

SMĚRNICE (EU) 2017/541 O BOJI PROTI TERORISMU

DOPAD NA ZÁKLADNÍ PRÁVA A SVOBODY

SHRNUTÍ



4

Zajištění předvídatelnosti a srozumitelnosti trestných činů v oblasti terorismu

5

Zamezení kriminalizaci zákonných činností a objektivní určení teroristického záměru

7

Uplatňování účinných záruk při používání vyšetřovacích nástrojů a důkazů

8

Zamezení diskriminačnímu dopadu opatření týkajících se boje proti terorismu na určité skupiny, zejména na muslimy

9

Uplatňování opatření týkajících se boje proti terorismu pouze na jednání, které má teroristickou povahu

10

Zajištění přiměřeného použití správních opatření a přístupu k účinné právní ochraně

© Agentura Evropské unie pro základní práva, 2022

Reprodukce je povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

K použití nebo reprodukci fotografií či jiného materiálu, k nimž Agentura Evropské unie pro základní práva nemá autorské právo, je nutné získat souhlas přímo od držitelů autorských práv.

Ani Agentura Evropské unie pro základní práva, ani žádná jiná osoba jednající jménem agentury není odpovědná za případné využití těchto informací.

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-751-4	doi:10.2811/015804	TK-09-21-523-CS-C
PDF	ISBN 978-92-9461-707-1	doi:10.2811/307269	TK-09-21-523-CS-N

© Fotografie:

Titulní strana: © hanohiki/AdobeStock

Strana 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Strana 6: © PeopleImages/iStock

Strana 7: © Gorodenkoff/AdobeStock

Strana 11: © BELGA/AFP

Teroristické činy představují závažnou hrozbu pro životy a bezpečnost lidí a pro státy značnou bezpečnostní výzvu. Právní předpisy, politiky a další opatření týkající se boje proti terorismu mohou zároveň přímo či nepřímo vést k závažným omezením základních práv a mohou mít nepříznivý dopad na jednotlivce, skupiny a společnost jako celek.

Toto shrnutí předkládá hlavní zjištění agentury FRA z její zprávy o směrnici (EU) 2017/541 o boji proti terorismu, která je hlavním trestněprávním nástrojem na úrovni EU v oblasti boje proti terorismu.

Směrnice byla přijata v roce 2017 s cílem řešit narůstající teroristickou hrozbu spojenou především s osobami, které cestují do zahraničí za účelem terorismu a po návratu představují ohrožení. Takové osoby se běžně označují jako zahraniční terorističtí bojovníci. Za tímto účelem směrnice vyžaduje, aby členské státy přijaly nová opatření k boji proti terorismu, včetně kriminalizace trestných činů, jako je vycestování za účelem terorismu nebo podstoupení výcviku k terorismu.

Směrnice a její dopad na základní práva vzbudily značnou pozornost veřejnosti. Evropská komise požádala agenturu FRA o provedení výzkumu dopadu směrnice na základní práva a svobody s cílem podpořit její vlastní posouzení směrnice. Výzkum se zaměřuje se na konkrétní změny, které směrnice zavedla ve srovnání s předchozími právními nástroji EU.

Zjištění a stanoviska vyplývající z tohoto výzkumu mají přispět k provádění právních předpisů, politiky a dalších opatření EU v oblasti boje proti terorismu v celé EU v plném souladu se základními právy.

Rozsah výzkumu

Zjištění agentury FRA vycházejí především z rozhovorů s pracovníky z praxe a odborníky v **Belgii, Francii, Německu, Řecku, Maďarsku, Španělsku a Švédsku**, kteří mají konkrétní zkušenosti s bojem proti terorismu nebo se na něj specializují.

Práce v terénu byla podpořena omezeným sekundárním výzkumem ve všech 25 členských státech, pro které je směrnice závazná.

K terminologii: „džihádistický terorismus“

Pokud se v této zprávě odkazuje na terorismus spojený s organizacemi jako DÁ'ÍŠ* nebo Al-Káida nebo těmito organizacemi inspirovaný, používá se pojem „džihádistický terorismus“ nebo „džihádistický terorismus“. Tento pojem je sporný, protože „džihád“ má mnohem širší význam. Nicméně většina akademických zdrojů jej používá k označení právě tohoto konkrétního typu terorismu. Klasifikace terorismu podle Europolu, kterou mnozí respondenti během terénního výzkumu používali jako východisko, používá tento pojem k popisu „násilné ideologie využívající tradiční islámské koncepty“.**

* V této zprávě se pro danou teroristickou skupinu používá arabská zkratka DÁ'ÍŠ, nikoli „ISIS“ nebo „ISIL“.

