NL

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.11.2001
COM(2001) 664 definitief

2001/0270 (CNS)

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. INLEIDING

De Europese samenlevingen zijn multicultureel en multi-etnisch en deze verscheidenheid is positief en verrijkend. Helaas is racistisch en xenofoob gedrag nog niet uitgebannen. Uit gebeurtenissen in verschillende delen van Europa blijkt dat racistisch en xenofoob gedrag nog altijd bestaat.

Racisme en vreemdelingenhaat vormen een rechtstreekse schending van de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat, beginselen waarop de Europese Unie is gegrondvest en die de lidstaten gemeen hebben (zie artikel 6 van het VEU). De Unie is verplicht de grondrechten, zoals deze worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals deze voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, te eerbiedigen als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

De meest recente versterking van de grondrechten in de EU vond plaats tijdens de Europese Raad van Nice van 7 december 2000 toen het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[1] werd afgekondigd.

Dit voorstel voor een kaderbesluit beoogt de maatregelen op het gebied van het strafrecht ter onderlinge afstemming van de wetten en regels van de lidstaten inzake racistische en xenofobe delicten te versterken en de samenwerking tussen de lidstaten met het oog op de bestrijding van deze delicten te vergemakkelijken en te stimuleren.

2. ENKELE CIJFERS

Volgens het jaarverslag van 1999 van het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat (EUMC)[2] blijkt uit de diverse rapporten over racisme in 1999 in de nationale media, van de officiële instanties of van NGO's, dat geen enkel land van de Europese Unie van dit verschijnsel gevrijwaard is. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat er geen uniforme criteria bestaan voor het verzamelen van gegevens over racistische incidenten. De Europese Unie is begonnen met de aanpak van dit probleem. Raxen, het informatienetwerk van het EUMC, heeft de opdracht gekregen deze gemeenschappelijke criteria te definiëren en voorstellen op dit gebied te doen.

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), het expertisecentrum van de Raad van Europa voor de racismebestrijding, heeft een reeks landenrapporten gepubliceerd als onderdeel van een tweede ronde van toezicht op wetgeving, beleid en methoden ter bestrijding van racisme. In de rapporten aangaande Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk wordt opgemerkt dat er weliswaar positieve ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, maar dat er nog steeds reden tot zorg is.

De meest gangbare rassenincidenten zijn niet de gewelddaden waaraan de massamedia aandacht besteden. Uit de officiële statistieken van Duitsland blijkt dat van alle 10.037 geregistreerde strafbare feiten uit racistische/xenofobe motieven, 66% onder propagandadelicten valt. Van april tot september 1999 waren er in het Verenigd Koninkrijk 10.982 incidenten waarbij racisme als verzwarende omstandigheid gold. De helft daarvan had betrekking op het lastig vallen van personen. In Zweden waren er in 1999 2.363 geregistreerde

[1] PB C 364 van 18.12.2000, blz. 1

[2] http://www.eumc.eu.int/publications/ar99/AR99-EN.pdf

misdrijven die vergezeld gingen van racistische/xenofobe uitingen. Het meest kwamen onwettige bedreigingen, aanvallen en pesterijen voor.

Ernstige racistische geweldsdelicten zijn bij een breed publiek bekend, omdat zij, net als andere ernstige misdrijven, door de massamedia voor het voetlicht worden geplaatst. In 1999 werd in de nationale massamedia van Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk melding gemaakt van moord en poging tot moord op raciale, etnische, godsdienstige of culturele gronden. In datzelfde jaar nam het aantal geregistreerde rassenmisdrijven door neonazigroepen in Duitsland en Zweden toe. In Duitsland daalde het aantal strafbare feiten, maar steeg de hoeveelheid gewelddadige aanvallen. Ook in Spanje en Portugal is melding gemaakt van rassengeweld door neonazi's en zogenaamde skinheads. In deze landen kan een groot deel van dit geweld aan deze groepen worden toegeschreven. Geconcludeerd kan worden dat racistische handelingen, in het bijzonder gewelddadige aanvallen (moord, mishandeling, bedreiging) of het toebrengen van schade aan eigendommen (branden, aanslagen met explosieven) zeer vaak worden gepleegd door groepen jonge neonazi's of skinheads.

Een dergelijk verschijnsel is gemakkelijk te verklaren omdat racisme vaak een uiting is van het gevoel bij een groep te horen, versterkt door een negatieve en minachtende houding jegens andere groepen. Juist de onderlinge aansporing en steun binnen de groep moedigt wedijver aan en brengt een kettingreactie teweeg. De standpunten van de daders worden vaak gedeeld door de gemeenschappen waartoe ze behoren, wat in hun ogen hun handelingen legitimeert. Deze tendens is uitermate zorgwekkend en moet met kracht worden bestreden. Voor de ontwikkeling van een doeltreffende strategie ter voorkoming van een verdere groei van dit verschijnsel is het van essentieel belang dat er tegen dergelijke misdrijven wordt opgetreden, ook als ze niet in georganiseerd verband worden gepleegd.

Als het gaat om de slachtoffers laten de verslagen van 1999 zien dat er in alle lidstaten etnische/raciale minderheden, immigranten en vluchtelingen zijn die het doelwit kunnen vormen van rassenmisdrijven en discriminatie. De misdrijven die worden gepleegd door neonazistische organisaties zijn allereerst gericht tegen immigranten, personen van buitenlandse afkomst en de Joodse gemeenschap. Er worden ook in toenemende mate aanvallen uitgevoerd op homoseksuelen en leden van de politieke oppositie, journalisten en politieagenten. Uit de verslagen bleek ook dat slechts een minderheid van de slachtoffers de misdrijven bij de autoriteiten melden. Vaak denken ze dat hun aangifte niet serieus zal worden genomen of zijn ze bang voor represailles van de daders.

3. INTERNATIONALE EN EU-ACTIVITEITEN

Op internationaal niveau zijn een aantal instrumenten goedgekeurd om de mensenrechten te beschermen en in het bijzonder om het probleem van discriminatie en racisme aan te pakken. Tot deze instrumenten behoort het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie van 7 maart 1996, dat de basis van de racismebestrijding op mondiaal niveau vormt. Dit verdrag beoogt uitdrukkelijk bescherming te bieden tegen rassendiscriminatie. Artikel 4, onder a), van dit verdrag bepaalt dat de staten die partij zijn bij het verdrag, "strafbaar bij de wet (…) verklaren het verspreiden, op welke wijze ook, van denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, aanzetting tot rassendiscriminatie, zomede alle daden van geweld of aanzetting daartoe, die zijn gericht tegen een ras of een groep personen van een andere huidskleur of etnische afstamming, alsook het verlenen van steun aan tegen bepaalde rassen gerichte activiteiten, waaronder begrepen de financiering daarvan". Artikel 4, onder b), bepaalt dat de staten die partij zijn bij het verdrag, "organisaties, alsook georganiseerde en alle andere propaganda-activiteiten die

rassendiscriminatie in de hand werken en daartoe aanzetten, onwettig verklaren en (…) verbieden, en deelneming aan zodanige organisaties of activiteiten als strafbaar bij de wet aanmerken". Het verdrag is door alle EU-lidstaten geratificeerd. Sommige lidstaten hebben aangegeven een voorbehoud te maken bij artikel 4, omdat zij de in dit artikel opgelegde verplichtingen wensen af te wegen tegen het recht van vrije meningsuiting en van vereniging.

