).

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN:

1. Schaffung von Rechtsgrundlagen für grenzüberschreitende regionale Partnerschaften.
2. Schaffung eines europäischen Rahmengesetzes für die Wahrnehmung von polizeilichen Aufgaben im Rahmen der EU.
3. Schaffung von rechtlichen Voraussetzungen zur Interessensvertretung von Angehörigen der Polizeien im Rahmen europäischer Aufgabenwahrnehmung.

ZUSAMMENFASSEND DIE ZENTRALEN FORDERUNGEN DER EPU:

- Förderung, Qualifizierung und Motivation von Mitarbeitern für eine Teilnahme an Auslandseinsätzen der europäischen Polizeien mit entsprechenden internationalen Mandaten.
- Dezentrale „Poolbildung“ von Mitarbeitern für Auslandseinsätze.
- Intensivierung von Fortbildungsmaßnahmen für Auslandseinsätze, durch
 1. einsatzbezogene Fortbildung für Auslandseinsätze
 2. Sprachfortbildung
 3. Weiterentwicklung der interkulturellen Kompetenz
 4. CEPOL – Lehrgänge für Vorgesetzte
- Berücksichtigung von Auslandseinsätzen beim Personalverwendungskonzept
- Schaffung von Anreizen im Bezahlungsbereich
- Berücksichtigung von Auslandseinsätzen bei der Beurteilung und Förderung von Polizisten
- Aufbau von Familienbetreuungscentren
- Sicherstellung einer Anschlussbetreuung, wie Nachbereitungsseminare für zurückkehrende Beschäftigte bis hin zur psychologischen Betreuung.

GRENZPOLIZEILICHER SCHUTZ

DER AUSSENGRENZEN DER EUROPÄISCHEN UNION

ZUKÜNFTIGE BEWÄLTIGUNG ILLEGALER MIGRATION UND IHRER FOLGEN
VON RAINER WENDT UND RÜDIGER REEDWISCH

Die unerlaubte Zuwanderung in die Mitgliedsstaaten der EU ist seit etlichen Jahren Gegenstand öffentlicher Debatten. In der Diskussion stehen sich die ordnungs-politisch Sichtweise und die menschenrechtlich orientierte Position gegenüber.

Hintergrund der steigenden öffentlichen Aufmerksamkeit und Wahrnehmung ist die Entwicklung der illegalen Migration, verglichen mit dem Anteil der legalen Einwanderung in die Europäische Union.

Illegale Zuwanderer machen gegenüber den gesamten Zuwanderungen einen Anteil von ca. 40 % aus, das waren vor 15 Jahren noch ca. 25 %. Allerdings ist die Datensituation ausgesprochen schwierig; dazu tragen auch national variierende Erfassungsmodi und die faktisch nicht vorhandene Dunkelfeldforschung bei.

Besonders schwierig wird die Schätzung dadurch, dass illegal aufhältige Ausländer keine homogene Gruppe darstellen, sondern sich ihr Status aus unterschiedlichsten Gründen ergibt:

- Personen, die ohne Reisedokumente über die „grüne“ oder „blaue Grenze“ unerlaubt eingereist sind
- Personen, die „scheinlegal“ mit ge- oder verfälschten Reisedokumenten eingereist sind
- Touristen, die mit Visum oder visumfrei eingereist sind und eine Beschäftigung aufnehmen
- Studenten oder Au-pairs, die über die erlaubte Zeit hinaus im Land bleiben

- Arbeitnehmer, die über ihren zeitlich begrenzt erlaubten Arbeitsaufenthalt weiterhin arbeiten
- Arbeitnehmer, die unerlaubt einreisen, um gezielt eine illegale Beschäftigung aufzunehmen
- Ausländische Prostituierte, die ihr Visum überschreiten oder Opfer von Menschenhandel geworden sind
- Familienmitglieder von ansässigen Drittstaatenangehörigen, die nicht von den rechtlichen Möglichkeiten des Familiennachzuges erfasst sind
- Ausländische Ehepartner, die eine Scheinehe ohne eigenständige Aufenthaltstitel eingegangen sind
- Rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber oder solche, die bereits während des Asylverfahrens „untertauchen“
- Offiziell nicht registrierte Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge u. a. m.

DIE GRÜNDE FÜR DIE STEIGERUNG ILLEGALER MIGRATION SIND VIELFÄLTIG:

- Die rasante Zunahme der Nutzung krimineller Schleuserorganisationen
- Die Auflösung der ehemaligen Kontrollsysteme des Warschauer Pakts und der Sowjetunion, aber auch anderer Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas
- Die Internationalisierung der Weltwirtschaft mit der Folge zunehmender gegenseitiger Abhängigkeiten der Volkswirtschaften
- Weltweit revolutionäre Verbesserungen im Bereich Telekommunikation und Möglichkeiten verbesserter Mobilität
- Klimaveränderungen mit der Folge dramatischer Verschlechterungen der Lebensverhältnisse in vielen Teilen der Welt
- Gesellschaftliche Krisen und kriegerische Auseinandersetzungen und die resultierenden Fluchtbewegungen der Zivilbevölkerung

um nur einige zu nennen. Migration ist ein globales Phänomen und nicht auf den Bereich der Europäischen Union beschränkt. Weltweit sind viele Millionen Menschen aus unterschiedlichsten Gründen in Wanderungsströmen unterwegs – auch zeitlich ist Migration daher keine neue Erscheinung, es hat sie immer gegeben.

Allerdings steht Europa vor einer Herausforderung, die eine veränderte gesellschaftspolitische Dimension hat. Mit ca. 4 % der Weltbevölkerung ist Europa auch heute noch eine der reichsten Regionen der Welt, mit stabilen innergesellschaftlichen Strukturen und Verhältnissen, politischer Stabilität, Wohlstand sowie gemäßigten klimatischen Bedingungen.

Diese Bedingungen werden über weltweit erfolgreiche und sich weiter entwickelnde Medien transportiert. Sie wecken verstärkte Begehrlichkeiten von Zuwanderung in die Europäische Union.

Illegale Zuwanderung hat Auswirkungen auf die Kriminalitätslage, den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme in Europa, unabhängig von gesellschaftlichen Veränderungsprozessen, die aus neuen soziografischen Strukturen erwachsen.

Der Zusammenhang von illegaler Migration und Kriminalität besteht zunächst weniger darin, dass einzelne Zuwanderer kriminelle Delikte begehen, bzw. mit der Absicht einwandern, hier kriminell zu werden. Vielmehr stehen bereits am Beginn der Zuwanderung die Begehung verschiedener Straftaten und die Einbindung der Geschleusten in vielfältige kriminelle Netzwerke.

Um in die „europäischen Wohlfahrtsstaaten“ einzureisen, begeben sich zigtausende Menschen in die Hände krimineller Schleuserbanden und gleichzeitig in deren Abhängigkeit. Daraus entsteht binnen kurzer Zeit ein Geflecht von Deliktsfeldern, die zumeist der Organisierten Kriminalität zuzurechnen sind. Drogenhandel, Waffenschmuggel, Zwangsprostitution, Menschenhandel und organisierte Schwarzarbeit sind in diesem Zusammenhang typische Folgedelikte.

Die gesamtwirtschaftlichen Folgen illegaler Migration für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme in der Europäischen Union sind dramatisch, obgleich auch hier valides Datenmaterial durch Schätzungen und Prognosen ersetzt werden muss.

- Unlauterer Wettbewerb führt zu Wettbewerbsverzerrungen, weil Firmen, deren Personal illegal beschäftigt ist, zu weitaus „günstigeren Konditionen“ Angebote unterbreiten können, weil sie aufgrund niedrigster Löhne und vorenthaltener Sozialbeiträge geringere Kosten haben
- Illegale Beschäftigung von illegalen Migranten produzieren auf diese Weise den Verlust regulärer Arbeitsplätze mit der Folge zunehmender Belastung der sozialen Sicherungssysteme
- Den Sozialträgern werden Beiträge vorenthalten und machen die Leistungsbereitstellung gegenüber den Versicherungsnehmern zunehmend schwerer. Darüber hinaus „durchlöchern“ illegale Beschäftigte die gesellschaftlichen Strukturen der auf Solidarität und Gesamtverantwortung aufgebauten sozialen Sicherungssysteme, wie z.B. Renten-, Kranken- oder Pflegeversicherung
- Die Steuereinnahmen des Staates werden durch Schattenwirtschaft geschädigt, damit sinkt die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und die Gestaltungskraft der Politik

Das Problem der illegalen Migration ist nicht nur eines der EU-Mittelmeerstaaten, sondern betrifft die gesamte Union, denn innerhalb ihrer Grenzen ist die Kontrolldichte für Wanderungsbewegungen von Migranten eher gering. Stationäre Kontrollen an den Binnengrenzen, mit hunderttausenden Aufgriffen jährlich, sind gänzlich entfallen.

Alle Verantwortlichen fordern daher ganzheitliche Konzepte, die ihre Schwerpunkte unterschiedlich setzen. Je nach sicherheitspolitisch oder eher menschenrechtlich orientierter Grundposition geht es dabei um verstärkte Integrationsbemühungen oder um einen wirksamen Schutz der Außengrenzen zur Abwehr unerwünschter Einwanderung.

Das Europäische Parlament setzt in aller Deutlichkeit auf ein Konzept zum integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten. In seinem Bericht an die Kommission (A-5-0449/2002) bedauert das Parlament ausdrücklich, „dass sich der Rat in seinem Aktionsplan gegenüber der Idee eines europäischen Grenzschutzkorps sehr zurückhaltend äußert.“ Dabei ist das Parlament der Auffassung, dass „eine Effizienzsteigerung beim Grenzschutz in erster Linie durch Maßnahmen auf europäischer Ebene erzielt werden kann.“

Dieser Sichtweise ist zunächst zuzustimmen, andererseits ist nicht von der Hand zu weisen, dass es in den einzelnen Mitgliedsstaaten selbst große Vorbehalte gegen den Aufbau eines europäischen Grenzschutzes gibt und auch die Beschäftigten der jeweiligen nationalen Grenzschutzpolizeien diffuse Ängste und Vorbehalte bei dem Gedanken entwickeln, dass sich ihr „Verwendungsgebiet“ nicht mehr nur grundsätzlich auf die eigenen Nationalstaatsgrenzen beschränkt, sondern plötzlich den kompletten Raum der EU umfasst.

Eine gemeinsame europäische Grenzpolizei wird immer wieder von politischer Seite gefordert, freilich ohne auf die Bedingungen für die Beschäftigten einzugehen, die in dieser Grenzpolizei arbeiten sollen. Genau dies wird aber den Widerstand der Gewerkschaften und Berufsverbände der Beschäftigten herausfordern, die für die Rechte der Beschäftigten verantwortlich eintreten.

Selbstverständlich ist es aus einsatztaktischer und strategischer Sicht wünschenswert, dass trainierte Einheiten unter einheitlicher Führung, ausgestattet mit sicheren Rechtsgrundlagen, die nicht ständig wechseln und mit

technischer Ausstattung auf höchstem Niveau dem verstärkten Migrationsdruck auf die Außengrenzen entgegenzutreten.

Solange aber die Bedingungen nicht geklärt sind, unter denen ein solcher Europäischer Grenzschutz aufgebaut sein soll, muss es bei der jetzt praktizierten und geplanten sachgerechten Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und ihrer Polizeien bleiben.

Dabei ist die Verstärkung der Arbeits- und Einsatzmöglichkeiten von FRONTEX ebenso wichtig, wie die weitere Professionalisierung und der Ausbau technischer Möglichkeiten der Organe des Grenzschutzes.

Mit der Verordnung Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen „Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenz-sicherungszwecke“ haben die zuständigen Gremien einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung getan.

Es wurde geregelt, dass auf Antrag eines Mitgliedsstaates der Direktor der Agentur Frontex eine Entscheidung auf Entsendung eines oder mehrerer Grenzschutz-Soforteinsatzteams trifft. Die Kräfte dieser Teams werden von den Mitgliedsstaaten auf Frontex-Aufforderung zur Verfügung gestellt.

Die Mitglieder der Teams, die Personenkontrollen an den Außengrenzen vornehmen und diese Grenzen überwachen sind verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht und die Rechtsvorschriften des Einsatzmitgliedsstaats einzuhalten. Während des Einsatzes unterstehen die Teammitglieder dem Einsatzmitgliedsstaat, dessen Anweisungen sie befolgen. Sie üben die Befugnisse nur in Gegenwart der nationalen Grenzschutzbeamten aus.

Die Teammitglieder bleiben Beamte des nationalen Grenzschutzes ihrer Herkunftsmitgliedsstaaten und dürfen daher ihre Dienstwaffe und ihre eigene Uniform tragen. Sie sind jedoch an einer blauen Armbinde mit dem Abzeichen der Europäischen Union und FRONTEX zu erkennen. Sie dürfen die Datenbanken des Einsatzmitgliedsstaats abfragen und gegebenenfalls Gewalt anwenden.

Beim Einsatz von abgestellten Beamten in einem Einsatzmitgliedsstaat

haftet dieser Mitgliedsstaat für die von ihnen verursachten Schäden. Während ihres Einsatzes gelten die abgestellten Grenzschutzbeamten und Teammitglieder in Bezug auf Straftaten, die gegen sie oder von ihnen begangen werden, als Beamte des Einsatzmitgliedsstaats.

Vorgenannte Regelungen werden von politischer Seite gelegentlich als Vorstufe einer dauerhaft institutionalisierten gemeinsamen europäischen Grenzschutzes und dauerhafter Führung der Agentur FRONTEX angesehen. Ohne Mindeststandards für die Beschäftigten ist aber ein Ausbau der personellen Kapazitäten über die Kernkompetenzen der Koordination, Information und Kommunikation, die FRONTEX leistet, kaum denkbar.

ALS SOLCHE MINDESTSTANDARDS KOMMEN IN BETRACHT:

- Sichere Rechtsgrundlagen für das Beschäftigungsverhältnis als europäischer Rechtsakt.

Angehörige eines Europäischen Grenzschutzes müssten auch in einem als europäischen Rechtsakt konzipierten Rechtsverhältnis zu ihrem Dienstherrn stehen. Dieses Beschäftigungsverhältnis muss den Rechtsprinzipien der lebenslänglichen Anstellung, Unkündbarkeit, besonderen Fürsorgeverpflichtung des Dienstherrn, der lebenslangen Vollversorgung und der versorgungsrechtlichen Schutzverpflichtung auch gegenüber den Angehörigen entsprechen.

- Soziale Absicherung und Gewährleistung von Weiterbeschäftigung bei einsatzbedingter Dienstunfähigkeit

Das Rechtsverhältnis der Beschäftigten muss den Gefahren und Belastungen Rechnung tragen, die mit der Bewältigung der schwierigen Grenzsicherungsaufgaben verbunden sind.

Dazu zählt neben den genannten Fürsorgeverpflichtungen ausdrücklich das Recht auf Weiterbeschäftigung, entsprechend den Vorschriften für Auslandseinsätze nationaler Polizei- und Militäreinheiten im Falle einsatzbedingter Dienstunfähigkeit.

- Freiwilligkeit der Verwendung

Die freiwillige Entscheidung, unter hohem persönlichem Einsatz auf europäischer Ebene und international Verantwortung zu tragen, ist grundlegende Voraussetzung für hohe Einsatzbereitschaft und Leistungsfähigkeit. Nur mit tatsächlich motivierten Kräften sind die vielfältigen Herausforderungen länderübergreifender Einsätze zu bewältigen und langfristig eine hohe Qualität der Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Deshalb muss auch die Ausübung subtiler Einwirkungen auf die Einsatzkräfte ausgeschlossen sein.

- Angemessene Besoldung und Versorgung

Unterschiedliche Besoldung und Versorgung von Polizeieinheiten mit identischer Aufgabenstellung und gemeinsamer dienstlicher Verwendung ist auf Dauer nicht hinnehmbar. Die Besoldung muss den rechtlichen Bestimmungen der EU-Beamten entsprechen.

Bei der Besoldung selbst muss den besonderen Belastungen immer wieder wechselnder Einsatzorte mit den damit verbundenen unterschiedlichen Belastungen und persönlichen Gefahren und vor allem auch der Qualifikation der Beschäftigten und der Qualität ihrer Arbeit Rechnung getragen werden.

- Personalvertretungsrechtlicher Schutz der Beschäftigten

Die besondere Herausforderung für Grenzschutzkräfte, die sich aus den vorgenannten Belastungen ergibt, erfordert eine starke Mitsprache der für

die Beschäftigten wirkenden Berufsvertretungen in einzurichtenden personalvertretungsrechtlich abgesicherten Gremien, denen ein hohes Mitspracherecht bei dienstlich relevanten Entscheidungen, die für die Situation der Beschäftigten von Relevanz ist, einzuräumen ist.

- Bestmögliche technische Ausstattung und hoher Aus- und Fortbildungsstand der Einsatzkräfte

Die vielseitigen Aufgaben des europäischen Grenzschutzes erfordern umfangreiche Sprachkenntnisse, Spezialkenntnisse und die Fertigkeiten im Umgang mit modernster Überwachungs-, Kommunikations- und Informationstechnik. Dies macht den Ausbau der durch die Common Unit eingerichteten operativen Fachzentren, aber auch und vor allem die zielgerichtete Fortbildung der Beschäftigten in modernen und professionellen Fortbildungseinrichtungen notwendig. Erste Ansätze der FRONTEXs Agentur, im Hinblick auf die Aus- und Fortbildung sind unter Nutzung deren spezieller FEM auszubauen dabei muss die Kompatibilität sichergestellt werden.

Das von der EU entwickelte Grenzsicherungsmodell als Joint Operations ist leistungsfähig und erfolgreich, es muss weiterentwickelt werden:

- Aktivitäten in Drittstaaten – Dokumentenberater und Schulung der Visa-Aussteller
- Polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und Drittstaaten
- Außengrenzenmanagement – Kontrolle, Überwachung, Vernetzung und Risikoanalyse
- Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten – Migrationskontrolle, Rückführungen

sind wirkungsvolle Instrumente im Kampf gegen unerwünschte und unerlaubte Einwanderung. Die Entwicklung der Wanderungsbewegungen in einer globalisierten Welt lassen aber durchaus die Erwartung zu, dass sowohl die technischen Möglichkeiten als auch der operative Personaleinsatz immer größere Herausforderungen werden zu bewältigen haben. Deshalb bleibt der Aufbau eines Europäischen Grenzschutzes als Option für die Mitgliedsstaaten der EU und ihre Organe erhalten. Demgegenüber wird eine Europäische Grenzpolizei, deren Kompetenzen weit in den Aufgabenkatalog der nationalen Polizeien hineinreicht, auf absehbare Zeit zu recht nicht realisiert werden.

Es erscheint auch ausgesprochen zweifelhaft, dass eine derart zentral wirkende Behörde in der Lage wäre, die spezifischen Fähigkeiten der nationalen Polizeien, die sich aus der Kenntnis örtlicher Bedingungen, der Bevölkerung und der sozialen Zusammenhänge ergeben, jemals würde kompensieren können.

Ein soziales Europa darf keine Beschäftigungsverhältnisse schaffen, die keine angemessenen beruflichen Perspektiven für diejenigen bereithalten, die notfalls unter Einsatz ihres Lebens an den Außengrenzen der Europäischen Union notwendige Aufgaben in einem immer gefährlicher werdenden Umfeld zu bewältigen haben werden.

SCHUTZ DER EU-AUSSENGRENZE

SCHUTZ DER GRENZPOLIZISTEN

POSITION DER EUROPÄISCHEN POLIZEIUNION

VON ANDREAS HOCHEGGER

PRÄAMBEL

Seit der Integration des „Schengen Acquis“ in das EU-Rahmenprogramm und als Antwort auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere im Jahre 1999 wurden in der Folge unterschiedliche wichtige Schritte auf dem Weg zu einem „Integrierten Grenzmanagement“ gesetzt. Im Jahre 2001 wurde vom Europäischen Rat das sogenannte „Europäische Management-Konzept für Grenzkontrolle“ gebilligt und letztlich im Jahr 2002 der „Plan für das Management der Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ und 2006 das „Integrierte Grenzmanagement Konzept“ angenommen.