** Europol (2020), **European Union terrorism situation and trend report 2020 (Zpráva o situaci a trendech v oblasti terorismu v Evropské unii z roku 2020)**, 23. června 2020, s. 35; viz také s. 94–95.

Klíčová zjištění a stanoviska agentury FRA

Tato zpráva předkládá zjištění Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA) o dopadu směrnice (EU) 2017/541 o boji proti terorismu na základní práva a svobody. Směrnice je hlavním trestněprávním nástrojem na úrovni EU v oblasti boje proti terorismu. Byla přijata v roce 2017 v reakci na měnící se povahu teroristických hrozeb, zejména na fenomén zahraničních teroristických bojovníků.

Směrnice upozorňuje na hrozbu, kterou terorismus představuje pro demokracii, právní stát a požívání základních práv. Uznává také, že při provádění jejích ustanovení je třeba dodržovat základní práva a svobody. Podle čl. 29 odst. 2 směrnice musí Evropská komise posoudit dopad směrnice na základní práva a svobody. Komise požádala agenturu FRA, aby v souvislosti s tímto posouzením provedla výzkum.

Tato zpráva předkládá hlavní zjištění agentury FRA z jejího výzkumu. Poskytuje poznatky ze zkušeností pracovníků z praxe a dalších odborníků, kteří mají rozsáhlé znalosti v této oblasti, pokud jde o praktické uplatňování ustanovení směrnice na vnitrostátní úrovni ve vztahu ke třem konkrétním trestným činům: veřejnému podněcování ke spáchání teroristického trestného činu, vycestování za účelem terorismu a podstoupení výcviku k terorismu. Zabývá se rovněž průřezovými otázkami, které vyvstávají v souvislosti s trestními a správními řízeními týkajícími se terorismu.

Tato empirická zjištění potvrzují, že směrnice má dopad na širokou škálu základních práv a svobod, které chrání Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a mezinárodní nástroje v oblasti lidských práv. Mezi tyto nástroje patří zejména Evropská úmluva o lidských právech a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.



K právům, která jsou Listinou nejpříjeměji dotčena, patří právo na svobodu a bezpečnost (článek 6), respektování soukromého a rodinného života (článek 7), ochrana osobních údajů (článek 8), svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání (článek 10), svoboda projevu a informací (článek 11), svoboda shromažďování a sdružování (článek 12), svoboda umění a věd (článek 13), zákaz diskriminace, včetně diskriminace na základě etnického původu a náboženského vyznání nebo přesvědčení (článek 21), práva dítěte (článek 24), volný pohyb a pobyt (článek 45), právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces (článek 47), presumpce nevinny a právo na obhajobu (článek 48) a zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů (článek 49).

Tento soubor zjištění vychází z rozhovorů se 107 odborníky z praxe v sedmi členských státech, konkrétně v Belgii, Francii, Německu, Řecku, Maďarsku, Španělsku a Švédsku. Tyto členské státy byly vybrány s cílem zachytit různorodost zkušeností s terorismem a uplatňováním právních předpisů týkajících se boje proti terorismu a také zajistit zeměpisnou vyváženost. Agentura FRA vedla rozhovory se soudci a vyšetřujícími soudci, obhájci, státními zástupci, pracovníky donucovacích orgánů, odborníky z příslušných nevládních organizací, akademickými pracovníky specializovanými na boj proti terorismu a související trestněprávní otázky a odborníky na dohled včetně zástupců ombudsmanských institucí a orgánů se zvláštním mandátem v oblasti dohledu.

Práci v terénu podpořil omezený sekundární výzkum ve 25 členských státech (směrnice není závazná pro Dánsko a Irsko). V rámci něj byly shromážděny základní informace o právním a institucionálním rámci a klíčových otázkách základních práv, které vyvstávají v souvislosti s bojem proti terorismu v celé EU. Tento výzkum sloužil jako podklad pro přípravu otázek pro rozhovory v terénu.