In de conclusies en het actieplan van de buitengewone Europese Raad die op 21 september 2001 werd gehouden om de internationale situatie na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten te analyseren, roept de Europese Unie de internationale gemeenschap op om de dialoog en de onderhandelingen gericht op het tot stand brengen, thuis en elders, van een wereld waar vrede, recht en verdraagzaamheid heersen, voort te zetten. In dit verband onderstreept de Europese Unie de noodzaak om elk afglijden naar nationalisme, racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden.

Sinds 1977[3] hebben de Europese instellingen bij talrijke gelegenheden uiting gegeven aan hun vastberadenheid om de mensenrechten en fundamentele vrijheden te verdedigen en hebben zij alle vormen van onverdraagzaamheid, racisme en vreemdelingenhaat veroordeeld.

Als eerste belangrijke stap in de racismebestrijding op EU-niveau namen de Raad en de vertegenwoordigers van de lidstaten een resolutie aan waarin 1997 werd uitgeroepen tot het Europees jaar tegen racisme[4]. Naar aanleiding hiervan werd in Wenen het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat opgericht.

Bij de uitbreiding van de EU wordt het van groot belang geacht dat er vooruitgang wordt geboekt in beleid dat erop gericht is racisme in de kandidaat-lidstaten te bestrijden en minderheden te beschermen. De Europese Raad van Kopenhagen in 1993 stelde de volgende politieke criteria op waaraan kandidaat-leden van de Europese Unie moeten voldoen: "stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen". Elk jaar bekijkt de Commissie welke vorderingen iedere kandidaat-lidstaat heeft gemaakt als het gaat om de criteria van Kopenhagen, inclusief de snelheid waarmee Gemeenschapswetgeving wordt aangenomen. Voor Midden-Europese kandidaat-landen geldt dat in de voortgangsverslagen de situatie van de Roma-bevolking het belangrijkste vraagstuk vormt.

Het Verdrag van Amsterdam bracht een nieuw artikel 13 in het EG-Verdrag, dat de Gemeenschap voor het eerst de bevoegdheid gaf wetgeving ter bestrijding van discriminatie op te stellen.[5]

In het Actieplan van Wenen over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd[6], worden racisme en vreemdelingenhaat genoemd als een van de specifieke soorten misdrijven waarvan moet worden nagegaan hoe deze het best in EU-verband kunnen worden bestreden. In de conclusies[7] van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 wordt in het kader van de eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen gezegd dat, voortbouwend op de mededeling van de Commissie: "Een actieplan tegen racisme", de

---

3 Gemeenschappelijke verklaring van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de eerbiediging van de fundamentele rechten en het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, van 5.4.1977 (PB C 103 van 27.4.1977, blz. 1).

4 PB C 237 van 15.8.1996, blz. 1.

5 Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000, PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.
Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27.11.2000, PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16.

6 PB C 19 van 23.11.1999, blz. 1 (punt 51 a).

7 http://ue.eu.int/nl/Info/eurocouncil/index.htm

strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat moet worden opgevoerd. De bijgewerkte versie van het scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van "vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" van 30 november 2000[8] vermeldt dat de Commissie gaat beoordelen of op dit gebied nieuwe initiatieven nodig zijn en dat zij de mogelijke reikwijdte ervan gaat vaststellen.

Voorts verzocht het Europees Parlement in zijn resolutie van 21 september 2000[9] om goedkeuring van een kaderbesluit ter vervanging van het gemeenschappelijk optreden.

Adequate strafrechtelijke maatregelen vormen eveneens een belangrijk hulpmiddel bij de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Behalve een straffend effect hebben dergelijke maatregelen ook een sterk afschrikkende werking.

Op EU-niveau nam de Raad op 15 juli 1996 een gemeenschappelijk optreden ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat[10] aan op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Dit gemeenschappelijk optreden had voornamelijk als doel een effectieve juridische samenwerking bij de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat te bewerkstelligen. In het gemeenschappelijk optreden wordt beklemtoond dat de daders van zulke delicten niet mogen profiteren van het feit dat zij in de lidstaten verschillend worden behandeld door zich van het ene land naar het andere te verplaatsen om zo aan vervolging te ontkomen. De lidstaten werd gevraagd ervoor te zorgen dat bepaalde racistische en xenofobe gedragingen die in het gemeenschappelijk optreden worden opgesomd, strafbaar worden gesteld of dat, indien dat niet mogelijk is, in afwachting van de eventuele aanneming van de nodige bepalingen, kan worden afgeweken van het beginsel van de dubbele strafbaarheid voor dergelijke gedragingen. Andere bepalingen in het gemeenschappelijk optreden hebben betrekking op de inbeslagneming en confiscatie van racistisch en xenofoob materiaal en de uitwisseling van informatie.

In 1998 werd een eerste verslag over de uitvoering van het gemeenschappelijk optreden van 1996 opgesteld. In de conclusies van dit verslag werd aangegeven dat de lidstaten de bepalingen van het gemeenschappelijk optreden voor een zeer groot deel hadden uitgevoerd. Het bleek echter dat er aanvullende stappen zouden kunnen worden ondernomen. Dit wordt bevestigd door de informatie die de lidstaten na het eerste beoordelingsverslag hebben verstrekt. Daaruit valt af te leiden dat de strafwetgeving van de lidstaten op het punt van de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat verder kan worden verbeterd. Zo waren zelfs na de goedkeuring van het gemeenschappelijk optreden sommige problemen met betrekking tot de uitlevering en wederzijdse rechtshulp nog niet opgelost. In de landenrapporten van de ECRI wordt ook aandacht geschonken aan de rol die racistische motieven spelen bij de bepaling van de strafmaat voor gewone delicten als moord, mishandeling of schade aan eigendommen. Sommige lidstaten kennen reeds bepalingen op dit terrein. Dergelijke bepalingen maken duidelijk dat de EU bereid is dit soort misdrijven te bestrijden. Een allesomvattende en duidelijke wetgeving op dit gebied in alle lidstaten is van belang. Hierdoor zou bij de bewijsgaring meer prioriteit worden gegeven aan het vaststellen van raciale en xenofobe aspecten, hetgeen in diverse verslagen naar voren is gebracht als een van de zaken die een doeltreffende vervolging bemoeilijkt.