Als wesentlicher Meilenstein im Bezug auf die operative Umsetzung der Maßnahmen kann die Errichtung der Europäischen Grenzschutzagentur „FRONTEX“ mit einer speziellen Risikoanalyseeinheit angesehen werden, deren operative Betriebsaufnahme im Oktober 2005 erfolgt ist. Eine der Kernaufgaben von FRONTEX stellt die „Koordination der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten“ an den Außengrenzen dar. Diese erfolgt beispielsweise in Form gemeinsamer Operationen (sog. „Joint Operations“), Austausch von Grenzschutzbeamten im Rahmen von Entsendungen zu sog. Focal Points an der Außengrenze aber auch durch verstärkte technische Unterstützung inklusive Bedienungspersonal. Die mittlerweile erfolgte Entsendung von nationalen Experten aus den Mitgliedsstaaten (SNE) in die Grenzschutzagentur, die Errichtung von „Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT's)“ sowie von „FRONTEX Joint Support Teams (FJST)“ stellt die notwendige personelle Basis für die Umsetzung dieser Vorhaben dar.

Während die legislativen Voraussetzungen für die gemeinschaftliche operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten weitgehend geschaffen wurden (unter anderem: EU-Acquis, Haager Programm, Schengen-Katalog, Schengen Borders Code, Handbuch, „External Borders Fund“, ...), erscheint vor allem im Bereich der dienst-, besoldungs- und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen für die Grenzpolizisten (insbesondere Regelungen im Hinblick auf Aufwandsabgeltungen, Regelungen bei Krankheit oder Unfall, etc) basierend auf einer durchzuführenden Ist-Standsanalyse eine Überprüfung und letztlich Harmonisierung der nationalen Regelungen für derartige gemeinschaftliche Auslandseinsätze dringend notwendig.

Über den Rahmen von FRONTEX hinaus bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten Staatsverträge, die auf bilateraler Ebene die Zusammenarbeit der Grenzpolizeien regeln. In diesem Zusammenhang kommt es im Rahmen von einzelnen Maßnahmen wie zB gemischten Streifen, gemeinsamen Ermittlungsgruppen, grenzüberschreitender Nacheile, grenzüberschreitender Observation etc. zu gemeinsamen Dienstverrichtungen auch auf fremdem Hoheitsgebiet.

AUSGANGSPOSITION

Die EPU bekennt sich zu einem „gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und einer gemeinsamen Sicherung der Außengrenze der Europäischen Union im Sinne eines „Integrierten Grenzmanagements“.

Die EPU stimmt auch damit überein, dass das EU-Außengrenzmanagement auf den Prinzipien der Solidarität, des gemeinsamen Vertrauens und der Mitverantwortung zwischen den Mitgliedsstaaten basiert und vom Hauptgedanken des Respekts vor Menschenrechten sowohl in den Handlungen als auch Verfahren getragen ist.

Die EPU unterstützt die Bestrebungen, dass die Grenzkontrolle und der

Schutz der Außengrenze mit Schwerpunkt auf Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität von speziell ausgebildeten nicht militärischen Personen durchzuführen ist.

Die EPU bekräftigt, dass der Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union zwar in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedsstaaten bleiben, ein Lastenausgleich aber zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten hergestellt werden muss. Darüber hinaus ist basierend auf der Risikoanalyse eine Unterstützung über Anforderung sowohl in personeller als auch technischer Hinsicht sicherzustellen.

Die EPU begrüßt sowohl die Entsendung von nationalen Experten zur Grenzschutzagentur als auch die Einrichtung der „Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT´s)“ sowie von „FRONTEX Joint Support Teams (FJST)“. Derzeit besteht der RABIT-Pool bereits aus mehr als 500 Spezialisten aus den Mitgliedsstaaten und es werden in der weiteren Ausbaustufe mehr als 1000 Grenzpolizisten inklusive der FJST zur Verfügung stehen, die unmittelbar und temporär ihre Tätigkeit sowohl an den Focal Points an der Außengrenze als auch anlassbezogen an sog „hot spots“ aufnehmen können.

Entwicklungen der letzten Jahre und Zukunftsprognosen lassen darauf schließen, dass auch hinkünftig ein vermehrter Bedarf an Unterstützungen durch Gastbeamte für einzelne Mitgliedsstaaten entstehen wird. Temporär auftretende Migrationsströme zB an den südlichen Seegrenzen aber auch an Landgrenzen und Flughäfen aufgrund politischer Veränderungen in den Herkunftsstaaten sowie Großereignisse wie zB die soeben zu Ende gegangene EURO erfordern Unterstützung durch die Gemeinschaft

BERECHTIGTE FORDERUNGEN

Während Rechtsgrundlagen für die internationale Kooperation im Rahmen des Schutzes der EU-Außengrenzen geschaffen wurden und - wenngleich auch in eingeschränktem Maße –die Wahrnehmung von Exekutivgewalt

durch die eingesetzten Gastbeamten in verschiedenen Bereichen geregelt wurden, erscheint eine Harmonisierung der dienst-, besoldungs- und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen im Rahmen von Auslandsdienstverrichtungen (insbesondere Regelungen im Hinblick auf Aufwandsabgeltungen, Regelungen bei Krankheit oder Unfall, etc) derzeit nicht gegeben. Aufgabe einer Interessensvertretung – und daher auch der EPU – muss es sein, jenen Grenzpolizisten, die ihre Tätigkeit zum Wohle der Gemeinschaft aufgrund Anforderung oder von FRONTEX koordinierter gemeinsamer Operationen verrichten, einen besonderen Schutz im Rahmen ihrer schwierigen Tätigkeit angedeihen zu lassen und darüber hinaus eine Gleichbehandlung in jeglicher Hinsicht sowohl im Verhältnis zum Gaststaat als auch untereinander zu garantieren.

Als ersten Schritt erscheint eine Studie über die Ist-Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten unerlässlich, um allfällige Missverhältnisse festzustellen und Gegenmaßnahmen ergreifen zu können. Dabei sollte auch die Möglichkeit auf Inanspruchnahme von EU-Förderungen zur Umsetzung dieses Projektes ventiliert werden.

EINIGE BEISPIELE:

Beispielsweise besteht im Bereich der Gewährung von sog. „Daily subsistence allowances (DSA)“ – also Reise- und Nächtigungsgebühren - von Beamten, die im Rahmen von FRONTEX-Operationen Dienst verrichten eine mehr als unbefriedigende Situation: Während diese Entschädigungen aufgrund der bestehenden EU-Haushaltsrichtlinien von FRONTEX an den Entsendestaat nach von der EU festgesetzten Tagssätzen ausbezahlt werden, beziehen die Beamten die nach den nationalen Bestimmungen festgesetzten Tarife, die in der Regel unter jenen von FRONTEX liegen. Es ist wohl nicht notwendig besonders zu betonen, dass die Aufwendungen für jeden Grenzpolizisten in einem bestimmten Gastland gleich hoch sind, unabhängig aus welchem Mitgliedsstaat dieser kommt. Hier erscheint eine

Harmonisierung dringend notwendig.

Beispielsweise hat Österreich durch Abänderung der nationalen Vorgehensweise mit 1. August eine Änderung in der Form ins Auge gefasst, sodass die von FRONTEX gewährten DSA zwar an den Dienstgeber überwiesen werden, hier aber als „Durchlaufer“ direkt an den einzelnen Grenzpolizisten ausbezahlt werden.

Oder: Jene Beamten, die bei der Grenzschutzagentur FRONTEX Dienst verrichten erhalten ihre DSA in Landeswährung des Gaststaates (hier in polnischen Zloty) wobei der festgesetzte EURO-Betrag mit dem sogenannten Umrechnungskoeffizienten, der jährlich festgelegt wird, in diese Währung umgerechnet wird. Konkret bedeutet dies im Vergleich der Jahre 2007 und 2008 (2007 Umrechnungskoeffizient 4,1, 2008 Umrechnungskoeffizient 3,7) dass durch diesen Umrechnungsmodus, bedingt durch die unverhältnismäßig steigenden Lebenshaltungskosten und den Wohnungsmarkt in Polen, real ein mehr als 10 %iger Verlust eintritt. Hier wäre eine Ausbezahlung der DSA in € mit einer Wertanpassungsklausel dringend notwendig und würde den Bedürfnissen gerecht werden.

ZUSAMMENFASSUNG:

1. Die EPU bekennt sich zu einem „gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und unterstützt in diesem Zusammenhang die Strategie des „Integrierten Grenzmanagements“
2. Die Gemeinschaft hat auf europäischer Ebene sowohl auf operationaler als auch auf legislativer Ebene bedeutende Maßnahmen im Hinblick auf eine Entwicklung des „Integrierten Grenzmanagements“ gesetzt.
3. Im Zusammenhang mit dem gemeinsamen operativen Einsatz ist eine Studie (Ist-Standsanalyse) der bestehenden nationalen dienst-, besol-

dungs- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften (insbesondere Regelungen im Hinblick auf Aufwandsabgeltungen, Regelungen bei Krankheit oder Unfall, etc) betreffend Auslandsdienstverrichtung durch Grenzpolizisten zu erarbeiten um

4. einerseits Mindeststandards zum Schutz der Grenzpolizisten bei dieser Art der Tätigkeit zu definieren und eine Harmonisierung dieser Bestimmungen und Gleichbehandlung der Grenzpolizisten, gleichgültig aus welchen Mitgliedsstaaten sie kommen und in welchem Mitgliedsstaaten diese Dienst verrichten, zu gewährleisten.

FOLGEN DES TERRORISMUS

VON FRANZ SONNLEITHNER
MITGLIED DER POLIZEIGEWERKSCHAFT ÖSTERREICHS

Der **Terror** (lateinisch terror, von terror, terroris - Schrecken) ist die systematische und oftmals willkürlich erscheinende Verbreitung von Angst und Schrecken durch ausgeübte oder angedrohte Gewalt, um Menschen gefügig zu machen. Das Ausüben von Terror zur Erreichung politischer oder wirtschaftlicher Ziele nennt man Terrorismus.

Terrorismus steht also für Furcht, Schrecken, Gewalt und Gewaltaktionen (wie z.B.: Entführungen, Attentate, Sprengstoffanschläge etc.). Der Terror dient als Druckmittel und soll vor allem Unsicherheit und Schrecken verbreiten, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft erzeugen.

Der Begriff des Terrorismus selbst ist umstritten. Trotz vieler Versuche konnte bis heute keine staatenübergreifende Definition gefunden werden. Die Grenze zwischen „Widerstandskämpfer“ und „Terrorist“ ist weltanschaulich geprägt und daher oft strittig. Wen manche als Terroristen nennen, können andere als Gotteskrieger, Revolutionär oder Freiheitskämpfer definieren. So existiert für nahezu jeden Staat eine andere Definition von Terror.

ABGRENZUNG

Von Widerstandsbewegungen, Guerillas oder nationalen Befreiungsbewegungen unterscheidet sich der Terrorismus weniger durch die Wahl seiner Waffen als in der Wahl seiner Ziele: Eine nationale Befreiungs- oder Widerstandsbewegung ist zumeist militärisch raumgreifend, der Terrorismus dagegen versucht, mit seinen Gewaltakten möglichst große Aufmerksamkeit zu erlangen, um geschlossene Machtstrukturen zu untergraben und die Angreifbarkeit solcher Strukturen zu zeigen und der Bevölkerung öffentlich zu erschließen.

Eine objektive Eingrenzung des Begriffs Terrorismus ist schwierig, da er von den jeweils herrschenden Regierungen gerne als Legitimation, zur Denunzierung ihrer Gegner - manchmal auch unabhängig davon, ob diese Gewalt anwenden oder nicht - und zur Rechtfertigung eigener Gewaltanwendung gegen vermeintliche Feinde der gegenwärtigen Staatsordnung herangezogen wird.

ARTEN UND ENTWICKLUNG DES TERRORISMUS

Terror war ursprünglich bei den alten Vordenkern des Liberalismus eine dem Staat zugeschriebene legitime Funktion.

Am Vorabend der französischen Revolution (1789) empörten sich die Aufklärer und warfen der Monarchie vor ein terroristisches Schreckensregiment (par la terreur) zu sein. Auch Voltaire bezeichnet 1769 die staatlich inszenierte öffentliche Folterpraxis vor Hinrichtungen mit Rädern und Zerreißen bei lebendigem Leibe als „Terrorapparat“ (appareil de terreur). Allerdings waren die französischen Revolutionäre es selbst, die ab 1793 mit Robespierre den Terror als staatliches Machtmittel ausriefen und die Terrorherrschaft ideologisch begründeten.

Es gibt zwei Arten des Terrorismus mit entsprechenden Begründungen, unter die sich alle Terroranschläge der letzten fünfzig Jahre zusammenfassen lassen:

Zum einen den „**ethno-nationalen Terrorismus**“. Die Anwendung von Gewalt ist hierbei nicht durch eine Weltanschauung oder Ideologie begründet. Vielmehr geht es um regionale, separatistische Forderungen, die von bestimmten Autonomierechten bis hin zu einem eigenen Staat reichen können. Beispiele sind bzw. waren die nordirische IRA (bis zur „Beendigung des Kampfes“ 2005), die baskische ETA (bis zur „Beendigung des Kampfes“ 2006), die palästinensische PLO (bis Mitte der 1980er Jahre), die kurdische PKK oder die tamilischen „Tamil Tigers“.

Zum anderen der „**ideologisch-weltanschauliche Terrorismus**“, der sich

aus unterschiedlichen politischen Gewaltideologien ableitet und in zwei Strömungen aufteilen lässt:

Die Strömung des säkularen **„sozialrevolutionären Terrorismus“**, der aus rechts- sowie vor allem linksextremistischen Bestrebungen hervorgeht. Angestrebt wird hierbei eine neue bzw. veränderte Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung entsprechend den eigenen ideologischen Vorstellungen. Beispiele für diese Art des Terrorismus sind insbesondere die linksterroristischen Gruppen der 1970er und 1980er Jahre in Deutschland („Rote Armee Fraktion“ - RAF), Italien („Rote Brigaden“ - BR) oder Frankreich („Action Directe“ - AD).

Die Strömung des **„ideologisch-religiösen Terrorismus“**, der entweder in sektenartigen Gruppierungen Buchreligionen missbräuchlich interpretiert (wie der islamitische Terrorismus) oder pseudoreligiöse Heilslehren zur Legitimation von Gewalt heranzieht (wie die AUM-Shinrikyo-Sekte in Japan, die für zwei Giftgasanschläge 1995 verantwortlich ist). Die Gewalttäter dieser Terrorismusart leiten die Legitimität ihres Handelns aus einer „absoluten Wahrheit“ her. Nur sie selbst als „Auserwählte“ sind im Besitz dieser ultimativen Weisheit; alle anderen sind Ungläubige und damit Feinde. Diese „Erkenntnis“ wird als Rechtfertigung zur Anwendung von Gewalt eingesetzt.

In den letzten Jahrzehnten hat es auch im terroristischen Bereich erhebliche Veränderungen gegeben:

Der Terrorismus ist deutlich internationaler geworden, was einerseits mit insgesamt steigender internationaler Mobilität, andererseits vor allem mit dem Aufkommen von ideologisch-weltanschaulichen Gruppen zusammenhängt.

Die „Begründungsgewichte“ für Terrorismus haben sich verschoben. Das sozialrevolutionäre Grundmotiv war in den 1970er Jahren ausgeprägt, spielt aber heute keine Rolle mehr. Das ethno-nationalistische Grundmotiv dauert zwar seit den 1970er Jahren fort, hat sich aber erheblich abgeschwächt.

Das ideologisch-weltanschauliche Grundmotiv hingegen ist nicht zuletzt durch die erhebliche Relevanz des islamitischen Terrorismus dominanter geworden.

Terrorismus ist zunehmend zu einer Kommunikationsstrategie mit dem Gegner über die Medien geworden. Es existieren mehr Möglichkeiten, terroristische Gewalt zu kommunizieren, woraus sich eine symbiotische Beziehung ergeben hat: Terroristen nutzen die zunehmenden medialen Möglichkeiten weltweit, die Medien finden in terroristischen Aktionen Nachrichten für ihre Produkte.

Die Mehrzahl der Terroranschläge wird zwar immer noch mit „konventionellen“ Mitteln (Bomben und Schusswaffen) begangen. Doch seit Mitte der 1990er Jahre ist insbesondere mit dem „NBC-Terrorismus“ (nuklear, biologisch, chemisch) eine neue potenzielle Anschlagform hinzugekommen. Anschläge mit biologischen Agenzien (zum Beispiel die Anthrax-Briefe Herbst 2001) und chemischen Substanzen (zum Beispiel der Sarin-Anschlag der AUM-Sekte in Japan 1995) haben bereits stattgefunden, Experimente mit radiologischen Waffen („Schmutzige Bomben“ - konventionelle Bomben mit radioaktiven Inhalten) scheinen relativ weit gediehen. Der Einsatz von Atombomben durch Terroristen hingegen ist auf absehbare Zeit unwahrscheinlich.

Terroristen heutiger Prägung geht es immer seltener darum, bestimmte Personen zu beseitigen. Sie greifen vielmehr symbolische Orte und Gebäude an, die die Werte, Systeme und Einstellungen des Gegners repräsentieren. Dabei geht es ihnen mehr als jemals zuvor um möglichst hohe Opferzahlen. Dafür gibt es mehrere Gründe:

Der Schrecken des Anschlages wird gesteigert; Angst und Verunsicherung steigen.

Das Ereignis findet größere Berücksichtigung in den Medien. Den eigenen Anhängern kann die „Wirksamkeit“ des Kampfes nachhaltig verdeutlicht werden. Orte, an denen sich viele Menschen aufhalten, sind als so genann-

te weiche Ziele einfacher zu treffen als prominente Einzelpersonen. Anders als traditionelle Terrorgruppen unterhalten heutige Terroristen häufig intensive Beziehungen zur legalen und illegalen Wirtschaft sowie zum Bereich der Organisierten Kriminalität; einerseits zur Finanzierung, andererseits um entsprechende Transferwege zu nutzen.

Die Bereitschaft, als Selbstmordattentäter bei einem Anschlag ums Leben zu kommen, ist gestiegen. Dies hängt erstens mit dem Aufkommen ideologisch-weltanschaulicher Gruppierungen zusammen, zweitens unterstreicht es beim Gegner und den eigenen Anhängern die Bedeutung des „Kampfes“, drittens werden keine „Exit-Strategien“ vom Tatort benötigt, und viertens laufen Abschreckungsstrategien des Gegners ins Leere. (Womit soll jemand abgeschreckt werden, der bereit ist, für die eigene Sache zu sterben?) Belastung aus der Sicht der Exekutive.

Für die Bekämpfung des Terrorismus gibt es in den europäischen Staaten verschieden strukturierte Einrichtungen. Dabei kann es sich um polizeiliche Verbände handeln oder um so genannte Dienste – Nachrichtendienste. Es gibt auch Mischformen, wie nachrichtendienstähnliche Strukturen in Verbindung mit exekutiven Befugnissen. Immer mehr stehen auch private Sicherheitsfirmen zur Verfügung, welche vor allem für Durchsuchungen von Menschen und Gepäck herangezogen werden.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York, die Madrider Zuganschläge vom 11.03.2004 oder die Terroranschläge am 7. Juli 2005 in London haben das Leben von Millionen Menschen grundlegend verändert. Von Menschen, die bis zu diesem Zeitpunkt gewohnt waren ziemlich frei und unbeschwert in der Welt herumzureisen oder sich unbekümmert in ihrer Heimatstadt zu bewegen.

Nach diesen verheerenden Anschlägen musste die Politik weltweit reagieren, und sie tat es im wahrsten Sinne des Wortes. Massive Kontrollen und Einschränkungen beim Flugverkehr waren die Folge. Terrorlisten und Datenbanken wurden angelegt in denen auch Menschen aufscheinen und

verfolgt werden, die mit Terrorismus nichts zu tun haben. Wir alle wissen, dass derzeit Kriege gegen den Terrorismus mit all seinen fürchterlichen Grausamkeiten geführt werden. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind hier an vorderster Stelle zu nennen.

Da diese verheerenden Terroranschläge dem islamitischen Terrorismus zugerechnet werden, müssen wir auch eine zunehmende Ausländerfeindlichkeit, vor allem gegenüber den Muslimen registrieren.

Der Terrorismus bedient sich der modernsten Kommunikationsmitteln und Techniken. Die Mitglieder arbeiten vernetzt und meist als unauffällige Staatsbürger. Junge radikale MuslimInnen zweiter Einwanderergeneration, bekommen in islamitischen Zentren spezielle Ausbildungen. Sie werden zunehmend religiös extremistisch ideologisiert und radikalisiert.

Die Terrorgruppen sind gut organisiert und länderübergreifend tätig. Sie ziehen ein enges „Netzwerk“ an Informationsgewinnung Geldbeschaffung und jederzeit für den Einsatz bereite Kämpfer (auch Schläfer genannt), auf. Wenn schon die Terrorkämpfer speziell ausgebildete, hochintelligente Menschen sind, so muss auch von den Bekämpfern ein gleich hohes Maß an Spezialistentum und technischer Ausrüstung erwartet werden.

