

DIREKTIV (EU) 2017/541 OM BEKÆMPELSE AF TERRORISME

INDVIRKNING PÅ DE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER OG FRIHEDSRETTIGHEDER

SAMMENDRAG



4

Sikre forudsigelighed og klarhed i strafferetten inden for terrorisme

5

Undgå kriminalisering af lovlige aktiviteter og fastslå terroristisk forsæt objektivt

7

Anvende effektive garantier i forbindelse med brug af efterforskningsredskaber og bevismateriale

8

Undgå diskriminerende virkninger af terrorbekæmpelsesforanstaltninger på specifikke grupper, navnlig muslimer

9

Udelukkende anvende terrorbekæmpelsesforanstaltninger på adfærd af terroristisk karakter

10

Sikre en forholdsmæssig anvendelse af administrative foranstaltninger og adgang til effektive retsmidler

© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2022

Gengivelse tilladt med kildeangivelse.

Ved enhver anvendelse eller gengivelse af fotos eller andet materiale, der ikke er omfattet af ophavsret tilhørende Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, skal der indhentes tilladelse direkte fra indehaveren af ophavsretten.

Hverken Det Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder eller personer, der handler på vegne af agenturet, kan påtage sig noget ansvar for, hvorledes de følgende oplysninger anvendes.

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-743-9	doi:10.2811/673744	TK-09-21-523-DA-C
PDF	ISBN 978-92-9461-708-8	doi:10.2811/651370	TK-09-21-523-DA-N

Fotos:

Forside: © hanohiki/AdobeStock

Side 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Side 6: © PeopleImages/iStock

Side 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Side 12: © BELGA/AFP

Terrorhandlinger udgør en alvorlig trussel mod menneskers liv og sikkerhed og udgør en alvorlig sikkerhedsudfordring for staterne. Samtidig kan lovgivning, politikker og andre foranstaltninger til terrorbekæmpelse direkte eller indirekte medføre alvorlige indskrænkninger af de grundlæggende rettigheder og kan påvirke enkeltpersoner, grupper og samfundet som helhed negativt.

I dette sammendrag præsenteres de vigtigste resultater fra FRA's rapport om direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme, som er det vigtigste strafferetlige instrument på EU-plan inden for terrorbekæmpelse.

Direktivet blev vedtaget i 2017 for at imødegå den voksende terrortrussel primært fra personer, der rejser til udlandet med terror for øje, som udgør en trussel ved deres tilbagevenden, og som generelt betegnes »fremmedkrigere«. Med henblik herpå skal medlemsstaterne i henhold til direktivet træffe nye foranstaltninger for at bekæmpe terrorisme, herunder kriminalisering af lovovertrædelser som f.eks. rejser med terror for øje eller modtagelse af oplæring i terror.

Direktivet og dets indvirkning på de grundlæggende rettigheder har vakt betydelig opmærksomhed i offentligheden. Europa-Kommissionen anmodede FRA om at undersøge direktivets indvirkning på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder med henblik på at støtte Kommissionens egen vurdering af direktivet med fokus på de specifikke ændringer, der blev indført ved direktivet, i forhold til tidligere EU-retsakter.

Resultaterne af og udtalelserne fra denne undersøgelse har til formål at bidrage til gennemførelsen af EU's lovgivning, politikker og andre foranstaltninger på terrorbekæmpelsesområdet i hele EU i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

Undersøgelsens omfang

FRA's resultater er primært baseret på interview med fagfolk og eksperter med særlig erfaring eller specialisering inden for terrorbekæmpelse i **Belgien, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Spanien og Sverige**.

Feltarbejdet blev understøttet af begrænsede dokumentationsundersøgelser i alle de 25 medlemsstater, der er bundet af direktivet.

Terminologi: »jihadistisk terrorisme«

I denne rapport anvendes udtrykket »jihadisme« eller »jihadistisk terrorisme« for terrorisme, der er knyttet til eller inspireret af organisationer som f.eks. Da'esh* eller al-Qaeda. Udtrykket er ikke uden kontrovers, da »jihad« har en meget bredere betydning. I de fleste akademiske kilder anvendes udtrykket imidlertid for netop denne type terrorisme. I Europols klassificering af terrorisme, som mange respondenter anvendte som referencepunkt under feltarbejdet, anvendes udtrykket til at beskrive »en voldelig ideologi, der udnytter traditionelle islamiske begreber«**.

