

ДИРЕКТИВА (ЕС) 2017/541 ОТНОСНО БОРБАТА С ТЕРОРИЗМА

ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ОСНОВНИТЕ ПРАВА И СВОБОДИ

РЕЗЮМЕ

4

Осигуряване на предвидимост и яснота по отношение на престъпленията в областта на тероризма

5

Избягване на криминализирането на законни дейности и обективно определяне на терористичните намерения

7

Прилагане на ефективни гаранции за използването на инструменти и доказателства за разследване

9

Избягване на дискриминационното въздействие на мерките за борба с тероризма върху конкретни групи, по-специално мюсюлманите

10

Прилагане на мерки за борба с тероризма само по отношение на поведение с терористичен характер

11

Гарантиране на пропорционално използване на административните мерки и достъп до ефективни правни средства за защита



© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2022 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочва източникът.

За използването или възпроизвеждането на снимки или други материали, които не са обект на авторско право на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA), е необходимо да се иска разрешение пряко от носителите на това авторско право.

Нито Агенцията на Европейския съюз за основните права, нито лице, действащо от името на Агенцията, носи отговорност за евентуалното използване на информацията по-долу.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2022 г.

| | | | |
|-------|------------------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-9461-744-6 | doi:10.2811/140068 | TK-09-21-523-BG-C |
| PDF | ISBN 978-92-9461-706-4 | doi:10.2811/12789 | TK-09-21-523-BG-N |

Снимки:

Корица: © hanohiki/AdobeStock

Страница 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Страница 6: © PeopleImages/iStock

Страница 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Страница 12: © BELGA/AFP

Терористичните актове представляват сериозна заплаха за живота и безопасността на хората, както и сериозно предизвикателство за сигурността за държавите. В същото време законодателството, политиките и другите мерки за борба с тероризма могат да доведат пряко или косвено до сериозни ограничения на основните права и да окажат неблагоприятно въздействие върху отделни лица, групи и обществото като цяло.

В настоящото резюме са представени основните констатации на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) от нейния доклад относно Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма — основният наказателноправен инструмент на равнището на ЕС в областта на борбата с тероризма.

Директивата беше приета през 2017 г. с цел справяне с нарастващата терористична заплаха, свързана предимно с лица, които пътуват в чужбина с цел тероризъм и представляват заплаха при завръщането си, обикновено наричани чуждестранни бойци терористи. За тази цел в директивата се изисква от държавите членки да предприемат нови мерки за борба с тероризма, включително да се криминализират престъпления като пътуване с цел тероризъм или получаване на обучение с цел тероризъм.

Директивата и нейното въздействие върху основните права привлякоха значително обществено внимание. Европейската комисия поиска от FRA да извърши проучване на въздействието на директивата върху основните права и свободи, за да подкрепи собствената си оценка на директивата, като бъде обърнато специално внимание на конкретни промени, въведени с директивата, и бъде направена съпоставка на тези промени с предишни правни инструменти на ЕС.

Целта е констатациите и становищата, произтичащи от това проучване, да допринесат за прилагането на законодателството, политиката и другите мерки на ЕС в областта на борбата с тероризма в целия ЕС при пълно зачитане на основните права.

Обхват на проучването

Констатациите на FRA се основават предимно на интервюта с практикуващи специалисти и експерти, които имат конкретен опит или са специализирани в областта на борбата с тероризма в **Белгия, Германия, Гърция, Испания, Унгария, Франция и Швеция**.

Работата на място беше подкрепена от ограничено проучване на документи във всичките 25 държави членки, обхванати от директивата.

Относно терминологията: „Джихадистки тероризъм“

В настоящия доклад се използва терминът „джихадизъм“ или „джихадистки тероризъм“, когато се говори за тероризъм, свързан с или вдъхновен от организации като Даиш* или Ал-Кайда. Терминът не е без противоречия, тъй като „джихад“ има много по-широко значение. Въпреки това по-голямата част от академичните източници я използват за обозначаване на този конкретен вид тероризъм. В класификацията на тероризма на Европол, използвана като отправна точка от много респонденти по време на работата на място, се използва този термин, за да се опише „насочена към насилие идеология, в която се използват традиционни концепции от исляма“**.

