

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

Документ за разглеждане в заседание

A6-0444/2007

14.11.2007

ДОКЛАД

относно предложение за рамково решение на Съвета относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право
(11522/2007 – С6-0246/2007 – 2001/0270(CNS))

(Повторна консултация)

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Martine Roure

Легенда на използваните знаци

- * Процедура на консултация
мнозинство от подадените гласове
- **I Процедура на сътрудничество (първо четене)
мнозинство от подадените гласове
- **II Процедура на сътрудничество (второ четене)
мнозинство от подадените гласове за одобряване на общата позиция
мнозинство от всички членове на Парламента за отхвърляне или изменение на общата позиция
- *** Одобрение
мнозинство от всички членове на Парламента, освен в случаите по членове 105, 107, 161 и 300 от Договора за ЕО и член 7 от Договора за ЕС
- ***I Процедура на съвместно вземане на решение (първо четене)
мнозинство от подадените гласове
- ***II Процедура на съвместно вземане на решение (второ четене)
мнозинство от подадените гласове за одобряване на общата позиция
мнозинство от всички членове на Парламента за отхвърляне или изменение на общата позиция
- ***III Процедура на съвместно вземане на решение (трето четене)
мнозинство от подадените гласове за одобряване на съвместния проект

(Посочената процедура се базира на правното основание, предложено от Комисията.)

Изменения на законодателен текст

Измененията, внесени от Парламента, се обозначават в ***получер курсив***. Отбелязването в *курсив* е предназначено за съответните специализирани отдели и се отнася до частите от законодателния текст, за които е предложено изменение с цел изготвяне на окончателния текст (например очевидно грешни или липсващи части в дадена езикова версия). Поправките от този вид подлежат на съгласуване между съответните служби.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРОЕКТ НА ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ .5	
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....14	14
МНЕНИЕ НА МАЛЦИНСТВОТО.....16	16
ПРОЦЕДУРА.....17	17

ПРОЕКТ НА ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно предложението за рамково решение на Съвета относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право

(СОМ11522/2007 – С6-0246/2007 – 2001/0270(CNS))

(Процедура на консултация - повторна консултация)

Европейският парламент,

- като взе предвид предложението на Съвета (11522/2007),
 - като взе предвид предложението на Комисията към Съвета (СОМ(2001)0664)¹,
 - като взе предвид своята позиция от 4 юли 2002 г.,²,
 - като взе предвид член 34, параграф 2, буква б) от Договора за ЕС,
 - като взе предвид член 39, параграф 1 от Договора за ЕС, съгласно който Съветът се е консултирал с него (С6-0246/2007),
 - като взе предвид член 93, член 51 и член 55, параграф 3 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи и становището на комисията по правни въпроси (А6-0444/2007),
1. одобрява предложението на Съвета във вида, в който е изменено;
 2. приканва Съвета да промени съответно текста;
 3. приканва Съвета, в случай че възнамерява да се разграничи от текста, одобрен от Парламента, да информира последния за това;
 4. призовава Съвета да се консултира отново с него, в случай че възнамерява да внесе съществени изменения в своето предложение или да го замени с друг текст.
 5. възлага на своя председател да предаде позицията на Парламента съответно на Съвета и на Комисията.

Текст, предложен от Съвета

Изменения, внесени от Парламента

Изменение 1
Съображение 6

¹ ОВ С 75 Е от 26.03.2002 г., стр. 269

² ОВ С 271 Е от 12.11.2003 г., стр. 558

(б) Държавите-членки признават, че борбата срещу расизма и ксенофобията изисква различни мерки в една цялостна рамка и не може да бъде ограничена до наказателноправни въпроси. Настоящото рамково решение се ограничава до борбата срещу особено сериозните форми на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право. Като се има предвид, че културните и правни традиции на държавите-членки са — до известна степен различни — особено в тази област, пълно хармонизиране на националните законодателства понастоящем е невъзможно.

(б) Държавите-членки признават, че борбата срещу расизма и ксенофобията изисква различни мерки в една цялостна рамка и не може да бъде ограничена до наказателноправни въпроси.

Наложително е наличието на култура на толерантност в държавата и обществото. Настоящото рамково решение се ограничава до борбата срещу особено сериозните форми на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право. Като се има предвид, че културните и правни традиции на държавите-членки са - до известна степен - различни, особено в тази област, пълно хармонизиране на националните законодателства понастоящем е невъзможно.