Vnitrostátní právní rámce se liší a odlišné je rovněž jejich praktické uplatňování. Přesto lze podle zjištění rozeznat řadu společných problémů, pokud jde o dopad uplatňování směrnice na základní práva a svobody. Zpráva upozorňuje orgány EU a členské státy na zjištěné skutečnosti a může jim pomoci posoudit potřebu dalších opatření k zajištění toho, aby uplatňování směrnice bylo plně v souladu se základními právy.

Vzhledem k tomu, že rozhovory v terénu se týkají sedmi členských států a vycházejí ze zkušeností maximálně 22 respondentů z každého členského státu, nelze tvrdit, že zjištění jsou reprezentativní pro situaci v daném členském státě nebo v EU jako celku. Výsledky však poskytují cenné a vzácné poznatky o tom, jak odborníci z praxe, kteří směrnici uplatňují při své práci a z nichž mnozí přímo pracují na případech terorismu, vnímají uplatňování směrnice v praxi s ohledem na její dopad na základní práva.

ZAJIŠTĚNÍ PŘEDVÍDATELNOSTI A SROZUMITELNOSTI TRESTNÝCH ČINŮ V OBLASTI TERORISMU

STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 1

Členské státy by měly přijmout opatření, aby definice trestných činů v oblasti terorismu byly předvídatelné a srozumitelné. To může zahrnovat poskytování nezbytných pokynů odborníkům z praxe, které by objasňovaly rozsah jednotlivých teroristických trestných činů a trestných činů souvisejících s terorismem v kontextu příslušného vnitrostátního práva, a podporu pravidelné výměny informací a zkušeností mezi zúčastněnými odborníky z praxe. Mohlo by to případně také zahrnovat přezkum platných definic jednotlivých trestných činů ve vnitrostátním právu a jejich praktického uplatňování s cílem zabránit překrývání různých trestných činů, které může vést k nedostatečné předvídatelnosti, a zabránit používání širokých, všezahrnujících ustanovení namísto jasné vymezených trestných činů.

Evropská komise by měla zvážit další vyjasnění definic jednotlivých trestných činů ve směrnici a v případě potřeby je přezkoumat. Tím by se posílila předvídatelnost a srozumitelnost právních předpisů. To by posléze pomohlo zajistit srovnatelnou úroveň záruk dodržování základních práv v celé EU a zajistit, aby právo Unie mělo konzistentní dopad na základní práva a svobody ve všech členských státech.

35. bod odůvodnění směrnice odkazuje na zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů zakotvené v čl. 49 odst. 1 Listiny. Tyto zásady rovněž zahrnují požadavek přesnosti, srozumitelnosti a předvídatelnosti v trestním právu. V souladu s ustálenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a odpovídající judikaturou Soudního dvora Evropské unie to znamená, že jednotlivec může ze znění příslušného ustanovení zjistit, jaké jednání a opomenutí je trestně postižitelné. Čl. 49 odst. 3 rovněž vyžaduje, aby uložené tresty byly přiměřené spáchaným činům.

Směrnice vychází z širokých definic teroristických trestných činů a teroristické skupiny, které byly zavedeny v **rámcovém rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu**, jež směrnici předcházelo. Podle zjištění agentury FRA z této skutečnosti vyplývá nejasný rozsah nově zavedených trestných činů v právních předpisech členských států, které jsou definovány prostřednictvím jejich vztahu k těmto široce pojatým trestným činům. Kromě toho řada respondentů uvedla, že rozsah některých trestných činů zavedených nebo pozměněných směrnicí vzhledem ke znění hmotněprávních ustanovení a bodů odůvodnění ponechává prostor pro výklad. To zahrnuje trestné činy veřejného podněcování ke spáchání teroristického trestného činu (článek 5), podstoupení výcviku k terorismu (článek 8) a vycestování za účelem terorismu (článek 9), které zavádějí jednání, jako je „nepřímé podněcování“ nebo „samostudium“.

V některých členských státech se navíc často používají definice trestných činů, které zahrnují širokou škálu volně definovaných jednání, například různé formy

účasti v teroristické organizaci. To snižuje právní jasnost. Definice různých trestných činů ve vnitrostátním právu se rovněž překrývají. Společně tyto faktory vedou k rozdílným výkladům trestných činů v EU i k rozporuplné judikatuře v jednotlivých členských státech a snižují předvídatelnost toho, jaké jednání je kriminalizováno a v rámci jakého trestného činu.