Für die Bekämpfung des Terrorismus müssen Beamte eingesetzt werden, die besondere Ausbildungen und Schulungen wie zum Beispiel auf dem Gebiet von:

- Fremdsprachen, vor allem arabisch und französisch,
 - Internetrecherchen setzen sehr gute Kenntnisse dieses Mediums voraus.
 - Bankwesen, Geldverfolgung wegen Terrorismusfinanzierung,
 - analytische Ausbildung
- haben müssen.

Die Recherchen sind sehr umfangreich, zeitaufwendig und gefährlich. Die Folge dieser speziellen Anforderungen ist eine hohe psychische und physische Belastung für jeden eingesetzten Beamten. Ein höherer Personal-

aufwand ist die Folge, um diese Belastung in Grenzen zu halten. Durch die hohe Spezialisierung und in manchen Fachgebieten auch durch Quereinsteiger, reicht die Entlohnung über das normale Besoldungsschema oft nicht. Die Folge daraus ist, dass nach Alternativen zu einer höheren Entlohnung gesucht werden muss, um sicherzustellen, dass der Kollege oder Kollegin In mit den Spezialkenntnissen gehalten werden kann.

Weiters ist es unabdinglich, dass der persönliche Schutz der Bediensteten sichergestellt ist. Pragmatisierung ist ein probates Mittel dazu, eine zweite Identität mit Aliasnamen, Reisedokument, etc. ebenso. Verbindungsbeamte werden im Ausland sehr oft veröffentlicht (Fotos in den Medien) dies trägt dazu bei, dass der Aktionsradius dieser Verbindungsbeamte stark eingeschränkt wird. Hier ist der Dienstgeber gefordert indem er Schutzmechanismen einbaut.

Selten kann ein Land alles allein bewältigen, daher müssten vordringlich Gesetzesanpassungen innerhalb der EU gemacht werden. Verfolgungen über die Grenzen müssen auf gesetzlicher Basis möglich sein. Allein ein Polizeikooperationsgesetz genügt dafür nicht. Mit der Schaffung von EUROPOL wurde bereits ein Schritt in die richtige Richtung getan, weitere müssen folgen, um die Effizienz der Bekämpfung erheblich steigern zu können.

Der Informationsaustausch zwischen den Ländern ist oft sehr schwierig, weil verschiedene Einrichtungen zur Bekämpfung des Terrorismus vorhanden sind. Der Austausch von Informationen zwischen Polizeieinrichtungen innerhalb Europas ist heute schon intensiv und verläuft ohne größere Probleme. Der Austausch von Informationen zwischen Polizeieinrichtungen und Nachrichtendienste gestaltet sich problematisch. Einerseits weil sich die Nachrichtendienste nicht in die „Karten“ schauen lassen, andererseits weil die Polizei aufgrund von Gesetzen Daten sammeln muss, Nachrichtendienste jedoch nicht.

Die Aufgabe der Gewerkschaft wird es sein, sich dafür einzusetzen, dass

europaweit für jene Kolleginnen und Kollegen, die in diesem besonders gefährdeten Spektrum arbeiten, einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den persönlichen Schutz, eine hochwertige Ausbildung und dementsprechende Entlohnung sicherstellen. Um derartige Standard zu erreichen, bedarf es noch intensiver Bemühungen und Verhandlungen.



SOMMAIRE

PRÉFACE	
par Bert van Caelenberg et Hermann Feiner	84
DROITS DE L'HOMME DES FONCTIONNAIRES DE POLICE	
par Hermann Feiner	86
EXIGENCES D'EUROFEDOP	
par Hermann Feiner et Paul Knut	93
SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES	
par Rainer Wendt et Rüdiger Reedwisch	98
PROTECTION DE LA FRONTIÈRE	
par Andreas Hochegger	108
CONSÉQUENCES DU TERRORISME	
Par Franz Sonnleithner	113

NOUS OFFRONS DE LA SÉCURITÉ

EUROFEDOP est la Fédération européenne du personnel des services publics, créée à Vienne en 1966. Elle compte 55 organisations membres dans 23 pays européens..

En tant qu'organisation faîtière européenne de fédérations nationales, EUROFEDOP a pour but, au niveau interne, de promouvoir la collaboration de syndicats de la fonction publique dans toute l'Europe. Au niveau externe, notamment envers les organes de l'Union européenne, EUROFEDOP tend à veiller aux intérêts professionnels, sociaux, économiques, culturels et sanitaires du personnel des services publics en Europe, tout en promouvant leur développement au moyen du dialogue social.

L'Union européenne de la police – EPU est la fédération européenne de la police au sein d'EUROFEDOP. Elle rassemble des syndicats et associations de police de toute l'Europe.

L'EPU donne des impulsions décisives aux politiques syndicale et de sécurité européennes. En tant que syndicat européen de la police, elle soumet tous les ans à ses membres un volumineux questionnaire pour recueillir des renseignements sur la situation sociale des policiers en Europe. L'enquête fournit des connaissances étendues des procédures et conditions de service de la police dans les pays membres respectifs. Ensuite, ces connaissances sont mises à la disposition des syndicats nationaux en vue de leur action syndicale.

En outre, l'EPU crée des tendances au niveau de la politique de sécurité. Dans sa brochure sous le titre « Nous avons besoin de plus d'Europe », apparue en 2006, elle s'est penchée sur le besoin de réforme qu'éprouvent les services policiers européens.



FRANÇAIS

Dans la présente brochure, intitulée « Une Europe en sécurité pour tous », l'EPU aborde les thèmes suivants :

- « Aussi les policiers ont des droits » : Un résumé socio-juridique des droits fondamentaux des policiers dans l'optique de leur travail policier
- « Gestion civile de crise » : Conditions pour les interventions policières mondiales dans des régions en crise
- « Protection des frontières extérieures de l'Union européenne par la police des frontières » : Une conception de la migration d'un point de vue policier
- « Gestion des frontières » : Les instruments d'une protection européenne des frontières.
- « Terrorisme » : Conditions organisationnellement effectives pour la lutte contre le terrorisme

Bert Van Caelenberg
Secrétaire général
EUROFEDOP

Hermann Feiner
Président
EPU

DROITS DE L'HOMME

DES FONCTIONNAIRES DE POLICE

PAR HERMANN FEINER

LE PRÉSENT DOCUMENT EST BASÉ SUR LA DOCUMENTATION
DE LA EUROPEAN PLATFORM FOR POLICING AND HUMAN RIGHTS¹ - EPPHR

I. INTRODUCTION

La législation relative aux droits de l'homme régit les relations entre l'Etat (le gouvernement et ses représentants) et les citoyens individuels.

Le présent document porte avant tout sur les instruments du Conseil de l'Europe. S'agissant des fonctionnaires de police et des droits de l'homme, le public voit normalement dans les policiers des agents d'Etat, tenus de respecter les droits de l'homme à l'égard de la population qu'ils desservent par exemple, en cas d'arrestation et de réclusion.

Les policiers n'en sont pas moins également des individus jouissant de droits et libertés au même titre que tout autre citoyen. Dans leur travail, ils sont protégés par les mêmes normes relatives aux droits de l'homme.

Les normes relatives aux droits de l'homme ne sont pas toutes décrites dans des instruments juridiques contraignants, et même les normes juridiquement contraignantes en matière de droits de l'homme peuvent être restreintes en raison des pouvoirs spécifiques, des tâches et responsabilités d'un fonctionnaire de police.

II. EXPOSÉ SOMMAIRE DES INSTRUMENTS

La Convention européenne des Droits de l'Homme (1950)

Dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, les gouvernements sont liés par la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui régit les droits civils et politiques tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture, le droit à un procès équitable et la liberté de réunion et d'expression. Les droits compris dans la Convention s'appliquent à l'ensemble des

personnes relevant de la juridiction de l'Etat, y compris aux membres des services de police.

La Charte sociale européenne (1961) et la Charte sociale européenne révisée (1996)

Ces deux documents ont été rédigés pour compléter la Convention européenne des Droits de l'Homme et introduire la protection des droits sociaux et économiques, tels que le droit au travail, le droit syndical et de négociation collective, et le droit à la sécurité sociale. Contrairement à la Convention européenne des Droits de l'Homme, les Chartes sociales européennes ne lient pas les différents Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les Etats membres doivent rendre compte périodiquement à une Commission spéciale des démarches entreprises pour donner effet à ces droits. La Charte ne prévoit cependant pas de système de requêtes individuelles.

Certains Etats ont souscrit à un système dans le cadre duquel les syndicats internationaux ou nationaux peuvent introduire une plainte auprès de la Commission. Une recommandation peut alors être adressée à l'Etat concerné pour modifier sa politique et protéger de la sorte le droit en question.

Le Code européen d'éthique de la police (2001)

Le Code européen d'éthique de la police (2001) est un document non contraignant qui recommande un large éventail de principes, devant servir de fil conducteur aux gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe et que ceux-ci doivent mettre en œuvre dans leur législation nationale, leurs pratiques et codes de conduite concernant leurs services de police.

Les articles 31 – 34 du Code décrivent les droits des personnels de police et s'appuient sur le principe général selon lequel dans une société ouverte et démocratique la police doit, dans la mesure la plus large possible, jouir des mêmes droits que les autres citoyens relevant de la juridiction de l'Etat.

III. DROITS RELATIFS AUX DEVOIRS DE LA CHARGE

Droit à la vie

La Cour de Strasbourg a interprété l'Article 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme comme un devoir fondamental de l'Etat de protéger la vie et de s'abstenir de porter atteinte à la vie.

Dans des circonstances appropriées, ceci inclut pour les autorités nationales une obligation positive de prendre des mesures opérationnelles préventives pour protéger un individu, dont la vie est en danger, contre les actes criminels commis par un autre individu.

La portée de cette obligation implique que les autorités nationales prennent toutes mesures raisonnables contre une menace réelle et imminente pour la vie dont elles avaient ou auraient dû avoir connaissance.

En d'autres termes, l'Etat a le devoir de protéger les fonctionnaires de police dans les situations notoirement dangereuses pour les policiers dans l'exercice de leurs tâches.

IV. DROITS SUR LE LIEU DE TRAVAIL

Droit au respect de la vie privée

De manière générale, les fonctionnaires de police peuvent escompter, sur leur lieu de travail, les mêmes droits que d'autres travailleurs. Mais la nature de leur travail et leur position particulière dans la société risquent de limiter certains de ces droits.

Concernant l'Article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Cour européenne des Droits de l'Homme reconnaît que les individus peuvent avoir une « attente raisonnable au respect de leur vie privée » dans leurs locaux professionnels ou sur le lieu de travail, ce qui s'applique évidemment aussi aux fonctionnaires de police.

Les problèmes de respect de la vie privée peuvent procéder de situations telles que :

- surveillance du lieu de travail
- contrôle de l'usage du téléphone et du courrier électronique
- tests de détection de produits stupéfiants
- obligation de soumettre des échantillons d'ADN ou des empreintes digitales pour les archives
- enquête sur l'orientation sexuelle.

Ceci ne signifie pas que de telles pratiques violent toutes les droits de l'homme. L'article 8(2) autorise une restriction du droit à la vie privée pour autant que cette restriction soit conforme à la législation nationale et nécessaire et qu'elle soit proportionnelle au comportement qu'elle tente de réfréner.

Nécessité et proportionnalité sont des considérations fondamentales dans la décision de limiter le droit à la vie privée. Une action ne peut être prise qu'en réponse à un objectif bien déterminé. S'il existe une méthode moins restrictive pour atteindre cet objectif, le fonctionnaire de police doit utiliser cette méthode.

Liberté d'expression et d'association

Conformément aux Articles 10 et 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, toute personne a le droit fondamental de liberté d'expression et d'association. Toute personne peut poursuivre des activités politiques ; prendre part à la vie politique ; s'affilier à un syndicat ou une association professionnelle ; et exercer la liberté d'expression sur le lieu de travail.

Les fonctionnaires de police conservent ces droits sur le lieu de travail. MAIS la liberté d'expression et d'association peut être restreinte si les restrictions sont conformes à la législation nationale, nécessaires et proportionnelles.

Activités politiques

L'engagement dans des activités politiques s'assimile généralement à l'exercice des droits d'expression et d'association.

Organisations professionnelles

La liberté d'association visée à l'Article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme pourrait être utilisée pour assurer la protection du droit de créer une organisation professionnelle.

MAIS l'Article 11(2) contient une restriction qui s'applique spécifiquement à la police, aux formes armées et aux fonctionnaires. L'Etat peut imposer des restrictions à la création et aux activités de syndicats policiers.

Le droit syndical figure également à l'Article 5 de la Charte sociale européenne (1961). Il reçoit une interprétation particulière concernant la police car il laisse à l'Etat la liberté de décider de la mesure dans laquelle il accorde ce droit.

V. DROITS AUX CONDITIONS DE TRAVAIL

Cette partie traite des droits sociaux et économiques.

Les Etats membres ne protègent pas tous ces droits dans la même mesure.

L'Article 32 du Code européen d'éthique de la police stipule néanmoins que ces droits sont applicables aux fonctionnaires de police. Dans différents Etats membres, les personnels de police ont le statut de fonctionnaires. Comme tel n'est pas le cas dans l'ensemble des Etats membres, le Code européen d'éthique de la police stipule que les personnels de police doivent bénéficier, en tant que fonctionnaires, d'une gamme de droits sociaux et économiques « aussi étendue que possible ».

Quelques-unes des normes les plus éloquentes pour les fonctionnaires de police figurent aux Articles 2, 3, 4 et 12 de la Charte sociale européenne (1961) :

- durée de travail raisonnable, périodes de repos et congés payés
- règlements de sécurité et d'hygiène applicables
- rémunération suffisante pour assurer aux travailleurs un niveau de vie décent
- rémunération majorée pour les heures de travail supplémentaires

- rémunération égale pour les travailleurs masculins et féminins
- délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi
- retenues sur les salaires uniquement dans les conditions et limites prescrites par la législation ou la réglementation nationale, ou fixées par des conventions collectives ou des sentences arbitrales
- établissement ou maintien d'un régime de sécurité sociale.

Le droit à une rémunération appropriée et à une couverture sociale ainsi que les mesures spécifiques de protection de la santé et de la sécurité sont expressément mentionnés à l'Article 32 du Code européen d'éthique de la police. Le code reconnaît les tâches imprévisibles que les personnels de police peuvent être amenés à accomplir tous les jours, les risques et dangers inhérents à leur travail et les horaires irréguliers.

Ces droits sociaux et économiques des personnels de police sont des conditions indispensables pour encourager les personnes dûment qualifiées à travailler dans la police. En outre, une rémunération attractive est plus susceptible d'éloigner ces personnels de certains agissements indésirables tels que la corruption.

De même, un régime de sécurité social adéquat revêt une importance essentielle pour maintenir l'effectif souhaité. Exemple : un fonctionnaire de police blessé en service doit pouvoir compter sur la prise en charge de sa famille.

VI. DROITS EN CAS DE POURSUITE PÉNALE

L'Article 6 contraignant de la Convention européenne des Droits de l'Homme protège le droit à un procès équitable.

Poursuite pénale

Les fonctionnaires de police accusés d'une infraction ont droit à la protection complète prévue par l'Article 6. En d'autres termes, un fonctionnaire de police a droit à la même protection que tout autre membre de la société.

Sanctions disciplinaires

La Cour de Strasbourg a déclaré que les litiges disciplinaires dans lesquels des fonctionnaires de police sont impliqués sont exclus de l'Article 6. Ceci n'empêche pas les Etats d'appliquer les normes de l'Article 6 à de telles sanctions, ce qui doit être encouragé. C'est une façon de démontrer aux fonctionnaires le rôle et la valeur des droits de l'homme.

Les sanctions disciplinaires contre les personnels de police sont généralement une mesure de police interne et ne revêtent bien souvent qu'un caractère mineur. Toutefois, des sanctions disciplinaires peuvent également être sévères et il s'avère parfois difficile de distinguer nettement les aspects criminels des aspects disciplinaires d'une affaire.

L'Article 33 du Code européen d'éthique de la police stipule que les mesures disciplinaires doivent être soumises au contrôle d'un organe indépendant ou d'un tribunal.

Plaintes

Du fait de leurs tâches particulières et de leurs contacts étroits avec le public, les personnels de police feront quelquefois l'objet d'accusations du public concernant leur intervention. Ceci est reconnu par l'Article 34 du Code européen d'éthique de la police qui stipule que l'autorité publique doit soutenir les personnels de police mis en cause de façon non fondée dans l'exercice de leurs fonctions.

EXIGENCES D'EUROFEDOP L'EPU SOUTIEN L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS- CADRES POUR LES FONCTIONNAIRES DE POLICE DÉPLOYÉS À L'ÉTRANGER

PAR HERMANN FEINER ET KNUT PAUL

Un nombre sans cesse croissant de fonctionnaires de police sont déployés à l'étranger. Actuellement, ce déploiement a lieu dans le cadre des Nations Unies ou de l'Union européenne, en exécution du règlement d'ordre intérieur et de la protection de représentations étrangères, pour des fonctions d'agent de liaison, de préposé au contrôle de documents et d'agent de sécurité à bord des avions.

Le nombre d'appels va encore augmenter. L'Union européenne s'attache actuellement à développer un contingent de cinq mille fonctionnaires de police pour les missions policières de l'UE.

Dans l'avenir, des collaborateurs adéquats doivent également être engagés sur une base volontaire. En concertation avec le personnel résidant à l'étranger, une organisation du service de haute qualité doit être garantie. Les agents qui supportent les charges de leur affectation à l'étranger doivent être soutenus.

Selon l'EPU, les conditions suivantes doivent être créées :

ORGANISATION

Dans certains cas, on constate que les services ont tendance à ne pas informer adéquatement leurs collaborateurs des possibilités et opportunités d'une affectation à l'étranger en dépit d'annonces permanentes. Un état de choses bien compréhensible du point de vue de l'instance : en cas d'affectation à l'étranger, les collaborateurs envoyés seront indisponibles

durant une période prolongée. Comme le déploiement à l'étranger a lieu par détachement, il est impossible de compléter le cadre par la suite. Le service se retrouve avec un manque d'effectifs qui ne peut être compensé. C'est pourquoi l'ÉPU est partisane de la constitution de « réserves ». Ce qui signifie que sur la base de l'organisation du service, une unité spéciale est créée pour les agents déployés à l'étranger. Le détachement devrait s'accompagner de procédures d'aptitude et de sélection, précédées d'une évaluation des aptitudes. De la sorte, les cours préparatoires nécessaires peuvent être organisés sans nuire à l'organisation du service. Les postes vacants créés dans les services de base peuvent être comblés. Il faut cependant que les agents restent dans la réserve aussi longtemps qu'une nouvelle affectation est admissible et souhaitée par l'agent, donc également durant les périodes de repos entre deux affectations.

FORMATION ET FORMATION CONTINUÉE

Lors de l'engagement de jeunes recrues de la police pour une affectation temporaire à l'étranger, il convient d'esquisser plus clairement qu'à présent le profil d'une carrière policière typique. L'affectation à l'étranger doit se faire sur une base volontaire uniquement.

Eu égard à l'importance croissante des missions à l'étranger, la formation de base doit déjà tenir compte des modules de formation ciblés. La connaissance des langues et l'interculturalité doivent occuper une position de premier plan dans la formation.

Il importe en outre, qu'en cas d'affectation à l'étranger, l'employeur fournisse des informations exhaustives sur les exigences des procédures d'aptitude et de sélection. Après les cours de base et la préparation spécifique consécutive concernant la région d'affectation, la formation continuée concrète doit être plus amplement développée et élaborée. Concernant les fonctionnaires dirigeants, il faut tendre à une participation régulière aux cours de l'Académie européenne de police (EPA).

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

L'incitant financier d'une indemnité d'expatriation demeure une motivation essentielle pour participer à un déploiement à l'étranger.

A cet égard, l'affectation à l'étranger doit être prise en compte dans une plus large mesure pour le calcul de l'ancienneté ou l'âge de la retraite. Il semble approprié et raisonnable de tenir compte de ces âges au début de la retraite en compensation de la pression particulière résultant d'une affectation à l'étranger. L'importance de l'indemnité doit être proportionnelle à la pression découlant d'une affectation à l'étranger : les conditions climatiques et l'importance du danger.