* I denne rapport anvendes det arabiske akronym Da'esh for terrorgruppen i stedet for »ISIS« eller »ISIL«.

** *Europol (2020), European Union terrorism situation and trend report 2020, 23. juni 2020, s. 35; se også s. 94-95.*

Vigtigste resultater og FRA's udtalelser

I denne rapport præsenteres resultaterne af Det Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA's) undersøgelse af indvirkningen af **direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme** på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder. Direktivet er det vigtigste strafferetlige instrument på EU-plan inden for terrorbekæmpelse. Det blev vedtaget i 2017 for at imødegå udviklingen inden for terrortrusler, navnlig fænomenet med fremmedkrigere.

I direktivet fremhæves truslen fra terrorisme mod demokratiet, retsstaten og udøvelsen af de grundlæggende rettigheder. I direktivet anerkendes også nødvendigheden af at respektere de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, når dets bestemmelser gennemføres. I henhold til direktivets artikel 29, stk. 2, skal Europa-Kommissionen vurdere direktivets indvirkning på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder. Kommissionen har anmodet FRA om at udføre undersøgelser i forbindelse med denne vurdering.

I denne rapport præsenteres de vigtigste resultater af FRA's undersøgelser. Rapporten giver indsigt i de erfaringer, der er gjort af fagfolk og andre eksperter med dybdegående viden på dette område, med den praktiske anvendelse af direktivets bestemmelser på nationalt plan vedrørende følgende tre specifikke lovovertrædelser: offentlig opfordring til at begå en terrorhandling, rejser med terror for øje og modtagelse af oplæring i terror. Den undersøger også tværgående spørgsmål, der opstår i forbindelse med strafferetlige og administrative procedurer i forbindelse med terrorisme.

Disse empiriske resultater bekræfter, at direktivet påvirker en lang række grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, som Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret) og internationale menneskerettighedsinstrumenter beskytter. Disse instrumenter omfatter navnlig den europæiske menneskerettighedskonvention og den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder.



De rettigheder i chartret, som direktivet påvirker mest direkte, omfatter retten til frihed og sikkerhed (artikel 6), respekt for privatliv og familieliv (artikel 7), beskyttelse af personoplysninger (artikel 8), retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed (artikel 10), ytrings- og informationsfrihed (artikel 11), forsamlings- og foreningsfrihed (artikel 12), frihed for kunst og videnskab (artikel 13), ikkeforskelsbehandling, herunder på grund af etnisk oprindelse, religion eller tro (artikel 21), børns rettigheder (artikel 24), fri bevægelighed og opholdsret (artikel 45), adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47), uskyldsformodning og retten til et forsvar (artikel 48) samt legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf (artikel 49).

Disse resultater er baseret på interview med 107 fagfolk og eksperter fra de syv medlemsstater Belgien, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Spanien og Sverige. Disse medlemsstater blev udvalgt med henblik på at afspejle de mange forskellige erfaringer med terrorisme og anvendelsen af terrorbekæmpelseslovgivningen samt den geografiske balance. FRA har interviewet dommere og undersøgelsesdommere, forsvarsadvokater, offentlige anklagere, retshåndhævelsespersonale, fagfolk fra relevante ikkestatslige organisationer (NGO'er), akademiske specialister i terrorbekæmpelse og relaterede strafferetlige spørgsmål og tilsyns eksperter, herunder repræsentanter for ombudsmandsinstitutioner og -organer med et særligt tilsynsmandat.

Begrænsede dokumentationsundersøgelser i 25 medlemsstater (direktivet er ikke bindende for Danmark og Irland) understøttede feltarbejdet. Der blev indsamlet grundlæggende oplysninger om de retlige og institutionelle rammer og centrale spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder i forbindelse med terrorbekæmpelse i hele EU. Disse undersøgelser dannede grundlag for udviklingen af spørgsmål til interviewene til feltarbejdet.

