

# ΟΔΗΓΙΑ (ΕΕ) 2017/541 ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

## ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ

### ΣΥΝΟΨΗ

**4**

Διασφάλιση της προβλεψιμότητας και της σαφήνειας των αξιόποινων πράξεων στον τομέα της τρομοκρατίας

**5**

Αποφυγή της ποινικοποίησης νόμιμων δραστηριοτήτων και αντικειμενικός προσδιορισμός της τρομοκρατικής πρόθεσης

**7**

Εφαρμογή αποτελεσματικών εγγυήσεων για τη χρήση ερευνητικών μέσων και αποδεικτικών στοιχείων

**9**

Αποφυγή της διακριτικής μεταχείρισης συγκεκριμένων ομάδων εξαιτίας των αντιτρομοκρατικών μέτρων, ιδίως των Μουσουλμάνων

**10**

Εφαρμογή αντιτρομοκρατικών μέτρων μόνο σε συμπεριφορά τρομοκρατικού χαρακτήρα

**11**

Διασφάλιση της αναλογικής χρήσης των διοικητικών μέτρων και της πρόσβασης σε πραγματική προσφυγή



© Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2022

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Για κάθε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν καλύπτονται από δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητείται απευθείας η άδεια των κατόχων των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Ούτε ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ούτε οποιοδήποτε πρόσωπο ενεργεί εξ ονόματός του ευθύνεται για ενδεχόμενη χρήση των παρακάτω πληροφοριών.

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2022

Print ISBN 978-92-9461-579-4 doi:10.2811/056035 TK-09-21-523-EL-C

PDF ISBN 978-92-9461-574-9 doi:10.2811/78154 TK-09-21-523-EL-N

© Φωτογραφίες:

Εξώφυλλο: © hanohiki/AdobeStock

Σελίδα 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Σελίδα 6: © PeopleImages/iStock

Σελίδα 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Σελίδα 12: © BELGA/AFP

Οι τρομοκρατικές επιθέσεις συνιστούν σοβαρή απειλή για τη ζωή και την ασφάλεια των πολιτών, αλλά και τεράστια πρόκληση για την ασφάλεια των κρατών. Ταυτόχρονα, η αντιτρομοκρατική νομοθεσία, οι αντιτρομοκρατικές πολιτικές και τα λοιπά μέτρα μπορεί να συνεπάγονται, αμέσως ή εμμέσως, σοβαρούς περιορισμούς στα θεμελιώδη δικαιώματα και αρνητικές επιπτώσεις για τα άτομα, τις ομάδες και την κοινωνία στο σύνολό της.

Η παρούσα σύνοψη παρουσιάζει τα κύρια ευρήματα της έκθεσης του FRA σχετικά με την οδηγία (ΕΕ) 2017/541 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, την κύρια νομική πράξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στον τομέα του ποινικού δικαίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

Η οδηγία δημοσιεύθηκε το 2017 για την αντιμετώπιση των αυξανόμενων τρομοκρατικών απειλών που σχετίζονται πρωτίστως με άτομα τα οποία ταξιδεύουν στο εξωτερικό με σκοπό την τρομοκρατία και συνιστούν απειλή κατά την επιστροφή τους, γνωστά ευρέως ως «αλλοδαποί τρομοκράτες μαχητές». Προς τούτο, η οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να λάβουν νέα μέτρα για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, π.χ. ποινικοποίηση πράξεων όπως το ταξίδι με σκοπό την τρομοκρατία ή η λήψη εκπαίδευσης με σκοπό την τρομοκρατία.

Η οδηγία, όπως και οι επιπτώσεις της στα θεμελιώδη δικαιώματα, προσέλκυσαν την προσοχή της κοινής γνώμης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζήτησε από τον FRA να ερευνήσει τις επιπτώσεις της οδηγίας στα θεμελιώδη δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες προκειμένου να στηρίξει τη δική της αξιολόγηση της οδηγίας, με επίκεντρο συγκεκριμένες αλλαγές που καθιερώνονταν από την οδηγία σε σχέση με προηγούμενες νομικές πράξεις της ΕΕ.

Τα ευρήματα και οι γνώμες που προκύπτουν από την παρούσα έρευνα αποσκοπούν στο να συμβάλουν στην εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας, πολιτικής και λοιπών μέτρων στον τομέα της καταπολέμησης της τρομοκρατίας σε ολόκληρη την ΕΕ με πλήρη συμμόρφωση προς τα θεμελιώδη δικαιώματα.