ZAMEZENÍ KRIMINALIZACI ZÁKONNÝCH ČINNOSTÍ A OBJEKTIVNÍ URČENÍ TERORISTICKÉHO ZÁMĚRU

STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 2

Členské státy by měly zajistit, aby kriminalizace přípravy k trestným činům, jako je veřejné podněcování k terorismu, vycestování za účelem terorismu a podstoupení výcviku k terorismu, neměla dopad na legitimní výkon práv jednotlivce nebo u nich neměla odrazující účinek, včetně zejména svobody projevu a informací, svobody umění a věd a volného pohybu. Měly by být zavedeny praktické záruky a vyšetřujícím orgánům by měly být poskytnuty pokyny, aby činnost odborníků, jako jsou novináři, výzkumní pracovníci nebo humanitární organizace, nevedla k tomu, že budou dotčeni vyšetřováním terorismu.

Evropská komise a členské státy by měly na základě svých příslušných kompetencí poskytovat vhodné pokyny a odbornou přípravu pro pracovníky z praxe zapojené do vyšetřování a stíhání teroristických a souvisejících trestných činů a rozhodování o nich s cílem zajistit, že budou vypracována a používána objektivní kritéria pro stanovení požadovaného úmyslu. Odborná příprava a výměna názorů u pracovníků příslušných orgánů v přeshraničním prostředí by pomohly vytvořit společné chápání příslušných trestných činů a přispěly by k dosažení jednotného výkladu a uplatňování definic teroristických a souvisejících trestných činů ve všech členských státech. Tyto činnosti by se měly opírat o podporu stávajících sítí odborníků z praxe na evropské úrovni.

V 35. bodě odůvodnění se uvádí, že směrnice musí být prováděna v souladu s právy stanovenými v Listině a s ohledem na závazky vyplývající z jiných unijních a mezinárodních nástrojů v oblasti lidských práv. Mezi ně patří mimo jiné svoboda projevu a informací podle článku 11 Listiny, svoboda umění a věd podle článku 13 Listiny a volný pohyb v rámci EU podle článku 45 Listiny.

Směrnice posílila zaměření právních předpisů EU týkajících se boje proti terorismu na přípravu k trestným činům, tj. činy prováděné s úmyslem spáchat skutečné teroristické trestné činy nebo k nim přispět. Patří mezi ně veřejné podněcování ke spáchání teroristického trestného činu, podstoupení výcviku k terorismu a vycestování za účelem terorismu. Tyto trestné činy kriminalizují činnosti charakterizované kombinací teroristického záměru a běžného chování, jako je používání on-line komunikačních kanálů, vyhledávání v písemných nebo on-line materiálech nebo cestování.

Respondenti napříč profesními skupinami, včetně těch, kteří takové případy vyšetřují, stíhají a soudí, vyjadřují obavy, že tyto činnosti mohou být velmi vzdálené skutečnému teroristickému činu. Tento přístup znamená posun k preventivnímu přístupu, který kriminalizuje určité činnosti na základě jejich potenciálu vést v budoucnu k teroristickým trestným činům.

Ze zjištění agentury FRA vyplývá, že to může mít vliv i na zákonné jednání, a dokonce to může jednotlivce odradit od určitých činností z důvodu obav ohledně výkladu těchto činností ze strany orgánů. To má dopad zejména na svobodu projevu a informací, svobodu umění a věd a volný pohyb. Může to také vést k vyšetřování činností jednotlivců nebo skupin, jako jsou novináři, výzkumní pracovníci, umělci nebo humanitární organizace, jež mají legitimní důvody k provádění činností, jako jsou cesty do konfliktních oblastí nebo studium informací souvisejících s terorismem.

Kromě toho ve všech členských státech, které byly předmětem terénního výzkumu, respondenti ze všech profesních skupin uvedli, že vzhledem k definicím trestných činů je trestnost jednání do značné míry určena úmyslem osoby, který se obtížně prokazuje.

