



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 26 november 2008
(OR. en, fr)**

**Interinstitutioneel dossier:
2001/0270 (CNS)**

**16351/1/08
REV 1**

DROIPEN 94

NOTA A-PUNT

van:	het Comité van permanente vertegenwoordigers
aan:	de Raad
nr. Comv.:	14904/01 DROIPEN 105 - COM(2001) 664 def.
Betreft:	Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht

I. INLEIDING

Het oorspronkelijke voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat is op 29 november 2001 door de Europese Commissie ingediend¹.

De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken heeft op 19 april 2007 een algemene oriëntatie bereikt over de tekst van bovengenoemd voorstel voor een kaderbesluit van de Raad², met dien verstande dat er nog voorbehouden voor parlementaire behandeling op rusten en de preambule nog moet worden besproken.

¹ PB C 75 E van 26.3.2002, blz. 269.

² Doc. 8544/07 DROIPEN 34.

De preambule van het voorgestelde kaderbesluit is op 25 juni 2007 besproken.

Het Europees Parlement heeft op 4 juli 2002 over het oorspronkelijke ontwerp-voorstel advies uitgebracht¹ en dat, na een hernieuwde raadpleging, nogmaals gedaan op 29 november 2007².

Tijdens de vergadering van het Coreper op 26 november 2008 hebben de delegaties de door hen gemaakte reserves kunnen intrekken.

De door de juristen-vertalers bijgewerkte tekst van het kaderbesluit staat in document 16771/07 DROIPEN 127 + CORRIGENDA, en in het nog uit te brengen document 16771/07 REV 1 DROIPEN 127 (LV).

In bijlage dezes staan verklaringen die in de notulen van de Raad moeten worden opgenomen.

II. CONCLUSIE

De Raad wordt verzocht:

- het kaderbesluit zoals vervat in document 16771/07 DROIPEN 127 + CORRIGENDA en het nog uit te brengen document 16771/07 REV 1 DROIPEN 127 (LV) aan te nemen;
- opdracht te geven tot bekendmaking van bovengenoemd instrument in het Publicatieblad van de Europese Unie;
- nota te nemen van de verklaringen in bijlage dezes.

¹ PB C 271 E van 12.11.2003, blz. 558.

² Advies nog niet bekendgemaakt in het PB.

Verklaringen voor de notulen van de Raad**Verklaring van de Raad**

"Op 28 november 2008 heeft de Raad van ministers van de Europese Unie een kaderbesluit betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht aangenomen. Doel van het kaderbesluit is strafrechtbepalingen nader op elkaar af te stemmen, en delicten die door racisme en vreemdelingenhaat zijn ingegeven doeltreffender te bestrijden door het bevorderen van volledige en doeltreffende justitiële samenwerking tussen de lidstaten.

Het kaderbesluit heeft betrekking op misdaden zoals als het aanzetten tot haat en geweld, het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. Het kaderbesluit is beperkt tot delicten die worden gepleegd wegens ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst. Het is niet van toepassing op misdaden die worden gepleegd op andere gronden, bijvoorbeeld door totalitaire regimes. Al deze misdaden worden echter door de Raad betreurd.

De Raad verzoekt de Commissie om binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het kaderbesluit te onderzoeken en aan de Raad te rapporteren of er een aanvullend instrument vereist is, zulks om de werkingssfeer uit te breiden tot het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden jegens een groep personen die op basis van andere criteria dan ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, bijvoorbeeld op basis van maatschappelijke status of politieke overtuigingen.

In de op 25 maart 2007 aangenomen Verklaring van Berlijn wordt gesteld dat "de Europese integratie aantoont dat wij lering hebben getrokken uit onze geschiedenis, die zo vol is van bloedige conflicten en menselijk leed". In het licht daarvan zal de Commissie een Europese openbare hoorzitting organiseren over genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden door totalitaire regimes, alsook over degenen die deze publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand verdraaien of bagatelliseren; zij benadrukt dat het op passende wijze goedmaken van onrecht noodzakelijk is en dat zij in voorkomend geval een voorstel voor een kaderbesluit over deze misdaden zal indienen."

Verklaring van de Commissie

"De Commissie complimenteert de Raad met alle inspanningen die hij zich heeft getroost om een akkoord over zo een belangrijk onderwerp te bereiken. Het werd tijd dat de Europese Unie krachtig stelling nam tegen racisme en vreemdelingenhaat.

Niettemin is de Commissie van oordeel dat artikel 7, lid 2, geïnterpreteerd kan worden als een machtiging om het nationale recht te laten prevaleren boven het recht van de Unie. De Commissie herinnert in dit verband aan het primaat van het recht van de Unie."