## Πεδίο εφαρμογής της έρευνας

Τα ευρήματα του FRA βασίζονται κυρίως σε συνεντεύξεις με επαγγελματίες και εμπειρογνώμονες που έχουν ιδιαίτερη εμπειρία στον τομέα της αντιτρομοκρατίας στο **Βέλγιο, στη Γαλλία, στη Γερμανία, στην Ελλάδα, στην Ισπανία, στην Ουγγαρία και στη Σουηδία.**

Η έρευνα πεδίου συνοδεύθηκε από περιορισμένη έρευνα τεκμηρίωσης στα 25 κράτη μέλη που δεσμεύονται από την οδηγία.

## Περί ορολογίας: «τζιχαντιστική τρομοκρατία»

Στην παρούσα έκθεση χρησιμοποιείται ο όρος «τζιχαντισμός» ή «τζιχαντιστική τρομοκρατία» όταν γίνεται αναφορά σε τρομοκρατία που συνδέεται ή εμπνέεται από οργανώσεις όπως οι Da'esh\* ή η Αλ Κάιντα. Ο όρος είναι κάπως αμφισβητούμενος, αφού το «τζιχάντ» έχει πολύ ευρύτερη έννοια. Παρά ταύτα, οι περισσότερες ακαδημαϊκές πηγές τον χρησιμοποιούν για να αναφερθούν στον συγκεκριμένο τύπο τρομοκρατίας. Η κατηγοριοποίηση της τρομοκρατίας από την Ευρώπη, που χρησιμοποιήθηκε ως σημείο αναφοράς από πολλούς ερωτηθέντες στη διάρκεια της έρευνας πεδίου, χρησιμοποιεί τον όρο με την έννοια της «βίαιης ιδεολογίας η οποία εκμεταλλεύεται παραδοσιακές ισλαμικές αντιλήψεις».\*\*

\* Στην παρούσα έκθεση χρησιμοποιείται το αραβικό ακρωνύμιο Da'esh για την τρομοκρατική ομάδα, και όχι τα ακρωνύμια ISIS ή ISIL.

\*\* Ευρώπη (2020), **European Union terrorism situation and trend report 2020**, 23 Ιουνίου 2020, σ. 35· βλ. επίσης σ. 94-95.

## Κύρια ευρήματα και γνώμες του FRA

Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει τα ευρήματα του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA) σχετικά με τις επιπτώσεις της **οδηγίας (ΕΕ) 2017/541 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας** στα θεμελιώδη δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Η οδηγία αυτή είναι η κύρια νομική πράξη σε επίπεδο ΕΕ στον τομέα της αντιτρομοκρατίας. Δημοσιεύθηκε το 2017 ως απόκριση στις αλλαγές των τρομοκρατικών απειλών, ιδίως στο φαινόμενο των αλλοδαπών τρομοκρατών μαχητών.

Η οδηγία αναδεικνύει την απειλή της τρομοκρατίας για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και την απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αναγνωρίζει επίσης την ανάγκη σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών κατά την εφαρμογή των διατάξεών της. Βάσει του άρθρου 29 παράγραφος 2 της οδηγίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να αξιολογεί τον αντίκτυπο της οδηγίας στα θεμελιώδη δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Για την εν λόγω αξιολόγηση η Επιτροπή ζήτησε από τον FRA να διενεργήσει έρευνα.

Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζονται τα κύρια πορίσματα της έρευνας του FRA. Παρέχονται πληροφορίες από την πείρα επαγγελματιών και άλλων εμπειρογνομόνων που διαθέτουν βαθιά γνώση στον τομέα, καθώς και από την πρακτική εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας σε εθνικό επίπεδο όσον αφορά τις ακόλουθες τρεις αξιόπινες πράξεις: δημόσια υποκίνηση σε τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος, πραγματοποίηση ταξιδιών με σκοπό την τρομοκρατία και τη λήψη εκπαίδευσης με σκοπό την τρομοκρατία. Εξετάζονται επίσης οριζόντια ζητήματα τα οποία προκύπτουν στο πλαίσιο ποινικών και διοικητικών διαδικασιών που σχετίζονται με την τρομοκρατία.