Een ander punt waarop verdere vooruitgang kan worden geboekt, is de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat op internet. Volgens de mededeling van de Commissie inzake cybercriminaliteit[11] is het zorgwekkend dat op internet boodschappen met een racistische of

---

8 COM(2000) 782 def. van 30.11.2000.

9 PB C 146 van 17.5.2001, blz. 110.

10 PB L 185 van 24.7.1996, blz. 5.

11 Mededeling "De informatiemaatschappij veiliger maken door de informatie-infrastructuur beter te

xenofobe inhoud worden verspreid. Internet is een medium voor communicatie, ontspanning en handel, maar voor racistische personen of groepen ook een relatief goedkoop en uiterst effectief hulpmiddel om een publiek van duizenden, zo niet miljoenen, met hun boodschap van haat te bereiken. Op internet kunnen de daders vaak straffeloos te werk gaan. Tegelijkertijd vormt internet een praktisch middel om nieuwe activisten te werven. In een VS-rapport van 1997[12] wordt melding gemaakt van ongeveer 600 websites die aanzetten tot rassenhaat. In januari 1999 was dit aantal gestegen tot 1.426 internetsites waarvan bekend was dat ze racisme, antisemitisme, muziek met haatteksten of neonazistische ideeën propageerden. Op 15 juli 1999 was het aantal sites verder toegenomen tot ruim 2.100. Onderzoekers menen evenwel dat dit cijfer in werkelijkheid veel hoger ligt. Racistische sites hebben heel vaak hun thuisbasis in landen buiten de EU, met name de VS. Dit bemoeilijkt rechtsvervolging, omdat in de VS de verspreiding van racistisch materiaal op internet niet strafbaar is vanwege de vrijheid van meningsuiting. Een Europese Unie die vastbesloten is om ook op dit gebied gemeenschappelijke strafrechtelijke bepalingen in te voeren, zou ertoe bijdragen dat voor internetgebruikers een veilige en misdaadvrije omgeving wordt gecreëerd. Dit vraagstuk is besproken in het kader van het ontwerpverdrag van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit. Uiteindelijk werd het echter niet in het eigenlijke verdrag opgenomen, maar in de vorm van een protocol bijgevoegd. Een gezamenlijke aanpak van deze kwestie door de EU zou haar positie in de onderhandelingen over een dergelijk instrument versterken.

De aanpak van de Commissie houdt in dat uitingen van racisme en vreemdelingenhaat op internet in alle lidstaten strafbaar worden gesteld. Dit is gebaseerd op het beginsel "wat off line onwettig is, is ook on line onwettig". Bovendien worden in het voorstel enkele minimumcriteria vastgesteld als het gaat om de rechtsmacht met betrekking tot dit soort delicten.

Alle lidstaten hebben wetgeving aangenomen waarin racistisch gedrag of het aanzetten tot rassenhaat wordt verboden. De werkingssfeer, inhoud en handhaving ervan verschillen echter nog steeds aanzienlijk. De Commissie is derhalve van oordeel dat het tijd is op dit punt verdere vooruitgang te boeken. Daders van racistische en xenofobe delicten moeten worden berecht en de rechtbanken moeten passende en evenredige straffen kunnen opleggen. Met name moet er streng worden gestraft wanneer racistische aanvallen worden gepleegd door groepen neonazi's of andere extremisten. Tegelijkertijd zal dit degenen die van plan zijn dergelijke delicten te begaan, afschrikken.

Voorts moeten de rechtbanken de wetten toepassen, wat met betrekking tot deze delicten niet altijd gebeurt. Er vinden maar weinig veroordelingen plaats. Dit komt onder meer doordat in sommige gevallen racistische motieven moeilijk kunnen worden bewezen, doordat slachtoffers aarzelen of zelfs bang zijn om naar de politie of de rechter te stappen, en soms doordat er een gebrek aan alertheid is bij de handhavingsautoriteiten en de rechterlijke macht. Het instellen van een onderzoek of vervolging loskoppelen van beschuldiging door de verdachte zou helpen deze situatie te verbeteren, evenals een meer systematisch gebruik van contactpunten en duidelijkere regels op het gebied van de rechtsmacht.

4. EEN VOORSTEL VOOR EEN KADERBESLUIT

Tegen deze achtergrond dient de Commissie een voorstel voor een kaderbesluit in, dat beoogt de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende racistische en xenofobe delicten op elkaar af te stemmen.

Het doel van dit kaderbesluit is tweeledig: ten eerste, ervoor zorgen dat in alle lidstaten

beveiligen en computercriminaliteit te bestrijden" (COM(2000) 890 def.

[12] Bron: Simon Wiesenthal Center, http://www.wiesenthal.com

racisme en vreemdelingenhaat strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen, die aanleiding kunnen geven tot uitlevering of overlevering, en ten tweede, de justitiële samenwerking verbeteren en bevorderen door mogelijke obstakels weg te nemen.

Het voorgestelde instrument zorgt ervoor dat dezelfde racistische en xenofobe gedragingen in alle lidstaten strafbaar worden, waardoor een gemeenschappelijke strafrechtelijke aanpak van dit verschijnsel tot stand komt. Het staat de lidstaten uiteraard vrij om verder te gaan. Het kaderbesluit leidt tot een minimale onderlinge afstemming, die nodig is om ervoor te zorgen dat de werkingssfeer van de nationale wetgeving ruim genoeg is en dat er een doeltreffende justitiële samenwerking kan worden ontwikkeld.

De lijst van delicten die in het gemeenschappelijk optreden van 1996 worden genoemd, wordt uitgebreid met andere gedragingen die in alle lidstaten als strafbare feiten moeten worden aangemerkt. Wat ook nieuw is ten opzichte van het gemeenschappelijk optreden, is dat de lidstaten nu verplicht zijn om deze gedragingen te bestraffen, terwijl men voorheen de keuze had tussen strafbaarstelling van deze gedragingen of afwijking van het beginsel van de dubbele strafbaarheid. Op 7 juni 2001 vergaderden deskundigen over bepaalde onderdelen van het voorstel van de Commissie. De deskundigen steunden het uitgangspunt om racistische en xenofobe gedragingen verplicht strafbaar te stellen.

Gemeenschappelijke definities en sancties maken ook de justitiële samenwerking en de wederzijdse rechtshulp in strafzaken eenvoudiger. Daarnaast omvat het voorstel maatregelen die zorgen voor een grotere verenigbaarheid van de in de lidstaten toepasselijke regels, zoals bepalingen inzake de rechtsmacht, uitlevering en de uitwisseling van informatie, die in voorkomend geval ook bevorderlijk zijn voor de onderlinge coördinatie.

Evenmin als het gemeenschappelijk optreden van 1996 kan het voorgestelde kaderbesluit zodanig worden uitgelegd dat verplichtingen voor de lidstaten op grond van andere instrumenten zouden komen te vervallen. Met name moet de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en vereniging (zie de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden), worden gewaarborgd. Tussen de uitoefening van deze vrijheden en het voorkomen van wanorde of misdrijven en de bescherming van de reputatie of rechten van anderen moet een juiste balans worden gevonden.

5. RECHTSGRONDSLAG

Artikel 29 van het VEU betreft de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politiële en justitiële samenwerking in strafzaken en het voorkomen en bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat als een middel om de doelstelling van de Unie te verwezenlijken, namelijk de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen. Die doelstelling moet, waar nodig, worden bereikt door onderlinge aanpassing van de regels inzake strafzaken in de lidstaten overeenkomstig de bepalingen van artikel 31, onder e).