* В настоящия доклад акронимът на арабски език Даиш се използва за терористичната група, а не за Ислямска държава в Ирак и Сирия („ИСИС“) или Ислямска държава в Ирак и Леванта („ИДИЛ“).

** Европол (2020 г.), Доклад на Европейския съюз относно положението с тероризма и тенденциите в него, 23 юни 2020 г., стр. 35; вж. също стр. 94–95.

Основни констатации и становища на FRA

В настоящия доклад са представени констатациите на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) относно въздействието на **Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма** върху основните права и свободи. Директивата е основният наказателноправен инструмент на равнище ЕС в областта на борбата с тероризма. Тя е приета през 2017 г. в отговор на промените в терористичните заплахи, по-специално в отговор на явлението чуждестранни бойци терористи.

В директивата се изтъква заплахата, която тероризмът представлява за демокрацията, принципите на правовата държава и упражняването на основните права. В нея също така се признава необходимостта от зачитане на основните права и свободи при прилагането на разпоредбите ѝ. В член 29, параграф 2 от директивата се изисква Европейската комисия да направи оценка на въздействието на директивата върху основните права и свободи. Комисията поиска от FRA да извърши проучвания във връзка с тази оценка.

В настоящия доклад са представени основните констатации на FRA от нейните проучвания. Докладът дава представа за опита на практикуващите специалисти и други експерти със задълбочени познания в тази област при практическото прилагане на разпоредбите на директивата на национално равнище по отношение на три конкретни престъпления: публично подстрекаване към извършване на терористично престъпление, пътуване с цел тероризъм и получаване на обучение с цел тероризъм. В него също така се разглеждат междусекторни въпроси, възникнали в контекста на наказателни и административни производства, свързани с тероризма.

Тези емпирични констатации потвърждават, че директивата засяга широк кръг от основни права и свободи, които се защитават в Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата) и международните инструменти в областта на правата на човека. Тези инструменти включват по-специално Европейската конвенция за правата на човека и Международния пакт за граждански и политически права.



Правата от Хартата, които тя засяга най-пряко, включват правото на свобода и сигурност (член 6), зачитането на личния и семейния живот (член 7), защитата на личните данни (член 8), свободата на мисълта, съвестта и религията (член 10), свободата на изразяване на мнение и свободата на информация (член 11), свободата на събранията и на сдруженията (член 12), свободата на изкуствата и науките (член 13), недискриминацията, включително основана на етнически произход, религия или убеждения (член 21), правата на детето (член 24), свободното движение и пребиваване (член 45), правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (член 47), презумпция за невинност и право на защита (член 48) и принципите на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието (член 49).

Този набор от констатации се основава на интервюта със 107 специалисти и експерти от седем държави членки, а именно Белгия, Германия, Гърция, Испания, Унгария, Франция, Швеция. Тези държави членки са избрани така, че да отразяват разнообразния опит в областта на тероризма и прилагането на законодателството за борба с тероризма, както и географския баланс. FRA проведе интервюта със съдии и разследващи съдии, адвокати на защитата, прокурори, служители на правоприлагащите органи, експерти от съответните неправителствени организации (НПО), академични специалисти в областта на борбата с тероризма и свързаните с тях наказателноправни въпроси, както и експерти по надзора, включително представители на институциите и органите на омбудсмана със специализиран мандат за надзор.

Работата на място беше подкрепена от ограничено проучване на документи в 25 държави членки (директивата не е задължителна за Дания и Ирландия). Събрана беше основна информация за правната и институционалната рамка и най-важните въпроси, свързани с основните права, в контекста на борбата с тероризма в целия ЕС. Чрез настоящото проучване беше осигурена информация за разработването на въпроси за интервюта на място.