Les connaissances et aptitudes acquises par l'affectation à l'étranger doivent être prises davantage en compte dans la suite de la carrière. Ainsi, une affectation à l'étranger doit se refléter positivement dans l'évaluation des prestations et des compétences. Les postes vacants appropriés doivent contenir, en guise de condition facultative, l'affectation régulière à l'étranger. Les agents déployés à l'étranger se plaignent souvent d'être abandonnés par leur service de base. Pour éviter l'éloignement et faciliter la réintégration, il est absolument indispensable de maintenir un contact actif. Les modifications qui interviennent dans le service de même que les annonces importantes et les modifications de la position juridique doivent être communiquées aux agents concernés.

Après un déploiement prolongé à l'étranger, l'agent concerné doit pouvoir prétendre à un congé spécial immédiat. Un débriefing exhaustif va de soi.

PRÉPARATION ET DÉBRIEFING DE L'AFFECTATION, PRISE EN CHARGE

Le déploiement dans des zones de crise à l'étranger comporte des situations de stress particulières pour les forces mobilisées :

- perte des rôles profondément ancrés tels que le rôle de père ou de mère
- communication nulle ou restreinte avec le pays natal

- vie dans un espace extrêmement exigü avec perte de toute intimité
- pression constante
- effort énorme, malaise et crainte de menaces latentes
- hostilité éventuelle entre groupes ethniques
- confrontation soudaine à la mort
- stress.

Les forces mobilisées doivent dès lors être préparées mentalement à de telles situations.

IL S'AGIT

- lors de la préparation, d'identifier et de renforcer l'endurance psychique des forces mobilisées
- durant l'affectation, de stabiliser et, lors de situations de stress psychique, de restaurer immédiatement leur endurance psychique et
- d'empêcher les dommages a posteriori.

Pour l'EPU, la prise en charge des familles restées au pays par le biais de centres spécialisés est également importante. A cet effet, un point de contact doit être constamment disponible par le biais de personnel qualifié. Le débriefing comporte des séminaires d'intégration afin de reconnaître et de traiter les dommages a posteriori (syndrome posttraumatique).

CONDITIONS-CADRES JURIDIQUES

1. Création d'une base juridique pour tout partenariat régional transfrontalier
2. Approbation d'une loi-cadre européenne pour l'exécution des tâches policières au sein de l'UE
3. Création de conditions juridiques pour la défense des intérêts des fonctionnaires de police dans le cadre de leurs tâches européennes.

TOUR D'HORIZON DES PRINCIPALES EXIGENCES DE L'EPU

- Promotion, qualification et motivation des collaborateurs en vue de la participation au déploiement de services de police européens à l'étranger, avec des mandats internationaux adéquats.
- Constitution de « réserves » décentralisées de collaborateurs pour déploiement à l'étranger.
- Intensification des mesures de formation continue pour déploiement à l'étranger, par
 1. la formation continue liée à l'affectation pour déploiement à l'étranger
 2. la formation linguistique continue
 3. le développement des aptitudes interculturelles
 4. des cours EPA pour fonctionnaires dirigeants
- Prise en compte du déploiement à l'étranger lors du projet de mobilisation de personnel
- Incitants financiers
- Lors de l'évaluation et de la promotion des fonctionnaires de police, prise en compte de leur déploiement à l'étranger
- Développement de centres pour la prise en charge des familles
- Garanties de réintégration telles que séminaires de débriefing pour les agents de retour jusqu'à l'accompagnement psychologique.

SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES

EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE PAR LA POLICE DES FRONTIÈRES

SOLUTIONS FUTURES POUR LA MIGRATION ILLÉGALE ET SES CONSÉQUENCES
PAR RAINER WENDT ET RÜDIGER REEDWISCH

Depuis de longues années, l'immigration illicite dans les Etats membres de l'UE constitue un sujet de débat public. Dans ce débat, la position des politiques et celle des défenseurs des droits de l'homme s'opposent. En toile de fond de cet intérêt et de cette préoccupation publics croissants, le développement de la migration illégale par rapport à la part de l'immigration légale dans l'Union européenne.

Les immigrants illégaux représentent quelque 40 pour cent de l'immigration totale, contre 25 pour cent environ voici une quinzaine d'années. Quoi qu'il en soit, les données sont très difficiles à situer, en raison notamment des méthodes de calcul différentes d'un pays à l'autre et de l'absence d'investigation dans la zone floue.

Les estimations sont surtout entravées par le fait que les étrangers en séjour illégal dans un pays ne constituent pas un groupe homogène et que leur statut repose sur les motifs les plus divers :

- personnes entrées illégalement sans documents de voyage via la frontière « verte » ou « bleue »
- personnes entrées de manière « apparemment » légale avec des documents de voyage faux ou falsifiés
- touristes entrés avec ou sans visa et qui acceptent un emploi
- étudiants ou au pairs restant dans le pays au-delà de la durée de validité de leur permis de séjour
- travailleurs qui continuent à travailler après l'expiration de leur permis de travail légal

- travailleurs qui entrent illégalement pour accepter sciemment un emploi illégal
- prostituées étrangères qui restent au-delà de la durée de validité de leur visa ou sont devenues victimes de la traite d'êtres humains
- membres de la famille de citoyens déjà résidents d'Etats tiers, qui ne peuvent pas faire appel aux possibilités juridiques de regroupement familial
- époux étrangers qui ont contracté un mariage blanc sans permis de séjour propre
- demandeurs d'asile valablement rejetés ou personnes similaires qui se cachent déjà durant la procédure d'asile
- réfugiés de guerre ou de guerre civile non officiellement enregistrés, etc.

De nombreuses raisons expliquent l'augmentation de la migration illégale :

- l'énorme accroissement d'organisations criminelles de trafic d'êtres humains
- la dissolution de l'ancien système de contrôle du Pacte de Varsovie et de l'Union soviétique, mais également d'autres Etats en Afrique, en Asie et en Amérique latine
- la globalisation de l'économie mondiale et l'interdépendance croissante des économies nationales qui en résulte
- les progrès révolutionnaires au niveau mondial des télécommunications et l'amélioration de la mobilité
- les changements climatiques et, en conséquence, la détérioration dramatique des conditions de vie dans de nombreuses parties du monde
- les crises sociales et conflits militaires, et les flux migratoires consécutifs de la population civile

pour n'en citer que quelques-unes. La migration est un phénomène mondial et ne se limite pas à l'Union européenne. Dans le monde entier, plusieurs millions de personnes ont pris le chemin de l'exil pour les raisons

les plus diverses. A l'échelle du temps également, la migration n'est pas un phénomène neuf ; elle a toujours existé.

Certes, l'Europe est confrontée à un défi qui revêt une dimension socio-politique modifiée. Avec quelque 4 pour cent de la population mondiale, l'Europe demeure aujourd'hui encore l'une des régions les plus riches de la planète, caractérisée par des structures et relations intrasociales stables, une stabilité politique, une prospérité et des conditions climatiques tempérées. L'information sur ces conditions est diffusée par des médias à succès dans le monde entier, qui rendent l'immigration dans l'Union européenne encore plus enviable.

L'immigration illégale a des conséquences sur la criminalité, le marché du travail et les systèmes sociaux en Europe, indépendamment des changements sociaux qui résultent de nouvelles structures sociographiques.

La relation entre la migration illégale et la criminalité ne réside pas tant dans le fait que les immigrants individuels commettent des crimes ou immigrer dans le but d'atterrir dans la criminalité. Le problème réside plutôt dans le fait que la criminalité et le confinement des victimes du trafic d'êtres humains dans d'innombrables réseaux criminels existent déjà au début de l'immigration.

Pour pénétrer dans les « Etats-providence européens », des dizaines de milliers d'individus remettent leur sort entre les mains d'organisations criminelles de trafic d'êtres humains. C'est ainsi qu'apparaît en un court laps de temps un réseau de zones de criminalité qui, dans la plupart des cas, sont à mettre au compte du Crime Organisé. A cet égard, les crimes typiques sont le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes, la prostitution forcée, la traite d'êtres humains et le travail au noir organisé.

Les conséquences macro-économiques de la migration illégale sur le marché du travail et les systèmes de sécurité sociale dans l'Union européenne sont dramatiques, même si dans ce cas également les données valides doivent être remplacées par des estimations et des pronostics.

- La concurrence déloyale induit des distorsions de concurrence parce que les entreprises qui emploient leur personnel de manière illégale peuvent soumettre des offres à des « conditions de loin plus avantageuses ». Pratiquant les salaires les plus bas et donc exposées à des retenues de cotisations sociales inférieures, elles doivent en effet supporter des coûts nettement moindres.
- L'emploi illégal de migrants illégaux conduit ainsi à la perte d'emplois réguliers, qui impose une charge supplémentaire aux systèmes de sécurité sociale.
- Des cotisations ne sont retenues que sur ceux qui cotisent à la sécurité sociale, et il devient toujours plus difficile d'allouer des prestations sociales aux assurés. En outre les travailleurs illégaux « perforent » les structures sociales des systèmes de sécurité sociale, tels que les assurances pension, maladie et soins, qui reposent sur la solidarité et la responsabilité collective.
- L'économie parallèle nuit aux recettes fiscales de l'Etat, au détriment des performances des pouvoirs publics et du dynamisme du monde politique.

Le problème de la migration illégale n'est pas un problème propre aux Etats membres méditerranéens de l'UE, mais concerne l'ensemble de l'Union car, à l'intérieur de ses frontières, les contrôles de la migration sont plutôt faibles. Les contrôles aux frontières intérieures, donnant lieu chaque année à plusieurs dizaines de milliers d'arrestations, ont totalement disparu. C'est pourquoi tous les dirigeants réclament des concepts totaux, chacun avec leur propre priorité. Selon que la position de base est axée sur la politique de sécurité ou plutôt sur les droits de l'homme, il est question

d'efforts d'intégration renforcés ou d'une surveillance efficace des frontières extérieures pour empêcher l'immigration indésirable.

Le Parlement européen opte sans ambiguïté pour un plan de protection intégrée des frontières extérieures des Etats membres. Dans son rapport à la commission (A-5-0449/2002), le Parlement déplore explicitement la grande réserve dont le Conseil fait montre à l'égard de l'idée d'un corps européen de garde-frontières.

Le Parlement estime qu'avant tout des mesures européennes peuvent aboutir à une surveillance plus efficace des frontières.

Ce point de vue doit certainement être partagé mais, d'un autre côté, il est indéniable que les différents Etats membres eux-mêmes émettent de grandes réserves à l'égard du développement d'une surveillance européenne des frontières et que les polices des frontières nationales également nourrissent de vagues craintes et émettent de vagues réserves à l'idée que leur « champ d'action » ne se limite plus en substance aux frontières de leur propre Etat, mais couvre soudain l'ensemble de l'UE.

Les politiques ne cessent d'exiger une police des frontières européenne commune, sans toutefois accéder aux conditions posées pour les travailleurs qui seront affectés à la police des frontières. Et c'est précisément ce qui suscite la réticence des syndicats et des fédérations professionnelles, qui préservent les droits de leur personnel de manière responsable. Evidemment, un déploiement tactique et stratégique est souhaitable. Nous entendons par là des unités formées sous une direction uniforme, des unités qui peuvent compter sur des bases juridiques garanties, ne changent pas constamment et sont dotées d'équipements de haute technologie pour faire face à la pression migratoire accentuée aux frontières extérieures. Or, tant que les conditions pour le développement d'une telle surveillance européenne des frontières ne sont pas claires, la seule issue demeure la

coopération adéquate actuelle et planifiée entre les Etats membres et leurs services de police.

A cet égard, le renforcement des possibilités de fonctionnement et de déploiement de FRONTEX est important, à l'instar d'une professionnalisation plus poussée et du développement des possibilités techniques des instances de police des frontières.

Par le Règlement n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières, les instances compétentes ont accompli un grand pas en avant dans la bonne direction.

Ce règlement prévoit que le directeur de l'agence Frontex décide du déploiement d'une ou de plusieurs équipes d'intervention rapide aux frontières à la demande d'un Etat membre. Les équipes sont mises à disposition par les Etats membres à la demande de Frontex.

Les membres des équipes qui contrôlent des personnes aux frontières extérieures sont tenus de respecter la législation communautaire et la législation nationale de l'Etat membre hôte. Durant l'intervention, les membres des équipes sont sous le commandement de l'Etat membre concerné, dont ils suivent les instructions. Ils n'exercent leurs compétences qu'en présence des garde-frontières de l'Etat membre hôte.

Les membres des équipes conservent leur qualité de garde-frontières nationaux de leur Etat membre d'origine et peuvent dès lors porter leur arme de service et leur propre uniforme. Ils sont cependant reconnaissables à leur brassard bleu avec l'insigne de l'Union européenne et de FRONTEX. Ils ont accès aux bases de données de l'Etat membre hôte et peuvent éventuellement recourir à la force.

Lors du déploiement d'agents détachés dans un Etat membre hôte, cet Etat membre est responsable de tout dommage causé par eux. Au cours de leur intervention, les agents détachés de la surveillance des frontières et les membres des équipes sont traités de la même façon que les agents de l'Etat

membre hôte en ce qui concerne les infractions pénales dont ils pourraient être victimes ou qu'ils pourraient commettre.

Les règles susmentionnées sont quelquefois considérées dans les milieux politiques comme le stade préliminaire d'une surveillance européenne des frontières institutionnalisée et durable et d'une direction solide de l'agence FRONTEX. Sans normes minimales pour les agents, le développement des capacités humaines par le biais des compétences essentielles de FRONTEX, à savoir la coordination, l'information et la communication, n'est cependant guère concevable.

Sont considérées comme normes minimales :

- Des fondements juridiques fiables pour la relation d'emploi sous la forme d'une Décision européenne

Les membres d'un corps européen de garde-frontières devraient également se trouver dans une relation de droit coulée dans une Décision européenne par rapport à leur employeur. Cette relation d'emploi doit également être conforme, à l'égard des agents concernés, aux principes juridiques d'emploi à vie, de protection absolue contre le licenciement, de devoir de précaution particulier pour l'employeur, d'assistance complète à vie et de protection obligatoire en vertu de la sécurité sociale.

- Sécurité sociale et garantie de continuité de l'emploi en cas d'incapacité suite à une intervention

La relation juridique du personnel doit tenir compte des dangers et des charges liés à l'exécution de missions difficiles de surveillance des frontières.

Outre le devoir de précaution déjà cité, ceci englobe expressément le droit

à la continuité de l'emploi, conformément aux prescriptions pour les interventions à l'étranger d'unités nationales de police et de forces armées, en cas d'incapacité suite à une intervention.

- Volontariat

La décision volontaire d'assumer, avec un profond engagement personnel, une responsabilité européenne et internationale est une condition essentielle pour garantir une grande disponibilité et de hautes performances. Seules des forces réellement motivées peuvent faire face aux innombrables défis d'interventions à l'étranger et garantir à long terme la haute qualité d'exécution de telles missions. Aussi, l'influence subtile des forces d'intervention doit-elle être exclue.

- Rémunérations et prestations correctes

Des rémunérations et prestations différentes pour des unités de police accomplissant les mêmes tâches et les mêmes missions de service sont inacceptables à la longue. La rémunération doit être conforme aux dispositions juridiques applicables aux fonctionnaires de l'UE.

La rémunération proprement dite doit tenir compte de la charge particulière imposée par les changements constants de lieux d'interventions et de la charge et des dangers personnels connexes, mais aussi surtout des qualifications des agents concernés et de la qualité de leur travail.

- Protection juridique des agents via une représentation du personnel

Le défi particulier pour les garde-frontières, qui découle de la charge susmentionnée, exige la participation de leurs représentants sectoriels au sein d'organes encore à constituer, qui doivent bénéficier d'une protection

juridique en matière de représentation du personnel. Ces organes doivent disposer d'un droit de parole important dans les décisions pertinentes pour le service et pour la situation des agents.

- Le meilleur équipement technique possible et une formation et une formation continuée de haut niveau pour les forces d'intervention

Les multiples missions du corps européen de garde-frontières requièrent de vastes connaissances linguistiques, des connaissances spécialisées et des aptitudes en matière d'utilisation des techniques de surveillance, de communication et d'information les plus modernes. Ceci impose le développement des centres de formation opérationnels créés par le biais de la Common Unit, mais aussi et surtout une formation continuée ciblée des agents dans des établissements modernes et professionnels de formation continuée. Les premières approches de l'Agence FRONTEX en vue de l'organisation de formations et de formations continuées doivent être plus amplement développées à l'aide de son FEM spécial, et la compatibilité doit à cet égard être assurée.

Le modèle de surveillance des frontières développé par l'UE - Joint Operations - fonctionne bien et est réussi. Il doit être plus amplement développé.

- les activités dans des Etats tiers – conseillers en matière de documents et formation des personnes délivrant les visas
- la coopération policière entre Etats membres et Etats tiers
- la maîtrise des frontières extérieures – contrôle, surveillance, création de réseaux et analyse des risques
- la coopération entre les Etats membres – contrôle des migrations, rapatriement

sont des moyens efficaces de lutte contre l'immigration indésirable et illicite. Eu égard au développement des flux migratoires dans un monde globalisé, il faut cependant certainement s'attendre à ce que des exigences toujours plus strictes soient imposées aux possibilités techniques et au déploiement opérationnel de personnel.

Aussi, le développement d'un corps européen de garde-frontières demeure-t-il une option à part entière pour les Etats membres de l'UE et leurs organes. D'un autre côté, une police européenne des frontières, dont les compétences s'immisceraient profondément dans les missions de la police nationale, n'est pas près, à raison, d'être créée de sitôt.

Il semble également fort incertain qu'un tel service public central soit jamais en mesure de dépasser les compétences spécifiques de la police nationale. La police nationale peut en effet compter sur sa connaissance des circonstances locales, de la population et du tissu social.

Une Europe sociale ne peut pas créer des conditions d'emploi indécentes pour la carrière des personnes qui doivent exécuter des missions nécessaires - au besoin, au péril de leur vie – aux frontières extérieures de l'Union européenne dans un monde toujours plus dangereux.

PROTECTION DE LA FRONTIÈRE

EXTÉRIÈRE DE L'UE — PROTECTION DE LA POLICE DES FRONTIÈRES

POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE DE LA POLICE
PAR ANDREAS HOCHEGGER

AVANT-PROPOS

Depuis l'intégration de « l'acquis de Schengen » dans le programme-cadre de l'UE et en réponse aux conclusions du Conseil européen réuni à Tampere en 1999, plusieurs pas importants en direction d'une « gestion intégrée des frontières » ont été accomplis. En 2001, le Conseil européen a approuvé le « Concept européen de gestion des contrôles aux frontières », en 2002, le « Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne et, en 2006, le « plan intégré pour la gestion des frontières ».

La création de l'agence européenne pour la protection des frontières FRONTEX avec son unité spéciale d'analyse des risques, qui est devenue opérationnelle en octobre 2005, peut être considérée comme un tournant important pour la traduction opérationnelle des mesures. L'une des tâches fondamentales de FRONTEX concerne la « coordination de la coopération opérationnelle entre les Etats membres » aux frontières extérieures. Cette coordination peut revêtir la forme d'opérations conjointes (Joint Operations) et d'échange de garde-frontières dans le cadre de missions aux « Focal Points » à la frontière extérieure, mais également d'un support technique accru, y compris des opérateurs. La délégation, entre-temps mise en place, d'experts nationaux détachés (END) par les Etats membres auprès de l'agence pour la protection des frontières ainsi que la création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) et d'équipes conjointes d'assistance FRONTEX (FRONTEX Joint Support Teams - FJST) forment la base de personnel pour l'exécution de ces projets.

Les conditions réglementaires pour la coopération opérationnelle commune entre les Etats membres ont été créées dans une large mesure (acquis de l'UE, Programme de La Haye, Catalogue Schengen, code frontières Schengen, Fonds pour les frontières extérieures...). Il semble toutefois impérieux d'examiner d'urgence essentiellement les dispositions relatives aux conditions de service, de rémunération et de sécurité sociale de la police des frontières (en particulier les régimes en matière d'indemnités d'affectation, les réglementations en cas de maladie ou d'accident, etc.) sur la base d'une analyse encore à exécuter de la situation réelle et d'harmoniser finalement les régimes nationaux pour de telles missions communes à l'étranger. Outre FRONTEX, des traités d'Etat réglant la coopération entre les unités de police des frontières de manière bilatérale existent entre les différents Etats. On en arrive ainsi, dans le cadre de mesures distinctes telles que, par exemple, les services de patrouille de composition mixte, les équipes d'enquêteurs communes, les poursuites et observations transfrontalières..., également en territoire étranger, à des prestations de services conjointes.