Verklaring van Duitsland

"Na overleg met de Juridische dienst van de Raad wenst Duitsland de volgende verklaring af te leggen betreffende zijn interpretatie van de term "openbare orde" in artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht:

"Volgens overweging 6 is dit kaderbesluit beperkt tot de bestrijding van bijzonder ernstige vormen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht. Dit betekent dat de lidstaten op grond van artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit ervoor kunnen kiezen alleen gedragingen te bestraffen die van dien aard zijn dat zij een bepaalde relevantiedrempel overschrijden. De lidstaten hanteren in hun rechtsstelsels verschillende concepten en zienswijzen om deze drempel te bepalen. In een aantal lidstaten is het van doorslaggevend belang of een door de rechtsorde beschermd *individueel* belang in bijzonder ernstige mate is geschaad door een in artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit genoemde gedraging. In die lidstaten zijn dergelijke gedragingen strafbaar indien zij bedreigend, kwetsend of beledigend zijn voor individuen of groepen individuen. In andere lidstaten kunnen deze gedragingen worden bestraft indien bepaalde door de rechtsorde beschermde *collectieve* belangen zijn geschaad. In die lidstaten zijn dergelijke gedragingen strafbaar indien de in artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit genoemde gedragingen van dien aard zijn dat zij de "openbare orde" of, in sommige rechtsstelsels, de "openbare vrede" verstoren.

Het kaderbesluit laat in artikel 1, lid 2, ruimte voor beide concepten en moet in die zin worden geïnterpreteerd dat de lidstaten in dit verband hun nationale tradities en zienswijzen kunnen behouden. Deze interpretatie wordt geschraagd door de verwijzing in overweging 6 naar het feit dat de culturele en juridische tradities van de lidstaten tot op zekere hoogte verschillend zijn, en dat, met name op dit gebied, een volledige harmonisatie van het strafrecht ter zake vooralsnog niet mogelijk is. Duitsland gaat er derhalve van uit dat de term "openbare orde" in artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit de vereiste relevantiedrempel uitdrukt, die door de lidstaten op verschillende manieren verder kan worden omlijnd wanneer zij het kaderbesluit uitvoeren. Meer in het bijzonder gaat Duitsland ervan uit dat het in de toepasselijke bepalingen van het Duitse strafrecht gebezigde begrip "öffentliche Friede" ("openbare vrede") voor de toepassing van het kaderbesluit onder de in artikel 1, lid 2, van dit kaderbesluit gebruikte term "openbare orde" valt."

Verklaring van Nederland

"Nederland deelt mee dat het reeds voldoet aan de verplichting tot strafbaarstelling bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het kaderbesluit. In de artikelen 137c, 137d en 137e van het Nederlandse wetboek van strafrecht is het aanzetten tot haat of geweld, belediging of discriminatie wegens onder meer ras en godsdienst in ruime zin strafbaar gesteld. De term "ras" omvat ook de kenmerken huidskleur, oorsprong en nationale of etnische afkomst. Onder het toepassingsgebied van deze artikelen vallen ook het vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van internationale misdaden als bedoeld in artikel 1, onder c) en d), voor zover dit gedrag aanzet tot haat of geweld, belediging of discriminatie wegens ras of godsdienst."

Verklaring van Letland over de misdaden van het totalitaire communistische regime als aanvulling op de verklaring van de Raad

"Letland is ingenomen met de aanneming van het kaderbesluit, dat bij de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat in de EU een aanzienlijke stap vooruit vormt, en met de door de Raad aangenomen verklaring, en meent dat op dit terrein meer overleg en evaluatie noodzakelijk zijn om voor dit probleem een volledige oplossing te vinden.

In het kaderbesluit wordt onder andere het in het openbaar vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de door het naziregime gepleegde misdaden in de gehele EU strafbaar gesteld. De werkingssfeer is beperkt tot alleen de door het naziregime gepleegde misdaden, en strekt zich niet uit tot die welke door het totalitaire communistische regime zijn gepleegd, omdat deze misdaden, die weliswaar vooral gericht waren tegen bepaalde sociale groepen, eveneens gepleegd werden om redenen van etnische en nationale herkomst van de slachtoffers; hiermee vallen deze misdaden voor een belangrijk deel onder de definitie van "racisme" in het in 1966 goedgekeurde Internationale VN-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

Alle vormen van geweld of bedreiging moeten worden veroordeeld, ongeacht de dekmantel van motieven of ideologie waaronder ze worden gepleegd. De volkeren van de EU hebben geleden onder de misdaden tegen de menselijkheid van beide totalitaire regimes, en beide hebben een gigantische tol geëist. Derhalve meent Letland dat de EU tegenover de door beide totalitaire regimes gepleegde misdaden gelijke criteria moet hanteren en ervoor moet zorgen dat het in het openbaar vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van deze misdaden op een overeenkomstige wijze wordt behandeld.