Vzhledem k tomu, že neexistují objektivní kritéria, vyvstávají

obavy, že orgány mohou vycházet ze subjektivních kritérií a hledisek, v některých případech předpokládat existenci úmyslu a přenášet důkazní břemeno na obhajobu.

Odborníci z vyšetřovacích orgánů a soudů si často uvědomují možný dopad na základní práva. Očekává se však, že budou vykládat trestné činy, aniž by nutně měli přístup k příslušným pokynům a odborné přípravě. To také přispívá k nejednotné judikatuře v některých členských státech i v celé EU.



UPLATŇOVÁNÍ ÚČINNÝCH ZÁRUK PŘI POUŽÍVÁNÍ VYŠETŘOVACÍCH NÁSTROJŮ A DŮKAZŮ

Článek 47 Listiny zaručuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces. Článek 48 zaručuje presumpci nevinu a právo na obhajobu každému obviněnému. Podle 36. bodu odůvodnění směrnice se na trestné činy upravené směrnicí vztahují procesní záruky stanovené v jiných právních předpisech EU. Patří mezi ně záruky týkající se práva na informace, tlumočení a překlad, práva na přístup k obhájci a na právní pomoc, presumpce nevinu a práv dětí v trestním řízení.

Ze zjištění agentury FRA vyplývá, že respondenti jsou znepokojeni důrazem, který směrnice klade na široce formulovanou přípravu k trestným činům. Tento důraz může vést k širšímu používání invazivnějších vyšetřovacích nástrojů, včetně odposlechu elektronické komunikace. Vzhledem ke zvláštním souvislostem vyšetřování v rámci boje proti terorismu mají soudci nebo jiné příslušné orgány tendenci povolovat taková opatření ochotněji, a to i za účelem předcházení možným trestným činům. To může nepřiměřeně zasahovat do procesních a jiných práv, jako je právo na respektování soukromého a rodinného života, a také ovlivnit práva osob, na které opatření nejsou přímo zaměřena. Ve většině členských států, v nichž se prováděl terénní výzkum, vyjádřili tento názor zejména obhájci a akademičtí pracovníci specializovaní na boj proti terorismu a související trestněprávní otázky. Potvrdila je i řada soudců a státních zástupců.

Z výzkumu agentury FRA rovněž vyplývá, že informace získané mimo trestní řízení, zejména ze zpravodajských zdrojů, často hrají v řízení klíčovou úlohu. Chybí však u nich potřebná transparentnost, jasná pravidla použití v řízení, záruky pro práva obhajoby a účinný soudní dohled. Důkazy v případech terorismu navíc často pocházejí ze zemí mimo EU, ale soudci nebo jiné příslušné orgány zřejmě předpokládají jejich zákonnost a neověřují systematicky to, zda byly získány bez porušení lidských práv, zejména bez mučení.

STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 3

Členské státy by měly zajistit, aby používání zvláštních vyšetřovacích nástrojů v rámci trestního vyšetřování týkajícího se boje proti terorismu bylo cílené, přiměřené a doprovázené zárukami odrážejícími jejich invazivní povahu, včetně vhodných kritérií pro jejich povolování a dohled nad nimi, v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva. Využívání zpravodajských informací v rámci trestních řízení v případech terorismu by mělo podléhat účinným zárukám, včetně soudního dohledu, který by zajistil, aby byla v praxi dodržována práva obhajoby.

Pokud důkazy nebo informace používané v řízeních o teroristických a souvisejících trestných činech pocházejí ze zemí mimo EU, měly by členské státy zajistit, aby existoval mechanismus, který soudcům a dalším příslušným orgánům umožní systematicky posuzovat, zda tyto důkazy nebyly získány za použití mučení nebo jiného jednání porušujícího základní práva.



ZAMEZENÍ DISKRIMINAČNÍMU DOPADU OPATŘENÍ TÝKAJÍCÍCH SE BOJE PROTI TERORISMU NA URČITÉ SKUPINY, ZEJMÉNA NA MUSLIMY

STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 4

Členské státy by měly zajistit, aby právní předpisy, politiky a opatření týkající se terorismu byly formulovány a uplatňovány v plném souladu se zákazem přímé a nepřímé diskriminace. S cílem posoudit dopad na různé skupiny, včetně skupin definovaných na základě náboženství a etnického původu, by měly být pravidelně shromažďovány a analyzovány rozčleněné údaje o uplatňování a dopadu opatření týkajících se boje proti terorismu.