Der er forskelle mellem de nationale retlige rammer og den praktiske anvendelse heraf. Der kan dog konstateres en række fælles udfordringer med hensyn til indvirkningen af direktivets anvendelse på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder. Med rapporten gøres EU-institutionerne og medlemsstaterne opmærksomme på resultaterne, og den kan hjælpe dem med at vurdere behovet for yderligere tiltag for at sikre, at anvendelsen af direktivet sker i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

Da interviewene i feltarbejdet dækker syv medlemsstater og er baseret på højst 22 interviewedes erfaringer for hver medlemsstat, kan resultaterne ikke anses for at være repræsentative for situationen i en given medlemsstat eller i EU som helhed. Resultaterne giver alligevel et værdifuldt og sjældent indblik i, hvordan fagfolk – der anvender direktivet i deres arbejde, og som ofte arbejder direkte med terrørsager – oplever den praktiske anvendelse af direktivet med hensyn til dets indvirkning på de grundlæggende rettigheder.

SIKRE FORUDSIGELIGHED OG KLARHED I STRAFFERETTEN INDEN FOR TERRORISME

FRA's UDTALELSE 1

Medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at strafferetten inden for terrorisme er forudsigelig og klar. Dette kan omfatte udlevering til fagfolk af den nødvendige vejledning om omfanget af individuelle terrorhandlinger og terrorrelaterede lovovertrædelser inden for rammerne af den relevante nationale ret og fremme af regelmæssig udveksling af oplysninger og erfaringer blandt de involverede fagfolk. Det kan, hvor det er relevant, også omfatte en revision af de gældende definitioner af individuelle lovovertrædelser i national ret og deres praktiske anvendelse med henblik på at undgå overlapninger mellem forskellige lovovertrædelser, som kan føre til manglende forudsigelighed, og at undgå brug af brede og altomfattende bestemmelser i stedet for klart definerede forbrydelser.

Kommissionen bør overveje at skabe yderligere klarhed med hensyn til definitionerne af individuelle lovovertrædelser i direktivet og revidere dem efter behov. Dette vil styrke lovgivningens forudsigelighed og klarhed. Dette vil igen bidrage til at sikre et sammenligneligt niveau af garantier for grundlæggende rettigheder i hele EU og sikre, at EU-retten har en konsekvent indvirkning på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i alle medlemsstater.

I betragtning 35 til direktivet henvises der til legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1. Disse principper omfatter også kravet om præcision, klarhed og forudsigelighed i strafferetten. I overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols faste retspraksis og EU-Domstolens tilsvarende retspraksis betyder dette, at en person ud fra ordlyden af en bestemmelse kan vide, hvilke handlinger og undladelser der er strafbare. I henhold til chartrets artikel 49, stk. 3, skal straffens omfang stå i rimeligt forhold til overtrædelser.

Direktivet bygger på brede definitioner af terrorhandlinger og en terrorgruppe som indført ved **rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme**, der var gældende før dette direktiv. Ifølge FRA's resultater bevirker dette, at omfanget af de lovovertrædelser, der for nyligt er blevet indført i medlemsstaternes lovgivning, og som defineres gennem deres forhold til disse bredt definerede strafbare handlinger, er uklart. Flere interviewede har desuden bemærket, at omfanget af nogle af de lovovertrædelser, der er indført eller ændret ved direktivet, er åbne for fortolkning på grund af ordlyden i de materielle bestemmelser og betragtningerne. Dette omfatter overtrædelserne vedrørende offentlig opfordring til at begå en terrorhandling (artikel 5), modtagelse af oplæring i terror (artikel 8) og rejser med terror for øje (artikel 9), som indfører adfærd som f.eks. »indirekte opfordring« og »selvstudium«.

Desuden anvendes der i nogle medlemsstater ofte lovovertrædelser, der omfatter en lang række løst definerede former for adfærd – f.eks. forskellige former for deltagelse i en terrororganisation. Dette mindsker den juridiske klarhed. Der forekommer også overlapninger mellem definitionerne af forskellige

lovovertrædelser i national ret. Samlet set giver disse faktorer anledning til divergerende fortolkninger af disse lovovertrædelser i EU og modstridende retspraksis i de enkelte medlemsstater, og de mindsker forudsigeligheden af, hvilken adfærd der er forbundet med strafansvar, og under hvilken lovovertrædelse.