Изменение 2

Съображение 6 а (ново)

(6а) Настоящото рамково решение въвежда минимално ниво на хармонизация и действието му е ограничено от предвидените в него дерогации, включително споменатите в член 1, параграф 2.

Изменение 3

Съображение 6 б (ново)

(6а) Законодателната политика следва да отразява факта, че в едно демократично общество наказателното право е винаги крайна мярка. Тя също следва да вземе предвид всички застрашени ценности, включително правото на свобода на изразяване и правото на всички лица на равнопоставеност и зачитане.

Обосновка

The definition of the criminal offences of racism and xenophobia requires very careful

consideration of what the limits on freedom of expression should be. In addition, the criminal law should always play a subsidiary role.

Изменение 4
Съображение 9 а (ново)

(9а) Извършването на правонарушение от расистки или ксенофобски характер от длъжностно лице следва да се разглежда като утежняващо обстоятелство.

Обосновка

It is often difficult for the victims of racism and xenophobia to affirm their rights, particularly in a workplace situation. Abuse of an employment situation must be treated as an aggravating circumstance. The fact of holding office should be emphasised.

Изменение 5
Член 1, параграф 1, буква б)

б) извършване на посочено в буква а) действие чрез публично разпространение или раздаване на документи, снимки или други материали;

б) публично разпространение или раздаване на документи, снимки или други материали, ***чието съдържание представлява действие по смисъла на букви а), в) или г);***

Изменение 6
Член 1, параграф 1, буква д)

д) По смисъла на параграф 1, държавите-членки могат да изберат да наказат само действието, което или е извършено по начин, ***който може да наруши обществения ред, или е*** заплашително, обидно или оскърбително;

д) По смисъла на параграф 1, държавите-членки могат да изберат да наказат само действието, което е извършено по заплашителен, обиден или оскърбителен начин.

Обосновка

The concept of something 'likely to disturb public order' is too vague and should be removed.

Изменение 7
Член 1, параграф 1, буква е)

е) По смисъла на *параграф 1*, понятието „религия“ следва да обхваща поне поведението, което е претекст за извършване на действия срещу група лица или член на такава група, определени по отношение на раса, цвят на кожата, произход, национална или етническа принадлежност.

е) По смисъла на *посочения параграф*, понятието „религия“ следва да обхваща поне поведението, което е претекст за извършване на действия срещу група лица или член на такава група, определени по отношение на раса, цвят на кожата, произход, национална или етническа принадлежност. ***При все това държава-членка не освобождава от наказателна отговорност изказвания или поведение, целящи да подклаждат омраза. Зачитането на свободата на вероизповеданието не накърнява действието на настоящото рамково решение.***

Изменение 8
Член 1, параграф 2

2. Всяка държава-членка може, при приемането на настоящото рамково решение от Съвета, да направи декларация, която ще определи като наказуеми отричането или грубото омаловажаване на престъпленията, посочени в параграф 1, букви в) и/или г), само ако престъпленията, посочени в тези параграфи, са установени с окончателно решение на национален съдебен орган на съответната държава-членка и/или на международен съд, ***или само с окончателно решение на международен съд.***

2. Всяка държава-членка може, при приемането на настоящото рамково решение от Съвета, да направи декларация, която ще определи като наказуеми отричането или грубото омаловажаване на престъпленията, посочени в параграф 1, букви в) и/или г), само ако престъпленията, посочени в тези параграфи, са установени с окончателно решение на национален съдебен орган на съответната държава-членка и/или на международен съд.

Изменение 9
Член 2, параграф 2

2. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че подбуждането към извършване на действията, посочени в член 1, букви ***в) и г)***, е наказуемо.

2. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че подбуждането към извършване на действията, посочени в член 1 е наказуемо.

Изменение 10
Член 5, параграф 1

1. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че юридическите лица могат да бъдат подведени под отговорност за посочени в членове 1 и 2 действия, които са извършени **в тяхна полза** от всяко лице, **действащо или индивидуално, или като член на орган на юридическото лице**, и упражняващо ръководна длъжност в него, на следните основания:

- а) пълномощие да представлява юридическото лице, или
- б) правомощие да взема решения от името на юридическото лице, или
- в) правомощие да упражнява контрол в рамките на юридическото лице.

1. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че юридическите лица могат да бъдат подведени под отговорност за посочени в членове 1 и 2 действия, които са извършени от всяко лице, упражняващо ръководна длъжност в него, на следните основания:

- а) пълномощие да представлява юридическото лице, или
- б) правомощие да взема решения от името на юридическото лице, или
- в) правомощие да упражнява контрол в рамките на юридическото лице

и което е действало в качеството си на такова.