Členské státy by měly pracovníkům z praxe zapojeným do vyšetřování a stíhání teroristických a souvisejících trestných činů a rozhodování o nich poskytnout vhodné pokyny a odbornou přípravu s cílem zajistit, že náboženské vyznání nebo přesvědčení a praktiky nebudou považovány za zástupný znak radikalizace a teroristického záměru, zejména pokud v tomto ohledu neexistují jiné objektivní důkazy.

Členské státy by měly zvážit případné zavedení konkrétních opatření, která by zajistila, aby se právní předpisy a další opatření týkající se boje proti terorismu uplatňovaly stejně na různé formy terorismu bez ohledu na jejich motivaci.

Článek 21 Listiny zakazuje diskriminaci z jakéhokoli důvodu. To zahrnuje mimo jiné rasu, etnický původ a náboženské vyznání nebo přesvědčení. Zákaz se vztahuje i na nepřímou diskriminaci, kdy by zdánlivě neutrální ustanovení, kritérium nebo praxe znevýhodňovaly osoby s určitou chráněnou charakteristikou (např. náboženstvím) ve srovnání s ostatními. Článek 10 zaručuje svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání. V 35. bodě odůvodnění směrnice se tato práva a zásady uznávají a v 39. bodě odůvodnění se uvádí, že provádění trestněprávních opatření podle směrnice by mělo vyloučit jakoukoli formu svévole, rasismu nebo diskriminace.

Z výzkumu agentury FRA vyplývá, že ve všech členských státech, ve kterých probíhal terénní výzkum, může spojení jednotlivce s náboženským vyznáním nebo přesvědčením v praxi zvýšit pravděpodobnost, že proti němu bude vedeno trestní vyšetřování a bude podléhat dalším opatřením. Důvodem je skutečnost, že politika týkající se boje proti terorismu se zaměřuje převážně na „džihádismus“ a směrnice a její provádění se soustředí na problematiku zahraničních teroristických bojovníků.

Respondenti z různých profesních skupin navíc vyjadřují konkrétní obavy, že náboženské vyznání nebo přesvědčení a jeho projevy mohou být nesprávně vykládány jako znak radikalizace a použity místo objektivních kritérií k prokázání úmyslu. Úmysl

hraje rozhodující úlohu při rozlišování mezi běžnými činnostmi a trestnými činy veřejného podněcování ke spáchání teroristického trestného činu, vycestování za účelem terorismu a podstoupení výcviku k terorismu. Při posuzování rozsahu možného diskriminačního dopadu opatření týkajících se boje proti terorismu se jako hlavní překážka jeví nedostatek empirických důkazů.

Ze zjištění agentury FRA dále vyplývá, že v některých členských státech se trestné činy, jako je veřejné podněcování ke spáchání teroristického trestného činu a vycestování za účelem terorismu, vztahují převážně nebo výhradně na „džihádismus“. Je tomu tak navzdory neutrální formulaci právních ustanovení ve směrnici a ve vnitrostátních právních předpisech, jakož i navzdory hrozbě, kterou představují jiné formy terorismu. Srovnatelné jednání motivované například pravicovým extremismem nemusí být předmětem stejného zájmu nebo nemusí být stíháno podle právních předpisů týkajících se boje proti terorismu, jak konkrétně uvádí řada respondentů.

UPLATŇOVÁNÍ OPATŘENÍ TÝKAJÍCÍCH SE BOJE PROTI TERORISMU POUZE NA JEDNÁNÍ, KTERÉ MÁ TERORISTICKOU POVAHU

Mezinárodní právo a právo EU, včetně příslušné směrnice, chápe terorismus jako zvláště závažnou formu trestné činnosti sledující konkrétní teroristický cíl. Teroristický cíl podle směrnice zahrnuje zastrašení obyvatelstva závažným způsobem a protiprávní nucení vlády nebo mezinárodní organizace, aby jednala určitým způsobem nebo aby se jednání zdržela. Tyto dva cíle jsou v souladu s mezinárodními úmluvami, protokoly a dalšími nástroji proti terorismu, včetně rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1566 z roku 2004.