UNDGÅ KRIMINALISERING AF LOVLIGE AKTIVITETER OG FASTSLÅ TERRORISTISK FORSÆT OBJEKTIVT

FRA'S UDTALELSE 2

Medlemsstaterne bør sikre, at kriminaliseringen af forberedende lovovertrædelser, som f.eks. offentlig opfordring til at begå en terrorhandling, rejser med terror for øje og modtagelse af oplæring i terror, ikke påvirker den legitime udøvelse af individuelle rettigheder eller får en afdæmpende virkning på sådanne rettigheder, herunder navnlig ytrings- og informationsfriheden, friheden for kunst og videnskab og den frie bevægelighed. Der bør indføres praktiske sikkerhedsgarantier, og der bør gives vejledning til efterforskningsmyndighederne, således at aktiviteter, der udføres af fagfolk, som f.eks. journalister, forskere eller humanitære organisationer, ikke medfører, at de omfattes af terrorefterforskninger.

Europa-Kommissionen og medlemsstaterne bør på grundlag af deres respektive kompetenceområder sørge for passende vejledning og uddannelse af fagfolk, som er involveret i efterforskning, retsforfølgning og domsafsigelse i terrorsager og relaterede lovovertrædelser, med henblik på at sikre, at der udvikles og anvendes objektive kriterier til at fastslå, at der foreligger forsæt. Uddannelse og udveksling af synspunkter for de kompetente myndigheders personale i grænseoverskridende sammenhænge vil bidrage til at udvikle en fælles forståelse af de omfattede forbrydelser og medvirke til at opnå en harmoniseret fortolkning og anvendelse af begreber vedrørende terrorhandlinger og relaterede lovovertrædelser på tværs af medlemsstaterne. Sådanne aktiviteter bør trække på støtte fra eksisterende netværk af fagfolk på europæisk plan.

I betragtning 35 anføres det, at direktivet skal gennemføres i overensstemmelse med de rettigheder, der fastsættes i chartret, og under hensyntagen til forpligtelser i henhold til andre menneskerettighedsinstrumenter på EU-plan og internationalt plan. Dette omfatter bl.a. ytrings- og informationsfrihed i henhold til chartrets artikel 11, frihed for kunst og videnskab i henhold til chartrets artikel 13 og fri bevægelighed i EU i henhold til chartrets artikel 45.

Med direktivet rettes der øget fokus på EU's terrorbekæmpelseslovgivning om forberedende lovovertrædelser, dvs. handlinger, der udføres med det formål at begå eller medvirke til at begå faktiske terrorhandlinger. Dette omfatter offentlig opfordring til at begå en terrorhandling, modtagelse af oplæring i terror og rejser med terror for øje. Disse lovovertrædelser kriminaliserer aktiviteter, der er defineret ved en kombination af terroristisk forsæt og almindelig adfærd, f.eks. brug af onlinekommunikationskanaler, brug af skriftligt materiale eller onlinemateriale eller rejser.

Respondenter på tværs af faggrupper, herunder personer, der efterforsker, retsforfølger og prøver sådanne sager, udtrykker bekymring for, at sådanne sager i mange tilfælde langt fra udgør en egentlig terrorhandling. Denne tilgang markerer et skift i retning mod en forebyggende tilgang, der kriminaliserer visse aktiviteter på grundlag af deres potentiale til at føre til fremtidige terrorhandlinger.

FRA's undersøgelser viser, at dette også kan påvirke lovlig adfærd og endda kan afholde personer fra at udføre visse aktiviteter, fordi de er bekymrede over myndighedernes fortolkning af sådanne aktiviteter. Dette har navnlig konsekvenser for ytrings- og informationsfriheden, friheden for kunst og videnskab og den frie bevægelighed. Det kan også føre til efterforskning af aktiviteter, der udføres af bestemte personer eller grupper, f.eks. journalister, forskere, kunstnere eller humanitære organisationer, som har legitime grunde til at udføre visse aktiviteter, f.eks. rejser til konfliktområder eller undersøgelser af oplysninger vedrørende terrorisme.

På tværs af alle de medlemsstater, som feltarbejdet omfattede, har respondenter fra alle faggrupper desuden bekræftet, at adfærdens strafferetlige karakter – som følge af definitionerne af lovovertrædelserne – generelt bestemmes af personens forsæt,

som er vanskelig at bevise. I mangel af objektive kriterier giver det anledning til bekymring for, at myndighederne kan støtte sig på subjektive kriterier og indikationer, antage, at der i visse tilfælde foreligger forsæt, og overføre bevisbyrden til forsvaret.

