PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2001/0270(CNS)

19.9.2007

*

PROYECTO DE INFORME

sobre la propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal
(11522/2007 – C6-0246/2007 – 2001/0270(CNS))

Nueva consulta

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Martine Roure

Explicación de los signos utilizados

*	Procedimiento de consulta *mayoría de los votos emitidos*
**I	Procedimiento de cooperación (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
**II	Procedimiento de cooperación (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la posición común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la posición común*
***	Dictamen conforme *mayoría de los miembros que integran el Parlamento salvo en los casos contemplados en los art. 105, 107, 161 y 300 del Tratado CE y en el art. 7 del Tratado UE*
***I	Procedimiento de codecisión (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
***II	Procedimiento de codecisión (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la posición común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la posición común*
***III	Procedimiento de codecisión (tercera lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar el texto conjunto*

(El procedimiento indicado se basa en el fundamento jurídico propuesto por la Comisión.)

Enmiendas a un texto legislativo

En las enmiendas del Parlamento las modificaciones se indican ***en negrita y cursiva***. La utilización de la *cursiva fina* constituye una indicación para los servicios técnicos referente a elementos del texto legislativo para los que se propone una corrección con miras a la elaboración del texto final (por ejemplo, elementos claramente erróneos u omitidos en alguna versión lingüística). Estas propuestas de corrección están supeditadas al acuerdo de los servicios técnicos interesados.

ÍNDICE

Página

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 11

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal
(COM11522/2007 – C6-0246/2007 – 2001/0270(CNS))

(Procedimiento de consulta – nueva consulta)

El Parlamento Europeo,

– Vista la propuesta del Consejo (11522/2007),

– Vista la propuesta de la Comisión al Consejo (COM(2001)0664)[1],

– Vista su posición de 4 de julio de 2002[2],

– Vista la letra b) del apartado 2 del artículo 34 del Tratado UE,

– Visto el apartado 1 del artículo 39 del Tratado UE, conforme al cual ha sido consultado por el Consejo (C6-0246/2007),

– Vistos el artículo 93, el artículo 51 y el apartado 3 del artículo 55 de su Reglamento,

– Vistos el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y la opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos (A6-0000/2007),

1. Aprueba la propuesta del Consejo en su versión modificada;

2. Pide al Consejo que modifique en consecuencia el texto;

3. Pide al Consejo que le informe, si se propone apartarse del texto aprobado por el Parlamento;

4. Pide al Consejo que le consulte de nuevo, si se propone modificar sustancialmente la propuesta o sustituirla por otro texto;

5. Encarga a su Presidente que transmita la posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión.

[1] DO C 75 E de 26.3.2002, p. 269.
[2] DO C 271 E de 12.11.2003, p. 558.

Texto del Consejo	Enmiendas del Parlamento

Enmienda 1
Considerando 9 bis (nuevo)

	(9 bis) La infracción de carácter racista o xenófobo cometida en el ejercicio de una actividad profesional será considerada como circunstancia agravante puesto que constituye un abuso y es particularmente reprensible.

Justificación

Procede volver a introducir este considerando, que figuraba en la propuesta original de la Comisión. En efecto, con frecuencia a las víctimas de racismo o xenofobia les resulta muy difícil hacer valer sus derechos. El medio más utilizado para hacerlo es a menudo recurrir al carácter agravante en el ámbito del empleo.

Enmienda 2
Artículo 1, apartado 1, letra c)

c) la apología pública, la negación o la trivialización flagrante de los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra tal como se definen en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, dirigida contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico cuando las conductas puedan incitar a la violencia o al odio contra tal grupo o un miembro del mismo;	c) la apología pública, la negación o la trivialización flagrante de los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra tal como se definen en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, dirigida contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico ***o*** cuando las conductas puedan incitar a la violencia o al odio contra tal grupo o un miembro del mismo;

Justificación

También se debe poder perseguir los actos intencionados definidos en la presente letra cuando no inciten al odio o a la violencia porque la negación o la trivialización flagrante de los crímenes de genocidio constituyen una forma de racismo.

