EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2001/0270(CNS)

19.9.2007

*****

ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht
(11522/2007 – C6-0246/2007 – 2001/0270(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Martine Roure

Verklaring van de gebruikte tekens

*	Raadplegingsprocedure *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**I	Samenwerkingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**II	Samenwerkingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***	Instemming *Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
***I	Medebeslissingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
***II	Medebeslissingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***III	Medebeslissingsprocedure (derde lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in ***vet cursief*** aangegeven. De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

Blz.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 5

TOELICHTING 10

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht
(11522/2007 – C6-0246/2007 – 2001/0270(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

– gezien het voorstel van de Raad (11522/2007),

– gezien het voorstel van de Commissie aan de Raad (COM(2001)0664)[1],

– gezien zijn standpunt van 4 juli 2002 [2]

– gelet op artikel 34, lid 2. letter b) van het EU-Verdrag,

– gelet op artikel 39, lid 1 van het EU-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C6-0246/2007),

– gelet op de artikelen 93 en 51 en artikel 55, lid 3 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie juridische zaken (A6-0000/2007),

1. hecht zijn goedkeuring aan het voorstel van de Raad, als geamendeerd door het Parlement;

2. verzoekt de Raad de tekst dienovereenkomstig te wijzigen;

3. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;

4. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in zijn voorstel of het door een andere tekst te vervangen ;

5. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

Door de Commissie voorgestelde tekst	Amendementen van het Parlement
Amendement 1 Overweging 9 bis (nieuw)	
	(9 bis) Als een overtreding die als racisme of vreemdelingenhaat te beschouwen is, bij de uitoefening van een

[1] PB 75 E van 26.3.2002, blz. 269.
[2] PB C 271 E van 12.11.2003, blz. 558.

	beroepsactiviteit begaan wordt, is dat als bezwarende omstandigheid aan te merken, omdat ze dan een misbruik betekent dat bijzondere afkeuring verdient.

Motivering

Een overweging die in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voorkwam en opnieuw in te voegen is. Het is voor de slachtoffers van racisme en vreemdelingenhaat namelijk dikwijls zeer moeilijk om hun rechten te laten gelden. De bezwarende omstandigheid van beroepsuitoefening is dikwijls de best bruikbare mogelijkheid om recht te laten geschieden.

Amendement 2
Artikel 1, lid 1, letter c)

c) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren;	c) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd***, of*** indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren;

Motivering

De opzettelijke daden die onder dit punt beschreven worden, moeten ook vervolgd kunnen worden als ze geen aanzetting tot haat of geweld vertegenwoordigen, want ontkenning of verregaande bagatellisering van genocide is een vorm van racisme.

Amendement 3
Artikel 1, lid 1, letter d)

d) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945 omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras,	d) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945 omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras,

huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren;	huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, ***of*** indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren;

Motivering

Zie amendement 2.

Amendement 4
Artikel 1, lid 1, letter e)

e) voor de uitvoering van lid 1 kunnen de lidstaten ervoor kiezen enkel gedragingen te bestraffen ***die van dien aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren of*** die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn;	e) voor de uitvoering van lid 1 kunnen de lidstaten ervoor kiezen enkel gedragingen te bestraffen die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn;

Motivering

Het begrip "verstoring van de openbare orde" is niet duidelijk genoeg en daarom weg te laten.

Amendement 5
Artikel 1, lid 1, letter f)

f) voor de toepassing van lid 1 wordt met de verwijzing naar godsdienst beoogd ten minste die gedragingen te bestrijken welke als voorwendsel dienen voor handelingen tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd.	f) voor de toepassing van lid 1 wordt met de verwijzing naar godsdienst beoogd ten minste die gedragingen te bestrijken welke als voorwendsel dienen voor handelingen tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd. ***Een lidstaat kan echter geen woord of handeling van een persoon die bedoeld zijn om rassenhaat aan te wakkeren, aan strafrechtelijke aansprakelijkheid onttrekken.***

Motivering

Deze bepaling zet een belangrijke beperking op de maatregelen tegen racisme op godsdienstige gronden. Men moet er zich op zijn minst van vergewissen dat elk woord of daad waarmee het de bedoeling is om rassenhaat aan te wakkeren, strafrechtelijk vervolgd kan worden.