Fagfolk hos efterforskningsmyndigheder og domstole er ofte opmærksomme på de potentielle konsekvenser for de grundlæggende rettigheder. De forventes imidlertid at fortolke lovovertrædelserne uden nødvendigvis at have adgang til passende vejledning og uddannelse. Dette bidrager også til en fragmenteret retspraksis i nogle medlemsstater og i hele EU.



ANVENDE EFFEKTIVE GARANTIER I FORBINDELSE MED BRUG AF EFTERFORSKNINGSREDSKABER OG BEVISMATERIALE

Chartrets artikel 47 sikrer adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol. Artikel 48 sikrer uskyldsformodning og retten til et forsvar for enhver, der anklages for en lovovertrædelse. I henhold til betragtning 36 i direktivet finder proceduremæssige garantier, der er fastsat i anden EU-lovgivning, anvendelse på de lovovertrædelser, der er omfattet af direktivet. Sådanne garantier omfatter dem vedrørende retten til information, tolkning og oversættelse, retten til adgang til advokatbistand og retshjælp, uskyldsformodningen og børns rettigheder i straffesager.

Ifølge FRA's undersøgelser er respondenterne bekymrede over den betydning, der tillægges bredt formulerede forberedende lovovertrædelser i direktivet. Denne betydning kan føre til bredere anvendelse af mere indgribende efterforskningsredskaber, herunder aflytning af elektronisk kommunikation. I medfør af den særlige kontekst, som terrorbekæmpelse efterforskninger indgår i, er dommere eller andre kompetente myndigheder mere tilbøjelige til at tillade sådanne foranstaltninger, herunder for at forebygge potentielle forbrydelser. Dette kan gribe uforholdsmæssigt ind i proceduremæssige og andre rettigheder, f.eks. retten til respekt for privatliv og familieliv, og kan også påvirke rettighederne for personer, som foranstaltningerne ikke er rettet direkte mod. I de fleste medlemsstater, som feltarbejdet omfattede, gav navnlig forsvarsadvokater og akademiske eksperter i terrorbekæmpelse og relaterede strafferetlige spørgsmål udtryk for sådanne synspunkter. En række dommere og anklagere bekræftede dem også.

FRA'S UDTALELSE 3

Medlemsstaterne bør sikre, at anvendelsen af særlige efterforskningsredskaber i forbindelse med strafferetlig terrorefterforskning er målrettet, forholdsmæssig og ledsaget af garantier, der afspejler deres indgribende karakter, herunder passende kriterier for deres godkendelse og overvågning, i overensstemmelse med EU-Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Anvendelsen af efterretningsoplysninger i straffesager vedrørende terrorhandlinger bør være underlagt effektive garantier, herunder retsligt tilsyn, der sikrer, at retten til et forsvar respekteres i praksis.

Hvis bevismateriale eller oplysninger, der anvendes i sager vedrørende terrorhandlinger og relaterede lovovertrædelser, stammer fra lande uden for EU, bør medlemsstaterne sikre, at der findes en ordning, som sætter dommere og andre relevante myndigheder i stand til systematisk at vurdere, om sådant materiale er tilvejebragt ved brug af tortur eller andre krænkelser af de grundlæggende rettigheder.

FRA's undersøgelser viser også, at oplysninger, der er indhentet uden for en straffesag, navnlig fra efterretningskilder, ofte spiller en central rolle i sagen, men uden den nødvendige gennemsigtighed, klare regler for anvendelsen af sådanne oplysninger i sagen og garantier for retten til et forsvar og effektivt retsligt tilsyn. Beviser i terrørsager stammer desuden ofte fra lande uden for EU, men dommere eller andre relevante myndigheder synes ofte at antage, at de er lovlige, og kontrollerer ikke systematisk, om de er indhentet uden at krænke menneskerettighederne, herunder ved brug af tortur.