Enmienda 3
Artículo 1, apartado 1, letra d)

d) la apología pública, la negación o la trivialización flagrante de los crímenes definidos en el artículo 6 del Estatuto del Tribunal Militar Internacional adjunto al Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945, dirigida contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo definido en relación con la raza, el color, la religión la ascendencia o el origen nacional o étnico cuando las conductas puedan incitar a la violencia o al odio contra tal grupo o un mimbro del mismo.	d) la apología pública, la negación o la trivialización flagrante de los crímenes definidos en el artículo 6 del Estatuto del Tribunal Militar Internacional adjunto al Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945, dirigida contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo definido en relación con la raza, el color, la religión la ascendencia o el origen nacional o étnico ***o*** cuando las conductas puedan incitar a la violencia o al odio contra tal grupo o un mimbro del mismo.

Justificación

Véase la justificación anterior.

Enmienda 4
Artículo 1, apartado 1, letra e)

e) A los efectos de lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros podrán optar por castigar únicamente las conductas que ***o bien*** se lleven a cabo de forma ***que puedan dar lugar a perturbaciones del orden público o que sean amenazadoras, abusivas o insultantes***.	e) A los efectos de lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros podrán optar por castigar únicamente las conductas que se lleven a cabo de forma ***amenazadora, abusiva o insultante***.

Justificación

La noción de «perturbaciones del orden público» es demasiado vaga y procede suprimirla.

Enmienda 5
Artículo 1, apartado 1, letra f)

f) A los efectos de lo dispuesto en el apartado 1, la referencia a la religión tiene por objeto abarcar, al menos, las conductas que sean un pretexto para dirigir actos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo definido en relación con la raza, el color, la ascendencia o el origen	f) A los efectos de lo dispuesto en el apartado 1, la referencia a la religión tiene por objeto abarcar, al menos, las conductas que sean un pretexto para dirigir actos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo definido en relación con la raza, el color, la ascendencia o el origen

nacional o étnico.	nacional o étnico. ***No obstante, los Estados miembros no podrán eximir de responsabilidad penal ninguna afirmación o comportamiento de una persona que tenga por objeto fomentar el odio racial.***

Justificación

En esta letra se establece una restricción importante de las medidas adoptadas para luchar contra el racismo basado en las creencias religiosas. Procede cerciorarse, como mínimo, de que las afirmaciones o comportamientos que tengan por objeto fomentar el odio racial son punibles desde el punto penal.

Enmienda 6
Artículo 1, apartado 2

2. Los Estados miembros podrán hacer, en el momento de la adopción de la presente Decisión marco por el Consejo, una declaración en virtud de la cual la negación o la trivialización flagrante de los crímenes a los que hace referencia el apartado 1.c) y d) sean punibles ***sólo*** si ***los crímenes a los que hacen referencia dichas letras*** han sido establecidos por resolución firme de un tribunal nacional de dicho Estado miembro ***o un tribunal internacional,*** o mediante resolución firme exclusiva de un tribunal internacional.	2. Los Estados miembros podrán hacer, en el momento de la adopción de la presente Decisión marco por el Consejo, una declaración en virtud de la cual la negación o la trivialización flagrante de los crímenes a los que hace referencia el apartado 1.c) y d) ***no*** sean punibles si ***así se los califica en una legislación nacional o así*** han sido establecidos por resolución firme de un tribunal nacional de dicho Estado miembro o mediante resolución firme exclusiva de un tribunal internacional. ***El Estado miembro informará a la Comisión.***

Justificación

Procede alinear el articulado operativo con el considerando 10, en el que se estipula que un Estado miembro puede adoptar medidas de Derecho interno, tales como una legislación nacional, para luchar contra los actos intencionados contemplados en el apartado 1, letras c) y d).

Enmienda 7
Artículo 7 bis (nuevo)

	Artículo 7 bis
	Requisitos mínimos
	1. Los Estados miembros podrán adoptar

o mantener un nivel de protección más elevado en la lucha contra el racismo y la xenofobia que el derivado de las disposiciones de la presente Decisión marco.

2. La aplicación de la presente Decisión marco no constituirá en ningún caso motivo para rebajar el nivel de protección ya acordado por los Estados miembros en los ámbitos regulados por la misma.