Amendement 6
Artikel 1, lid 2

2. Elke lidstaat kan op het tijdstip van de vaststelling van het kaderbesluit door de Raad een verklaring afleggen dat hij het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in lid 1, onder c) en/of d), bedoelde misdrijven ***alleen*** strafbaar zal stellen indien de in deze leden bedoelde misdrijven het voorwerp zijn van een eindbeslissing van een nationaal gerecht van die lidstaat ***en/of van een internationaal gerecht***, dan wel een eindbeslissing van uitsluitend een internationaal gerecht.	2. Elke lidstaat kan op het tijdstip van de vaststelling van het kaderbesluit door de Raad een verklaring afleggen dat hij het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in lid 1, onder c) en/of d), bedoelde misdrijven ***niet*** strafbaar zal stellen indien de in deze leden bedoelde misdrijven ***als zodanig aangemerkt zijn in een nationale wet of*** het voorwerp zijn van een eindbeslissing van een nationaal gerecht van die lidstaat dan wel een eindbeslissing van uitsluitend een internationaal gerecht. ***De betreffende lidstaat brengt de Commissie van haar verklaring op de hoogte.***

Motivering

De uitvoerende artikelen zijn met overweging 10 in overeenstemming te brengen, die stelt dat een lidstaat maatregelen naar eigen nationaal recht kan treffen, zoals een nationale wet, om opzettelijke daden zoals beschreven in paragraaf 1, letters c) en d) te bestrijden.

Amendement 7
Artikel 7 bis (nieuw)

	Artikel 7 bis
	Minimum voorschriften
	1. De lidstaten kunnen in de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat ruimere bescherming invoeren of handhaven als degene die door dit kaderbesluit geboden wordt.
	2. De uitvoering van dit kaderbesluit kan in geen geval een reden vormen om de bescherming te beperken die de lidstaten nu al bieden op de terreinen die onder dit kaderbesluit vallen.
	3. Geen enkel element van dit kaderbesluit kan zodanig geïnterpreteerd worden dat het een invloed uitoefent op een verplichting waar de lidstaten toe gehouden kunnen zijn volgens de internationale overeenkomst van 7 maart 1966 tot uitbanning van alle vormen van

	rassendiscriminatie. De lidstaten voeren dit kaderbesluit in overeenstemming met de verplichtingen in kwestie uit.

Motivering

Het kaderbesluit moet een vrijwaringsclausule bevatten om te voorkomen dat zijn uitvoering beperkend werkt op de bestaande bescherming volgens artikel 6 van Richtlijn 2000/43/EG (par. 1 en 2). Ze moet ook een bepaling bevatten dat haar uitvoering afbreuk doet aan geen enkele verplichting volgens de internationale overeenkomst tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (§ 3).

Amendement 8
Artikel 10, lid 3

3. Binnen drie jaar na de in artikel 10, lid 1, genoemde uiterste datum toetst de Raad dit kaderbesluit. Voor de voorbereiding van deze toetsing vraagt de Raad de lidstaten of zij moeilijkheden hebben ondervonden op het gebied van de justitiële samenwerking met betrekking tot de in artikel 1, lid 1, bedoelde delicten. Voorts kan de Raad Eurojust verzoeken een verslag in te dienen over de vraag of de verschillen tussen de nationale wetgevingen problemen hebben opgeleverd ten aanzien van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied.	3. Binnen drie jaar na de in artikel 10, lid 1, genoemde uiterste datum toetst de Raad dit kaderbesluit. Voor de voorbereiding van deze toetsing vraagt de Raad de lidstaten of zij moeilijkheden hebben ondervonden op het gebied van de justitiële samenwerking met betrekking tot de in artikel 1, lid 1, bedoelde delicten ***en raadpleegt hij het Europees Parlement***. ***Bij de toetsing houdt hij rekening met het advies van het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie en de niet-gouvernementele organisaties die op hetzelfde terrein werkzaam zijn.*** Voorts kan de Raad Eurojust verzoeken een verslag in te dienen over de vraag of de verschillen tussen de nationale wetgevingen problemen hebben opgeleverd ten aanzien van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied.