Een andere manier om de eerder genoemde doelstelling te verwezenlijken, is via nauwere samenwerking tussen justitiële en andere bevoegde instanties. In artikel 31, onder a), b), c) en d), worden verscheidene aspecten genoemd die deel moeten uitmaken van het gezamenlijke optreden met betrekking tot justitiële samenwerking in strafzaken. Het voorstel komt aan deze eis tegemoet. Zo is met name een gemeenschappelijke definitie van de bestanddelen van de delicten een manier om het beginsel van de dubbele strafbaarheid in het kader van de wederzijdse rechtshulp en uitlevering af te schaffen en om de justitiële samenwerking te

verbeteren. Het waarborgen van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, zoals wordt vereist in artikel 31, onder c), kan worden bewerkstelligd door de verplichting de rechtsmacht te vestigen in gevallen waarin lidstaten hun onderdanen niet uitleveren. De bepaling waarin wordt gezegd dat politieke delicten niet langer beschouwd mogen worden als reden om verzoeken tot wederzijdse rechtshulp of uitlevering te weigeren, helpt uitlevering te vergemakkelijken in de zin van artikel 31, onder b). . Ten slotte wordt door de oprichting van contactpunten voor de uitwisseling van informatie de samenwerking tussen de bevoegde instanties vergemakkelijkt en bespoedigd en wordt de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften gewaarborgd zoals vereist in artikel 31, onder a) en c).

Artikel 34, lid 2, onder b), van het VEU noemt kaderbesluiten een instrument om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op elkaar af te stemmen. Wat betreft het te bereiken resultaat moeten kaderbesluiten voor de lidstaten verbindend zijn, maar de nationale autoriteiten mogen zelf vorm en middelen bepalen.

6. TOELICHTING PER ARTIKEL

Artikel 1 (onderwerp)

Artikel 1 behelst het doel van dit kaderbesluit, namelijk de onderlinge afstemming van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten en nauwere samenwerking tussen justitiële en andere autoriteiten van de lidstaten bij delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat.

Dit zou bijdragen aan het verwezenlijken van het in artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie verwoorde doel van de Unie om de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen.

Artikel 2 (werkingssfeer)

In artikel 2 wordt aangegeven op welke situaties en personen dit kaderbesluit van toepassing is: op delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat en die geheel of gedeeltelijk zijn gepleegd in een lidstaat (territorialiteitsbeginsel), door een onderdaan van een lidstaat wanneer de handeling is gericht tegen individuele personen of groepen uit die lidstaat (actief en passief personaliteitsbeginsel), of ten voordele van een rechtspersoon die in een lidstaat is gevestigd.

Artikel 3 (Definities)

Artikel 3 bevat de definities van de termen die in het kaderbesluit worden gebruikt.

onder a) wordt "*racisme en vreemdelingenhaat*" omschreven als de overtuiging dat ras, kleur, afstamming, godsdienst of overtuiging, nationale of etnische afkomst een doorslaggevende rol spelen in de afkeer van individuen of groepen.

Onder b) wordt "*racistische of xenofobe groep*" gedefinieerd als een sinds enige tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden om de in artikel 4, onder a) tot e) genoemde delicten te plegen.

Onder c) wordt "*rechtspersoon*" omschreven. De definitie van rechtspersoon wordt gebruikt in andere instrumenten die door de Europese Unie tot stand zijn gebracht, zoals het Tweede Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 4 (Delicten betreffende racisme en vreemdelingenhaat)

Als uitgangspunt is de lijst van gedragingen in het gemeenschappelijk optreden van 1996 genomen en deze opsomming is uitgebreid met publiekelijk uit racistische of xenofobe motieven geuite beledigingen of dreigementen tegen individuen of groepen. Daarnaast is de verplichting opgenomen om, naast het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat, elke andere vorm van racistisch gedrag die de betrokken individuen of groepen aanzienlijke schade kan berokkenen, ook strafbaar te stellen.

Artikel 4 verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat deze vormen van racistische en xenofobe gedragingen als strafbare feiten worden aangemerkt. De keuze die het gemeenschappelijk optreden bood om deze gedragingen strafbaar te stellen of van het beginsel van de dubbele strafbaarheid af te wijken, bestaat niet meer.

De wijzigingen in de formulering van artikel 4, onder d), ten opzichte van het gemeenschappelijk optreden, zijn grotendeels gebaseerd op de Duitse wetgeving, waarin niet alleen het ontkennen, maar ook het bagatelliseren van de genoemde delicten, wanneer dat de openbare orde kan verstoren, strafbaar is gesteld.

Het artikel betreft alle vormen van gedrag, ook wanneer gebruik wordt gemaakt van een informatiesysteem. Er moet op worden toegezien dat de strafbepalingen in de lidstaten ook van toepassing zijn op boodschappen met een racistische en xenofobe inhoud op internet. De gehanteerde aanpak is gebaseerd op het beginsel "wat off line onwettig is, is ook on line onwettig".

Artikel 5 (Instigatie, hulp, aanstoking en poging)

Artikel 5 verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat instigatie, hulp, aanstoking en poging tot het plegen van racistische en xenofobe delicten strafbaar zijn.

Artikel 6 (straffen en sancties)

Artikel 6 heeft betrekking op straffen en sancties. Lid 1 bepaalt dat de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten strafbaar moeten worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Lid 2 bepaalt dat voor de artikel 4, onder b) tot e) bedoelde delicten, in ernstige gevallen vrijheidsstraffen moeten kunnen worden opgelegd die tot uitlevering of overlevering kunnen leiden. Hiermee wordt voldaan aan de eis dat het feit in de beide betrokken staten strafbaar moet zijn gesteld met een maximale gevangenisstraf van ten minste zes maanden, willen verzoeken tot huiszoeking en inbeslagneming, zoals bedoeld in artikel 51, onder a), van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, ontvankelijk zijn.

Voor het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat uit racistische en xenofobe motieven en voor elke andere vorm van racistisch of xenofoob gedrag dat de getroffen individuen of groepen aanzienlijke schade kan berokkenen, worden vrijheidsstraffen voorgesteld met een maximumstraf van ten minste twee jaar. Hetzelfde geldt voor de in artikel 4, onder f) genoemde gedraging, d.w.z. het leiden, steunen van of deelnemen aan de activiteiten van racistische of xenofobe groepen met als doel bij te dragen aan de criminele activiteiten van de organisatie.

Dit betekent dat deze delicten binnen de werkingssfeer vallen van artikel 1, onder b), van het kaderbesluit van de Raad inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing,

bevriezing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmidden en van opbrengsten van misdrijven[13], d.w.z. dat het witwassen van de opbrengsten van een dergelijk delict strafbaar wordt.

Ook wordt het mogelijk bijkomende of alternatieve straffen op te leggen in de vorm van dienstverlening ten behoeve van de gemeenschap of het volgen van een opleiding, het ontnemen van bepaalde burgerlijke of politieke rechten of de bekendmaking van het gehele vonnis of een deel daarvan, als het gaat om de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten. Of deze maatregelen worden aangenomen, wordt aan de gerechtelijke instanties overgelaten. Tevens zouden boetes en betalingen ten behoeve van liefdadigheidsdoelen kunnen worden opgelegd.