POINT DE DÉPART

L'EPU adhère au principe d'un « espace commun de liberté, de sécurité et de droit » et d'une protection commune de la frontière extérieure de l'Union européenne dans le sens d'une « gestion intégrée des frontières ». L'EPU s'accorde également à dire que la gestion des frontières extérieures de l'UE repose sur les principes de solidarité, de confiance mutuelle et de responsabilité partagée entre les Etats membres et s'appuie, tant dans la façon d'agir que dans la procédure, essentiellement sur le respect des droits de l'homme.

L'EPU soutient les tentatives pour que les contrôles aux frontières et la protection de la frontière extérieure, en mettant l'accent sur la lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière, soient assurés par des non-militaires spécialement formés.

L'EPU confirme que la protection de la frontière extérieure de l'Union européenne demeure certes la responsabilité des différents Etats membres, mais que les charges doivent en être réparties de manière équilibrée entre les différents Etats membres. Il convient en outre de prévoir un support sur le plan technique et du personnel sur la base d'une analyse des risques. L'EPU salue tant le détachement d'experts nationaux auprès de l'agence pour la protection des frontières que la création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) et d'équipes conjointes d'assistance FRONTEX (FRONTEX Joint Support Teams - FJST). A l'heure actuelle, la réserve RABIT se compose déjà de plus de 500 spécialistes issus des Etats membres et, par la suite, plus de 1000 garde-frontières, y compris les FJST, seront disponibles. Ils pourront accomplir leurs tâches directement et temporairement tant aux Focal Points à la frontière extérieure que, si l'occasion s'en présente, aux dits « Hot Spots ».

Les évolutions de ces dernières années et les projections permettent de conclure qu'à l'avenir également, le besoin de support de différents Etats membres par des agents hôtes ira croissant. Les flux migratoires temporaires – par exemple, aux frontières de la Méditerranée, mais également aux frontières nationales et dans les aéroports – dus aux changements politiques dans les pays de provenance et à des événements majeurs comme l'EURO, qui s'est récemment terminé, requièrent le soutien de la Communauté.

EXIGENCES JUSTIFIÉES

En dépit du fait que des fondements juridiques ont été créés pour la coopération internationale dans le cadre de la protection de la frontière extérieure de l'UE et que l'exercice du pouvoir exécutif par les agents hôtes déployés a été réglementé – fût-ce dans une mesure restreinte - à divers niveaux, les dispositions relatives aux conditions de service, de rémunération et de sécurité sociale de la police des frontières (en particulier les régimes en matière d'indemnités d'affectation, les réglementations en cas de maladie

ou d'accident, etc.) ne font visiblement pas encore l'objet d'une harmonisation.

La défense des intérêts – également par l'EPU – doit s'attacher à offrir aux garde-frontières, qui remplissent leurs tâches au profit de la communauté sur la base de convocations ou d'opérations conjointes coordonnées par FRONTEX, une protection particulière dans leur lourde tâche et leur garantir en outre, tant à l'égard du pays hôte qu'entre eux, une égalité de traitement à tous points de vue.

Dans un premier temps, un examen de la situation réelle dans les différents Etats membres semble nécessaire afin de pouvoir constater d'éventuelles situations intolérables et de prendre les contre-mesures qui s'imposent. A cet égard, il convient également d'examiner la possibilité d'utiliser, lors de la concrétisation du projet, les incitants qu'offre l'UE.

QUELQUES EXEMPLES :

Au niveau de l'octroi d'indemnités journalières – les indemnités de voyage et de séjour – aux agents qui exécutent des tâches dans le cadre d'opérations FRONTEX, la situation est loin d'être satisfaisante : bien que ces indemnités soient payées par FRONTEX à l'Etat d'origine sur la base des lignes directrices budgétaires actuelles de l'UE suivant les tarifs journaliers établis par l'UE, les agents reçoivent les tarifs fixés sur la base des dispositions nationales, qui sont généralement inférieurs à ceux de FRONTEX. Inutile de préciser que les coûts pour chaque agent de la police des frontières dans un pays hôte donné sont aussi élevés indépendamment de son pays de provenance. Une harmonisation en la matière s'impose d'urgence. Ainsi, par une modification de la procédure nationale depuis le 1er août, l'Autriche vise une modification de forme par laquelle les indemnités journalières octroyées par FRONTEX sont certes transférées au mandant - qui fait en quelque sorte office de relais – mais sont en l'occurrence payées directement aux agents individuels des polices de frontières.

Ou bien : les agents au service de l'agence pour la protection des frontières FRONTEX reçoivent leurs indemnités journalières dans l'unité monétaire du pays hôte (en l'occurrence, le zloty polonais), le montant fixé en euros étant converti dans cette unité monétaire au moyen du coefficient établi annuellement. Concrètement, cela signifie, dans la comparaison de 2007 avec 2008 (coefficient de 4,1 en 2007, coefficient de 3,7 en 2008), que ce mode de conversion, qui est tributaire de la hausse excessive du coût de la vie et du marché immobilier en Pologne, entraîne une perte réelle de plus de 10 %. Dans ce cas, le paiement des indemnités journalières en euro avec une clause d'ajustement de valeur serait nécessaire d'urgence et répondrait aux besoins.

SYNTHÈSE

1. L'EPU adhère au principe d'un « espace commun de liberté, de sécurité et de droit » et d'une protection commune de la frontière extérieure de l'Union européenne dans le sens d'une « gestion intégrée des frontières ».
2. La Communauté a pris, à l'échelle européenne, des mesures importantes, tant sur le plan opérationnel que réglementaire, pour le développement d'une « gestion intégrée des frontières ».
3. Concernant le déploiement opérationnel conjoint, une étude (analyse de la situation réelle) des dispositions nationales existantes relatives aux conditions de service, de rémunération et de sécurité sociale (en particulier les régimes en matière d'indemnités d'affectation, les réglementations en cas de maladie ou d'accident, etc.) doit être élaborée pour la police des frontières. Ce, afin :
4. d'une part, de définir une norme minimale de protection des garde-frontières dans ce type de tâches et, d'autre part, de garantir une harmonisation de ces dispositions et l'égalité de traitement des garde-frontières, indépendamment de leur Etat de provenance et de l'Etat membre dans lequel ils exercent leurs activités.

CONSEQUENCES DU TERRORISME

PAR FRANZ SONNLEITHNER

La **terreur** (du latin : terror, terroris : peur) est l'angoisse et la peur que l'on fait régner systématiquement et souvent volontairement au moyen d'actes de violence pour briser la résistance de la population. Le recours à la terreur pour atteindre des objectifs politiques ou économiques est appelé terrorisme.

Le **terrorisme** est également synonyme d'angoisse, de peur, de violence et d'actes de violence (p.ex. enlèvements, tentatives d'assassinat, attentats aux explosifs). La terreur sert de moyen de pression et vise principalement à répandre l'insécurité et la peur tandis qu'elle engendre également des sentiments de sympathie et de soutien.

La notion même de terrorisme est controversée. Jusqu'à ce jour et en dépit de nombreuses tentatives, on n'a pas encore réussi à trouver de définition transnationale du terrorisme. La frontière entre « combattant de la liberté » et « terroriste » porte une empreinte idéologique et prête dès lors souvent à contestation. Ceux que certains qualifient de terroristes sont considérés par d'autres comme des guerriers de Dieu, des révolutionnaires ou des combattants de la liberté.

Par conséquent, pratiquement chaque Etat a sa propre définition de la terreur.

DÉLIMITATION

Le terrorisme se distingue moins des mouvements d'opposition, des mouvements de guérilla ou des mouvements de libération nationale par le choix des armes que par le choix des objectifs : un mouvement de libération nationale ou d'opposition vise, dans la plupart des cas, un terrain d'action

militaire, tandis que le terrorisme recourt à des actes de violence pour attirer la plus grande attention possible, pour déstabiliser des structures de pouvoir fermées, pour exposer la vulnérabilité de telles structures et faire éclater publiquement la société.

Une délimitation objective de la notion de terrorisme n'est pas chose aisée, car les gouvernements actuellement au pouvoir veulent utiliser la notion comme légitimation pour dénoncer leurs adversaires – dans de nombreux cas même, indépendamment du fait que ces derniers recourent ou non à la violence – et justifier leurs propres actes de violence à l'encontre de prétendus opposants au régime en place.

Types de terrorisme et leur développement

La terreur était, à l'origine, pour les précurseurs du libéralisme une fonction légitime attribuée à l'Etat.

A la veille de la Révolution française (1789), les éclairés se sont insurgés et ont accusé la monarchie de gouverner par la terreur. Voltaire aussi décrivait en 1769 les tortures publiques pratiquées par l'Etat préalablement aux exécutions au moyen de la roue et de l'écartèlement de personnes encore vivantes comme un instrument de la terreur. Et il faut l'admettre, les révolutionnaires français eux-mêmes déclaraient avec Robespierre à partir de 1793 que la terreur était un moyen public d'exercer le pouvoir, de sorte que l'usage de la terreur était idéologiquement établi.

Il existe deux types de terrorisme, chacun avec ses propres idées fondamentales, par lesquels tous les attentats terroristes des cinquante dernières années peuvent être résumés :

Premièrement, le **terrorisme ethno-nationaliste**. Dans ce cas, les actes de violence n'ont pas de fondement idéologique. Il s'agit plutôt de revendications séparatistes régionales, allant de l'obtention de droits spécifiques d'autonomie à la possibilité de créer un Etat propre. Entre autres exemples, l'IRA nord-irlandaise (jusqu'à la « cessation des hostilités » en 2005), l'ETA

basque (jusqu'à la « cessation des hostilités » en 2006), l'OLP palestinienne (jusqu'au milieu des années 80), le PKK kurde et les Tigres tamouls.

Ensuite, le **terrorisme idéologique**, qui procède de différentes idéologies orientées vers le pouvoir politique et peut être subdivisé en deux courants politiques :

Le **terrorisme social-révolutionnaire**, découlant d'objectifs orientés tant vers l'extrême droite que l'extrême gauche. Il vise l'établissement d'un régime politique, économique et social nouveau ou modifié en conformité avec ses propres conceptions idéologiques. Exemples de ce type de terrorisme : les groupes terroristes de gauche dans les années 70 et 80 en Allemagne (RAF – Rote Armee Fraktion), en Italie (BR – Brigade Rosse) et en France (AD – Action Directe).

Le **terrorisme idéologique-religieux**, en vertu duquel des groupements ressemblant à des sectes utilisent abusivement le contenu d'ouvrages religieux (terrorisme islamiste) ou de tels groupements propagent un message pseudoreligieux pour justifier des actes de violence (la secte Aum Shinrikyo au Japon, responsable de deux attentats au gaz toxique en 1995). Les criminels dans ce type de terrorisme justifient leurs actes en faisant référence à une « vérité absolue ». Eux seuls, les « élus », possèdent la sagesse suprême. Tous les autres sont des mécréants et, par conséquent, des ennemis. Cette « conscience » justifie leurs actes de violence.

Au fil des décennies, le terrorisme a subi de profonds changements :

Le terrorisme s'est clairement globalisé, d'une part suite à la mobilité internationale croissante, et d'autre part, suite à l'avènement de groupements idéologiques.

Les arguments justifiant le terrorisme se sont décalés. Les motivations de base clairement social-révolutionnaires des années septante ne jouent plus aucun rôle. Les motivations de base ethno-nationalistes des années 1970 jouent certes encore un rôle mais ont sensiblement diminué. Toutefois, les motivations de base idéologico-religieuses sont devenues plus dominantes

en raison de l'importance considérable du terrorisme islamiste. Le terrorisme a de plus en plus évolué en une stratégie de communication avec l'ennemi au travers des médias. Il existe diverses possibilités de communication avec les forces terroristes, ce qui a créé une relation symbiotique. Les terroristes ont globalisé les possibilités médiatiques croissantes et les médias trouvent dans les actions terroristes de quoi « alimenter » leurs produits.

La majorité des attentats terroristes sont cependant toujours contrés de manière « conventionnelle » (bombes et armes à feu). Depuis le milieu des années 90, nous sommes confrontés à une nouvelle forme potentielle d'attentats, le dit « terrorisme NBC » (NBC : nucléaire, biologique, chimique). Des attentats aux agents biologiques (lettres à l'anthrax à l'automne 2001) et aux substances chimiques (utilisation de sarin lors d'un attentat de la secte AUM au Japon en 1995) ont déjà eu lieu. Les expériences avec des armes radiologiques (« bombes sales » – bombes conventionnelles au contenu radioactif) semblent relativement répandues. D'un autre côté, la possibilité d'attentats terroristes à la bombe nucléaire apparaît peu probable dans un proche avenir.

Aujourd'hui, les terroristes ont plus rarement pour objectif d'éliminer des personnes bien définies. Ils préfèrent s'attaquer à des lieux et bâtiments symboliques qui incarnent les valeurs, les systèmes et les positions de leurs adversaires. Ils veulent plus que jamais auparavant faire un maximum de victimes et ce, pour diverses raisons :

De telles actions exacerbent les sentiments de peur, d'angoisse et d'insécurité.

L'acte est beaucoup plus médiatisé. Ce qui permet de convaincre les partisans de « l'efficacité » de leur combat. Les lieux très fréquentés, qualifiés de points faibles, constituent des cibles beaucoup plus faciles que les personnalités.

A l'heure actuelle, contrairement aux groupes terroristes traditionnels, les terroristes entretiennent dans de nombreux cas des contacts intensifs avec l'économie légale et illégale ainsi qu'avec le crime organisé, à la recherche de moyens financiers et de modes de transfert adéquats.

Les individus disposés à mourir lors d'un attentat-suicide sont plus nombreux. Cet état de choses est lié, premièrement, à l'ascension de groupements idéologiques. Deuxièmement, il souligne l'importance attachée au « combat » tant parmi les partisans que les opposants. Troisièmement, toute « stratégie » pour quitter le lieu du crime est superflue. Et quatrièmement, les stratégies de dissuasion des opposants sont vaines car, comment dissuader quelqu'un qui est disposé à mourir pour une cause ?

PRESSION SUR LES AUTORITÉS

Les Etats européens disposent de diverses institutions structurées pour mener leur combat contre le terrorisme. Il peut s'agir tant d'unités policières spéciales que de services de renseignements. Il existe également des services « hybrides » comme les structures semblables aux services de renseignements combinées au pouvoir exécutif. On observe par ailleurs une augmentation des entreprises de sécurité privées qui reprennent essentiellement les tâches de contrôle des bagages et des personnes.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York, les attentats sur des trains du 11 mars 2004 à Madrid et les attentats terroristes du 7 juillet 2005 à Londres ont bouleversé la vie de millions de personnes. La vie de personnes qui, jusqu'alors, voyageaient à travers le monde avec un sentiment de relative liberté et d'insouciance ou qui arpentaient sans crainte les rues de leur propre ville.

Après ces attentats dévastateurs, les politiques du monde entier se devaient de réagir et ils l'ont fait, au sens le plus vrai du terme. Les contrôles et les restrictions dans les aéroports ont été massivement renforcés. Des listes et des bases de données de terroristes ont été créées, dans lesquelles figu-

raient également des individus qui étaient poursuivis même s'ils n'avaient aucune attache avec le terrorisme. Nous savons également tous que, depuis les attentats de New York, des combats incessants contre le terrorisme ont été menés, où les cruautés les plus atroces ont été commises. Nous faisons explicitement référence aux Etats-Unis d'Amérique.

Comme la responsabilité de ces attentats terroristes et de leurs conséquences dévastatrices est imputée à l'islam, nous ne pouvons que constater une recrudescence de la xénophobie, en particulier à l'égard des Musulmans.

Le terrorisme utilise les moyens et techniques de communication les plus modernes. Les terroristes érigent des réseaux, dans la plupart des cas, sous le couvert de citoyens insignifiants. De jeunes Musulmans radicaux de la deuxième génération d'immigrés suivent une formation spéciale dans des centres islamiques. Ils sont soumis à un endoctrinement idéologique progressif et radicalisés sur la base de l'extrémisme religieux.

Les groupes terroristes sont bien organisés et développent des actions au-delà des frontières. Ils érigent un « réseau » dense à des fins d'information, de financement et pour le déploiement de combattants toujours prêts (également appelés « agents dormants »).

Les terroristes étant des personnes intelligentes, dûment formées, on attend de leurs opposants des compétences équivalentes et ceux-ci doivent pouvoir disposer du même équipement technique.

La guerre contre le terrorisme requiert la disponibilité d'agents ayant suivi une formation spéciale dans le domaine :

- des langues étrangères, en particulier l'arabe et le français,
- de la recherche sur Internet, qui suppose une excellente connaissance de cet outil,
- des opérations bancaires, de la poursuite financière pour cause de financement du terrorisme,
- de la formation analytique.

Les recherches sont vastes, prennent énormément de temps et sont dangereuses. Les exigences spécifiques susmentionnées exercent sur chaque agent affecté à la lutte contre le terrorisme une pression psychique et physique considérable, ce qui entraîne une augmentation des dépenses liées au personnel nécessaire pour contenir cette pression.

Eu égard à la haute spécialisation ainsi que, dans plusieurs domaines, au changement complet d'orientation, la rémunération basée sur le barème normal est bien souvent insuffisante. Il convient par conséquent de rechercher des alternatives en vue d'offrir une rémunération supérieure afin de s'assurer de pouvoir garder les agents dotés de l'expertise requise.

Il est par ailleurs absolument nécessaire de garantir la protection personnelle de ces agents. Le pragmatisme est un moyen approuvé à cet effet, de même que la prise d'une deuxième identité avec pseudonyme, documents de voyage, etc. Les officiers de liaison à l'étranger sont, dans de très nombreux cas, dévoilés (photos dans les médias), ce qui hypothèque fortement leur rayon d'action. Dans ce cas, l'employeur est tenu d'intégrer des mécanismes de protection.

Un pays est rarement en mesure de lutter seul contre le terrorisme. Aussi, la législation au sein de l'UE doit-elle être adaptée d'urgence. Les poursuites transfrontalières doivent être rendues légalement possibles. Une Loi sur la Coopération policière ne suffit pas. La création d'EUROPOL constituait déjà un pas dans la bonne direction. D'autres mesures sont cependant nécessaires pour pouvoir mener le combat plus efficacement.

L'échange d'informations entre pays pose souvent problème en raison de l'existence d'institutions différentes dans ces pays pour lutter contre le terrorisme. En Europe, les services de police procèdent déjà à des échanges intensifs d'informations sans réel problème. Par contre, l'échange d'informations entre la police et les services de renseignements est problématique. D'une part, parce que les services de renseignements ne veulent pas dévoiler leurs cartes et, d'autre part, parce que la police, contrairement

aux services de renseignements, est tenue de collecter des données de manière légale.

La tâche des syndicats consistera donc à faire en sorte de créer des conditions générales uniformes en Europe pour les collègues actifs sur ce terrain d'action particulièrement dangereux. Ces conditions doivent garantir une protection personnelle, une formation de haut niveau et une rémunération adéquate.

La concrétisation de telles normes nécessitera des efforts et des négociations encore plus intensifs.



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

door Bert van Caelenberg en Hermann Feiner 124

MENSENRECHTEN VAN POLITIEAMBTENAREN

door Hermann Feiner 126

EISEN VAN EUROFEDOP

door Hermann Feiner en Paul Knut 133

BEWAKING VAN DE BUITENGRENZEN

door Rainer Wendt en Rüdiger Reedwisch 138

BESCHERMING VAN DE EU-BUITENGRENS

door Andreas Hochegger 147

IGEVOLGEN VAN HET TERRORISME

door Franz Sonnleithner 152

WIJ BIEDEN VEILIGHEID

EUROFEDOP is de Europese Vakbond van Overheidspersoneel en werd in 1966 in Wenen opgericht. Er zijn 55 lidorganisaties uit 23 Europese landen bij EUROFEDOP aangesloten.

Als Europese koepel van nationale vakverenigingen stelt EUROFEDOP zich intern tot doel de samenwerking van overheidsbonden in heel Europa te bevorderen. Naar buiten toe, inzonderheid tegenover de organen van de Europese Unie, streeft EUROFEDOP ernaar de supranationale sociale, economische en culturele alsook de beroeps- en gezondheidsbelangen van het overheidspersoneel in Europa te behartigen en in het raam van de sociale dialoog verder te ontwikkelen.

De Europese Politie Unie – EPU is de Europese politiebond binnen EUROFEDOP. Ze verenigt politiebonden en politionele verenigingen uit heel Europa.