Motivering

Bij de toetsing van het kaderbesluit is het geboden om het Europees parlement te raadplegen en ook het advies van de NGO's en het bureau voor de grondrechten in te winnen en in acht te nemen.

TOELICHTING

Inleiding

Het eerste rapport van het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie toont aan dat racistische misdaden in minstens 8 Europese landen een stijgende tendens vertonen. Volgens het rapport "blijven racistisch geweld en racistische misdaden een ernstige sociale ziekte over heel Europa". Daaruit blijkt opnieuw hoe dringend het is om op Europees niveau het gevecht aan te binden met de gesels die racisme, onverdraagzaamheid en vreemdelingenhaat vertegenwoordigen.

Alle lidstaten van de Europese unie beschikken tot op zekere hoogte over een wetgeving om racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden, maar er zijn onderlinge verschillen. De verscheidenheid wijst duidelijk op de noodzaak van Europese harmonisering om doeltreffend optreden tegen racisme en vreemdelingenhaat over de grenzen heen en in Europa in het algemeen te waarborgen.

Historische ontwikkeling

De Raad heeft in 1996 het gemeenschappelijk optreden 96/443/JBZ in de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat goedgekeurd. Het bevat bepalingen voor de harmonisering van het strafrecht van de lidstaten en om de wederzijdse bijstand in de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat uit te breiden.

De Commissie heeft in november 2001 een voorstel voor een kaderbesluit over de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat voorgelegd[1]. Het had een dubbele doelstelling: dezelfde racistische en xenofobe handelingen in alle lidstaten met dezelfde strafrechtelijke sancties bestraffen, en de gerechtelijke samenwerking op dat terrein verbeteren. Nieuw in vergelijking met het gemeenschappelijk optreden was bovendien dat de lidstaten, in plaats van een keuze te maken tussen aanklacht wegens de bewuste feiten en afwijking van het principe van dubbele aanklacht, de verplichting krijgen om maatregelen te treffen om de feiten in kwestie strafrechtelijk te vervolgen.

Ondanks veelvuldige discussies in de Raad is er nooit een vergelijk over de tekst gevonden. De Italiaanse delegatie, die altijd verzet tegen het voorstel aangetekend en in maart 2003 een alternatieve tekst voorgelegd had, heeft haar reserves in 2006 laten varen. Daarmee is het debat hernomen, aan de hand van een compromis dat de Luxemburgse voorzitter in 2005 had weten te vinden. De Raad heeft onder Duits voorzitterschap op 19 april van dit jaar een politiek vergelijk bereikt[2].

Het Europees Parlement heeft op 4 juli 2002 een eerste advies aangenomen (verslag-Ceyhun T5_0363/2002[3]), maar dat ging enkel van het oorspronkelijk advies van 2001 van de Commissie uit. De tekst die de Raad geproduceerd heeft, is wel het resultaat van ettelijke jaren onderhandelingen zodat hij wezenlijke veranderingen bevat. Het was dus geboden om het Europees Parlement opnieuw te raadplegen.

[1] COM(2001)0664, PB C 75 E van 26.3.2002, blz. 269.
[2] Documernt 5118/07 DROIPEN 1.
[3] PB C 271 E van 12.11.2003, blz. 379.