Съществуват различия в националните правни рамки, както и в прилагането им на практика. Въпреки това, както показват констатациите, възникват редица общи предизвикателства по отношение на въздействието, което прилагането на директивата оказва върху основните права и свободи. Докладът представя констатациите на вниманието на институциите на ЕС и държавите членки и може да им помогне да оценят необходимостта от по-нататъшни стъпки, за да се гарантира, че прилагането на директивата е в пълно съответствие с основните права.

Тъй като интервютата на място обхващат седем държави членки и се основават на опита на максимум 22 интервюирани лица от всяка държава членка, не се счита, че констатациите отразяват ситуацията в дадена държава членка или в ЕС като цяло. Въпреки това резултатите дават ценна и рядка представа за това как според практикуващите специалисти — които прилагат директивата в своята работа и много от които работят пряко по дела, свързани с тероризъм — се осъществява на практика прилагането на директивата по отношение на въздействието ѝ върху основните права.

ОСИГУРЯВАНЕ НА ПРЕДВИДИМОСТ И ЯСНОТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА В ОБЛАСТТА НА ТЕРОРИЗМА

СТАНОВИЩЕ 1 НА FRA

Държавите членки следва да предприемат стъпки, за да се гарантира, че престъпленията в областта на тероризма са предвидими и ясни. Това би могло да включва предоставяне на необходимите насоки на практикуващите специалисти за изясняване на обхвата на отделните терористични престъпления и престъпления, свързани с тероризъм, в контекста на съответното национално право, както и насърчаване на редовния обмен на информация и опит между участващите практикуващи специалисти. Тези стъпки биха могли също така да включват, когато е целесъобразно, преглед на приложимите определения за отделните престъпления в националното право и тяхното практическо прилагане, за да се избегне припокриването между различните престъпления, което може да доведе до липса на предвидимост, както и използването на общи и всеобхватни разпоредби вместо ясно определени престъпления.

Европейската комисия следва да обмисли възможността за внасяне на допълнителна яснота по отношение на определенията за отделни престъпления в директивата и при необходимост да ги преразгледа. Това би засилило предвидимостта и яснотата на правото. Това от своя страна ще спомогне за осигуряването на сравнимо равнище на гаранциите за основните права в целия ЕС и ще гарантира, че правото на ЕС оказва последователно въздействие върху основните права и свободи във всички държави членки.

В съображение 35 от директивата се прави позоваване на принципите на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието, заложи в член 49, параграф 1 от Хартата. Те включват и изискване за точност, яснота и предвидимост в наказателното право. Съгласно установената съдебна практика на Европейския съд по правата на човека и съответната съдебна практика на Съда на ЕС това означава, че дадено лице може да разбере от формулировката на съответната разпоредба кои действия и бездействия са наказуеми. В член 49, параграф 3 се изисква също така постановените присъди да бъдат пропорционални на извършените деяния.

Директивата се основава на широкообхватни определения за терористични престъпления и терористична група, въведени с **Рамково решение 2002/475/ПВР относно борбата срещу тероризма**, което предшества директивата. Констатациите на FRA показват, че това прави неясен обхвата на включените нови престъпления в законодателството на държавите членки, които са определени чрез връзката им с тези широкообхватни престъпни деяния. Освен това редица от интервюираните отбелязаха, че обхватът на някои от престъпленията, въведени или изменени с директивата, подлежи на тълкуване поради формулировката на материалноправните разпоредби и съображенията. Това включва престъпления, свързани с публично подстрекаване към извършване на терористично престъпление (член 5), получаване на обучение с цел тероризъм (член 8) и пътуване с цел тероризъм (член 9), с които се въвеждат деяния като „непряко подстрекаване“ или „самообучение“.

Освен това в някои държави членки често са посочени престъпления, които обхващат широк спектър от неясно определени видове поведение, например различни форми на участие в терористична организация. Това намалява правната яснота. Налице е и припокриване между определенията на различни престъпления в националното право. Взети заедно, тези фактори водят до различни тълкувания на престъпленията в целия ЕС, както и до противоречива

съдебна практика в отделните държави членки, и така се намалява предвидимостта на това какво поведение е криминализирано и при какво престъпление.