Τα εν λόγω εμπειρικά ευρήματα επιβεβαιώνουν ότι η οδηγία έχει επιπτώσεις σε ένα ευρύ φάσμα θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία κατοχυρώνονται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης («τον Χάρτη») και διεθνείς πράξεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω πράξεις είναι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα.



Τα δικαιώματα του Χάρτη που επηρεάζονται πιο άμεσα είναι το δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια (άρθρο 6), το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (άρθρο 7), το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 8), το δικαίωμα στην ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας (άρθρο 10), το δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης (άρθρο 11), το δικαίωμα στην ελευθερία της τέχνης και της επιστήμης (άρθρο 13), η απαγόρευση των διακρίσεων, μεταξύ άλλων και για λόγους εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων (άρθρο 21), τα δικαιώματα του παιδιού (άρθρο 24), η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής (άρθρο 45), το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου (άρθρο 47), το τεκμήριο της αθωότητας και τα δικαιώματα της υπεράσπισης (άρθρο 48), καθώς και οι αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας αξιόποινων πράξεων και ποινών (άρθρο 49).

Τα ευρήματα προέρχονται από συνεντεύξεις με 107 επαγγελματίες και εμπειρογνώμονες από επτά κράτη μέλη: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ισπανία, Ουγγαρία και Σουηδία. Τα κράτη μέλη επιλέχθηκαν ώστε να αντικατοπτρίζουν τις ποικίλες εμπειρίες τρομοκρατίας και εφαρμογής της αντιτρομοκρατικής νομοθεσίας, αλλά και τη γεωγραφική ισορροπία. Ο FRA πήρε συνεντεύξεις από δικαστές και ανακριτές, συνηγόρους υπεράσπισης, εισαγγελείς, αξιωματικούς των διωκτικών αρχών, εμπειρογνώμονες από συναφείς μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), ακαδημαϊκούς που ειδικεύονται στην αντιτρομοκρατία και σε συναφή θέματα ποινικού δικαίου, καθώς και από εκπροσώπους εποπτικών οργανισμών, όπως εκπροσώπους συνηγόρων του πολίτη και φορέων με ειδική εντολή εποπτείας.

Η έρευνα πεδίου υποστηρίχθηκε από περιορισμένη έρευνα τεκμηρίωσης στα 25 κράτη μέλη (η οδηγία δεν είναι δεσμευτική για τη Δανία και την Ιρλανδία). Συγκεντρώθηκαν βασικές πληροφορίες σχετικά με το νομικό και θεσμικό πλαίσιο και τα κεντρικά ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο της αντιτρομοκρατίας στην ΕΕ. Η έρευνα τεκμηρίωσης συντέλεσε στην ανάπτυξη των ερωτήσεων που τέθηκαν στο πλαίσιο της έρευνας πεδίου.

Τα εθνικά νομικά πλαίσια ποικίλλουν, όπως ποικίλλει και η εφαρμογή τους στην πράξη. Παρά ταύτα, σύμφωνα με τα ευρήματα, αναδύονται κάποιες κοινές προκλήσεις όσον αφορά τις επιπτώσεις της εφαρμογής της οδηγίας στα θεμελιώδη δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Η έκθεση θέτει τα ευρήματα υπόψη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών και τους βοηθά να εκτιμήσουν την αναγκαιότητα λήψης πρόσθετων μέτρων ώστε να διασφαλιστεί ότι η εφαρμογή της οδηγίας συνάδει πλήρως με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Δεδομένου ότι οι συνεντεύξεις πεδίου καλύπτουν επτά κράτη μέλη και βασίζονται στην εμπειρία το πολύ 22 ερωτηθέντων σε κάθε κράτος μέλος, τα ευρήματα δεν διατείνονται ότι είναι αντιπροσωπευτικά της κατάστασης στο κράτος μέλος ή στην ΕΕ στο σύνολό της. Παρά ταύτα, μας επιτρέπουν να αντιληφθούμε σε βάθος (πολύτιμο και σπάνιο) τον τρόπο με τον οποίο οι επαγγελματίες που εφαρμόζουν την οδηγία στη δουλειά τους –πολλοί εκ των οποίων επιλαμβάνονται άμεσα υποθέσεων τρομοκρατίας– βιώνουν στην πράξη την εφαρμογή της οδηγίας ως προς τις επιπτώσεις της στα θεμελιώδη δικαιώματα.

## ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΒΛΕΨΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΑΦΗΝΕΙΑΣ ΤΩΝ ΑΞΙΟΠΟΙΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

### ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ FRA 1

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να λάβουν μέτρα ώστε να διασφαλίσουν την προβλεψιμότητα και τη σαφήνεια των αξιόποινων πράξεων στον τομέα της τρομοκρατίας. Τα εν λόγω μέτρα θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν την παροχή της αναγκαίας καθοδήγησης στους επαγγελματίες, αποσαφηνίζοντας το εύρος των επιμέρους τρομοκρατικών ή σχετιζόμενων με την τρομοκρατία πράξεων στο πλαίσιο του συναφούς εθνικού δικαίου, καθώς και τη διευκόλυνση της τακτικής ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειριών μεταξύ των ενδιαφερόμενων επαγγελματιών. Θα μπορούσαν επίσης να περιλαμβάνουν, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, την επανεξέταση των εφαρμοστέων ορισμών των επιμέρους αξιόποινων πράξεων στο εθνικό δίκαιο και της εφαρμογής τους στην πράξη, προκειμένου να αποφεύγονται αλληλεπικαλύψεις ανάμεσα σε διάφορες αξιόποινες πράξεις οι οποίες μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα την έλλειψη προβλεψιμότητας και η χρήση ευρέων, γενικών, διατάξεων, αντί για σαφώς ορισμένα εγκλήματα.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει τη δυνατότητα να διατυπώσει σαφέστερους ορισμούς των επιμέρους αξιόποινων πράξεων της οδηγίας και να τους αναθεωρεί όταν κρίνεται σκόπιμο. Με τον τρόπο αυτό θα ενισχυθεί η προβλεψιμότητα και η σαφήνεια του δικαίου και θα δημιουργηθεί, παράλληλα, ένα συγκρίσιμο επίπεδο εγγυήσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ολόκληρη την ΕΕ, το οποίο θα διασφαλίζει ότι το ενωσιακό δίκαιο θα έχει τον ίδιο αντίκτυπο στα θεμελιώδη δικαιώματα και στις θεμελιώδεις ελευθερίες σε όλα τα κράτη μέλη.

Στην αιτιολογική σκέψη 35 της οδηγίας γίνεται αναφορά στις αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας αξιόποινων πράξεων και ποινών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 παράγραφος 1 του Χάρτη. Καλύπτουν επίσης την απαίτηση για ακρίβεια, σαφήνεια και προβλεψιμότητα στο ποινικό δίκαιο. Κατά την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και την αντίστοιχη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτό σημαίνει ότι το άτομο θα πρέπει να μπορεί να γνωρίζει από τη διατύπωση της σχετικής διάταξης ποιες πράξεις και ποιες παραλήψεις είναι ποινικά κολάσιμες. Σύμφωνα με το άρθρο 49 παράγραφος 3, οι επιβαλλόμενες ποινές πρέπει να είναι αναλογικές των πράξεων που τελέσθηκαν.

Η οδηγία εξελίσσει τους ευρείς ορισμούς των τρομοκρατικών ενεργειών και της τρομοκρατικής ομάδας που καθιερώνονται στην **οδηγία-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας**, η οποία είναι προγενέστερη της οδηγίας. Τα ευρήματα του FRA δείχνουν ότι συνιστά το πεδίο εφαρμογής των νεοπαγών αδικημάτων στη νομοθεσία των κρατών μελών, τα οποία ορίζονται μέσω της σχέσης τους με αυτές τις, ασafώς, ευρέως αντιλαμβανόμενες αξιόποινες πράξεις. Επιπλέον, αρκετοί ερωτηθέντες σχολίασαν ότι το πεδίο εφαρμογής ορισμένων αξιόποινων πράξεων που θεσπίζονται ή τροποποιούνται με την οδηγία επιδέχεται ερμηνείας λόγω της διατύπωσης των ουσιαστικών διατάξεων και των αιτιολογικών σκέψεων. Μεταξύ αυτών είναι η δημόσια υποκίνηση σε τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος (άρθρο 5), η λήψη εκπαίδευσης για τέλεση τρομοκρατικών πράξεων (άρθρο 8) και τα ταξίδια με σκοπό την τρομοκρατία (άρθρο 9), που εισάγουν συμπεριφορές όπως η «έμμεση υποκίνηση» ή η «αυτοδιδασκαλία».