Zienswijze van de rapporteur

Als rapporteur stel ik met genoegen vast dat de Raad eindelijk een vergelijk over een kaderbesluit voor de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat heeft weten te bereiken. Bescherming en ondersteuning van de grondrechten van de Europese burgers en meer in het bijzonder strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat vormen namelijk een belangrijke prioriteit voor de Europese Unie. Het was dan ook zeer verontrustend dat de Raad geen overeenstemming over het voorstel van kaderbesluit wist te vinden. De Europese Unie moet met de aanneming van de tekst een krachtig politiek signaal voor de verdediging van de grondrechten geven.

Toch betreur ik dat het de tekst die de Raad opstelt, aan ambitie ontbreekt en dat hij tegen de politieke uitdaging die de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat betekent, niet opgewassen is. Er blijven spijtig genoeg maar weinig elementen van het voorstel van 2001 van de Commissie over, dat het Europees Parlement in zijn eerste verslag heeft willen verstevigen. Ik ben me ervan bewust dat het noodzakelijk en moeilijk is om een compromis te vinden, maar betreur dat het ten koste van de juridische kwaliteit van het voorstel van kaderbesluit tot stand gekomen is. Vooral verontrustend vind ik dat het toepassingsbereik aanzienlijk beperkt is. Zo is het spijtig dat beledigingen of leiding geven aan een racistische vereniging geen overtredingen vormen, zoals voorgesteld door de Commissie.

Verder is de beperking op de toepassing, die met de toevoeging van artikel 1, lid 1, letter f) ingevoerd wordt, dat een gedeelte van het racisme op godsdienstige gronden uitsluit, naar mijn oordeel overdreven en moet veranderd worden om de waarborg te bieden dat die vorm van racisme vervolgd wordt zoals alle andere. Hetzelfde geldt voor de toevoeging dat het af te keuren gedrag onder artikel 1, letters c) en d) "van dien aard" moet zijn dat het "het geweld of de haat (...) dreigt aan te wakkeren". Genocide als een banaal feit voorstellen is een vorm van racisme en de lidstaten moeten het kunnen vervolgen, ook als het geen gevaar voor aanzetting tot haat of geweld inhoudt.

Ik denk niettemin dat het kaderbesluit een belangrijke eerste stap in de richting van betere bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat op Europees vlak betekent en een minimum aan harmonisering biedt. Het is van essentieel belang dat het aangenomen wordt. Ik wil er wel nadrukkelijk op wijzen dat de Europese Unie bij de herziening van het kaderbesluit, die na een periode van drie jaar gepland is, verdere stappen moet zetten. Ik stel trouwens voor om een paragraaf toe te voegen (art. 7 bis (nieuw)) die zowel een vrijwaringsclausule omvat (zodat het kaderbesluit de bestaande bescherming van artikel 6 van de "Rassen"richtlijn 2000/43/EG niet afzwakt), als de waarborg dat het geen vrijbrief voor een lager beschermingsniveau betekent als dat van de internationale overeenkomst voor de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

Om de doeltreffendheid van de strijd tegen racisme te waarborgen, moet het kaderbesluit in een algemeen Europees instrumentarium ter bestrijding van alle vormen van discriminatie passen. Het laatste rapport van het bureau voor de grondrechten toont immers aan dat er nog altijd rassendiscriminatie bestaat, vooral voor de werkgelegenheid en in onderwijs en huisvesting. Het kaderbesluit zou daarom aangevuld moeten worden met een algemene richtlijn ter bestrijding van alle vormen van discriminatie die in artikel 13 van het verdrag genoemd worden.

Ten laatste betreur ik dat de reikwijdte van het kaderbesluit voor de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat beperkt wordt door de unanimiteitsregel bij de Raad en het feit dat het

Europees Parlement in dit beleidsonderdeel alleen maar geraadpleegd wordt. Volgens mij moet er dringend naar stemming bij gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure in alle aangelegenheden van de derde pijler overgegaan kunnen worden.