V čl. 3 odst. 2 písm. c) však směrnice obsahuje i třetí cíl: závažným způsobem destabilizovat či zničit základní politické, ústavní, hospodářské nebo sociální struktury země nebo mezinárodní organizace. To nemá v mezinárodním právu obdobu, a proto hrozí, že EU a její členské státy budou používat extenzivnější pojetí terorismu, což může vést k nejasnostem při uplatňování jeho definice spolu s jinými mezinárodními nástroji.

V 8. bodě odůvodnění směrnice se dále zdůrazňuje, že činy s jedním z výše uvedených cílů nelze považovat za teroristické trestné činy, pokud se nejedná o některý z uvedených závažných trestných činů, které mohou závažným způsobem poškodit zemi nebo mezinárodní organizaci. Proto by pokojné protesty neměly být považovány za teroristické činy, ale ani za trestně postižitelnou činnost, která je nepřátelská vůči státu, avšak nedosahuje určité intenzity násilí nebo ničení majetku. V důsledku toho by do oblasti působnosti právních předpisů týkajících se boje proti terorismu neměly spadat ani žádné činnosti související s takovými činy, jako je podněcování k jejich provedení nebo různé formy účasti na nich.

Ze zjištění agentury FRA vyplývá, že v některých členských státech existují obavy, že se pojem terorismus, a tedy i používání právních předpisů a opatření týkajících se boje proti terorismu, rozšiřuje i na činnosti, které nemají tak přesně definovanou teroristickou povahu. To zahrnuje jejich použití proti ideologiím, skupinám a jednotlivcům, které stát vnímá jako nežádoucí, což může zahrnovat nenásilná anarchistická nebo separatistická hnutí, veřejné protesty různého typu a nevládní organizace nebo státní příslušníky třetích zemí. Obhájci, akademičtí pracovníci specializovaní na boj proti terorismu a související trestněprávní otázky a zejména odborníci z nevládních organizací, ale i někteří soudci uvádějí, že to může vést mimo jiné k nepřiměřenému využívání vyšetřovacích nástrojů a trestů.

Takovýto extenzivní výklad a uplatňování právních předpisů týkajících se boje proti terorismu může mít nepříznivý dopad na řadu základních práv a skupiny a ideologie, které nemají teroristickou povahu, a může vést k překročení legitimního účelu úsilí v boji proti terorismu a k nedodržování práva EU a mezinárodního práva.

STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 5

Evropská komise by měla zvážit vydání pokynů pro členské státy na podporu výkladu a uplatňování definic teroristických trestných činů a trestných činů souvisejících s terorismem, které jsou plně v souladu s cíli stanovenými ve směrnici.

V této souvislosti by se také mohla zabývat výkladem a uplatňováním směrnice spolu s příslušným mezinárodním právem a posoudit, zda jsou všechny definice dostatečně přesné a zda neumožňují extenzivní výklad ze strany vnitrostátních orgánů a kriminalizaci činností, které nemají teroristickou povahu.

ZAJIŠTĚNÍ PŘIMĚŘENÉHO POUŽITÍ SPRÁVNÍCH OPATŘENÍ A PŘÍSTUPU K ÚČINNÉ PRÁVNÍ OCHRANĚ

STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 6

Členské státy by měly zajistit, aby používání správních opatření proti osobám podezřelým z účasti na teroristických činnostech podléhalo jasným pravidlům a podmínkám jejich uplatňování s cílem zabránit nepřiměřenému dopadu na základní práva.

Členské státy by měly zajistit, aby v souvislosti s rozhodnutími o uložení správních opatření byla k dispozici účinná právní ochrana, včetně možnosti účinně napadnout a přezkoumat opatření uložená na základě zpravodajských informací. Orgány nabízející mimosoudní opravné prostředky by měly mít k dispozici odpovídající mandát, pravomoci a zdroje, aby se mohly zabývat případnými stížnostmi a pokrýt celou škálu problémů, které mohou vzniknout v souvislosti se základními právy při uplatňování správních opatření v rámci boje proti terorismu, a odstranit případné související nedostatky.

Směrnice je především trestněprávním nástrojem. V čl. 28 odst. 1 jsou však jako způsoby provedení do vnitrostátního práva uvedeny kromě právních předpisů také správní předpisy. V 35. bodě odůvodnění se uvádí, že směrnice musí být prováděna v souladu s právy stanovenými v Listině a s ohledem na závazky vyplývající z jiných unijních a mezinárodních nástrojů v oblasti lidských práv.