UNDGÅ DISKRIMINERENDE VIRKNINGER AF TERRORBEKÆMPELSESFORANSTALTNINGER PÅ SPECIFIKKE GRUPPER, NAVNLIG MUSLIMER

Chartrets artikel 21 forbyder enhver form for forskelsbehandling. Dette omfatter bl.a. race, etnisk oprindelse og religion eller tro. Forbuddet omfatter også indirekte forskelsbehandling, hvor tilsyneladende neutrale bestemmelser, kriterier eller praksisser stiller personer med et særligt beskyttet kendetegn (f.eks. religion) særlig ufordelagtigt i forhold til andre. Artikel 10 sikrer retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. I betragtning 35 til direktivet anerkendes disse rettigheder og principper, og i betragtning 39 anføres det, at gennemførelsen af strafferetlige foranstaltninger, der vedtages i henhold til direktivet, bør udelukke enhver form for vilkårlighed, racisme eller diskrimination.

Ifølge FRA's undersøgelser kan en persons tilknytning til en religion eller tro i alle de medlemsstater, som feltarbejdet omfattede, i praksis øge sandsynligheden for, at vedkommende bliver genstand for strafferetlige efterforskninger og andre foranstaltninger. Det skyldes, at terrorbekæmpelsespolitikkerne primært fokuserer på »jihadisme«, mens direktivet og dets gennemførelse primært fokuserer på spørgsmålet om fremmedkrigere.

Respondenter fra forskellige faggrupper har desuden udtrykt bekymring for, at religiøs overbevisning og udtryk herfor kan misfortolkes som et tegn på radikaliserings og anvendes i stedet for objektive kriterier for at fastslå, at der foreligger forsæt. Forsæt spiller en afgørende rolle, når der skal sondres mellem almindelige aktiviteter og lovovertrædelserne offentlig opfordring til at begå en terrorhandling, rejser med terror for øje og modtagelse af oplæring i terror. Manglen på empiriske beviser synes at være en væsentlig hindring for at vurdere de mulige diskriminerende virkninger af terrorbekæmpelsesforanstaltninger.

FRA's undersøgelser viser endvidere, at lovovertrædelser som f.eks. offentlig opfordring til at begå en terrorhandling og rejser med terror for øje primært eller udelukkende vedrører »jihadisme«. Dette er tilfældet på trods af den neutrale formulering af de retlige bestemmelser i direktivet og i nationale love samt truslen fra andre former for terrorisme. Sammenlignelig adfærd, der f.eks. er motiveret af højreekstremisme, er ikke altid genstand for samme fokus og retsforfølges ikke altid i henhold til terrorbekæmpelseslovgivningen, som en række interviewede specifikt har anført.

FRA'S UDTALELSE 4

Medlemsstaterne bør sikre, at terrorlovgivning, -politikker og -foranstaltninger udformes og anvendes på en måde, der er i fuld overensstemmelse med forbuddet mod direkte og indirekte forskelsbehandling. Med henblik på at vurdere indvirkningen på forskellige grupper, herunder baseret på religion og etnicitet, bør disaggregerede data om anvendelsen og virkningen af terrorbekæmpelsesforanstaltninger regelmæssigt indsamles og analyseres.

Medlemsstaterne bør stille passende vejledning og uddannelse til rådighed for fagfolk, som er involveret i efterforskning, retsforfølgning og domsafsigelse i terrorsager og relaterede lovovertrædelser, med henblik på at sikre, at religiøse overbevisninger og praksisser ikke behandles som tegn på radikaliserings og terroristisk forsæt, navnlig når der ikke foreligger andre objektive beviser i denne henseende.

Medlemsstaterne bør, hvor det er relevant, overveje at indføre specifikke foranstaltninger med henblik på at sikre, at terrorbekæmpelseslovgivningen og andre foranstaltninger anvendes på samme måde på forskellige former for terrorisme, uanset deres motiver.

UDELUKKENDE ANVENDE TERRORBEKÆMPELSESFORANSTALTNINGER PÅ ADFÆRD AF TERRORISTISK KARAKTER

FRA's UDTALELSE 5

Kommissionen bør overveje at udstede retningslinjer til medlemsstaterne med henblik på at støtte en fortolkning og anvendelse af definitionerne af terrorhandlinger og terrorrelaterede lovovertrædelser, som er i fuld overensstemmelse med de formål, der er fastsat i direktivet.

I denne sammenhæng bør Kommissionen også undersøge fortolkningen og anvendelsen af direktivet sammen med den relevante folkeret og vurdere, om alle definitioner er tilstrækkeligt præcise og ikke giver mulighed for en bred fortolkning fra de nationale myndigheders side og kriminalisering af aktiviteter, der ikke kan anses for terror.