De EPU geeft in Europa beslissende impulsen op het vlak van vakbonds- en veiligheidsbeleid. Als Europese politiebond verzamelt ze bijvoorbeeld elk jaar door middel van een uitgebreide vragenlijst bij haar lidorganisaties inlichtingen over de sociale toestand van politieambtenaren in Europa. Dat verschaft grote kennis over de dienstprocedures en –voorwaarden voor politieambtenaren in de afzonderlijke Europese staten. Die uitgebreide kennis wordt de lidorganisaties vervolgens ter beschikking gesteld voor hun nationaal vakbondswerk.

De EPU is echter ook een trendsetter op het gebied van veiligheidsbeleid. Zo heeft ze zich in de brochure ‘We hebben meer Europa nodig’, die in 2006 verschenen is, verdiept in de behoefte aan hervorming van de Europese politiediensten.



NEDERLANDS

In deze brochure, getiteld ‘Een veilig Europa voor iedereen’, gaat de EPU in op de volgende thema’s:

- “Ook politieambtenaren hebben rechten”: Een sociaaljuridisch overzicht over de grondrechten van politieambtenaren met het oog op hun politiewerk
- “Burgerlijk crisisbeheer”: Voorwaarden voor wereldwijde politie-interventies in crisisgebieden
- “Bescherming van de buitengrenzen van de Europese Unie door de grenspolitie”: Een visie op migratie uit politioneel oogpunt
- „Grensbeheer“: De instrumenten van een Europese grensbescherming
- “Terrorisme”: Organisatorisch efficiënte voorwaarden voor de strijd tegen terrorisme

Bert Van Caelenberg
Secretaris-generaal
EUROFEDOP

Hermann Feiner
Voorzitter
EPU

MENSENRECHTEN VAN POLITIEAMBTENAREN

DOOR HERMANN FEINER

DIT DOCUMENT IS GEBASEERD OP DOCUMENTATIE
VAN HET EUROPEAN PLATFORM FOR POLICING AND
HUMAN RIGHTS¹ - EPPHR

I. INLEIDING

De wetgeving op het mensenrechten regelt de betrekkingen tussen de staat (de regering en haar vertegenwoordigers) en de individuele burgers.

Dit document heeft in de eerste plaats betrekking op de instrumenten van de Raad van Europa. Als we het hebben over politieambtenaren en mensenrechten, denken mensen normaal gezien aan politiemensen als staatsambtenaren, die gehouden zijn de mensenrechten te eerbiedigen in verband met de bevolking waaraan ze hun diensten verlenen: bijvoorbeeld in situaties van arrestatie en opsluiting.

Niettemin zijn politiemensen ook individuele personen met dezelfde rechten en vrijheden als andere burgers. In hun werk worden ze door dezelfde mensenrechtennormen beschermd.

Niet alle mensenrechtennormen worden in wettelijk bindende instrumenten beschreven, en zelfs wettelijk bindende mensenrechtennormen kunnen beperkt zijn wegens de bijzondere bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheid van een politieambtenaar.

II. EEN KORTE UITEENZETTING OVER DE INSTRUMENTEN

De Europese Mensenrechtenconventie (1950)

In alle lidstaten van de Raad van Europa zijn de regeringen gebonden door de Europese Mensenrechtenconventie, die regelingen voorziet voor politieke en burgerrechten zoals het recht op leven, verbod van foltering, recht op een eerlijk proces en vrijheid van vereniging en meningsuiting.

¹ Europees platform voor politiewerk en mensenrechten

De rechten die in de Conventie vervat zijn, zijn van toepassing op alle personen binnen het rechtsgebied van een staat, ook op leden van de politiedienst.

Het Europees Sociaal Handvest (1961) en het herziene Europees Sociaal Handvest (1996)

Deze twee documenten werden opgesteld om de Europese Mensenrechtenconventie aan te vullen en de bescherming van sociale en economische rechten in te voeren. Dergelijke rechten zijn bijvoorbeeld recht op werk, vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen, en het recht op sociale zekerheid. In tegenstelling tot de Europese Mensenrechtenconventie zijn de afzonderlijke lidstaten van de Raad van Europa niet gebonden door de Europese sociale handvesten.

Lidstaten moeten een bijzondere Commissie periodiek verslag doen van de stappen die ze gedaan hebben om die rechten van kracht te laten worden. Het Handvest voorziet echter niet in een systeem van individuele verzoekschriften. Een aantal staten heeft ingestemd met een systeem waarin internationale of nationale vakbonden bij de Commissie klacht kunnen indienen. Er kan dan aan de betrokken staat een aanbeveling gericht worden om zijn beleid te wijzigen en zodoende het recht in kwestie te beschermen.

De Europese code voor politie-ethiek (2001)

De Europese code voor politie-ethiek (2001) is een niet-bindend document dat een brede waaier beginselen aanbeveelt, waardoor de regeringen van de lidstaten van de Raad van Europa zich zouden moeten laten leiden en waaraan ze met betrekking tot hun politiediensten in hun nationale wetgeving, praktijken en gedragscodes gevolg zouden moeten geven.

De artikelen 31 – 34 van de Code beschrijven de rechten van het politiepersoneel en worden geleid door het algemene beginsel dat de politie in een open, democratische samenleving in de hoogst mogelijke mate dezelfde rechten moet genieten als elke andere burger binnen het rechtsgebied van de staat.

III. RECHTEN IN VERBAND MET AMBTSPLICHT

Recht op leven

Het Hof in Straatsburg heeft Artikel 2 van de Europese Mensenrechtenconventie geïnterpreteerd als een wezenlijk taak van de staat om leven te beschermen en af te zien van het ontnemen van leven.

In gepaste omstandigheden omvat dit voor de nationale overheid een volstrekte verplichting om preventieve operationele maatregelen te treffen voor de bescherming van een individuele persoon wiens leven in gevaar is, tegen criminele feiten die door en andere individuele persoon gepleegd worden.

De draagwijdte van deze verplichting impliceert dat een nationale overheid alle redelijke maatregelen treft tegen een echte en onmiddellijke levensbedreiging waarvan ze kennis had of gehad zou moeten hebben..

Dat betekent dat de staat de plicht heeft om politieambtenaren te beschermen in situaties waarvan geweten is dat ze voor politiemensen bij de uitvoering van hun taken gevaarlijk zijn.

IV. RECHTEN OP DE WERKVLOER

Recht op privacy

Over het algemeen mogen politieambtenaren op de werkvloer dezelfde rechten als andere werknemers verwachten. Door de aard van hun werk en hun bijzondere plaats in de samenleving kan een aantal van die rechten beperkt worden.

Met betrekking tot Artikel 8 van de Europese Mensenrechtenconventie erkent het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat mensen op de zetel van hun zaak of op de werkvloer een 'redelijke verwachting van privacy' mogen hebben. Dat is uiteraard ook van toepassing op politieambtenaren.

Privacyproblemen kunnen ontstaan uit situaties zoals:

- bewaking van de werkvloer

- controle op telefoon- en e-mailgebruik
- drugstests
- eisen om voor het archief DNA-stalen of vingerafdrukken af te geven
- onderzoek naar seksuele geaardheid.

Dat betekent niet dat dergelijke praktijken allemaal schendingen van de mensenrechten zijn. Artikel 8(2) laat toe dat het recht op privacy beperkt wordt, op voorwaarde dat de beperking in overeenstemming met de nationale wetgeving en noodzakelijk is, en dat ze in verhouding staat tot het gedrag dat ze probeert aan te pakken.

Noodzaak en proportionaliteit zijn basisoverwegingen bij de beslissing of het recht op privacy beperkt kan worden. Actie zou enkel ingevolge een welbepaald doel ondernomen mogen worden. Indien er een minder restrictieve methode bestaat om dat doel toch te bereiken, zou de politieambtenaar die methode moeten aanwenden.

Vrijheid van meningsuiting en vereniging

Overeenkomstig de Artikelen 10 en 11 van de Europese Mensenrechtenconventie heeft iedereen recht op de grondrechten van meningsuiting en vereniging. Iedereen kan politiek actief zijn; aan het politieke leven deelnemen; lid van een vakbond of beroepsvereniging worden; en op de werkvloer de vrijheid van meningsuiting uitoefenen.

Politieambtenaren behouden die rechten op de werkvloer. MAAR de vrijheid van meningsuiting en vereniging kan beperkt worden indien de beperkingen in overeenstemming met de nationale wetgeving, noodzakelijk en in verhouding zijn.

Politieke activiteiten

Politieke activiteit betekent over het algemeen de uitoefening van de rechten van meningsuiting en vereniging.

Beroepsorganisaties

De vrijheid van vereniging in Artikel 11 van de Europese Mensenrechtenconventie zou gebruikt kunnen worden ter bescherming van het recht om

een beroepsorganisatie op te richten.

MAAR Artikel 11(2) bevat een beperking die specifiek op de politie, het leger en het overheidspersoneel van toepassing is. De staat mag beperkingen opleggen met betrekking tot de oprichting en de activiteiten van politiebonden.

Het recht van vereniging staat ook in Artikel 5 van het Europees Sociaal Handvest (1961). Het krijgt een bijzondere interpretatie in verband met de politie, want het laat het aan de staat over om te beslissen in welke mate hij dat recht verleent.

V. RECHTEN OP ARBEIDSVOORWAARDEN

Dit gedeelte handelt over sociale en economische rechten.

Niet alle lidstaten beschermen die rechten in dezelfde mate. Niettemin bepaalt Artikel 32 van Europese code voor politie-ethiek dat die rechten op politieambtenaren van toepassing zou moeten zijn. Het politiepersoneel heeft in verscheidene lidstaten de status van overheidspersoneel. Omdat dit niet in alle lidstaten het geval is, bepaalt de Europese code voor politie-ethiek dat het politiepersoneel "in de hoogst mogelijke mate" zoals overheidspersoneel sociale en economische rechten zouden moeten genieten. Enkele van de veelzeggendste normen voor politieambtenaren staan vermeld in de Artikelen 2, 3, 4 en 12 van het Europees Sociaal Handvest (1961):

- redelijke werk- en rusttijden en vakantieperiodes
- afdwingbare gezondheids- en veiligheidsreglementering
- een salaris dat de werknemers een behoorlijke levensstandaard biedt
- verhoogd salaris voor overuren
- gelijk salaris voor mannen en vrouwen
- recht op een redelijke opzeggingstermijn bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst
- Salarisverlagingen enkel onder voorwaarden en in de mate die door

nationale wetten of regels voorgeschreven dan wel door collectieve arbeidsovereenkomsten of arbitrage vastgesteld worden

- invoering of instandhouding van een socialezekerheidsstelsel.

Het recht op een gepast salaris en op sociale zekerheid alsook op bijzondere veiligheids- en gezondheidsmaatregelen staat uitdrukkelijk vermeld in Artikel 32 van de Europese code voor politie-ethiek. De code erkent de onvoorspelbare taken waarmee het politiepersoneel dag na dag geconfronteerd worden, de risico's en gevaren die eigen zijn aan politiewerk, en de onregelmatige werktijden.

Deze sociale en economische rechten van het politiepersoneel zijn cruciale voorwaarden om mensen met de gepaste opleiding aan te moedigen om bij de politie te gaan werken. Bovendien is goed gesalarieerd politiepersoneel wellicht minder geneigd om betrokken te raken in ongewenste activiteiten zoals corruptie.

Ook een adequaat socialezekerheidsstelsel is van essentieel belang voor de instandhouding van de gewenste personeelsaantal. Een voorbeeld: een politieambtenaar die tijdens de diensturen gewond raakt moet er toch op kunnen rekenen dat voor zijn of haar gezin gezorgd wordt.

VI. Rechten in geval van strafrechtelijke vervolging

Het wettelijk bindend Artikel 6 van de Europese Mensenrechtenconventie beschermt het recht op een eerlijk proces.

Strafrechtelijke vervolging

Als politieambtenaren strafrechtelijk vervolgd worden, hebben ze recht op de volledige bescherming door Artikel 6. Met andere woorden, een politieambtenaar heeft recht op dezelfde bescherming als elk ander lid van de samenleving.

Disciplinaire maatregelen

Het Hof van Straatsburg heeft gezegd dat disciplinaire geschillen waarbij politieambtenaren betrokken zijn, van Artikel 6 uitgesloten zijn. Het belet staten niet om de normen van Artikel 6 op dergelijke maatregelen toe te

passen, en dat verdient aanmoediging. Het is een manier om de ambtenaren de rol en de waarde van mensenrechten aan te tonen. Disciplinaire sancties tegen politiepersoneel zijn gewoonlijk een interne en politieaangelegenheid en meestal niet zo zwaar. Toch kunnen disciplinaire maatregelen ook streng zijn, en is het soms moeilijk om de lijn te trekken tussen de criminele en de disciplinaire aspecten van een zaak. Artikel 33 van de Europese code voor politie-ethiek bepaalt dat disciplinaire beslissingen onderworpen zouden moeten zijn aan beoordeling door een onafhankelijk orgaan, bij voorkeur een rechtbank.

Klachten

Door hun bijzondere taken en nauwe contacten met het publiek zal het politiepersoneel soms blootstaan aan publieke beschuldigingen met betrekking tot hun optreden. Dat wordt erkend in Artikel 34 van de Europese code voor politie-ethiek, dat bepaalt dat de openbare overheid steun moet verlenen aan politiepersoneel dat het voorwerp is van ongegronde beschuldigingen in verband met hun opdrachten.

EISEN VAN EUROFEDOP

EPU TER VERBETERING VAN DE RAAMVOORWAARDEN VOOR POLITIEAMBTENAREN DIE IN HET BUITENLAND INGEZET WORDEN

DOOR HERMANN FEINER EN KNUT PAUL

Een steeds groter aantal politieambtenaren wordt in het buitenland ingezet. Tegenwoordig gebeurt dat in het kader van de Verenigde Naties of de Europese Unie, in uitvoering van het huishoudelijk reglement en de beveiliging van buitenlandse vertegenwoordigingen, als verbindingssambtenaar, bij de controle van documenten en als veiligheidsagent op vliegtuigen. De aantal oproepen zal nog toenemen. De Europese Unie werkt momenteel aan de ontwikkeling van een contingent van vijfduizend politieambtenaren voor de politieopdrachten van de EU. Geschikte medewerkers moeten ook in de toekomst op vrijwillige basis aangetrokken worden. In overleg met het in het buitenland verblijvende personeel moet een kwalitatief hoogstaande dienstregeling gewaarborgd worden. Ambtenaren die de lasten van hun inzet in het buitenland dragen, moeten gesteund worden.

Volgens EPU moeten de volgende voorwaarden geschapen worden:

ORGANISATIE

In enkele gevallen wordt de trend vastgesteld dat diensten hun medewerkers ondanks doorlopende bekendmakingen niet doelgericht over de mogelijkheden en kansen van een inzet in het buitenland informeren. Dat is uit het standpunt van de instantie ook begrijpelijk: bij een inzet in het buitenland zijn de uitgezonden medewerkers langere tijd onbeschikbaar.

Omdat de inzet in het buitenland via detachering gebeurt, is een aanvulling van het kader achteraf onmogelijk.

Het gevolg is een onderbezetting van de dienst, die niet gecompenseerd kan worden. EPU is daarom voorstander van 'poolvorming'. Dat betekent dat op grond van de dienstregeling een bijzondere eenheid opgericht wordt voor ambtenaren die in het buitenland ingezet worden. De detachering zou gepaard moeten gaan met geschiktheids- en selectieprocedures, nadat een onderzoek naar geschiktheid plaatsgevonden heeft. Op die manier kunnen alvast de nodige voorbereidende cursussen georganiseerd worden zonder afbreuk te doen aan de dienstregeling. In de vacatures die in de basisdiensten ontstaan, kan voorzien worden. Voorwaarde is wel dat ambtenaren zolang in de pool blijven als een verdere inzet toelaatbaar en door de ambtenaar gewenst is, dus ook tijdens de rusttijden tussen twee inzetten.

Opleiding en voortgezette opleiding

Bij de aanwerving van jonge politierekruten voor een tijdelijke inzet in het buitenland moet duidelijker als nu een typische politieloopbaan uitgetekend worden. De inzet in het buitenland mag enkel op grond van vrijwilligheid gebeuren.

Wegens het groeiend belang van buitenlandse opdrachten moet met de gerichte opleidingsmodules al in de basisopleiding rekening gehouden worden. Vooral taalkennis en interculturaliteit moeten in de opleiding centraal staan.

Belangrijk is bovendien dat de werkgever bij een inzet in het buitenland uitgebreid over de vereisten van de geschiktheids- en selectieprocedure informeert. De concrete voortgezette opleiding moet na de basiscursussen en de aansluitende bijzondere voorbereiding met betrekking tot het inzetgebied verder ontwikkeld en uitgebouwd worden. Voor leidende ambtenaren moet gestreefd worden naar een geregelde deelname aan cursussen van de Europese Politieacademie (EPA).

BEGELEIDENDE MAATREGELEN

Een essentiële motivatie voor deelname aan een inzet in het buitenland blijft de financiële prikkel van een expatriatie- of buitenlandvergoeding. In dat verband moet de inzet in het buitenland in grotere mate bij salariscijfiteit of pensioenleeftijd in rekening gebracht worden. Het lijkt gepast en redelijk om bij de aanvang van het pensioen met die leeftijden rekening te houden, dit als compensatie voor de geregelde bijzondere druk als gevolg van een inzet in het buitenland. De omvang van de vergoeding moet in verhouding staan tot de druk die uit een inzet in het buitenland voortvloeit: klimatologische omstandigheden en de omvang van het gevaar. Met de door de inzet in het buitenland verworven kennis en vaardigheden moet in de latere loopbaan meer rekening gehouden worden. Zo moet een inzet in het buitenland in de prestatie- en bekwaamheidsbeoordeling positief weerspiegeld worden. Passende vacatures moeten de regelmatig doorgemaakte inzet in het buitenland als facultatieve vereiste bevatten. Ambtenaren die in het buitenland ingezet worden, klagen er vaak over dat ze zich door hun basisdienst in de steek gelaten voelen. Om vervreemding tegen te gaan en de re-integratie te vergemakkelijken, is het absoluut noodzakelijk actief contact te houden. Veranderingen op de dienst alsook belangrijke bekendmakingen en wijzigingen in de rechtspositie moeten aan de betrokken ambtenaren meegedeeld worden. Na een langere inzet in het buitenland moet de betrokken ambtenaar aanspraak kunnen maken op een onmiddellijk aansluitend bijzonder verlof. Een uitvoering nabespreking is vanzelfsprekend.

VOORBEREIDING EN NABESPREKING VAN DE INZET, ZORG

De inzet in buitenlandse crisisgebieden houdt voor de ingezette krachten bijzondere stresssituaties in:

- verlies van diep beleefde rollen zoals de vader- of moederrol
- geen of beperkte communicatie met het thuisland

- leven binnen een uiterst beperkte ruimte met verlies van privacy
- constante belasting
- grote inspanning, onbehagen en angst voor latente bedreigingen
- eventuele vijandigheid tussen etnische groepen
- onverwachte confrontatie met de dood
- stress.

Dat betekent dat de ingezette krachten mentaal op die situaties voorbereid moeten worden.

Het moet de bedoeling zijn om het psychische incasseringsvermogen van de ingezette krachten

- bij de voorbereiding te ontdekken en te versterken
- tijdens de inzet te stabiliseren en bij psychische stresstoestanden onmiddellijk te herstellen en
- schade achteraf te verhinderen.

Voor EPU is daarbij ook de zorg voor de in het thuisland achtergebleven gezinnen via gespecialiseerde centra van belang. Hiervoor moet via geschoold personeel constant een aanspreekpunt beschikbaar zijn. Bij de nabespreking horen integratieseminars om schade achteraf te herkennen en te behandelen (posttraumatisch syndroom).

JURIDISCHE RAAMVOORWAARDEN

1. Schepping van een rechtsbasis voor elk grensoverschrijdend regionaal partnerschap
2. Goedkeuring van een Europese raamwet voor de uitvoering van politietaken binnen de EU
3. Schepping van juridische voorwaarden voor de behartiging van de belangen van politieambtenaren in het kader van hun Europese taken.

De belangrijkste eisen van EPU in een notendop

- Bevordering, kwalificatie en motivatie van medewerkers voor deelname aan de inzet van Europese politiediensten in het buitenland, met passende internationale mandaten.
- Decentrale “poolvorming” van medewerkers voor inzet in het buitenland.
- Intensivering van maatregelen tot voortgezette opleiding voor inzet in het buitenland, door
 1. inzetgerelateerde voortgezette opleiding voor inzet in het buitenland
 2. voortgezette taalopleiding
 3. verdere ontwikkeling van de interculturele vaardigheid
 4. EPA-cursussen voor leidende ambtenaren
- Inachtneming van inzet in het buitenland bij het concipiëren van inzet van personeel
- Financiële prikkels
- Inachtneming van hun inzet in het buitenland bij de beoordeling en promotie van politieambtenaren
- Opbouw van centra voor gezinszorg
- Garanties voor reïntegratie zoals nabesprekingsseminars voor terugkerende ambtenaren tot zelfs psychologische begeleiding.