Изменение 11
Член 5, параграф 2

2. Освен предвидените в параграф 1 случаи, всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че всяко юридическо лице може да бъде подведено под отговорност, когато липсата на надзор или контрол от страна на лице, посочено в параграф 1, е довела до извършването на действия, посочени в членове 1 и 2, **в полза на това юридическо лице** от лице на негово подчинение.

2. Освен предвидените в параграф 1 случаи, всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че всяко юридическо лице може да бъде подведено под отговорност, когато липсата на надзор или контрол от страна на лице, посочено в параграф 1, е довела до извършването на действия, посочени в членове 1 и 2, от лице на негово подчинение и **за чиито действия юридическото лице може да бъде подведено под отговорност съгласно националното законодателство.**

Изменение 12
Член 5, параграф 3

3. Съгласно параграфи 1 и 2 отговорността на юридическото лице не

3. Съгласно параграфи 1 и 2 отговорността на юридическото лице не

изключва наказателно-правни мерки срещу физически лица, които са извършители или съучастници в действие, посочено в членове 1 и 2.

изключва наказателно-правни мерки срещу физически лица, които са извършители, **подбудители** или съучастници в действие, посочено в членове 1 и 2.

Изменение 13
Член 7 а (нов)

Член 7а

Минимални изисквания

- 1. Държавите-членки могат да приемат или да запазят по-високо равнище на защита в борбата с расизма и ксенофобията от равнището, което произтича от разпоредбите на настоящото рамково решение.***
- 2. Прилагането на настоящото рамково решение не може по никакъв начин да е повод за понижаване на равнището на защита, вече установено в държавите-членки в областите, попадащи в обхвата на настоящото рамково решение.***
- 3. Нито един елемент от настоящото рамково решение не може да се тълкува като засягащ задълженията, произтичащи за държавите-членки по силата на Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация от 7 март 1966 г. Държавите-членки прилагат настоящото рамково решение в съответствие с тези задължения.***

Justification

The framework decision should include a non-regression clause, so as to ensure that its implementation does not lead to a weakening of the existing level of protection under Article 6 of Directive 2000/43/EC (paragraphs 1 and 2). It should also include a provision to the effect that its implementation will not affect any obligation arising from the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (paragraph 3).

Изменение 14
Член 7 б (нов)

Член 7 б

Нито едно от условията на настоящото рамково решение не може да се тълкува като засягащо задълженията, произтичащи за държавите-членки по силата на Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация от 7 март 1966 г. Държавите-членки прилагат настоящото рамково решение в съответствие с тези задължения.

Обосновка

Proposal for elimination - 1 and 2 - rapporteur's proposal: punishment of a given act under the criminal law should always be replaced when a less severe punishment emerges for the same act. This is a basic principle of criminal law.

Изменение 15
Член 7, параграф 2

2. Настоящото рамково решение не поражда задължение за държавите-членки да предприемат мерки, които противоречат на основни принципи, свързани със свободата на сдружаване и свободата на изразяване на мнение, по-специално със свободата на печата и свободата на изразяване в други средства за масово осведомяване, тъй като те произтичат от конституционни традиции или правила, уреждащи правата и задълженията на, както и процесуалните гаранции за, печата или другите средства за масово осведомяване, когато тези правила се отнасят до определянето или ограничаването на отговорността.

2. Настоящото рамково решение не поражда задължение за държавите-членки да предприемат мерки, които противоречат на **основните** принципи **на държавите-членки**, свързани със свободата на сдружаване и свободата на изразяване на мнение, по-специално със свободата на печата и свободата на изразяване в други средства за масово осведомяване, тъй като те произтичат от общите конституционни традиции или правила на държавите-членки, уреждащи правата и задълженията на, както и процесуалните гаранции за, печата или другите средства за масово осведомяване, когато тези правила се отнасят до определянето или ограничаването на отговорността.

Изменение 16
Член 9, параграф 1, буква в)

в) **в полза на** юридическо лице, чието **седалище се намира** на територията на тази държава-членка.

в) **седалището на** юридическото лице, **което може да бъде подведено под отговорност се намира** на територията на тази държава-членка.

Изменение 17
Член 10, параграф 3

3. Преди изтичането на три години след посочения в член 10, параграф 1 срок Съветът преразглежда настоящото рамково решение. За подготовката на този преглед Съветът приканва държавите-членки да посочат дали са срещнали проблеми при съдебното сътрудничество по посочените в член 1, параграф 1 правонарушения. Съветът може да поиска освен това от Евроюст да представи доклад дали разликите между националните законодателства са довели до проблеми в съдебното сътрудничество между държавите-членки в тази област.