Εξάλλου, σε ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζονται συχνά αξιόποινες πράξεις οι οποίες καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα ασafώς προσδιορισμένων συμπεριφορών, όπως οι διάφορες μορφές συμμετοχής σε τρομοκρατική οργάνωση. Το γεγονός αυτό μειώνει τη νομική σαφήνεια. Επίσης, υπάρχουν αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των ορισμών των διαφόρων αξιόποινων πράξεων στο εθνικό δίκαιο. Όλοι αυτοί οι παράγοντες, σε συνδυασμό, οδηγούν σε αποκλίνουσες ερμηνείες των αξιόποινων πράξεων ανά την ΕΕ, αλλά και σε αντιφατική νομολογία εντός του ίδιου κράτους μέλους, μειώνοντας την προβλεψιμότητα της ποινικοποίησης δεδομένης συμπεριφοράς και για ποιο αδίκημα.

## ΑΠΟΦΥΓΗ ΤΗΣ ΠΟΙΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΝΟΜΙΜΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΠΡΟΘΕΣΗΣ

### ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ FRA 2

Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν ότι η ποινικοποίηση των προπαρασκευαστικών πράξεων όπως η δημόσια υποκίνηση σε τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος, το ταξίδι με σκοπό την τρομοκρατία και η λήψη εκπαίδευσης με σκοπό την τρομοκρατία δεν θίγει τη νόμιμη άσκηση ατομικών δικαιωμάτων ούτε δρα αποτρεπτικά στην άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων, ιδίως στο δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης και της πληροφόρησης, της ελευθερίας της τέχνης και των επιστημών και της ελευθερίας της κυκλοφορίας. Θα πρέπει να θεσπιστούν πρακτικές ασφαλιστικές δικλείδες και να προσφερθεί καθοδήγηση στις ανακριτικές αρχές, ούτως ώστε οι δραστηριότητες επαγγελματιών όπως δημοσιογράφοι, ερευνητές ή εκπρόσωποι ανθρωπιστικών οργανώσεων να μην καταλήγουν εμπλεκόμενοι σε έρευνες για υποθέσεις τρομοκρατίας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα πρέπει, βάσει των αντίστοιχων τομέων αρμοδιότητάς τους, να προσφέρουν την κατάλληλη καθοδήγηση και κατάρτιση στους επαγγελματίες που συμμετέχουν στην έρευνα, τη δίωξη και την εκδίκαση τρομοκρατικών και συναφών αξιόποινων πράξεων, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η ανάπτυξη και εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων για τη διαπίστωση της απαιτούμενης πρόθεσης. Η κατάρτιση και η ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των εργαζομένων στις αρμόδιες αρχές σε διασυνοριακά πλαίσια θα βοηθούσε στην ανάπτυξη μιας κοινής αντίληψης για τα οικεία εγκλήματα και στην επίτευξη εναρμονισμένης ερμηνείας και εφαρμογής των τρομοκρατικών και συναφών αξιόποινων πράξεων σε όλα τα κράτη μέλη. Οι δραστηριότητες αυτές θα πρέπει να αξιοποιήσουν τη στήριξη των υφιστάμενων δικτύων επαγγελματιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στην αιτιολογική σκέψη 35 αναφέρεται ότι η οδηγία πρέπει να εφαρμόζεται σύμφωνα με τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τον Χάρτη και λαμβάνοντας υπόψη υποχρεώσεις σχετικές με τα ανθρώπινα δικαιώματα δυνάμει του ενωσιακού και του διεθνούς δικαίου. Μεταξύ άλλων, αυτές είναι η ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης δυνάμει του άρθρου 11 του Χάρτη, η ελευθερία της τέχνης και της επιστήμης δυνάμει του άρθρου 13 του Χάρτη και η ελευθερία κυκλοφορίας εντός της ΕΕ δυνάμει του άρθρου 45 του Χάρτη.