Lid 6 voorziet in maatregelen betreffende de inbeslagneming en confiscatie van materialen en instrumenten die gebruikt worden om de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten te plegen, alsmede van de opbrengsten van zulke delicten.

Artikel 7 (Verzwarende omstandigheid voor racistische delicten)

Dit artikel ziet de situatie van de dader als een verzwarende omstandigheid, d.w.z. indien de dader de delicten pleegt tijdens de uitoefening van een publieke of particuliere beroepsactiviteit, kan het vonnis worden verzwaard.

Artikel 8 (Racistische en xenofobe motieven)

De strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat wordt versterkt door bij het opleggen van de straf voor een "gewoon" delict rekening te houden met racistische of xenofobe motieven als een verzwarende factor. Dit kan degenen die van plan zijn door racisme en vreemdelingenhaat ingegeven delicten te plegen, afschrikken. Derhalve beschouwt artikel 8 de racistische intenties van de dader als een verzwarende omstandigheid, die bij de bepaling van de ernst van gewone delicten als moord, mishandeling e.d. in aanmerking kan worden genomen.

De in de artikelen 7 en 8 genoemde mogelijkheden zijn reeds in de wetgeving van sommige lidstaten opgenomen.

Artikel 9 (Aansprakelijkheid van rechtspersonen)

Evenals in andere rechtsinstrumenten op EU-niveau ter bestrijding van de verschillende soorten criminaliteit, moeten regels worden opgesteld voor situaties waarin rechtspersonen bij racistische en xenofobe delicten zijn betrokken. Artikel 9 bevat derhalve bepalingen op grond waarvan rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten die te hunnen voordele worden gepleegd door personen die, individueel of als lid van een orgaan van een rechtspersoon, in de rechtspersoon een leidende positie bekleden. De term aansprakelijkheid dient zowel strafrechtelijke als wettelijke aansprakelijkheid te omvatten.

Voor zover het strafbare feiten betreft die worden gepleegd met behulp van een informatiesysteem, is artikel 9 niet van invloed op Richtlijn 2000/31/EG betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ("Richtlijn inzake elektronische handel"), waarin de aansprakelijkheid van dienstverleners die als tussenpersoon optreden wordt geregeld.

Daarnaast wordt, overeenkomstig de standaardpraktijk, in lid 2 bepaald dat een rechtspersoon ook aansprakelijk kan worden gesteld wanneer, als gevolg van gebrekkig toezicht of

[13] PB L 182 van 5.7.2001, blz. 1.

gebrekkige controle door een persoon die bevoegd is controle uit te oefenen, de delicten ten voordele van de rechtspersoon konden worden gepleegd. Lid 3 bepaalt dat rechtsvervolging van een rechtspersoon gelijktijdige vervolging van een natuurlijk persoon niet uitsluit.

Artikel 10 (Straffen tegen rechtspersonen)

Krachtens artikel 10 moeten straffen worden vastgesteld tegen rechtspersonen die aansprakelijk zijn voor de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten. Deze straffen moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn en ten minste al dan niet strafrechtelijke geldboetes omvatten. Andere mogelijke straffen tegen rechtspersonen worden eveneens aangegeven.

Artikel 11 (instellen van vervolging)

De Europese Unie besteedt in haar aanpak van criminaliteit speciale aandacht aan de bescherming en bijstand voor de slachtoffers. Op 15 maart 2001 werd door de Raad een kaderbesluit aangenomen inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Daarnaast heeft de Commissie een Groenboek gepresenteerd over schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven[14].

De slachtoffers van racistische en xenofobe delicten zijn heel vaak bijzonder kwetsbaar. Velen van hen stellen niet graag rechtsvervolging in. Vaak denken ze dat hun aangifte niet serieus zal worden genomen of zijn ze bang voor represailles van de daders. Daarom is het belangrijk erop toe te zien dat het onderzoeken en vervolgen van racistische en xenofobe delicten niet afhangt van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer, in elk geval niet wanneer er sprake is van ernstige racistische delicten zoals het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat uit racistische en xenofobe motieven, of enige andere racistische of xenofobe gedraging die de betrokken individuen of groepen aanzienlijke schade kan berokkenen; publiekelijke verspreiding van racistisch materiaal of het leiden, steunen van of deelnemen aan de activiteiten van een racistische of xenofobe groep, met als doel bij te dragen aan de criminele activiteiten van de organisatie.

Artikel 12 (Rechtsmacht)

Artikel 12 bevat procedurele bepalingen met betrekking tot de rechtsmacht.

Lid 1 behelst een reeks criteria wat betreft de rechtsbevoegdheid om zaken te vervolgen en te onderzoeken die te maken hebben met de in dit kaderbesluit bedoelde delicten. Een lidstaat dient zijn rechtsmacht te vestigen in drie situaties:

(a) wanneer het delict geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, ongeacht de status of de nationaliteit van de betrokken persoon (territorialiteitsbeginsel), of

(b) wanneer de dader een onderdaan is van die lidstaat en de handeling is gericht tegen individuen of groepen uit die staat (actief en passief personaliteitsbeginsel). Punt b) laat de interpretatie van punt a) met betrekking tot een handeling die gedeeltelijk op het grondgebied is gepleegd, onverlet; of

(c) wanneer het delict gepleegd is ten voordele van een rechtspersoon die op het grondgebied van die lidstaat is gevestigd.

Lid 2 gaat in op de rechtsmacht met betrekking tot delicten die door middel van een informatiesysteem worden gepleegd. Er worden enkele minimumcriteria vastgesteld om te

[14] COM (2001)536 def.

voorkomen dat plegers van racistische delicten gebruik maken van de verschillende bevoegdheidscriteria die in de lidstaten gelden, om aan strafvervolging te ontkomen. Derhalve is het de bedoeling dat, wanneer een lidstaat zijn rechtsmacht vestigt met betrekking tot de delicten die zijn gebaseerd op het in lid 1, onder a) genoemde territorialiteitsbeginsel, hij erop toeziet dat zijn rechtsmacht gevallen omvat waarin:

(a) de dader het delict pleegt terwijl hij zich fysiek op het grondgebied van die lidstaat bevindt, ongeacht of bij het delict racistisch materiaal wordt gebruikt dat via een informatiesysteem op het eigen grondgebied wordt aangeboden. Een voorbeeld hiervan is iemand die in een lidstaat racistisch materiaal plaatst op een website die zijn thuisbasis in een derde land heeft.

(b) bij het delict racistisch materiaal wordt gebruikt dat via een informatiesysteem op zijn grondgebied wordt aangeboden, ongeacht of de dader het delict pleegt terwijl hij zich fysiek op dat grondgebied bevindt. Een voorbeeld hiervan is iemand die racistisch of xenofoob materiaal plaatst op een website van een lidstaat, vanaf het grondgebied van een derde land.