3. Ningún elemento de la presente Decisión marco podrá ser interpretado en el sentido de que afecta a una obligación que puede incumbir a los Estados miembros en virtud de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 7 de marzo de 1966. Los Estados miembros aplicarán la presente Decisión marco de conformidad con estas obligaciones.

Justificación

La Decisión marco debe comportar una cláusula de no regresión para velar por que su aplicación no conlleve una reducción de la protección existente prevista en el artículo 6 de la Directiva 2000/43/CE (apartados 1 y 2). Asimismo, debe incluir una disposición que establezca que su aplicación no irá en perjuicio de ninguna de las obligaciones impuestas con vistas a la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (apartado 3).

Enmienda 8
Artículo 10, apartado 3

3. Antes de que expiren los tres años posteriores al plazo que se menciona en el artículo 10.1, el Consejo revisará la presente Decisión marco. Para preparar dicha revisión, el Consejo preguntará a los Estados miembros si han experimentado dificultades en la cooperación judicial con respecto a los delitos contemplados en el artículo 1.1. Además, el Consejo solicitará a Eurojust que le presente un informe en el que se indique si las diferencias entre las distintas legislaciones nacionales han dado	3. Antes de que expiren los tres años posteriores al plazo que se menciona en el artículo 10.1, el Consejo revisará la presente Decisión marco. Para preparar dicha revisión, el Consejo preguntará a los Estados miembros si han experimentado dificultades en la cooperación judicial con respecto a los delitos contemplados en el artículo 1.1***, y consultará al Parlamento Europeo***. ***Durante la revisión, el Consejo tendrá en cuenta el dictamen de la Agencia Europea de Derechos***

lugar a problemas relativos a la cooperación judicial entre los Estados miembros en este ámbito.	***Fundamentales y las organizaciones no gubernamentales activas en ese ámbito.*** Además, el Consejo solicitará a Eurojust que le presente un informe en el que se indique si las diferencias entre las distintas legislaciones nacionales han dado lugar a problemas relativos a la cooperación judicial entre los Estados miembros en este ámbito.

Justificación

Procede consultar al Parlamento Europeo durante la revisión de la Decisión marco y examinar los dictámenes de las ONG y de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El primer informe de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales de agosto de 2007 indica que los delitos de carácter racista van en aumento en al menos ocho países europeos. En palabras del informe, «la violencia y los delitos de carácter racista siguen siendo una enfermedad social grave en Europa». Se demuestra así, una vez más, la urgencia de una lucha activa a escala europea contra las lacras del racismo, la intolerancia y la xenofobia.

Todos los Estados miembros de la UE disponen en alguna medida de una legislación destinada a combatir el racismo y la xenofobia, pero hay divergencias. Esta diversidad hace necesaria una armonización europea para poder librar una lucha eficaz en estos ámbitos, tanto de carácter transfronterizo como en Europa en general.

Reseña histórica

En 1996, el Consejo adoptó la Acción común 96/443/JAI relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia. Este instrumento contiene disposiciones dirigidas a armonizar el Derecho penal de los Estados miembros y a mejorar la asistencia mutua en ese ámbito.

En noviembre de 2001, la Comisión presentó una propuesta de Decisión marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia[1]. Perseguía dos objetivos: someter los mismos actos racistas y xenófobos a las mismas sanciones penales en todos los Estados miembros y mejorar la cooperación judicial en este ámbito. Además, la novedad con respecto a la Acción común residía en que, en vez de elegir entre la tipificación penal de dichos comportamientos y la excepción al principio de doble tipificación, se imponía a los Estados miembros la obligación de tomar medidas para sancionar esos comportamientos como infracciones penales.

A pesar de los muchos debates en el Consejo, nunca se alcanzó un acuerdo sobre este texto. En 2006, la delegación italiana, que siempre había manifestado su oposición a la propuesta y había presentado un texto alternativo en marzo de 2003, levantó sus reservas, lo que permitió relanzar el debate sobre la base de un compromiso alcanzado por la Presidencia luxemburguesa en 2005. Gracias a la Presidencia alemana, el Consejo llegó a un acuerdo político el 19 de abril de 2007[2].