Η οδηγία ενίσχυσε την έμφαση της αντιτρομοκρατικής νομοθεσίας της ΕΕ σε προπαρασκευαστικές πράξεις, ήτοι αξιόποινες πράξεις που τελούνται με την πρόθεση τέλεσης ή συμβολής στην τέλεση τρομοκρατικών εγκλημάτων. Τέτοιες είναι η δημόσια υποκίνηση σε τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος, η λήψη εκπαίδευσης με σκοπό την τρομοκρατία και η πραγματοποίηση ταξιδιών με σκοπό την τρομοκρατία. Οι εν λόγω πράξεις ποινικοποιούν δραστηριότητες οι οποίες ορίζονται από έναν συνδυασμό τρομοκρατικής πρόθεσης και συνήθους συμπεριφοράς όπως η χρήση διαδικτυακών διαύλων επικοινωνίας, η μελέτη γραπτού ή διαδικτυακού υλικού ή το ταξίδι.

Οι ερωτηθέντες σε κάθε επαγγελματικό κλάδο, περιλαμβανομένων όσων ερευνούν, διώκουν και εκδικάζουν τις εν λόγω υποθέσεις, εκφράζουν την ανησυχία τους για το γεγονός ότι οι δραστηριότητες αυτές μπορεί να απέχουν παρασάγγας από μια πραγματική τρομοκρατική ενέργεια. Η προσέγγιση αυτή σηματοδοτεί μια στροφή προς την πρόληψη, η οποία ποινικοποιεί ορισμένες δραστηριότητες βάσει της δυνατότητας να οδηγήσουν στο μέλλον σε τρομοκρατικά εγκλήματα.

Με βάση τα ευρήματα του FRA, αυτό μπορεί να επηρεάσει και κάποιες νόμιμες συμπεριφορές, ή ακόμη και να αποθαρρύνει τα άτομα από την άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων διότι ανησυχούν για την ερμηνεία που μπορεί να δοθεί σε αυτές από τις αρχές. Αυτό έχει συνέπειες ειδικότερα στην ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης, στην ελευθερία της τέχνης και της επιστήμης και στην ελευθερία κυκλοφορίας. Μπορεί επίσης να οδηγήσει σε έρευνες δραστηριοτήτων ατόμων ή ομάδων όπως δημοσιογράφοι, ερευνητές, καλλιτέχνες ή ανθρωπιστικές οργανώσεις που έχουν έννομο συμφέρον να επιδίδονται σε δραστηριότητες όπως να ταξιδεύουν σε ζώνες συρράξεων ή να μελετούν πληροφορίες σχετικά με την τρομοκρατία.

Εξάλλου, σε όλα τα κράτη μέλη που καλύφθηκαν από την έρευνα πεδίου, οι ερωτηθέντες από κάθε επαγγελματικό κλάδο δήλωσαν ότι, λόγω του ορισμού των εγκλημάτων, το αξιόποινο της συμπεριφοράς καθορίζεται εν πολλοίς από την πρόθεση του προσώπου, η οποία δύσκολα αποδεικνύεται. Ελλείψει αντικειμενικών κριτηρίων, οι αρχές ανησυχούν για το ενδεχόμενο να στηρίζονται σε υποκειμενικά κριτήρια και ενδείξεις, να τεκμαίρουν την ύπαρξη πρόθεσης σε κάποιες υποθέσεις και να μεταφέρουν το βάρος της απόδειξης στον κατηγορούμενο.

Οι περισσότεροι επαγγελματίες των ανακριτικών και δικαστικών αρχών έχουν επίγνωση των εν δυνάμει επιπτώσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα, καλούνται όμως να ερμηνεύσουν τις αξιόποινες πράξεις χωρίς απαραίτητα να έχουν πρόσβαση σε κατάλληλη καθοδήγηση και κατάρτιση. Ο παράγοντας αυτός συντελεί και στην αντιφατική νομολογία σε κάποια κράτη μέλη αλλά και στο σύνολο της ΕΕ.





## ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΩΝ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΧΡΗΣΗ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΚΑΙ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ

Το άρθρο 47 του Χάρτη εγγυάται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και δίκαιης δίκης. Το άρθρο 48 εγγυάται το τεκμήριο της αθωότητας, καθώς και το δικαίωμα της υπεράσπισης σε κάθε κατηγορούμενο. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 36, οι δικονομικές εγγυήσεις που προβλέπονται σε άλλες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ ισχύουν και στις αξιόποινες πράξεις που καλύπτονται από την οδηγία. Οι εν λόγω εγγυήσεις περιλαμβάνουν το δικαίωμα πληροφόρησης, διερμηνείας και μετάφρασης, το δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο και σε νομική αρωγή, το τεκμήριο της αθωότητας και τα δικαιώματα των παιδιών σε ποινικές διαδικασίες.