3. Преди изтичането на три години след посочения в член 10, параграф 1 срок Съветът преразглежда настоящото рамково решение. За подготовката на този преглед Съветът приканва държавите-членки да посочат дали са срещнали проблеми при съдебното сътрудничество по посочените в член 1, параграф 1 правонарушения **и се допитва до Европейския парламент. При преразглеждането Съветът отчита становището на Европейската агенция за основни права и неправителствените организации, работещи в тази област.** Съветът може да поиска освен това от Евроюст да представи доклад дали разликите между националните законодателства са довели до проблеми в съдебното сътрудничество между държавите-членки в тази област.

Justification

Parliament should be consulted over the review of the framework decision, and the opinions of the NGOs and of the European Agency for Fundamental Rights should also be examined.

Изменение 18
Член 12

12. Настоящото рамково решение се прилага в Гибралтар.

12. Настоящото рамково решение се прилага **и** в Гибралтар.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Introduction

The first report of the European Agency for Fundamental Rights of August 2007 shows that racist crimes are on the rise in at least eight EU Member States. The report states that 'racist violence and crime remains a serious social ill across the EU'. This highlights once again the urgent need for action to combat, at European level, the evils of racism, intolerance and xenophobia.

All the EU Member States have, at least to some extent, legislation against racism and xenophobia, but divergences exist. These variations point up the need for harmonisation at European level, in the interests of effective action to fight racism and xenophobia in the crossborder context and in Europe in general.

Background

In 1996, the Council adopted joint action 96/443/JAI on the fight against racism and xenophobia. This instrument sets out provisions aimed at harmonising Member States' criminal law and improving mutual assistance in the fight against racism and xenophobia.

In November 2001, the Commission submitted a proposal for a framework decision on the fight against racism and xenophobia¹, with a two-pronged objective, namely: to ensure that the same racist and xenophobic acts are subject to the same penalties in all Member States; and to improve judicial cooperation in the matter. This proposal marked an advance on the joint action insofar as it no longer allows Member States to choose between criminalising such behaviour and derogating on the grounds of avoiding double jeopardy, but, instead, obliges them to take measures to punish such behaviour as a criminal offence.

Despite numerous discussions in Council, it had proved impossible to reach agreement on this text. In 2006, the Italian delegation, which had until then consistently opposed the proposal (putting forward an alternative text in March 2003), withdrew its reservations. This made it possible to relaunch the debate on the basis of a compromise formula proposed by the Luxembourg presidency in 2005. Thanks to the efforts of the German presidency, on 19 April 2007 the Council reached a political agreement².

The European Parliament adopted an initial opinion on 4 July 2002 (Ceyhun report - T5-363/2002³). This opinion, however, was based on the Commission's initial proposal of 2001. The Council text is the fruit of several years' negotiations, and hence introduces substantial changes; it follows that Parliament should be reconsulted.

Rapporteur's position

¹ COM(2001)664, OJ C 75 E, 26.3.2002, p 269.

² Document 5118/07 DROIPEN 1.

³ OJ C 271 E, 12.11.2003, p 379.

Your rapporteur welcomes the fact that the Council has finally reached agreement on a proposal for a framework decision on the fight against racism and xenophobia. The protection and promotion of the fundamental rights of European citizens, and the fight against racism and xenophobia in particular, constitute, indeed, one of the EU's major priorities. It was therefore extremely worrying that the Council had not managed to reach an agreement on such a proposal. The Union needs to send out a firm political message on behalf of fundamental rights and to adopt this text.

Nonetheless, your rapporteur regrets the failure of the Council's text to move strongly forward and rise to the political challenge posed by the fight against racism and xenophobia. Unfortunately, only a few elements remain of the Commission's 2001 proposal, which Parliament's aim was to strengthen in its first report. Your rapporteur is aware of both the need and the difficulty of finding a compromise, but regrets that such a compromise has been reached to the detriment of the legal quality of the proposal for a framework decision. In particular, she is concerned at what is a substantial restriction of its scope. It is also regrettable that the list of offences does not, by contrast with the Commission's proposal, include insults or being a leader of a racist group.