ИЗБЯГВАНЕ НА КРИМИНАЛИЗИРАНЕТО НА ЗАКОННИ ДЕЙНОСТИ И ОБЕКТИВНО ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ТЕРОРИСТИЧНИТЕ НАМЕРЕНИЯ

СТАНОВИЩЕ 2 НА FRA

Държавите членки следва да гарантират, че криминализирането на подготвителните деяния, например публичното подстрекаване към тероризъм, пътуването с цел тероризъм и получаването на обучение с цел тероризъм, не засяга законното упражняване на индивидуалните права и не води до възпиращ ефект за упражняването им, включително по-специално свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, свободата на изкуствата и науките и свободата на движение. Следва да се въведат практически гаранции и да се предоставят насоки на разследващите органи, така че дейностите на специалисти като журналисти, изследователи или хуманитарни организации да не водят до въвличането им в разследванията на тероризма.

Европейската комисия и държавите членки следва да предоставят, въз основа на съответните им области на компетентност, подходящи насоки и обучение за практикуващите специалисти, участващи в разследването, наказателното преследване и постановяването на присъди за терористични и свързани с тероризъм престъпления, за да се гарантира, че се разработват и използват обективни критерии за установяване на необходимото намерение. Обучението и обменът на мнения на персонала на компетентните органи от различните държави ще спомогне за постигането на общо разбиране за съответните престъпления и за хармонично тълкуване и прилагане на определенията на терористичните и свързаните с тероризъм престъпления в държавите членки. Тези дейности следва да се основават на подкрепата на съществуващите мрежи от специалисти на европейско равнище.

В съображение 35 се посочва, че директивата трябва да се прилага в съответствие с правата, установени в Хартата, и като се вземат предвид задълженията, произтичащи от други инструменти на ЕС и международни инструменти в областта на правата на човека. Сред тях са свободата на изразяване на мнение и свободата на информация съгласно член 11 от Хартата, свободата на изкуствата и науките съгласно член 13 от Хартата и свободата на движение в рамките на ЕС съгласно член 45 от Хартата.

Директивата засили акцента на законодателството на ЕС за борба с тероризма върху подготвителните деяния, т.е. действия, предприети с цел извършване или допринасяне за извършването на действителни терористични престъпления. Те включват публично подстрекаване към извършване на терористично престъпление, получаване на обучение с цел тероризъм и пътуване с цел тероризъм. В рамките на тези престъпления се криминализират дейностите, определени посредством комбинация от терористични намерения и обичайно поведение, например използване на канали за онлайн комуникация, извършване на справки с писмени или онлайн материали или пътуване.

Респондентите от различни професионални групи, включително онези, които разследват, извършват наказателно преследване и водят дела срещу такива случаи, изразяват загриженост, че подобни дейности могат да бъдат много далеч от действителен терористичен акт. Този подход бележи преминаване към превантивен подход, чрез който се криминализират определени дейности въз основа на потенциала им да доведат до бъдещи терористични престъпления.

Констатациите на FRA показват, че това може също така да засегне законосъобразното поведение и дори да обезкуражи физическите лица да упражняват определени дейности, тъй като са загрижени за тълкуването на тези дейности от страна на органите. Това се отразява по-специално върху свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, свободата на изкуствата и науките и свободата на движение. То може също така да доведе до разследване на дейности на лица или групи като журналисти, изследователи, хора на изкуството или хуманитарни организации, които имат основателни причини да извършват дейности като пътуване до конфликтни зони или проучване на информация, свързана с тероризма.