I henhold til folkeretten og EU-retten, herunder direktivet, er terrorisme en særlig grov form for kriminalitet, der har et særligt terrorformål. I henhold til direktivet forstås ved terrorformål det at intimidere en befolkning i alvorlig grad og uretmæssigt at tvinge en regering eller en international organisation til at udføre eller til at undlade at udføre en handling. Disse to formål er i overensstemmelse med internationale konventioner, protokoller og andre instrumenter vedrørende bekæmpelse af terrorisme, herunder FN's Sikkerhedsråds resolution 1566 (2004).

I artikel 3, stk. 2, litra c), indeholder direktivet imidlertid også et tredje formål: alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer. Dette formål har ikke noget modstykke i folkeretten. Følgelig er der risiko for, at EU og medlemsstaterne anvender en bredere definition af terrorisme, hvilket kan skabe forvirring, når definitionen anvendes sammen med andre internationale instrumenter.

I betragtning 8 til direktivet understreges det desuden, at handlinger med et af de ovennævnte formål ikke anses for at være terrorhandlinger, hvis de ikke omfatter en af de angivne alvorlige lovovertrædelser, der kan være til alvorlig skade for et land eller en international organisation. Fredelige protester bør derfor ikke betragtes som terrorhandlinger, og det bør strafbare handlinger, der er fjendtlige over for staten, men som ikke repræsenterer eller sigter mod en vis grad af vold eller materiel ødelæggelse, heller ikke. Følgelig bør alle aktiviteter i forbindelse med sådanne handlinger, f.eks. opfordring til at begå dem eller forskellige former for deltagelse heri, ligeledes ikke være omfattet af anvendelsesområdet for terrorbekæmpelseslovgivningen.

Ifølge FRA's undersøgelser er der i nogle medlemsstater bekymring for, at begrebet terrorisme og dermed anvendelsen af terrorbekæmpelseslovgivning og -foranstaltninger udvides til at omfatte aktiviteter, som ikke er af en så nøje defineret terroristisk karakter. Dette omfatter deres anvendelse mod ideologier, grupper og personer, som staten opfatter som uønskede, hvilket kan omfatte ikkevoldelige anarkistiske eller separatistiske bevægelser, forskellige former for offentlige protester og ikkestatslige organisationer eller tredjelandsstatsborgere. Navnlig forsvarsadvokater, akademiske specialister i terrorbekæmpelse og relaterede strafferetlige spørgsmål og NGO-eksperter, men også en række dommere, anfører, at dette bl.a. kan føre til uforholdsmæssig brug af efterforskningsredskaber og domme.

En sådan bred fortolkning og anvendelse af terrorbekæmpelseslovgivningen kan have en negativ indvirkning på en række grundlæggende rettigheder, have konsekvenser for grupper og ideologier, som ikke er af terroristisk karakter, og være mere vidtrækkende end det legitime formål med terrorbekæmpelsesindsatsen, og der er dermed risiko for, at EU-retten og folkeretten tilsidesættes.

SIKRE EN FORHOLDSMÆSSIG ANVENDELSE AF ADMINISTRATIVE FORANSTALTNINGER OG ADGANG TIL EFFEKTIVE RETSMIDLER

Direktivet er primært et strafferetligt instrument. I henhold til artikel 28, stk. 1, kan direktivet imidlertid gennemføres i national ret gennem love og administrative bestemmelser. I betragtning 35 anføres det, at direktivet skal gennemføres i overensstemmelse med de rettigheder, der fastsættes i chartret, og under hensyntagen til forpligtelser i henhold til andre EU-instrumenter og internationale menneskerettighedsinstrumenter.

Ud over at kriminalisere de terrorhandlinger, der er omhandlet i direktivet, har en række medlemsstater ifølge FRA's undersøgelser også indført administrative foranstaltninger. Disse foranstaltninger vedrører bl.a. lovovertrædelser vedrørende rejser, uddannelse og offentlig opfordring. De kan omfatte overvågning efter domsafsigelsen samt optagelse i databaser over fremmedkrigere og formodede radikale, begrænsning af bevægelsesfriheden i form af husarrest eller rejseforbud, foranstaltninger i henhold til immigrationslovgivningen, f.eks. udvisning, og særligt alvorlige sanktioner, særligt fratagelse af statsborgerskab. Afhængigt af deres særlige art kan sådanne administrative foranstaltninger have en betydelig indvirkning på forskellige grundlæggende rettigheder.