Ze zjištění agentury FRA vyplývá, že řada členských států kriminalizovala teroristické trestné činy, na které se směrnice vztahuje, a zároveň zavedla správní opatření. Tato opatření se týkají mimo jiné trestných činů vycestování, výcviku a veřejného podněcování. Mohou zahrnovat sledování po vynesení rozsudku a zařazení do databází zahraničních teroristických bojovníků a podezřelých radikálů, omezení pohybu, jako je domácí vězení nebo zákaz cestování, opatření podle předpisů týkajících se přistěhovalectví, jako je vyhoštění, a zvláště přísné sankce, zejména odejmutí státní příslušnosti. Tato správní opatření mohou mít v závislosti na jejich konkrétním typu značný dopad na různá základní práva.

Z výsledků výzkumu vyplývá, že správní opatření se uplatňují spolu se sankcemi a trestním řízením, avšak také vůči osobám, proti nimž nebylo zahájeno trestní řízení, nebo dokonce vůči osobám, které byly soudem zproštěny obžaloby.

Správní právo a trestní právo mají ze své podstaty odlišnou povahu a účel. Na správní opatření se tedy nevztahují stejně přísné procesní záruky jako na rozhodnutí podle trestního práva. Obecně se uplatňují na základě méně přesných kritérií a důkazů a vzhledem k souvislostem boje proti terorismu často vycházejí ze zpravodajských informací.

To může podle některých respondentů v praxi vést k obcházení omezení spojených s trestním řízením. Rovněž se výrazně snižuje transparentnost těchto opatření a možnost jejich účinného napadení. To může potenciálně vést k obrácení důkazního břemene. V důsledku toho je také obtížné se proti takovým opatřením účinně domáhat nápravy, neboť i soudy, které takovou nápravu mohou poskytnout, mají často omezený přístup k informacím, na jejichž základě bylo opatření uloženo.

Z výzkumu vyplývá, že mezi členskými státy existují značné rozdíly v dostupnosti mimosoudních možností podávání stížností na opatření týkající se boje proti terorismu. V některých členských státech mohou opatření týkající se boje proti terorismu, včetně jejich sloučitelnosti se základními právy, kontrolovat orgány se silným mandátem, pravomocemi a odbornými znalostmi, jako jsou některé ombudsmanské instituce nebo specializované orgány dohledu.

V jiných členských státech jsou však tyto možnosti z různých důvodů omezené. V některých případech nemusí existovat žádný orgán se specializovaným celostátním mandátem; odpovědnost může být rozptýlena mezi několik orgánů, což vede k roztržitému přístupu. Existují zvláštní výjimky z mandátu orgánu nebo překážky v přístupu k informacím o jednotlivých případech, přičemž může existovat omezené povědomí veřejnosti o mechanismech podávání stížností, pokud tyto mechanismy vůbec existují, což vyvolává otázky ohledně účinnosti postupů.





Toto shrnutí předkládá hlavní zjištění ze zprávy agentury FRA s názvem *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism – Impact on fundamental rights and freedoms* (Směrnice (EU) 2017/541 o boji proti terorismu – dopad na základní práva a svobody). Hlavní zpráva je k dispozici na **internetových stránkách agentury FRA**.



PROSAZOVÁNÍ A OCHRANA VAŠICH ZÁKLADNÍCH PRÁV V CELÉ EU

Zpráva agentury FRA o směrnici (EU) 2017/541 se zabývá tím, jak směrnice ovlivňuje základní práva ve vztahu k jednotlivcům, skupinám i celé společnosti. Zaměřuje se na tři konkrétní trestné činy upravené směrnicí, přičemž všechny mají povahu přípravy: veřejné podněcování ke spáchání teroristického trestného činu, vycestování za účelem terorismu a podstoupení výcviku k terorismu.

Toto shrnutí předkládá hlavní zjištění uvedené ve zprávě agentury FRA.



FRA – AGENTURA EVROPSKÉ UNIE PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vídeň – Rakousko
TEL. +43 158030-0 – FAX +43 158030-699

fra.europa.eu

[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
twitter.com/EURightsAgency
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Úřad pro publikace
Evropské unie