Освен това във всички държави членки, в които се провежда работа на място, респондентите от всички професионални групи споделят информация, че поради определенията на престъпленията престъпният характер на поведението до голяма степен се определя от намерението на лицето, което обаче е трудно да се докаже. При липсата на обективни критерии възникват опасения, че органите могат да се позовават на

субективни критерии и показатели, да допускат наличието на умисъл в някои случаи и да прехвърлят тежестта на доказване върху защитата.

Специалистите в разследващите органи и съдилищата често са наясно с потенциалното въздействие върху основните права. От тях обаче се очаква да тълкуват престъпленията без непременно да разполагат с достъп до подходящи насоки и обучение. Това е донякъде и причината за фрагментираната съдебна практика в някои държави членки, както и в целия ЕС.



ПРИЛАГАНЕ НА ЕФЕКТИВНИ ГАРАНЦИИ ЗА ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ИНСТРУМЕНТИ И ДОКАЗАТЕЛСТВА ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ

В член 47 от Хартата се гарантира правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес. В член 48 се гарантира презумпцията за невиновност, както и правото на защита на всеки обвиняем. Съгласно съображение 36 от директивата процесуалните гаранции, установени в други законодателни актове на ЕС, се прилагат за престъпленията, обхванати от директивата. Тези гаранции включват гаранциите относно правата на информация, устен и писмен превод, правото на достъп до адвокат и на правна помощ, презумпцията за невиновност и правата на децата в наказателното производство.

Както показват констатациите на FRA, респондентите изразяват загриженост относно акцента, поставен в директивата, върху широко формулираните подготвителни действия. Този акцент може да доведе до по-широко използване на по-агресивни средства за разследване, сред които и прихващане на електронни съобщения. Като се има предвид и конкретният контекст на разследванията в областта на борбата с тероризма, съдиите или други компетентни органи са склонни да разрешават такива мерки по-лесно, включително за предотвратяване на потенциални престъпления. Това може да засегне непропорционално процесуалните и други права, например правото на зачитане на личния и семейния живот, както и правата на лицата, към които мерките не са пряко насочени. В повечето държави членки, в които беше проведена работа на място, такова мнение беше изразено по-специално от адвокатите на защитата и академичните специалисти по въпросите на борбата с тероризма и свързаните с тях наказателноправни въпроси. Редица съдии и прокурори също подкрепиха тези становища.

СТАНОВИЩЕ 3 НА FRA

Държавите членки следва да гарантират, че използването на специални инструменти за разследване при наказателни разследвания за борба с тероризма е целенасочено, пропорционално и придружено от гаранции, отразяващи осъществяваната чрез тях намеса, включително подходящи критерии за тяхното разрешаване и надзор, в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека. Използването на разузнавателна информация по време на наказателни производства в случаи на тероризъм следва да подлежи на ефективни гаранции, сред които съдебен надзор, за да се гарантира, че правата на защита се спазват на практика.

Когато доказателствата или информацията, използвани в производства за терористични и свързани с тероризъм престъпления, са с произход от държави извън ЕС, държавите членки следва да гарантират наличието на механизъм, чрез който съдиите и другите съответни органи да извършват систематични проверки дали тези доказателства са били получени посредством изтезания или други нарушения на основните права.

В проучването на FRA се констатира също така, че информацията, получена извън наказателното производство, по-специално от разузнавателни източници, често играе ключова роля в производството, но ѝ липсва необходимата прозрачност, както липсват и ясни правила за използването ѝ в производството и гаранции за правата на защита и ефективен съдебен надзор. Освен това доказателствата по дела, свързани с тероризъм, често произхождат от държави извън ЕС, но съдиите или други съответни органи изглежда допускат, че такива доказателства са законосъобразни, и не проверяват систематично дали са получени, без да се нарушават правата на човека, по-специално чрез изтезания.