Further, the additional limit placed on the scope of Article 1(1) - i.e. the removal of certain elements of racism based on religious belief - is, in your rapporteur's view, excessive, and requires modification so as to ensure that this form of racism is subject to prosecution as the others are. The same applies to the added requirement that the behaviour criminalised in Article 1(1)(c) and (d) should be 'likely to incite to violence or hatred'. Trivialisation of the crime of genocide is a form of racism, and Member States should be able to punish it even where incitement to hatred or violence is not involved.

Nonetheless, your rapporteur feels that this framework decision marks a significant first move towards stepping up the fight against racism and xenophobia at European level and achieving a minimum of harmonisation on the matter. It remains vital to adopt it. Your rapporteur, despite this, insists that the Union will need to go further when the framework decision is reviewed after three years. She also proposes adding a paragraph (new Article 7a) providing for a non-regression clause to ensure that the framework directive does not reduce existing levels of protection under Article 6 of the 'race directive' (Directive 2000/43/EC) and a guarantee that it will not permit lower levels of protection than that ensured by the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

Your rapporteur recalls that, in order to ensure the effectiveness of the fight against racism, the framework decision needs to be part of an overall system of European instruments for combating all forms of discrimination. The most recent report of the Agency for Fundamental Rights has shown that racial discrimination persists, in particular, in the areas of employment, education and housing. It follows that this framework decision on racism will need to be complemented by the adoption of a general directive on the fight against all the forms of discrimination referred to in Article 13 of the Treaty.

Finally, your rapporteur regrets the circumstance that the scope of this framework decision on the fight against racism and xenophobia has been limited by the fact of its being subject to unanimity in Council and the mere consultation of Parliament. She stresses the need to move towards qualified majority voting and codecision for all third-pillar matters.

МНЕНИЕ НА МАЛЦИНСТВОТО

съгласно член 48, параграф 3 от Правилника за дейността
внесено от Koenraad Dillen

За държавите-членки е напълно възможно да осигуряват защита срещу расистки действия посредством законодателството си, така че действие от страна на ЕС нарушава принципа на субсидиарност.

Настоящата рамкова директива представлява нападение срещу свободата на изразяване. Докато борбата с расизма е допустима на основата на специфично прилагане на насилие или подбуждателство към това, то не е допустимо понятието "расизъм" да бъде смесвано с легитимно публично изказване, като например възражение срещу масовата имиграция или ислямизацията, или изказване в защита на националната идентичност.

Това объркване съществува, както се вижда от изказването на Европейския център за мониторинг на расизма, в което се твърдеше, че "ислямофобията" е нова форма на дискриминация и че срещу датските карикатури трябва да се вземат мерки, като се приеме закон срещу богохулството.

Настоящата рамкова директива забранява "подбуждане към ненавист" във връзка с "религия", което означава, че ще е възможно всяко публично изказване, критикуващо исляма и ислямизацията да бъде тълкувано като "подбуждане към ненавист" към мюсюлмани. Настоящата рамкова директива прави всяка дискусия по въпросите на имиграцията и исляма невъзможна и ще доведе до произволни жалби и преследвания на водещите тези разисквания политически личности.

ПРОЦЕДУРА

Заглавие	Борба срещу някои форми и прояви на расизъм и ксенофобия чрез наказателното право
Позовавания	11522/2007 - C6-0246/2007 - COM(2001)0664 - C5-0689/2001 - 2001/0270(CNS)
Дата на консултация с ЕП	21.12.2001
Водеща комисия Дата на обявяване в заседание	LIBE 3.9.2007
Подпомагаща(и) комисия(и) Дата на обявяване в заседание	JURI 3.9.2007
Неизказано становище Дата на решението	JURI 3.10.2007
Докладчик(ци) Дата на назначаване	Martine Roure 21.2.2005
Разглеждане в комисия	2.10.2007 12.11.2007
Дата на приемане	12.11.2007
Резултат от окончателното гласуване	+: 34 -: 4 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Carlos Coelho, Esther De Lange, Panayiotis Demetriou, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Bárbara Dührkop Dührkop, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Lilli Gruber, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Barbara Kudrycka, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Martine Roure, Luciana Sbarbati, Inger Segelström, Károly Ferenc Szabó, Søren Bo Søndergaard, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Tatjana Ždanoka
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Adamos Adamou, Simon Busuttil, Marco Cappato, Koenraad Dillen, Maria da Assunção Esteves, Ignasi Guardans Cambó, Luis Herrero-Tejedor, Sophia in 't Veld, Carlos José Iturgaiz Angulo, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Eva-Britt Svensson
Заместник(ци) (чл. 178, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Carmen Fraga Estévez, Fernando Fernández Martín