Het feit dat er in de samenleving altijd mensen zijn die de misdaden van de nazi's of de totalitaire communisten rechtvaardigen of ontkennen, brengt niet alleen de fundamentele waarden van de democratie in gevaar, maar is ook een persoonlijke belediging voor de slachtoffers en hun familieleden, die onder deze regimes hebben geleden.

Instandhouding van het historische geheugen, nauwkeurige vaststelling van de misdaden van de totalitaire regimes en hun ideologieën, en respect voor de slachtoffers en vrijheidsstrijders is zeer belangrijk uit het oogpunt van historische rechtvaardigheid en om toekomstige misdaden tegen de menselijkheid te voorkomen. Hierom dient er een gelijkaardige aanpak te worden gevolgd en moet op EU-niveau al het nodige worden gedaan om de herleving van die totalitaire regimes, dus ook van het totalitaire communistische regime, te voorkomen.

Zonder internationaal onderzoek naar, en internationale erkenning van deze misdaden kan noch van de onomkeerbaarheid van deze misdaden noch van verzoening sprake zijn. De EU moet bij de behandeling van deze misdaden beschikken over een gemeenschappelijk referentiekader en gelijkaardige criteria. Dit oordeel en deze behandeling moeten berusten op het criterium dat het menselijke leven de hoogste waarde is. De motivatie noch de ideologie die de misdaad hebben ingegeven mogen op de voorgrond treden.

Aldus gezien is Letland ingenomen met het verzoek van de Raad aan de Europese Commissie om binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het kaderbesluit na te gaan of een aanvullend instrument noodzakelijk is.

Letland meent dat de aanneming van zo'n instrument er in de toekomst toe zal leiden dat tegenover deze soorten misdaden dezelfde criteria worden aangelegd, dat de slachtoffers ervan in de gehele EU op dezelfde voet worden geplaatst en dat de ontkenning en de verdraaiing van de historische werkelijkheid een einde neemt. Tegelijk is het van het hoogste belang op EU-niveau te bevorderen dat alle lidstaten van de EU hierover tot een gemeenschappelijk begrip komen. Daarom dient het document dat tijdens de eerste Europese hoorzitting, op 8 april 2008 te Brussel, over "door totalitaire regimes gepleegde misdaden" werd uitgebracht en daar door de meerderheid van de deelnemers werd gesteund, aanleiding te geven tot maatregelen op EU-niveau in de toekomst."

Verklaring van Hongarije

Hongarije wenst de volgende verklaring af te leggen betreffende zijn uitleg van de term "openbare orde" in artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.

"Volgens de gevestigde jurisprudentie van het Grondwettelijke Hof van de Republiek Hongarije is de enige reden waarom de vrijheid van meningsuiting door middel van het strafrecht kan worden ingeperkt dat de betrokken gedraging de rechten van concrete personen op rechtstreekse en klaarblijkelijke wijze in gevaar brengt en tegelijk de openbare vrede dreigt te verstoren.

Ten einde deze nauwe uitleg te ondersteunen correspondeert in Hongarije met de term "*openbare orde*" in artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit de term "*openbare vrede*"."

Verklaring van de Franse autoriteiten krachtens artikel 1, lid 4, van het kaderbesluit

"Frankrijk verklaart overeenkomstig artikel 1, lid 4, dat het 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 internationaal gerecht."

Verklaring van Polen betreffende ernstige verdraaiing van de waarheid omtrent genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden die door racisme en vreemdelingenhaat zijn ingegeven

"Polen benadrukt dat ernstige verdraaiing in het openbaar van de waarheid omtrent genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden die door racisme en vreemdelingenhaat zijn ingegeven een ernstige bedreiging vormt voor de bij het onderhavige kaderbesluit beschermde waarden, die vergelijkbaar is met die welke ontstaat door het publiekelijke vergoelijken, ontkennen of bagatelliseren van die misdaden.

Polen begrijpt dat ter waarborging van de vereiste nauwkeurigheid die eigen is aan het strafrecht ernstige verdraaiingen in het openbaar niet als gedraging is opgenomen in de bepalingen van het kaderbesluit. Wel is dit punt aan de orde gekomen in de verklaring van de Raad.

In dat licht bezien, wenst Polen te beklemtonen dat het ernstig verdraaien van de feiten, waarbij de verantwoordelijkheid voor door racisme en vreemdelingenhaat ingegeven misdaden als vermeld in het kaderbesluit, wordt afgewenteld van de werkelijke daders, verwerpelijk is en een passende reactie van de lidstaten vereist. Een voorbeeld van dergelijk gedrag is het gebruik van een klaarblijkelijk onjuiste term als "Poolse concentratiekampen".