ИЗБЯГВАНЕ НА ДИСКРИМИНАЦИОННОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА МЕРКИТЕ ЗА БОРБА С ТЕРОРИЗМА ВЪРХУ КОНКРЕТНИ ГРУПИ, ПО-СПЕЦИАЛНО МЮСЮЛМАНИТЕ

В член 21 от Хартата се забранява дискриминацията на каквото и да е основание. Това включва, наред с другото, раса, етнически произход, религия или убеждения. Забраната обхваща и непряката дискриминация, при която привидно неутрална разпоредба, критерий или практика би поставила лицата с определена защитена характеристика (като религия) в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица. В член 10 се гарантира свобода на мисълта, съвестта и религията. Тези права и принципи се признават в съображение 35 от директивата, а в съображение 39 се посочва, че прилагането на наказателноправни мерки съгласно директивата следва да изключва всякаква форма на произвол, расизъм или дискриминация.

Според данните от проучването на FRA във всички държави членки, обхванати от работата на място, връзката на дадено лице с религия или убеждения може на практика да увеличи вероятността то да стане обект на наказателни разследвания и други мерки. Това е така, защото политиките за борба с тероризма са съсредоточени предимно върху „джихадизма“, а основният акцент на директивата и транспонирането ѝ е върху въпроса за чуждестранните бойци терористи.

Освен това респондентите от различните професионални групи изразяват конкретни опасения, че религиозните убеждения и проявите им могат да се тълкуват погрешно като признак за радикализация и да се използват вместо обективни критерии за установяване на умисъл. Умисълът играе определяща роля при разграничаването между обикновените дейности и престъпленията, свързани с публично подстрекаване към извършване на терористично престъпление, пътуване с цел тероризъм и получаване на обучение с цел тероризъм. Липсата на емпирични доказателства изглежда е основна пречка за оценката на степента на евентуалното дискриминационно въздействие на мерките за борба с тероризма.

Освен това констатациите на FRA показват, че в някои държави членки престъпления като публично подстрекаване към извършване на терористично престъпление и пътуване с цел тероризъм се прилагат предимно или изключително по отношение на „джихадизма“. Такъв е случаят въпреки неутралната формулировка на правните разпоредби в директивата и в националното законодателство, както и заплахата, която представляват другите форми на тероризъм. Подобно поведение, мотивирано например от десен екстремизъм, може да не бъде обект на същото внимание или да не бъде преследвано съгласно законодателството за борба с тероризма, както изрично посочват редица интервюирани лица.

СТАНОВИЩЕ 4 НА FRA

Държавите членки следва да гарантират, че законодателството, политиките и мерките в областта на тероризма се формулират и прилагат по начин, който е изцяло в съответствие със забраната за пряка и непряка дискриминация. За да се оцени въздействието върху различните групи, включително въз основа на религията и етническата принадлежност, следва редовно да се събират и анализират по-детайлизирани данни относно прилагането и въздействието на мерките за борба с тероризма.

Държавите членки следва да предоставят подходящи насоки и обучение на практикуващите специалисти, участващи в разследването, наказателното преследване и постановяването на присъди за терористични и свързани с тероризма престъпления, за да се гарантира, че религиозните убеждения и практики не се третират вместо признаци на радикализация и терористични намерения, особено при липсата на други обективни доказателства в тази насока.

Държавите членки следва да обмислят въвеждането на специални мерки, когато е целесъобразно, за да гарантират, че законодателството за борба с тероризма и другите мерки се прилагат еднакво към различните форми на тероризъм, независимо от мотивацията им.

ПРИЛАГАНЕ НА МЕРКИ ЗА БОРБА С ТЕРОРИЗМА САМО ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОВЕДЕНИЕ С ТЕРОРИСТИЧЕН ХАРАКТЕР

СТАНОВИЩЕ 5 НА FRA

Европейската комисия следва да обмисли предоставянето на насоки на държавите членки в подкрепа на тълкуването и прилагането на определения на терористични и свързани с тероризма престъпления, което е в пълно съответствие с целите, посочени в директивата.

В този контекст тя би могла също така да разгледа тълкуването и прилагането на директивата успоредно със съответното международно право и да прецени дали всички определения са достатъчно точни и дали не създават възможност разширително тълкуване от страна на националните органи и по отношение на криминализирането на дейности, които нямат терористичен характер.