TOEKOMSTIGE OPLOSSINGEN VOOR ILLEGALE MIGRATIE EN HAAR GEVOLGEN
DOOR RAINER WENDT EN RÜDIGER REEDWISCH

De ongeoorloofde immigratie in de lidstaten van de EU is al jarenlang een openbaar discussiethema. In het debat staan het standpunt van de politieke orde en dat van de verdedigers van de mensenrechten tegenover elkaar.

De achtergrond voor die groeiende publieke belangstelling en bezorgdheid is de ontwikkeling van illegale migratie, vergeleken bij het aandeel van de legale immigratie in de Europese Unie.

Illegale immigranten zijn goed voor ongeveer 40 percent van de totale immigratie. Vijftien jaar geleden was dat nog ongeveer 25 percent. In elk geval zijn de gegevens erg moeilijk te situeren, mede wegens de berekeningsmethoden die van land tot land verschillen, en wegens het ontbreken van een onderzoek naar de grijze zone.

De schatting wordt vooral bemoeilijkt doordat buitenlanders die in een land illegaal verblijven, geen homogene groep vormen en hun status op de meest uiteenlopende gronden berust:

- personen die zonder reisdocumenten illegaal via de 'groene' of 'blauwe' grens ingereisd zijn
- personen die 'schijnlegaal' met valse of vervalste reisdocumenten ingereisd zijn
- toeristen die met of zonder visum ingereisd zijn en een baan aanvaarden
- studenten of au pairs die langer dan de toegelaten tijd in het land blijven
- werknemers die na het tijdelijke legale werkverblijf voortwerken
- werknemers die illegaal inreizen om doelbewust een illegale baan te aanvaarden
- buitenlandse prostituees die langer blijven dan hun visum toelaat, of slachtoffer van mensenhandel geworden zijn

- gezinsleden van reeds verblijvende burgers uit derde staten, die geen beroep kunnen doen op de juridische mogelijkheden van gezinshereniging
- buitenlandse huwelijkspartners die een schijnhuwelijk zonder eigen verblijfsvergunning aangegaan zijn
- rechtsgeldig afgewezen asielzoekers of gelijkaardige mensen die reeds tijdens de asielprocedure 'onderduiken'
- niet-officieel geregistreerde oorlogs- of burgeroorlogsvluchtelingen enz.

Er zijn talrijke redenen voor de toename van illegale migratie:

- de enorme toename van het gebruik van criminele mensensmokkelorganisaties
- de ontbinding van de vroegere controlesystemen van het Pact van Warschau en de Sovjet-Unie, maar ook van andere staten, in Afrika, Azië en Latijns-Amerika
- de globalisering van de wereldeconomie en als gevolg daarvan de groeiende wederzijdse afhankelijkheid van de nationale economieën
- wereldwijd revolutionaire verbeteringen op het gebied van telecommunicatie en mogelijkheden van een verbeterde mobiliteit
- klimaatveranderingen en als gevolg daarvan een dramatische verslechtering van de levensomstandigheden in vele delen van de wereld
- maatschappelijke crisissen en oorlogsconflicten, en de daaruit voortvloeiende vluchtbewegingen van de burgerbevolking

om er slechts enkele te noemen. Migratie is een wereldwijd verschijnsel en beperkt zich niet tot de Europese Unie. Over de hele wereld zijn vele miljoenen mensen om de meest diverse redenen in migratiestromen onderweg. Ook in de tijd is migratie daarom geen nieuw verschijnsel; ze heeft altijd bestaan.

Weliswaar staat Europa voor een uitdaging, die een gewijzigde sociaalpolitieke dimensie heeft. Met rond 4 procent van de wereldbevolking is Europa ook vandaag nog een van de rijkste wereldregio's, met stabiele intrasociale structuren en verhoudingen, politieke stabiliteit, welstand en gematigde weersomstandigheden.

De informatie over die voorwaarden wordt verspreid door wereldwijd succesvolle media die zich nog verder ontwikkelen. Ze maken immigratie in de Europese Unie nog begerenswaardiger.

Illegale immigratie heeft consequenties voor de criminaliteit, de arbeidsmarkt en de sociale stelsels in Europa, los van de maatschappelijke veranderingsprocessen die uit nieuwe sociografische structuren voortvloeien. Het verband tussen illegale migratie en criminaliteit bestaat om te beginnen minder daarin dat individuele immigranten misdrijven plegen of immigreren met de bedoeling hier in de criminaliteit te belanden. Veeleer bestaan reeds bij de aanvang van de immigratie het plegen van misdrijven en het 'opsluiten' van de slachtoffers van mensensmokkel in talloze criminele netwerken.

Om de 'Europese welvaartsstaten' in te reizen, leggen tienduizenden mensen hun lot in handen van criminele mensensmokkelbenden. Daardoor ontstaat op korte tijd een vlechtwerk van misdrijfgebieden, die in de meeste gevallen op het conto van de Georganiseerde Misdaad geschreven moeten worden. Typische misdrijven zijn daarbij drugshandel, wapensmokkel, gedwongen prostitutie, mensenhandel en georganiseerd zwartwerk.

De macro-economische gevolgen van illegale migratie voor de arbeidsmarkt en de socialezekerheidsstelsels in de Europese Unie zijn dramatisch, al moeten ook hier geldige gegevens door schattingen en prognoses vervangen worden.

- Oneerlijke concurrentie leidt tot concurrentievervalsing omdat bedrijven die hun personeel illegaal tewerkstellen, tegen verreweg 'gunstigere voorwaarden' offertes kunnen uitbrengen. Ze hebben immers op basis

van de laagste lonen en de laagste inhouding op de socialezekerheidsbijdragen lagere kosten.

- Illegale tewerkstelling van illegale migranten leidt zodoende tot het verlies van reguliere banen, waardoor de socialezekerheidsstelsels bijkomend belast worden.
- Enkel bij de dragers van de sociale zekerheid worden bijdragen ingehouden, en dat bemoeilijkt steeds meer de beschikbaarheid van sociale vergoedingen voor de verzekerden. Bovendien 'doorboren' illegale werknemers de maatschappelijke structuren van de socialezekerheidsstelsels, zoals bijvoorbeeld de pensioen-, ziekte- en zorgverzekeringen, die op solidariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid berusten.
- De belastinginkomsten van de staat worden door de grijze economie benadeeld, en daardoor dalen het prestatievermogen van de openbare overheid en de daadkracht van de politieke wereld.

Het probleem van illegale migratie is niet enkel een probleem van de Middellandse-Zeestaten van de EU, maar van de hele Unie, want binnen haar grenzen is de controle op de migraties vrij gering. De controles aan de binnengrenzen met jaarlijks tienduizenden arrestaties zijn volledig weggelaten.

Alle leiders eisen daarom totaalconcepten, elk met hun eigen prioriteit. Afhankelijk van het basisstandpunt op het vlak van veiligheidsbeleid of veeleer mensenrechten gaat het daarbij om grotere integratie-inspanningen of om een efficiënte bewaking van de buitengrenzen om ongewenste immigratie te verhinderen.

Het Europees Parlement zet ondubbelzinnig op een plan voor een geïntegreerde bescherming van de buitengrenzen van de lidstaten. In zijn vers-

lag aan de Commissie (A-5-0449/2002) betreurt het Parlement uitdrukkelijk de grote terughoudendheid in het actieplan van de Raad in verband met de idee van een Europees grensbewakingskorps.

Daarbij is het Parlement van oordeel dat een grotere efficiëntie bij de grensbewaking in de eerste plaats door Europese maatregelen bereikt kan worden.

Dat standpunt moet zeker gedeeld worden, maar anderzijds valt niet te ontkennen dat de afzonderlijke lidstaten zelf een groot voorbehoud maken voor de ontwikkeling van een Europese grensbewaking en ook de nationale grenspolitiediensten een vage angst en een vaag voorbehoud hebben bij de gedachte dat hun 'toepassingsgebied' niet meer wezenlijk beperkt blijft tot de eigen staatsgrens, maar plots de hele ruimte van de EU omvat.

Politici eisen telkens opnieuw een gemeenschappelijke Europese grenspolitie, maar ze gaan nooit in op de voorwaarden voor de werknemers van wie verwacht wordt dat ze bij die grenspolitie gaan werken. Precies dat lokt weerstand uit bij de vakbonden en beroepsbonden, die op een verantwoordelijke manier de rechten van het personeel vrijwaren.

Natuurlijk is een tactische en strategische inzet wenselijk. Daarmee bedoelen we opgeleide eenheden onder een eenvormige leiding, eenheden die op gewaarborgde rechtsgrondslagen kunnen terugvallen, niet steeds wisselen en technisch hoogstaand uitgerust zijn om de grotere migratiedruk op de buitengrenzen het hoofd te bieden.

Zolang de voorwaarden voor de ontwikkeling van zo'n Europese grensbewaking echter niet duidelijk zijn, moet het blijven bij de huidige en geplande gepaste samenwerking tussen de lidstaten en hun politiediensten.

In dat verband is ook de versterking van de functionerings- en inzetmogelijkheden van FRONTEX belangrijk, precies zoals een verdere professionalisering en de ontwikkeling van de technische mogelijkheden van de grenspolitie instanties dat zijn.

Met Verordening nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 over een mechanisme om voor grensbewaking urgentieteams in

te zetten, hebben de bevoegde instanties een grote stap in de juiste richting gezet.

Er is geregeld dat de directeur van een Frontex-agentschap op verzoek van een lidstaat over de inzet van een of meer urgentieteams voor grensbewaking beslist. De teams worden op verzoek van Frontex door de lidstaten ter beschikking gesteld.

De teamleden die aan de buitengrenzen personen controleren en die grenzen bewaken, zijn ertoe verplicht om het gemeenschapsrecht en de regels van de betrokken lidstaat te eerbiedigen. Tijdens de interventie staan de teamleden onder het bevel van betrokken lidstaat, waarvan ze de instructies volgen. Ze oefenen hun bevoegdheden enkel uit in aanwezigheid van de nationale grenspolitie.

De teamleden blijven ambtenaren van de nationale grenspolitie van hun eigen lidstaat van herkomst en mogen daarom hun dienstwapen en eigen uniform dragen. Ze zijn echter herkenbaar aan hun blauwe armband met de kentekens van de Europese Unie en FRONTEX. Ze hebben toegang tot de gegevensbanken van de lidstaat die hen inzet, en mogen eventueel geweld gebruiken.

Bij de inzet van gedetacheerde ambtenaren in een ontvangende lidstaat is die lidstaat aansprakelijk voor de door hen berokkende schade. Tijdens hun interventie gelden de gedetacheerde ambtenaren van de grensbewaking en de teamleden als ambtenaren van de ontvangende lidstaat met betrekking tot de misdrijven die tegen of door hen gepleegd worden.

De bovengenoemde regels worden in de politieke wereld soms beschouwd als het voorstadium van een duurzaam geïnstitutionaliseerde gemeenschappelijke Europese grensbewaking en van een solide leiding van het agentschap FRONTEX. Zonder minimumnormen voor de ambtenaren is de uitbouw van de personeelscapaciteit via de kernbevoegdheden van FRONTEX, namelijk coördinatie, informatie en communicatie, echter nauwelijks denkbaar.

Als dergelijke minimumnormen komen in aanmerking:

- Betrouwbare rechtsgronden voor de tewerkstellingsrelatie als Europees Besluit
Leden van een Europese grensbewaking zouden ook in een als Europees Besluit opgevatte rechtsverhouding tot hun werkgever staan. Die tewerkstellingsrelatie moet ook tegenover de betrokken ambtenaren in overeenstemming zijn met de rechtsbeginselen van levenslange betrekking, absolute bescherming tegen ontslag, bijzondere zorgplicht voor de werkgever, levenslange volledige verzorging en verplichte bescherming onder het zorgrecht.
- Sociale zekerheid en gewaarborgde verdere loopbaan bij dienstontbekaamheid als gevolg van een interventie
De juridische relatie van het personeel moet rekening houden met de gevaren en de belasting die verbonden zijn aan de uitvoering van moeilijke grensbewakings-opdrachten.
Dat omvat naast de reeds genoemde zorgplicht uitdrukkelijk het recht op verdere tewerkstelling overeenkomstig de voorschriften voor buitenlandse interventies van nationale politie- en legereenheden in geval van dienstontbekaamheid als gevolg van een interventie.
- Vrijwilligheid
De vrijwilligheid om met grote persoonlijke inzet Europees en internationaal verantwoordelijkheid te dragen is een essentiële voorwaarde voor een grote inzetbereidheid en een hoog prestatievermogen. Enkel met echt gemotiveerde krachten kan men de talloze uitdagingen van buitenlandse interventies aan, en kan op lange termijn een hoge kwaliteit van de uitvoering van de opdrachten gewaarborgd worden. Daarom moet ook de subtiele beïnvloeding van de interventiekrachten uitgesloten zijn.

- Behoorlijke salariëring en voorzieningen
Verschillende salarissen en voorzieningen voor politie-eenheden met hetzelfde takenpakket en dezelfde dienstopdrachten zijn op den duur onaanvaardbaar. De salariëring moet in overeenstemming met de juridische bepalingen die op ambtenaren van de EU van toepassing zijn.
Bij de salariëring zelf moet rekening gehouden worden met de bijzondere belasting van voortdurend wisselende interventieplaatsen en de daarmee verbonden verschillende belasting en persoonlijke gevaren, maar vooral ook met de kwalificaties van de betrokken ambtenaren en de kwaliteit van hun werk.
- Juridische bescherming van de ambtenaren via personeelsvertegenwoordiging
De bijzondere uitdaging voor grenswachten, die uit de bovengenoemde belasting voortvloeit, vereist een grote inspraak van hun sectorale vertegenwoordigers in nog op te richten organen die op het vlak van personeelsvertegenwoordiging juridisch beveiligd moeten zijn. Die organen moeten een hoge mate van inspraakrecht krijgen in voor de dienst en voor de situatie van de ambtenaren relevante beslissingen.
- De best mogelijke technische uitrusting en een hoge opleiding en voortgezette opleiding voor de interventiekrachten
De veelvuldige opdrachten van de Europese grensbewaking vereisen een omvangrijke talenkennis, speciale kennis en vaardigheden in de omgang met de modernste bewakings-, communicatie- en informatietechnieken. Dat noodzaakt tot de ontwikkeling van de via de Common Unit opgerichte operationele opleidingscentra, maar ook en vooral tot een doelgerichte voortgezette opleiding van de ambtenaren in moderne en professionele instellingen voor voortgezette opleiding. De eerste aanzetten van het Agentschap FRONTEX voor de inrichting van opleidingen en voortgezette

opleidingen moeten met gebruikmaking van hun bijzondere FEM verder ontwikkeld worden, en daarbij moet compatibiliteit verzekerd zijn. Het door de EU als Joint Operations ontwikkelde model van grensbewaking functioneert goed en is succesvol. Het moet verder ontwikkeld worden.

- Activiteiten in derde staten – documentadviseurs en opleiding van mensen die visa uitreiken
- politiesamenwerking tussen lid- en derde staten
- buitengrensbeheersing – controle, bewaking, oprichting van netwerken en risico-analyse
- samenwerking onder de lidstaten – migratiecontrole, repatriatie

zijn efficiënte middelen in de strijd tegen ongewenste en ongeoorloofde immigratie. Door de ontwikkeling van de migratiebewegingen in een globaliseerde wereld valt echter absoluut te verwachten dat steeds hogere eisen gesteld worden aan de technische mogelijkheden en de operationele inzet van personeel.

Daarom blijft de ontwikkeling van een Europese grenswacht als optie voor de lidstaten van de EU en hun organen overeind. Daartegenover staat dat een Europese grenspolitie, waarvan de bevoegdheid zwaar ingrijpt in de opdrachten van de nationale politie, binnen afzienbare tijd terecht niet opgericht wordt.

Het lijkt ook heel erg twijfelachtig dat zo'n centrale overheidsdienst in staat zou zijn om ooit de specifieke bekwaamheden van de nationale politie te overtreffen. De nationale politie kan immers rekenen op haar kennis van de plaatselijke omstandigheden, de bevolking en de sociale verbanden. Een sociaal Europa mag geen tewerkstellingsvoorwaarden scheppen die onbehoorlijk zijn voor de loopbaan van mensen die indien nodig met inzet van hun leven aan de buitengrenzen van de Europese Unie noodzakelijke opdrachten in een steeds gevaarlijkere wereld moeten uitvoeren.

BESCHERMING VAN DE EU-BUITENGRENSEN

BESCHERMING VAN DE GRENSPOLITIE

STANDPUNT VAN DE EUROPESE POLITIE-UNIE

POOR ANDREAS HOCHEGGER

VOORWOORD

Sedert de integratie van het 'Schengen-acquis' in het raamprogramma van de EU en als antwoord op de conclusies van de Europese Raad van Tampere in 1999 werden diverse belangrijke stappen in de richting van een 'geïntegreerd grensbeheer' gezet. In 2001 keurde de Europese Raad het zogenoemde 'Europees beheersconcept voor grenscontrole' goed, in 2002 het 'plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie' en in 2006 het 'geïntegreerd plan voor grensbeheer'. De oprichting van het Europees grensbeschermingsagentschap FRONTEX met haar bijzondere eenheid voor risicoanalyse, dat in oktober 2005 operationeel werd, kan als een belangrijke mijlpaal voor de operationele omzetting van de maatregelen beschouwd worden. Een van de kerntaken van FRONTEX is de 'coördinatie van de operationele samenwerking van de lidstaten' aan de buitengrenzen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van gezamenlijke operaties (Joint Operations) en de uitwisseling van grenswachters in het kader van missies naar zogenoemde Focal Points aan de buitengrens, maar ook door grotere technische ondersteuning met inbegrip van operators. De inmiddels tot stand gekomen afvaardiging van nationale experts uit de lidstaten (SNE) naar het grensbeschermingsagentschap alsook de oprichting van snelle-grensinterventieteams (RABIT's) en van FRONTEX Joint Support Teams (FJST's) vormen de personeelsbasis voor de uitvoering van deze plannen.

De wetgevende voorwaarden voor de gemeenschappelijke operationele samenwerking tussen de lidstaten zijn in hoge mate geschapen (EU-acquis, Programma van Den Haag, Schengencatalogus, grenscode van Schengen,

buitengrensfonds...). Het lijkt echter dringend noodzakelijk om vooral de bepalingen rond de dienst-, salaris- en socialezekerheidsvoorwaarden van de grenspolitie (inzonderheid regelingen in verband met inzetvergoedingen, regelingen in geval van ziekte of ongeval, enz.) op basis van een nog uit te voeren analyse van de werkelijke toestand te onderzoeken en de nationale regelingen voor dergelijke gemeenschappelijke buitenlandse missies uiteindelijk te harmoniseren.

Naast FRONTEX bestaan tussen de afzonderlijke lidstaten staatsverdragen die de samenwerking tussen de grenspolitie-eenheden bilateraal regelen. In dat verband komt het in het raam van afzonderlijke maatregelen zoals bijvoorbeeld gemengde patrouillediensten, gezamenlijke opsporingsgroepen, grensoverschrijdende achtervolgingen en observaties..., ook op vreemd grondgebied tot gezamenlijke dienstverrichtingen.

UITGANGSPUNT

EPU huldigt het principe van een ‘gezamenlijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht’ en van een gezamenlijke bescherming van de buitengrens van de Europese Unie in de zin van een ‘geïntegreerd grensbeheer’.

EPU is het er ook mee eens dat het buitengrensbeheer van de EU op de beginselen van solidariteit, wederzijds vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten onderling berust en in de handelwijze zowel als in de procedure essentieel door eerbied voor de mensenrechten gedragen wordt.

EPU steunt de pogingen om te bewerkstelligen dat de grenscontroles en de bescherming van de buitengrens, met de klemtoon op de bestrijding van illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit, door speciaal opgeleide niet-militairen moeten gebeuren.

EPU bevestigt dat de bescherming van de buitengrens van de Europese Unie weliswaar de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lidstaten

blijft, maar dat de lasten ervan evenwichtig over de afzonderlijke lidstaten gespreid moeten worden. Bovendien moet op basis van de risicoanalyse voor ondersteuning op technisch en personeelsvlak gezorgd worden.