Administrative foranstaltninger anvendes sideløbende med sanktioner og strafferetlige procedurer og også over for personer, mod hvem der ikke er indledt en straffesag, eller endda personer, som er blevet frikendt af domstolene, som det fremgår af undersøgelsesresultaterne.

Forvaltningsret og strafferet har i sagens natur forskellige begreber og formål. Dette betyder, at administrative foranstaltninger ikke er underlagt de samme strenge processuelle garantier som strafferetlige afgørelser. De anvendes generelt på grundlag af mindre præcise kriterier og beviser og er ofte baseret på efterretningsoplysninger, særligt i forbindelse med terrorbekæmpelse.

Dette kan i praksis føre til omgåelse af de begrænsninger, der er forbundet med straffesager, ifølge nogle respondenter. Det begrænser også i væsentlig grad gennemsigtigheden af sådanne foranstaltninger og muligheden for at anfægte dem effektivt og kan potentielt føre til omvendt bevisbyrde. Det er derfor også vanskeligt at påklage sådanne foranstaltninger, da selv de domstole, som kan behandle sådanne klager, ofte kun har begrænset adgang til de oplysninger, der lå til grund for foranstaltningen.

Der er ifølge undersøgelsen betydelige forskelle mellem medlemsstaterne for så vidt angår tilgængeligheden af udenretslige muligheder for at påklage terrorbekæmpelsesforanstaltninger. I nogle medlemsstater kan organer med et solidt mandat og solide beføjelser samt ekspertise, f.eks. ombudsmandsinstitutioner eller særlige tilsynsorganer, kontrollere terrorbekæmpelsesforanstaltninger, herunder deres forenelighed med de grundlæggende rettigheder.



FRA'S UDTALELSE 6

Medlemsstaterne bør sikre, at anvendelsen af administrative foranstaltninger over for personer, der mistænkes for at være involveret i terroraktiviteter, er underlagt klare regler og betingelser for deres anvendelse, for at undgå en uforholdsmæssig indvirkning på de grundlæggende rettigheder.

Medlemsstaterne bør sikre, at der findes effektive retsmidler mod afgørelser om administrative foranstaltninger, herunder med hensyn til at give personer mulighed for effektivt at påklage og undersøge foranstaltninger, der er truffet på grundlag af efterretningsoplysninger. Organer, der tilbyder udenretslige klagemuligheder, bør have passende mandater, beføjelser og ressourcer til at behandle potentielle klager, der dækker hele spektret af spørgsmål, der kan opstå i forbindelse med grundlæggende rettigheder som følge af anvendelsen af administrative foranstaltninger i forbindelse med terrorbekæmpelse, og fjerne eventuelle huller i denne henseende.

I andre medlemsstater er sådanne muligheder imidlertid begrænsede af forskellige årsager. I nogle tilfælde findes der ingen organer med et særligt, landsdækkende mandat. Ansvaret kan være fordelt mellem flere organer, hvilket fører til en forskelligartet tilgang og besværliggør adgangen til oplysninger om individuelle sager. I andre tilfælde har offentligheden kun begrænset kendskab til klagemulighederne, hvilket giver anledning til spørgsmål om procedurernes effektivitet.





Dette sammendrag omfatter de vigtigste resultater fra FRA's rapport om *direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme – Indvirkning på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder*. Hovedrapporten findes på FRA's websted.



FREMME OG BESKYTTELSE AF DINE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER I HELE EU

I FRA's rapport om direktiv (EU) 2017/541 undersøges det, hvordan direktivet omhandler spørgsmål om grundlæggende rettigheder, som berører enkeltpersoner, grupper og samfundet som helhed. Den fokuserer på tre specifikke lovovertrædelser, der er omfattet af direktivet, og som alle er af forberedende karakter, nemlig offentlig opfordring til at begå en terrorhandling, rejser med terror for øje og modtagelse af oplæring i terror.

Dette sammendrag indeholder hovedresultaterne i FRA's rapport.



FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig

Tlf. +43 158030-0 – F +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)



Den Europæiske Unions
Publikationskontor