В международното право и правото на ЕС, включително в директивата, тероризмът се възприема като особено тежка форма на престъпност, която преследва конкретна терористична цел. В директивата терористичната цел включва сериозно сплашване на населението или неправомерно принуждаване на правителство или международна организация да извърши или да се въздържа от извършването на определено действие. Тези две цели са в съответствие с международните конвенции, протоколи и други инструменти срещу тероризма, включително Резолюция 1566 (2004) на Съвета за сигурност на ООН.

В член 3, параграф 2, буква в) от директивата обаче е включена и трета цел: сериозно дестабилизиране или разрушаване на основните политически, конституционни, икономически или социални структури на дадена държава или международна организация. Това няма еквивалент в международното право; в резултат на това съществува риск ЕС и неговите държави членки да използват по-широко понятие за тероризъм, което може да създаде объркване, когато се прилага заедно с други международни инструменти.

Освен това в съображение 8 от директивата се подчертава, че действия с една от посочените по-горе цели не могат да се считат за терористични престъпления, ако не са свързани с някое от посочените тежки престъпления, които могат да нанесат сериозни вреди на дадена държава или международна организация. Поради това мирните протести не следва да се считат за терористични действия, както и наказуеми деяния, които са враждебни за държавата, но не достигат или не целят да достигнат определена степен на насилие или материално унищожаване. Следователно всички деяния, свързани с такива действия, като подстрекаване за извършването им или различни форми на участие в тях, също следва да попадат извън обхвата на законодателството за борба с тероризма.

Констатациите на FRA показват, че в някои държави членки съществуват опасения, че понятието тероризъм и следователно прилагането на законодателството и мерките за борба с тероризма се разширява до дейности, които не са толкова строго определени като терористични. Това включва използването им срещу идеологии, групи и лица, които държавата счита за нежелани, като сред тях могат да бъдат включени анархистки или сепаратистки движения, които не подстрекават към насилие, различни видове обществени протести, както и неправителствени организации или граждани на държави извън ЕС. Адвокатите на защитата, академичните специалисти в областта на борбата с тероризма и свързаните с нея наказателноправни въпроси, и по-специално експерти от НПО, но също така и някои съдии, заявяват, че това може, наред с другото, да доведе до непропорционално използване на инструменти за разследване и издаване на присъди.

Подобно разширено тълкуване и прилагане на законодателството за борба с тероризма може да засегне по неблагоприятен начин различни основни права, да окаже въздействие върху групи и идеологии, които не са терористични по своя характер, и да доведе до нарушаване на законната цел на усилията за борба с тероризма, като се пренебрегне правото на ЕС и международното право.

ГАРАНТИРАНЕ НА ПРОПОРЦИОНАЛНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ МЕРКИ И ДОСТЪП ДО ЕФЕКТИВНИ ПРАВНИ СРЕДСТВА ЗА ЗАЩИТА

Директивата е преди всичко инструмент на наказателното право. В член 28, параграф 1 обаче наред със законите са изброени подзаконовите и административните разпоредби като начини за транспонирането на директивата в националното законодателство. В съображение 35 се посочва, че директивата трябва да се прилага в съответствие с определените в Хартата права и като се вземат предвид задълженията, произтичащи от други инструменти на ЕС и международни инструменти в областта на правата на човека.

Както показват констатациите на FRA, въпреки че криминализират терористичните престъпления, обхванати от директивата, редица държави членки, въвеждат и административни мерки. Тези мерки са свързани, наред с другото, с престъпления, свързани с пътувания, обучение и публично подстрекаване. Те могат да включват наблюдение след издаването на присъда, както и включване в бази данни на чуждестранни бойци терористи и заподозрени в радикализация лица; ограничаване на движението, например домашен арест или забрани за пътуване; мерки съгласно законодателството в областта на имиграцията, например експулсиране, както и особено строги санкции, най-вече лишаване от гражданство. В зависимост от специфичния си вид такива административни мерки могат да окажат значително въздействие върху различни основни права.