El Parlamento Europeo adoptó un primer dictamen el 4 de julio de 2002 (informe Ceyhun - T5-363/2002[3]). Ahora bien, este dictamen se basaba en la propuesta inicial de la Comisión, que databa de 2001, mientras que el texto remitido por el Consejo era fruto de varios años de negociación y, por consiguiente, había cambiado de forma sustancial. Por tanto, era conveniente consultar de nuevo al Parlamento Europeo.

---

[1] COM(2001)664, DO C 75 E de 26.3.2002, p 269.
[2] Documento 5118/07 DROIPEN 1.
[3] DO C 271 E de 12.11.2003, p 379.

Posición de la ponente

La ponente manifiesta su satisfacción por que el Consejo haya alcanzado al fin un acuerdo sobre una propuesta de Decisión marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia. En efecto, la protección y la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, y en particular la lucha en este ámbito, son una prioridad importante para la Unión Europea. Era muy preocupante que el Consejo no consiguiera alcanzar un acuerdo sobre la propuesta. Con la adopción de este texto, la Unión Europea debe transmitir un fuerte mensaje político a favor de los derechos fundamentales.

No obstante, la ponente lamenta que el texto redactado por el Consejo carezca de ambición y no esté a la altura del reto político que impone la lucha contra el racismo y la xenofobia. Por desgracia, pocos elementos quedan de la propuesta de la Comisión de 2001, que el Parlamento Europeo quiso reforzar con su primer informe. La ponente, si bien es consciente de la necesidad y la dificultad de encontrar un compromiso, lamenta que éste se haya alcanzado en detrimento de la calidad jurídica de la propuesta de Decisión marco. Le preocupa en particular que el ámbito de aplicación se haya restringido considerablemente. Así, es de lamentar que los insultos o la dirección de un grupo racista no constituyan infracciones, como proponía la Comisión.

Por otra parte, la limitación adicional del ámbito de aplicación derivada de la inclusión de la letra f) en el artículo 1, apartado 1, que excluye una parte del racismo basada en las creencias religiosas, es excesiva en opinión de la ponente y debe modificarse para garantizar que esta forma de racismo sea perseguida del mismo modo que las demás. Lo mismo sucede con la adición de que los comportamientos tipificados en el apartado 1, letras c) y d), «puedan incitar a la violencia o al odio». La trivialización del crimen de genocidio es una forma de racismo y los Estados miembros deben estar en condiciones de sancionarla aunque no presente un riesgo de incitación al odio o la violencia.

La ponente considera, no obstante, que esta Decisión marco constituye un primer e importante paso para mejorar la lucha contra el racismo y la xenofobia a escala europea y conseguir una armonización mínima en este ámbito. Su adopción sigue siendo esencial. No obstante, insiste en que la Unión Europea deberá ir más lejos cuando proceda a revisar la Decisión marco al cabo de tres años. Por otra parte, propone que se añada un artículo nuevo (artículo 7 *bis*), que prevé tanto una cláusula de no regresión, para que la Decisión marco no debilite la protección existente en virtud del artículo 6 de la Directiva «raza» 2000/43/CE, como la garantía de que la Decisión marco no permitirá un nivel de protección inferior al garantizado por el Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

La ponente recuerda que, para garantizar la eficacia de la lucha contra el racismo, la Decisión marco debe inscribirse en un marco global de instrumentos europeos de lucha contra todas las formas de discriminación. En efecto, el último informe de la Agencia de Derechos Fundamentales demuestra que la discriminación racial persiste, en particular, en los ámbitos del empleo, la educación y la vivienda. Por ello, esta Decisión marco sobre el racismo debería completarse con la adopción de una directiva general sobre la lucha contra todas las discriminaciones recogidas en el artículo 13 del Tratado.

La ponente lamenta, por último, que el alcance de la Decisión marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia se haya visto limitado por la norma de la unanimidad en el Consejo y la mera consulta al Parlamento Europeo en este ámbito. Resalta la urgencia de hacer posible el paso a la votación por mayoría cualificada y a la codecisión para todo el tercer pilar.