EPU begroet zowel de afvaardiging van nationale experts naar het grensbeschermingsagentschap als de oprichting van snelle-grensinterventieteams (RABIT's) en van FRONTEX Joint Support Teams (FJST's). Op dit ogenblik bestaat de RABIT-pool reeds uit meer dan 500 specialisten uit de lidstaten, en bij de verdere ontwikkeling zullen meer dan 1000 grenswachters, inclusief de FJST's, beschikbaar zijn. Ze zullen zowel op de Focal Points aan de buitengrens als, wanneer daar aanleiding toe is, op de zogenoemde Hot Spots rechtstreeks en tijdelijk hun taken kunnen uitvoeren.

Uit de ontwikkelingen in de jongste jaren en uit de prognose kan besloten worden dat ook in de toekomst nog een steeds grotere behoefte aan ondersteuning van afzonderlijke lidstaten door gastambtenaren zal ontstaan. Tijdelijke migratiestromen – bijvoorbeeld aan de zuidelijke zeegrenzen, maar ook aan landsgrenzen en op luchthavens – wegens politieke veranderingen in de landen van herkomst en grote gebeurtenissen zoals de onlangs geëindigde EURO vereisen ondersteuning door de Gemeenschap.

GERECHTVAARDIGDE EISEN

Ondanks het feit dat voor de internationale samenwerking in het raam van de bescherming van de EU-buitengrens rechtsgrondslagen geschapen werden en op diverse vlakken – zij het in beperkte mate – de uitoefening van de uitvoerende macht door de ingezette gastambtenaren geregeld werd, bestaat blijkbaar nog geen harmonisatie van de bepalingen rond de dienst-, salaris- en socialezekerheidsvoorwaarden van de grenspolitie (inzonderheid regelingen in verband met inzetvergoedingen, regelingen in geval van ziekte of ongeval, enz.).

Belangenbehartiging – en dus ook die door EPU – moet zich tot taak stellen de grenswachters, die hun taken ten gunste van de gemeenschap op basis

van oproepingen of van door FRONTEX gecoördineerde gezamenlijke operaties vervullen, bij hun zware taak een bijzondere bescherming te bieden en hun bovendien zowel tegenover het gastland als onder elkaar in elk opzicht een gelijke behandeling te garanderen.

Als eerste stap lijkt een onderzoek naar de werkelijke toestand in de afzonderlijke lidstaten noodzakelijk, om eventuele wantoestanden te kunnen vaststellen en tegenmaatregelen te kunnen treffen. In dat verband zou ook de mogelijkheid bekeken moeten worden om bij de concretisering van het project gebruik te maken van de stimulansen die de EU biedt.

ENKELE VOORBEELDEN:

Op het vlak van de toekenning van zogenoemde Daily Subsistence Allowances (DSAs) – de reis- en verblijfsvergoedingen – aan ambtenaren die in het raam van FRONTEX-operaties taken uitvoeren, bestaat een allesbehalve bevredigende toestand: hoewel die vergoedingen op basis van de bestaande budgetrichtlijnen van de EU door FRONTEX volgens de door de EU vastgestelde dagtarieven aan de afvaardigende staat uitbetaald worden, ontvangen de ambtenaren de op grond van nationale bepalingen vastgestelde tarieven, die doorgaans lager dan die van FRONTEX zijn. Onnodig om erop te wijzen dat de kosten voor elke grenspolitieambtenaar in een gegeven gastland even hoog zijn, ongeacht zijn lidstaat van herkomst. Een harmonisatie is hier dringend noodzakelijk.

Zo heeft Oostenrijk door een wijziging van de nationale procedure sedert 1 augustus een vormwijziging op het oog, waarmee de door FRONTEX toegekende DSAs weliswaar aan de opdrachtgever overgemaakt worden, maar hier als een soort 'doorgeefluik' rechtstreeks aan de individuele grenspolitieambtenaar uitbetaald worden.

Of: ambtenaren die bij het grensbeschermingsagentschap FRONTEX in dienst zijn, ontvangen hun DSAs in de munteenheid van het gastland (in dit geval de Poolse zloty), waarbij het vastgestelde EURO-bedrag door middel

van het jaarlijks vastgestelde coëfficiënt naar die munteenheid omgerekend wordt. Concreet betekent dat in de vergelijking van 2007 met 2008 (coëfficiënt 4,1 in 2007, coëfficiënt 3,7 in 2008) dat met deze omrekeningswijze, die afhankelijk is van de buitensporig stijgende kosten van levensonderhoud en van de woningmarkt in Polen, een reëel verlies van meer dan 10% ontstaat. In dit geval zou de uitbetaling van de DSAs in euro met een clause van waardeaanpassing dringend noodzakelijk zijn en aan de behoeften voldoen.

SAMENVATTING

1. EPU huldigt het principe van een 'gezamenlijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' en van een gezamenlijke bescherming van de buitengrens van de Europese Unie in de zin van een 'geïntegreerd grensbeheer'.
2. De Gemeenschap heeft op Europees vlak zowel operationeel als wetgevend belangrijke maatregelen voor de ontwikkeling van een 'geïntegreerd grensbeheer' getroffen.
3. In verband met de gezamenlijke operationele inzet moet voor de grenspolitie een studie (analyse van de werkelijke toestand) van de bestaande nationale bepalingen rond de dienst-, salaris- en socialezekerheidsvoorwaarden (inzonderheid regelingen in verband met inzetvergoedingen, regelingen in geval van ziekte of ongeval, enz.) uitgewerkt worden. Dit om:
4. enerzijds een minimumnorm ter bescherming van grenswachters bij dit soort taken vast te leggen en anderzijds een harmonisatie van die bepalingen en de gelijke behandeling van grenswachters te waarborgen, ongeacht hun lidstaat van herkomst en de lidstaat waar ze taken uitvoeren.

GEVOLGEN VAN HET TERRORISME

DOOR FRANZ SONNLETHNER

Terreur (van het Latijn : terror, terroris : vrees) is de systematische en vaak vrijwillige verspreiding van angst en vrees door middel van daden van geweld om de weerbaarheid van mensen te breken. Het gebruik van terreur om politieke of economische doelstellingen tot stand te brengen wordt terrorisme genoemd.

Terrorisme staat ook voor angst, vrees, geweld en daden van geweld (bijv. ontvoeringen, moordpogingen, aanslagen met explosieven). Terreur dient als drukingsmiddel en is hoofdzakelijk bedoeld om onveiligheid en vrees te veroorzaken terwijl tegelijkertijd sympathie en goodwill wordt gecreëerd. Het begrip zelf van terrorisme is omstrede. Tot op vandaag, en ondanks vele pogingen, heeft men nog geen staatsoverschrijdende definitie voor terrorisme kunnen vinden. De verbindingslijn tussen 'vrijheidsstrijder' en 'terrorist' draagt een ideologische stempel en geeft daarom in vele gevallen aanleiding tot betwisting. Zij die door sommigen terroristen worden genoemd, zijn in de ogen van anderen strijders voor de heilige zaak, revolutionairen of vrijheidsstrijders.

Bijgevolg heeft zowat iedere Staat zijn eigen definitie van terreur.

AFBAKENING

Het onderscheid tussen verzetsbewegingen, guerrillagroeperingen of nationale vrijheidsbewegingen en terrorisme ligt minder in de keuze van de wapens dan in de keuze van de doelstellingen : een nationale vrijheids- of verzetsbeweging streeft in de meeste gevallen naar militaire actieruimte, terwijl terrorisme gewelddaden gebruikt om de grootst mogelijke aandacht

te trekken, gesloten machtsstructuren te ontwrichten, de kwetsbaarheid van deze structuren bloot te leggen en de maatschappij openbaar te versplinteren.

Een objectieve afbakening van het begrip terrorisme is geen gemakkelijke taak, want de huidige aan de macht zijnde regeringen willen het begrip wel eens als legitimatie gebruiken om hun tegenstanders aan te klagen – in vele gevallen zelfs ongeacht het feit of deze laatsten geweld gebruiken of niet – en hun eigen gewelddaden tegen zogenaamde vijanden van de heersende Staatsorde te rechtvaardigen.

Soorten terrorisme en hun ontwikkeling

De oorspronkelijke ontwerpers van het liberalisme beschouwden terreur als een gerechtvaardigde functie van de Staat.

In de aanloop naar de Franse Revolutie (1789) kwamen de verlichten in opstand en beschuldigden de monarchie ervan een bewind te voeren dat beheerst werd door terreur (par la terreur). Ook Voltaire beschreef in 1769 de door de Staat opgevoerde openbare folterpraktijken voorafgaande aan executies door middel van het rad en de vierdeling van nog levende personen als een 'instrument van terreur' (apparaat van terreur). En het dient toegegeven, de Franse revolutionairen zelf verklaarden met Robespierre vanaf 1793 dat terreur een openbaar middel van machtsuitoefening was, waardoor het gebruik van terreur ideologisch werd vastgelegd.

Er zijn twee soorten van terrorisme, elk met zijn eigen grondgedachten, waardoor alle terroristische geweldplegingen van de laatste vijftig jaar samengevat kunnen worden :

In de eerste plaats is er het etnonationalistische terrorisme. De gewelddaden in dit geval hebben geen ideologische onderbouw. Het gaat eerder om regionale, separatistische eisen, gaande van het krijgen van specifieke rechten van zelfbestuur tot de mogelijkheid van het oprichten van een eigen Staat. Voorbeelden hiervan zijn of waren de Noord-Ierse IRA (tot aan

het 'stopzetten van de vijandelijkheden' in 2005), de Baskische ETA (tot aan het "stopzetten van de vijandelijkheden' in 2006), de Palestijnse PLO (tot in het midden van de jaren 80), de Koerdische PKK en de Tamiltijgers.

Vervolgens is er het ideologische terrorisme. Dit vloeit voort uit verschillende op politieke macht georiënteerde ideologieën en kan in twee politieke stromingen onderverdeeld worden:

Het sociorevolutionaire terrorisme, voortvloeiende uit doelstellingen die extreem rechts en hoofdzakelijk links georiënteerd zijn. Het streeft naar de vestiging van een nieuwe of gewijzigde politieke, economische en sociale staatsorde in overeenkomst met de ideologische opvattingen die het zelf hanteert. Voorbeelden van dit soort van terrorisme zijn de links georiënteerde terreurgroepen in de jaren 70 en 80 in Duitsland (RAF – Rote Armee Fraktion), Italië (BR – Brigade Rosse) en Frankrijk (AD – Action Directe). Het ideologisch-religieuze terrorisme, waarbij misbruik wordt gemaakt van de inhoud van religieuze boeken door op sektes lijkende groeperingen (islamitische terrorisme) of een pseudoreligieuze boodschap door zulke groeperingen uitgedragen wordt om gewelddaden te rechtvaardigen (de Aum Shinrikyosekte in Japan, verantwoordelijk voor twee aanslagen met gifgas in 1995). De geweldplegers bij dit soort van terrorisme rechtvaardigen hun daden door te verwijzen naar een 'absolute waarheid'. Alleen zijzelf, de 'uitverkorenen', beschikken over de ultieme wijsheid. Alle anderen zijn ongelovigen en bijgevolg vijanden. Dit 'bewustzijn' is de rechtvaardiging voor hun gewelddaden.

In de loop van de laatste decennia heeft terrorisme grondige wijzigingen ondergaan:

Terrorisme is duidelijk geglobaliseerd, enerzijds ten gevolge van de groeiende internationale mobiliteit, anderzijds ten gevolge van de opkomst van ideologische groeperingen.

De argumenten ter rechtvaardiging van terrorisme zijn verschoven. De duidelijke sociorevolutionaire basismotieven van de jaren zeventig spelen geen enkele rol meer. De etnonationalistische basismotieven van de jaren zeventig spelen weliswaar nog steeds een rol maar deze is gevoelig verminderd. De ideologisch-religieuze basismotieven echter zijn, door de relevantie ervan in samenhang met het islamitische terrorisme, dominant geworden. Terrorisme is steeds meer uitgegroeid tot een communicatiestrategie met de vijand, via de media. Er zijn verscheidene mogelijkheden tot communicatie met het gebruik van terroristisch geweld, wat tot een symbiotische relatie heeft geleid. Terroristen hebben de groeiende mediamogelijkheden geglobaliseerd en de media vinden in terroristische acties nieuws voor hun producten.

De meerderheid van terroristische aanvallen worden echter nog steeds op een 'conventionele' manier beantwoord (bommen en vuurwapens). Sinds het midden van de jaren 90 worden wij met een nieuwe potentiële vorm van aanslagen geconfronteerd, het zogenaamde 'NBC-terrorisme' (NBC : nucleair, biologisch, chemisch). Aanslagen met biologische middelen (antraxbrieven in de herfst van 2001) en chemische middelen (gebruik van sarin bij een aanslag van de AUM-sekte in Japan in 1995) hebben reeds plaatsgevonden. Experimenten met radiologische wapens ('smerige bommen' – conventionele bommen met radioactieve inhoud) lijken relatief algemeen verspreid te zijn. Anderzijds lijkt de mogelijkheid dat in een afzienbare toekomst nucleaire bommen bij terroristische aanslagen worden ingezet weinig waarschijnlijk.

Vandaag zijn terroristen minder en minder geïnteresseerd in het uit de weg ruimen van individuele personen. Zij kiezen aanslagen te plegen op symbolische plaatsen en gebouwen die de waarden, systemen en wereldopvattingen van hun tegenstanders vertegenwoordigen. Meer dan ooit tevoren willen zij een zo groot mogelijk aantal slachtoffers maken en dit om verscheidene redenen :

Dergelijke acties doen de gevoelens van vrees, angst en onveiligheid sterk toenemen.

De daad krijgt meer mediabelangstelling. Dit laat toe medestanders steeds weer te overtuigen van de 'doeltreffendheid' van hun strijd. Plaatsen waar veel publiek komt, bestempeld als de zwakke punten, zijn gemakkelijkere doelwitten dan prominente personen.

In tegenstelling met traditionele terreurgroepen onderhouden terroristen vandaag de dag in vele gevallen intensieve contacten met de legale en de niet-legale economie alsook met de georganiseerde misdaad, op zoek naar financiële middelen en adequate manieren om deze middelen over te dragen.

De bereidheid om bij het plegen van een zelfmoordaanslag te sterven is toegenomen. Ten eerste, dit houdt verband met de opkomst van ideologische groeperingen. Ten tweede, het wijst op het belang dat aan de 'strijd' gehecht wordt, zowel bij mede- als tegenstanders. Ten derde, een 'strategie' om de plaats van de misdaad te verlaten, is overbodig. En ten vierde, het heeft geen zin voor tegenstanders om een afschrikingsstrategie uit te werken, want hoe iemand afschrikken die bereid is voor een zaak te sterven ?

DRUK OP DE AUTORITEITEN

De Europese staten beschikken over verscheidene gestructureerde instellingen om hun oorlog tegen het terrorisme te voeren. Dit kunnen zowel speciale politie-eenheden zijn als inlichtingendiensten. Er zijn ook 'hybride' diensten met op inlichtingendiensten lijkende structuren gecombineerd met uitvoerende macht. Er is verder ook een toename van privéveiligheidsfirma's waar te nemen, die vooral taken voor de controle van bagage en personen overnemen.

De terreuraanslagen van 11 september 2001 in New York, de treinaanslagen van 11 maart 2004 in Madrid en de terreuraanslagen van 7 juli 2005

in Londen hebben het leven van miljoenen mensen grondig veranderd. Het leven van mensen die tot dan toe de wereld rond reisden met gevoelens van relatieve vrijheid en onbekommerdheid, of die zonder argwaan door de straten van hun eigen stad wandelden.

Na deze verwoestende aanslagen moest de politiek wereldwijd reageren en dat deed zij, in de meest echte zin van het woord. De controles en beperkingen op vliegvelden werden massaal opgevoerd. Lijsten en databases van terroristen werden opgesteld, waarin ook personen terechtkwamen die vervolgd werden ook al hadden zij niets met terrorisme te maken. We weten ook allen dat er sinds de aanslagen in New York onafgebroken oorlogen tegen de terreur hebben plaatsgevonden, waarbij de meest verschrikkelijke wreedheden werden begaan. We verwijzen uitdrukkelijk naar de Verenigde Staten van Amerika.

Aangezien de verantwoordelijkheid voor deze terreuraanslagen en hun verwoestende gevolgen bij de islam wordt gelegd, kunnen we niet anders dan vaststellen dat de vreemdelingenhaat toeneemt en vooral moslims treft.

Terrorisme maakt gebruik van de allermodernste communicatiemiddelen en -technieken. Terroristen bouwen netwerken op, in de meeste gevallen via onopvallende burgers. Jonge radicale moslims van de tweede immigratiegeneratie volgen een speciale opleiding in islamitische centra. Zij worden in toenemende mate ideologisch beïnvloed en op basis van religieus extremisme geradicaliseerd.

Terreurgroepen zijn goed georganiseerd en ontwikkelen acties over de grenzen heen. Zij bouwen een dicht 'netwerk' op voor informatiedoeleinden, financiering en de inzet van steeds parate strijders (ook wel 'sleepers' genoemd).

Aangezien terroristen goed opgeleide, intelligente personen zijn, wordt van hun tegenstanders eenzelfde deskundigheid verwacht en moeten deze over dezelfde technische uitrusting kunnen beschikken.

De oorlog tegen de terreur vereist de beschikbaarheid van ambtenaren die een speciale vorming hebben genoten op het gebied van :

- vreemde talen, in het bijzonder het Arabisch en het Frans,
- onderzoek van het internet, wat een uitstekende kennis van dit medium vereist,
- het bankwezen, financiële vervolging wegens de financiering van terrorisme,
- analytische vorming.

Het onderzoek van terroristische activiteiten is veelomvattend, tijdrovend en gevaarlijk. De hierboven genoemde speciale vereisten zetten iedere ambtenaar die in de strijd tegen het terrorisme wordt ingezet onder een hoge psychische en fysieke druk. Andere gevolgen zijn de hoge personeelsuitgaven die moeten dienen om deze druk binnen de perken te houden. Wegens de doorgedreven specialisatie en op verschillende terreinen ook wegens het risico van medewerkers die de dienst verlaten om loopbaanredenen, is de beloning op basis van het normale loonschema ontoereikend. Bijgevolg moeten alternatieven gezocht worden opdat een hoger salaris zou kunnen uitgerekend worden aan ambtenaren die, op grond van hun grote specialisatie, behouden zouden moeten worden.

Het is verder ook absoluut noodzakelijk dat de persoonlijke bescherming van deze ambtenaren verzekerd wordt. Een aanvaard middel hiertoe is pragmatisering alsook het aannemen een tweede identiteit met schuilnaam, reisdocumenten, enz. Verbindingsofficieren in het buitenland worden in zeer vele gevallen bekendgemaakt (met foto's in de media) en dit legt een sterke hypotheek op hun actieradius. Van de kant van de werkgever wordt verwacht dat hij in dit geval beschermingsmechanismen inbouwt. Een land is zelden in staat om alleen de strijd tegen het terrorisme te voeren. De wet binnen de EU moet dus dringend worden aangepast.

Grensoverschrijdende vervolging moet wettelijk mogelijk worden gemaakt. Een Wet op de Politiesamenwerking alleen is niet genoeg. De oprichting van EUROPOL was reeds een stap in de goede richting. Verdere stappen zijn echter nodig om de strijd doeltreffender te kunnen voeren.

De uitwisseling van informatie tussen landen vormt in vele gevallen een groot probleem wegens het bestaan van verschillende instellingen in die landen om de strijd tegen het terrorisme aan te gaan. De uitwisseling van informatie tussen politiediensten geschiedt in Europa reeds zeer intensief en vormt geen echt probleem. De uitwisseling van informatie tussen politie en inlichtingendiensten is echter wel problematisch. Enerzijds omdat inlichtingendiensten niet in hun kaarten willen laten kijken en anderzijds omdat de politie, in tegenstelling met inlichtingendiensten, gebonden zijn aan het verzamelen van gegevens op een wettelijke manier.

De taak van vakbonden zal erin bestaan om ervoor te zorgen dat voor heel Europa uniforme algemene voorwaarden gelden voor de collega's die op dit zeer gevaarlijke actieterrein actief zijn. Deze voorwaarden moeten persoonlijke bescherming bieden, alsook een hoogstaande opleiding en een aangepast salaris.

Om deze normen te kunnen bereiken zullen nog intensievere inspanningen en onderhandelingen noodzakelijk zijn.