Административните мерки се прилагат успоредно със санкциите и наказателните производства, но също така и спрямо лица, срещу които не е образувано наказателно производство, или дори спрямо лица, които са оправдани от съда, както е видно от констатациите от проучването.

Административното право и наказателното право по своята същност имат различно естество и цели. Това означава, че административните мерки не подлежат на същите строги процесуални гаранции, както решенията съгласно наказателното право. Като цяло те се прилагат въз основа на по-малко точни критерии и доказателства и предвид контекста на борбата с тероризма често се основават на разузнавателна информация.

Според някои респонденти това на практика може да доведе до заобикаляне на ограниченията, свързани с наказателните производства. Това също така значително намалява прозрачността на тези мерки и възможността за ефективното им оспорване и може да доведе евентуално до прехвърляне на тежестта на доказване на другата страна. Ето защо също така е трудно да се намери ефективна правна защита срещу такива мерки, като се има предвид, че дори съдилищата, които биха предоставили такова средство за защита, често имат ограничен достъп до информацията, използвана като основание за налагането на мярката.

СТАНОВИЩЕ 6 НА FRA

Държавите членки следва да гарантират, че използваните административни мерки срещу лица, заподозрени в участие в терористични дейности, подлежат на ясни правила и условия за тяхното прилагане, за да се избегне несъразмерно въздействие върху основните права.

Държавите членки следва да гарантират, че са налице ефективни средства за правна защита срещу решения за налагане на административни мерки, включително по отношение на това хората да разполагат с възможност да оспорват и преразглеждат по ефективен начин мерките, наложени въз основа на разузнавателна информация. Органите, които предлагат извънсъдебни средства за правна защита, следва да разполагат с подходящ мандат, правомощия и ресурси за разглеждане на евентуални жалби, като бъде обхванат пълният набор от въпроси, които могат да възникнат във връзка с основните права в резултат на прилагането на административни мерки в контекста на борбата с тероризма, и бъдат премахнати всички потенциални пропуски в това отношение.

Както е установено в проучването, съществуват значителни различия между държавите членки по отношение на наличните извънсъдебни средства за подаване на жалби срещу мерки за борба с тероризма. В някои държави членки органите със силен мандат, правомощия и експертен опит, например някои институции на омбудсмана или специализирани надзорни органи, могат да упражняват контрол върху мерките за борба с тероризма, включително върху съвместимостта им с основните права.

В други държави членки обаче тези възможности изглеждат ограничени по различни причини. Не може да има орган със специален мандат, обхващащ цялата държава. Отговорността може да бъде разпределена между няколко органа, което води до фрагментиран подход. Съществуват специфични изключения от мандата на органа или пречки пред достъпа до информация за отделни случаи и е възможно да има ограничена обществена осведоменост относно механизмите за подаване на жалби, когато са налице такива механизми, което поставя под въпрос ефективността на процедурите.





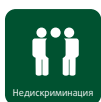
В настоящото резюме са представени основните констатации от доклада на FRA относно *Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма – въздействие върху основните права и свободи*. Основният доклад е достъпен на [уебсайта на FRA](#).



ПОПУЛЯРИЗИРАНЕ И ЗАЩИТА НА ВАШИТЕ ОСНОВНИ ПРАВА В ЕС

В доклада на FRA относно Директива (ЕС) 2017/541 се разглежда начинът, по който в директивата са включени въпроси, свързани с основните права, които засягат отделни лица, групи и обществото като цяло. В него се разглеждат основно три конкретни престъпления, обхванати от директивата, като всички те имат подготвителен характер: публично подстрекаване към извършване на терористично престъпление, пътуване с цел тероризъм и получаване на обучение с цел тероризъм.

В настоящото резюме се представят основните гледни точки, описани в доклада.



FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия
ТЕЛ. +43 158030-0 – ФАКС +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Служба за публикации
на Европейския съюз