Omdat niet alle lidstaten in hun rechtstraditie extraterritoriale rechtsbevoegdheid voor alle soorten strafbare feiten kennen, biedt lid 3 hun de mogelijkheid om de in lid 1, onder b) en c) vermelde regels inzake de rechtsmacht niet toe te passen.

Lid 4 bepaalt dat de lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op de hoogte moeten stellen wanneer zij besluiten lid 3 toe te passen.

Artikel 13 (Uitlevering en vervolging)

Dit artikel is niet langer van toepassing als het voorstel van de Commissie voor een Europees arrestatiebevel, dat binnen de EU in de plaats komt van uitlevering, eenmaal is goedgekeurd. In het voorstel voor een Europees arrestatiebevel wordt nationaliteit niet als weigeringsgrond erkend.

In artikel 13 wordt rekening gehouden met het feit dat sommige lidstaten hun eigen onderdanen niet uitleveren. Het doel van dit artikel is erop toe te zien dat personen die verdacht worden van racistische en xenofobe delicten, niet aan vervolging ontkomen, omdat uitlevering wordt geweigerd vanwege het feit dat zij onderdanen van die lidstaat zijn.

Een lidstaat die zijn eigen onderdanen niet uitlevert, moet de nodige maatregelen nemen om zijn rechtsmacht te vestigen en zo nodig de delicten in kwestie te vervolgen, wanneer die door zijn eigen onderdanen op het grondgebied van een andere lidstaat worden gepleegd.

Artikel 14 (Politieke delicten)

In het gemeenschappelijk optreden van 1996 werd de lidstaten gevraagd te aanvaarden dat de in dat optreden genoemde gedragingen niet kunnen worden beschouwd als politieke delicten waarvoor wederzijdse rechtshulp mag worden geweigerd. In het eerste verslag over de uitvoering van het gemeenschappelijk optreden wordt gezegd dat in de rechtsstelsels van de lidstaten deze gedragingen met het oog op de internationale samenwerking niet als politieke delicten worden beschouwd. Het is echter een goede zaak deze bepaling in het kaderbesluit op te nemen omdat de werkingssfeer daarvan is uitgebreid. Bovendien wordt bepaald dat de in het gemeenschappelijk optreden genoemde gedragingen niet kunnen worden beschouwd als politieke delicten waarvoor uitlevering mag worden geweigerd.

Artikel 15 (Uitwisseling van informatie)

Dit artikel heeft als doel de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken. In het gemeenschappelijk optreden van 1996 wordt gezegd dat iedere lidstaat passende maatregelen moet nemen om contactpunten op te richten om gegevens te verzamelen en uit te wisselen die nuttig zijn voor het onderzoek en de vervolging van delicten die onder het gemeenschappelijk optreden vallen. In het eerste verslag over de uitvoering van het gemeenschappelijk optreden wordt gezegd dat er wat betreft de contactpunten aanvullende stappen kunnen worden ondernomen. Lid 1 bepaalt derhalve dat de lidstaten erop moeten toezien dat er operationele contactpunten worden gecreëerd teneinde de uitwisseling van informatie over de in het kaderbesluit bedoelde delicten te vergemakkelijken. Hiertoe kunnen de lidstaten gebruik maken van bestaande samenwerkingsmechanismen.

Lid 2 bepaalt dat de lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie moeten meedelen welke contactpunten zij hebben aangewezen.

In het gemeenschappelijk optreden van 1996 wordt gezegd dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om aan een andere lidstaat informatie te verstrekken teneinde die lidstaat in staat te stellen vervolging in te stellen wanneer blijkt dat racistisch of xenofoob materiaal in een lidstaat wordt opgeslagen met het oog op de publieke verspreiding ervan in een andere lidstaat. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van de in lid 1 genoemde operationele contactpunten. Dit doet geen afbreuk aan artikel 21 van het Europees verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, dat betrekking heeft op informatieoverdracht in verband met rechtsvervolging.

Artikel 16 (Uitvoering)

Artikel 16 betreft de uitvoering van dit kaderbesluit en het vervolg daarop.

Lid 1 bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om uiterlijk op 30 juni 2004 aan dit kaderbesluit te voldoen.

Lid 2 bepaalt dat de lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie uiterlijk op die datum de tekst meedelen van de voorschriften waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit in nationaal recht omzetten.

Op basis daarvan stelt de Commissie een verslag op over de mate waarin de lidstaten de nodige maatregelen hebben getroffen om aan dit kaderbesluit te voldoen, zo nodig vergezeld van wetgevingsvoorstellen. Tenslotte zal de Raad beoordelen in hoeverre de lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit zijn nagekomen.

Artikel 17 (Intrekking van gemeenschappelijk optreden 96/443/JBZ)

Bij artikel 17 wordt Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ van 15 juli 1996 ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat ingetrokken.

Artikel 18 (Inwerkingtreding)

Artikel 18 bepaalt dat dit kaderbesluit in werking treedt op de derde dag na zijn bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

2001/0270 (CNS)

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name op de artikelen 29, 31 en 34, lid 2, onder b),

Gezien het voorstel van de Commissie[15],

Gezien het advies van het Europees Parlement[16],

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Racisme en vreemdelingenhaat vormen een rechtstreekse schending van de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat, beginselen waarop de Unie is gegrondvest en die de lidstaten gemeen hebben.

(2) In het Actieplan van de Raad en de Commissie van 3 december 1998 over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd[17], in de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999[18], in de resolutie van het Europees Parlement van 20 september 2000[19] en in de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement[20] over de halfjaarlijkse bijwerking van het scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van "vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" in de Europese Unie (2e halfjaar 2000), wordt aangedrongen op maatregelen op dit gebied.

(3) Gemeenschappelijk optreden 96/443/JBZ van 15 juli 1996, door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat[21] moet worden gevolgd door wetgeving die inspeelt op de noodzaak om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten nader op elkaar af te stemmen en om de belemmeringen voor een doeltreffende justitiële samenwerking, die voornamelijk voortvloeien uit de uiteenlopende wettelijke benaderingen in de lidstaten, weg te nemen.

---

15 PB C , , blz. .
16 PB C , , blz. .
17 PB C 19 van 23.1.1999, blz.1.
18 http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm
19 PB C 164 van 17.5.2001, blz.110.
20 COM (2000)782 def.
21 PB L 185 van 24.7.1996, blz.5.

(4) Uit de beoordeling van het gemeenschappelijk optreden van 1996 en de werkzaamheden die verricht zijn binnen andere internationale fora, zoals de Raad van Europa, blijkt dat zich nog steeds een aantal problemen voordoet bij de justitiële samenwerking, en dat de strafwetgeving van de lidstaten dus verder moet worden verbeterd om te zorgen voor veelomvattende en duidelijke wetgeving waarmee racisme en vreemdelingenhaat doeltreffend kunnen worden bestreden.

(5) Dit verschijnsel racisme en vreemdelingenhaat moet door middel van een gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering op EU-niveau worden aangepakt, zodat gedragingen in alle lidstaten strafbaar zijn en dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen en sancties kunnen worden opgelegd aan natuurlijke personen en rechtspersonen die dergelijke strafbare feiten hebben gepleegd of daarvoor aansprakelijk zijn.

(6) Bij het opleggen van straffen voor gewone strafbare feiten moeten racistische of xenofobe motieven worden meegewogen als verzwarende omstandigheid. Dit zou een directe respons aan het adres van de plegers van dit soort delicten betekenen en tevens een afschrikkende werking hebben.

(7) Het feit dat een delict dat verband houdt met racisme en vreemdelingenhaat wordt gepleegd tijdens de uitoefening van een beroepsactiviteit, moet worden beschouwd als een verzwarende omstandigheid, omdat het een vorm van misbruik inhoudt en bijzonder laakbaar is.

(8) Er moet op worden toegezien dat het onderzoeken en vervolgen van delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat niet afhangt van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer, dat vaak bijzonder kwetsbaar is en ongaarne een gerechtelijke procedure instelt.

(9) De justitiële samenwerking in strafzaken moet worden bevorderd, teneinde door middel van duidelijke regels op het gebied van rechtsmacht en uitlevering doeltreffend op te treden tegen racistische en xenofobe delicten.

(10) Er moeten operationele contactpunten worden gecreëerd voor de uitwisseling van informatie of er moet gebruik worden gemaakt van bestaande samenwerkingsmechanismen.

(11) Alle lidstaten hebben het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van de Raad van Europa van 28 januari 1981 geratificeerd. De persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de tenuitvoerlegging van dit kaderbesluit, worden beschermd overeenkomstig de beginselen van dat verdrag.

(12) Omdat de doelstellingen om racisme en vreemdelingenhaat in alle lidstaten te bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen en om de justitiële samenwerking te verbeteren en te bevorderen door mogelijke belemmeringen weg te nemen, niet in voldoende mate door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt omdat de regels gemeenschappelijk en met elkaar verenigbaar moeten zijn, en deze doelstellingen dus beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie maatregelen nemen, overeenkomstig het in artikel 2 van het VEU en artikel 5 van het EG-Verdrag omschreven subsidiariteitsbeginsel.

Overeenkomstig het eveneens in artikel 5 van het EG-Verdrag beschreven evenredigheidsbeginsel gaat dit kaderbesluit niet verder dan wat nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.

(13) Dit kaderbesluit laat de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap onverlet.

(14) Gemeenschappelijk optreden 96/443/JBZ moet worden ingetrokken omdat het met de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming[22], en van dit kaderbesluit, is verouderd.

(15) In dit kaderbesluit worden de grondrechten in acht genomen en de beginselen nageleefd die in het bijzonder zijn vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, met name in de artikelen 10 en 11, en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name in de hoofdstukken II en VI,

BESLUIT:

Artikel 1 - Onderwerp

Dit kaderbesluit bevat bepalingen inzake de onderlinge afstemming van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten en inzake nauwere samenwerking tussen gerechtelijke en andere autoriteiten van de lidstaten op het gebied van delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat.

Artikel 2 - Werkingssfeer

Dit kaderbesluit is van toepassing op delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat en die worden gepleegd:

(a) op het grondgebied van de lidstaten, of

(b) door onderdanen van een lidstaat wanneer de handeling is gericht tegen personen of groepen uit die staat, of

(c) ten voordele van een rechtspersoon die in een lidstaat is gevestigd.

Artikel 3- Definitions

In de zin van dit kaderbesluit gelden de volgende definities:

(a) "*racisme en vreemdelingenhaat*": de overtuiging dat ras, kleur, afstamming, godsdienst of overtuiging, nationale of etnische afkomst een doorslaggevende rol spelen in de afkeer van individuen of groepen;

(b) "*racistische of xenofobe groep*": een sinds enige tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden om de in artikel 4, onder a) tot e) genoemde delicten te plegen;

[22] PB L 180 van 19.7.2000, blz.22.

(c) "*rechtspersoon*": ieder lichaam dat deze hoedanigheid krachtens het toepasselijke recht bezit, met uitzondering van staten of andere overheidslichamen in de uitoefening van hun openbaar gezag en van publiekrechtelijke internationale organisaties.

Artikel 4 - Delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat

De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende opzettelijke gedragingen, ongeacht met welke middelen deze worden begaan, als strafbaar feit worden aangemerkt:

(a) het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat uit racistische of xenofobe motieven, of enige andere racistische of xenofobe gedraging die de betrokken personen of groepen aanzienlijke schade kan berokkenen;

(b) publiekelijk geuite beledigingen of dreigementen uit racistische of xenofobe motieven;

(c) het uit racistische of xenofobe motieven publiekelijk vergoelijken van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven zoals gedefinieerd in de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof;

(d) het publiekelijk ontkennen of bagatelliseren van de in artikel 6 van het Statuut van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945 omschreven delicten, op een wijze die de openbare orde kan verstoren;

(e) het publiekelijk verspreiden van racistische of xenofobe uitingen door middel van tekst, beeld of anderszins;

(f) het leiden, steunen van of deelnemen aan de activiteiten van een racistische of xenofobe groep, met als doel bij te dragen aan de criminele activiteiten van de organisatie.

Artikel 5 - Instigatie, hulp, aanstoking en poging

De lidstaten zorgen ervoor dat instigatie, hulp, aanstoking en poging tot het plegen van een in artikel 4 genoemd delict strafbaar zijn.

Artikel 6 – Straffen en sancties

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.

2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 4, onder b) tot e) genoemde delicten in ieder geval in ernstige gevallen kunnen worden bestraft met vrijheidsstraffen die tot uitlevering of overlevering kunnen leiden.

3. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat op de in artikel 4, onder a) en f), genoemde delicten vrijheidsstraffen staan met een maximale straf van ten minste 2 jaar.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat voor de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten bijkomende of alternatieve straffen, zoals dienstverlening ten behoeve van de gemeenschap, het volgen van een opleiding, het ontnemen van bepaalde burgerlijke of

politieke rechten of de bekendmaking van het gehele vonnis of een deel daarvan, kunnen worden opgelegd.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat bij de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten boetes kunnen worden opgelegd of dat betalingen aan liefdadigheiddoelen kunnen worden aanvaard.

6. De lidstaten zorgen ervoor dat inbeslagneming en confiscatie plaatsvindt van materialen en instrumenten die gebruikt worden om de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten te plegen, alsmede van de opbrengsten van zulke delicten.

Artikel 7 - Verzwarende omstandigheid voor racistische delicten

De lidstaten zorgen ervoor dat, wanneer de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten worden gepleegd tijdens de uitoefening van een beroepsactiviteit en het slachtoffer afhankelijk is van deze activiteit, het vonnis kan worden verzwaard.

Artikel 8 - Racistische en xenofobe motieven

De lidstaten zorgen ervoor dat racistische en xenofobe motieven bij de bepaling van de strafmaat voor andere dan de in artikel 4 en 5 genoemde delicten als verzwarende omstandigheden kunnen worden beschouwd.

Artikel 9 - Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. De lidstaten zorgen ervoor dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in de artikelen 4 en 5 genoemde gedragingen die te hunnen voordele worden gepleegd door personen die, individueel of als lid van een orgaan van de rechtspersoon, in de rechtspersoon een leidende positie bekleden, op grond van:

   (a) de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen, of

   (b) de bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of

   (c) de bevoegdheid om binnen de rechtspersoon toezicht uit te oefenen;

2. Naast de in lid 1 bedoelde gevallen zorgen de lidstaten ervoor dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer, als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon, de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten ten voordele van de rechtspersoon konden worden gepleegd door een persoon die onder diens gezag staat.

3. De aansprakelijkheid van een rechtspersoon krachtens de leden 1 en 2 sluit strafvervolging van natuurlijke personen die zich schuldig maken aan de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten of gedragingen niet uit.

Artikel 10 - Straffen voor rechtspersonen

1. De lidstaten zorgen ervoor dat een rechtspersoon die volgens artikel 9, lid 1, aansprakelijk is, straffen kunnen worden opgelegd die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Deze straffen omvatten al dan niet strafrechtelijke geldboetes en

kunnen andere maatregelen omvatten zoals:

(a) uitsluiting van uitkeringen of steun van de overheid;

(b) tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten;

(c) plaatsing onder toezicht van de rechter;

(d) rechterlijk bevel tot ontbinding;

(e) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die voor het plegen van het delict zijn gebruikt.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat tegen een rechtspersoon die volgens artikel 9, lid 2, aansprakelijk is, straffen kunnen worden vastgesteld of maatregelen worden getroffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Artikel 11 - Het instellen van vervolging

Elke lidstaat zorgt ervoor dat het instellen van een onderzoek of vervolging in verband met de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten niet afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer van het delict, in ieder geval niet wanneer de in artikel 4, onder a), e) en f) genoemde delicten op zijn grondgebied zijn gepleegd.

Artikel 12 - Rechtsmacht

1. Iedere lidstaat vestigt zijn rechtsmacht ten aanzien van de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten indien deze:

(a) geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied zijn gepleegd; of

(b) door een van zijn onderdanen zijn gepleegd en de handeling is gericht tegen personen of groepen uit die staat; of

(c) gepleegd zijn ten voordele van een rechtspersoon die zijn hoofdkantoor op het grondgebied van die lidstaat heeft.

2. Bij het vestigen van de rechtsmacht overeenkomstig lid 1, onder a), zorgt elke lidstaat ervoor dat zijn rechtsmacht zich uitstrekt tot gevallen waarin het delict via een informatiesysteem is gepleegd en:

(a) de dader het delict pleegt terwijl hij zich fysiek op het grondgebied van de lidstaat bevindt, ongeacht of bij het delict racistisch materiaal wordt gebruikt dat via een informatiesysteem op dat grondgebied wordt aangeboden;

(b) bij het delict racistisch materiaal wordt gebruikt dat via een informatiesysteem op zijn grondgebied wordt aangeboden, ongeacht of de dader het delict pleegt terwijl hij zich fysiek op dat grondgebied bevindt.

3. Elke lidstaat kan besluiten de in lid 1, onder b) en c) beschreven regels inzake de rechtsmacht niet of slechts in specifieke gevallen of omstandigheden toe te passen.

4. De lidstaten stellen het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op de hoogte wanneer zij besluiten lid 3 toe te passen, zo nodig onder vermelding van de specifieke gevallen of omstandigheden waarin het besluit van toepassing is.

Artikel 13 - Uitlevering en vervolging

1. Lidstaten die krachtens het nationale recht geen eigen onderdanen uitleveren, vestigen hun rechtsmacht met betrekking tot de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten wanneer die door hun eigen onderdanen worden gepleegd op het grondgebied van een andere lidstaat.

2. Wanneer van een van zijn onderdanen wordt beweerd dat hij in een andere lidstaat een van de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten heeft gepleegd, legt een lidstaat zo nodig de zaak met het oog op vervolging aan de bevoegde instanties in eigen land voor, indien hij de betrokken persoon louter op basis van diens nationaliteit niet aan de andere lidstaat uitlevert.

   Teneinde vervolging mogelijk te maken, worden door de lidstaat waar het delict is gepleegd alle relevante dossiers, informatie en bewijsstukken betreffende het delict overhandigd aan de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaat, overeenkomstig de procedures van artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957. De verzoekende lidstaat wordt ingelicht over het feit dat vervolging wordt ingesteld en in kennis gesteld van de uitkomst van de vervolging.

3. In de zin van dit artikel wordt een "onderdaan" van een lidstaat gedefinieerd overeenkomstig een eventuele verklaring die de lidstaat krachtens artikel 6, lid 1, onder b) en c), van het Europees Verdrag betreffende uitlevering heeft afgelegd.

Artikel 14 - Politieke delicten

De lidstaten zien erop toe dat de in de artikelen 4 en 5 genoemde delicten niet worden beschouwd als politieke delicten waarvoor wederzijdse rechtshulp of uitlevering kan worden geweigerd.

Artikel 15 - Uitwisseling van informatie

1. De lidstaten wijzen operationele contactpunten aan of kunnen gebruik maken van bestaande operationele structuren om informatie uit te wisselen en om anderszins contacten tussen de lidstaten te bewerkstelligen met het oog op de toepassing van dit kaderbesluit.

2. Iedere lidstaat deelt het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie mede welke hun in lid 1 bedoelde contactpunten of operationele structuren zijn. Het Secretariaat-generaal geeft deze gegevens door aan de andere lidstaten.

3. Indien een lidstaat beschikt over informatie betreffende materiaal dat racistische of xenofobe uitingen bevat en dat op zijn grondgebied wordt opgeslagen met het oog op de verspreiding ervan in een andere lidstaat, verstrekt hij deze informatie aan die andere lidstaat teneinde deze in staat te stellen overeenkomstig het nationale recht vervolging of confiscatieprocedures in te stellen. Hiertoe kan gebruik worden

gemaakt van de in lid 1 genoemde operationele contactpunten.

Artikel 16 - Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten treffen de noodzakelijke maatregelen om uiterlijk op 30 juni 2004 aan dit kaderbesluit te voldoen.

2. Zij stellen het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie in kennis van de tekst van de bepalingen die zij goedkeuren, alsmede van eventuele andere maatregelen die zij nemen om aan dit kaderbesluit te voldoen.

3. Op basis daarvan dient de Commissie uiterlijk op 30 juni 2005 bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de werking van dit kaderbesluit, zo nodig vergezeld van wetgevingsvoorstellen.

4. De Raad beoordeelt in hoeverre de lidstaten aan dit kaderbesluit voldoen.

Artikel 17 - Intrekking van gemeenschappelijk optreden 96/443/JBZ

Gemeenschappelijk optreden 96/443/JBZ wordt hierbij ingetrokken.

Artikel 18 - Inwerkingtreding

Dit kaderbesluit treedt in werking op de derde dag na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad
De Voorzitter