Οι ερωτηθέντες εξέφρασαν την ανησυχία τους για την έμφαση που δίνεται από την οδηγία σε προπαρασκευαστικές πράξεις οι οποίες ορίζονται ευρέως, σύμφωνα με τα ευρήματα του FRA. Η εν λόγω έμφαση μπορεί να οδηγήσει στη χρήση πιο παρεμβατικών ερευνητικών μέσων, όπως η υποκλοπή ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Επίσης, με δεδομένο το ιδιαίτερο πλαίσιο των αντιτρομοκρατικών ερευνών, οι δικαστικές ή άλλες αρμόδιες αρχές τείνουν να εγκρίνουν τα εν λόγω μέτρα πιο εύκολα, μεταξύ άλλων και για την πρόληψη πιθανών εγκλημάτων. Αυτό μπορεί να θίγει δυσανάλογα τα δικονομικά και άλλα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, αλλά και τα δικαιώματα προσώπων τα οποία δεν στοχοποιούνται απευθείας από τα μέτρα. Στα περισσότερα κράτη μέλη που καλύφθηκαν από την έρευνα πεδίου, οι απόψεις αυτές εκφράστηκαν κυρίως από συνηγόρους υπεράσπισης και ακαδημαϊκούς που ειδικεύονται σε θέματα αντιτρομοκρατίας και συναφή θέματα ποινικού δικαίου. Επιβεβαιώθηκαν, επίσης, από κάποιους δικαστές και εισαγγελείς.



### ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ FRA 3

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η χρήση των ειδικών ερευνητικών μέσων σε ποινικές έρευνες αντιτρομοκρατίας είναι στοχευμένη, αναλογική και συνοδεύεται από εγγυήσεις ανάλογες προς την παρεμβατική τους φύση, όπως και από κατάλληλα κριτήρια έγκρισης και εποπτείας, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η χρήση στοιχείων από υπηρεσίες πληροφοριών σε ποινικές διαδικασίες για υποθέσεις τρομοκρατίας θα πρέπει να διέπεται από ουσιαστικές εγγυήσεις, περιλαμβανομένης της δικαστικής εποπτείας, ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση του δικαιώματος της υπεράσπισης στην πράξη.

Εφόσον τα στοιχεία ή οι πληροφορίες που χρησιμοποιούνται σε διαδικασίες για τρομοκρατικές ή συναφείς αξιόποινες πράξεις προέρχονται από χώρες εκτός ΕΕ, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι υπάρχει μηχανισμός ο οποίος επιτρέπει στους δικαστές και τις άλλες αρμόδιες αρχές να αξιολογούν συστηματικά κατά πόσον τα εν λόγω στοιχεία έχουν συλλεχθεί μέσω βασανιστηρίων ή άλλων παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Σύμφωνα με την έρευνα του FRA, διαπιστώθηκε επίσης ότι οι πληροφορίες που λαμβάνονται εκτός της ποινικής διαδικασίας, ιδίως από πηγές υπηρεσιών πληροφοριών, συχνά διαδραματίζουν κομβικό ρόλο στη διαδικασία, χωρίς όμως την αναγκαία διαφάνεια, χωρίς σαφείς κανόνες για τη χρήση τους στη διαδικασία και χωρίς εγγυήσεις για το δικαίωμα υπεράσπισης και το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής εποπτείας. Εξάλλου, τα αποδεικτικά στοιχεία σε υποθέσεις τρομοκρατίας συχνά προέρχονται από χώρες εκτός ΕΕ, αλλά οι δικαστές και οι άλλες αρμόδιες αρχές φαίνεται να τεκμαίρουν τη νομιμότητά τους και δεν επαληθεύουν συστηματικά κατά πόσον συλλέχθηκαν χωρίς παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως μέσω βασανιστηρίων.



## ΑΠΟΦΥΓΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΕΞΑΙΤΙΑΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ, ΙΔΙΩΣ ΤΩΝ ΜΟΥΣΟΥΛΜΑΝΩΝ

Το άρθρο 21 του Χάρτη απαγορεύει τις διακρίσεις για οποιονδήποτε λόγο. Μεταξύ άλλων, συμπεριλαμβάνονται η φυλή, η εθνοτική καταγωγή και η θρησκεία ή οι πεποιθήσεις. Η απαγόρευση καλύπτει επίσης τις έμμεσες διακρίσεις, όπου μια φαινομενικά ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική φέρει σε ιδιαίτερα μειονεκτική θέση άτομα με συγκεκριμένα προστατευόμενα χαρακτηριστικά (π.χ. θρησκεία) σε σύγκριση με άλλα άτομα. Το άρθρο 10 εγγυάται την ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας. Η αιτιολογική σκέψη 35 της οδηγίας αναγνωρίζει τα εν λόγω δικαιώματα και αρχές, ενώ στην αιτιολογική σκέψη 39 δηλώνεται ότι η εφαρμογή ποινικών μέτρων δυνάμει της οδηγίας θα πρέπει να αποκλείει οποιαδήποτε μορφή αυθαιρεσίας, ρατσισμού ή διακρίσεων.

Σύμφωνα με την έρευνα του FRA, σε όλα τα κράτη μέλη που καλύφθηκαν από την έρευνα πεδίου, η συσχέτιση ενός ατόμου με μια θρησκεία ή κάποιες πεποιθήσεις μπορεί στην πράξη να αυξήσει την πιθανότητα να αποτελέσει αντικείμενο ποινικής έρευνας ή άλλων μέτρων. Κι αυτό διότι οι αντιτρομοκρατικές πολιτικές επικεντρώνονται κυρίως στον «τζιχαντισμό», ενώ το θεμελιώδες υπόβαθρο της οδηγίας και της μεταφοράς της ήταν το ζήτημα των αλλοδαπών τρομοκρατών μαχητών.

Επιπλέον, οι ερωτηθέντες από διάφορους επαγγελματικούς κλάδους εξέφρασαν συγκεκριμένες ανησυχίες για το γεγονός ότι οι θρησκευτικές πεποιθήσεις και οι εκφάνσεις τους μπορεί να παρερμηνευθούν ως ενδείξεις ριζοσπαστικοποίησης και να χρησιμοποιηθούν αντί αντικειμενικών κριτηρίων για την τεκμηρίωση της πρόθεσης. Η πρόθεση παίζει καθοριστικό ρόλο για τη διάκριση ανάμεσα στις συνήθεις δραστηριότητες και τις αξιόποινες πράξεις της δημόσιας υποκίνησης σε τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος, του ταξιδιού με σκοπό την τρομοκρατία και της λήψης εκπαίδευσης για την τέλεση τρομοκρατικής ενέργειας. Η έλλειψη εμπειρικών στοιχείων φαίνεται να αποτελεί το βασικό πρόσκομμα για την αξιολόγηση της έκτασης των πιθανών διακρίσεων συνεπεία των αντιτρομοκρατικών μέτρων.

Επιπλέον, με βάση τα ευρήματα του FRA, σε κάποια κράτη μέλη κατηγορίες για αξιόποινες πράξεις, όπως η δημόσια υποκίνηση σε τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος και το ταξίδι με σκοπό την τρομοκρατία, απαγγέλλονται κυρίως ή αποκλειστικά σε «τζιχαντιστές», παρά την ουδέτερη διατύπωση των νομικών διατάξεων της οδηγίας και του εθνικού δικαίου των κρατών μελών, αλλά και της απειλής που προέρχεται από άλλες μορφές τρομοκρατίας. Συγκρίσιμες συμπεριφορές με κίνητρο, π.χ., τον ακροδεξιό εξτρεμισμό μπορεί να μην εξετάζονται υπό το ίδιο πρίσμα ή να μην δίδονται βάσει της αντιτρομοκρατικής νομοθεσίας, όπως αναφέρουν συγκεκριμένα αρκετοί ερωτηθέντες.

### ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ FRA 4

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η αντιτρομοκρατική νομοθεσία, οι πολιτικές και τα μέτρα διατυπώνονται και εφαρμόζονται κατά τρόπο ο οποίος συνάδει πλήρως με την απαγόρευση των άμεσων και έμμεσων διακρίσεων. Για να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις στις διάφορες ομάδες, μη εξαιρουμένων των θρησκευτικών και εθνοτικών, πρέπει να γίνεται συστηματικά συλλογή και ανάλυση δεδομένων που αφορούν την εφαρμογή και τις συνέπειες των αντιτρομοκρατικών μέτρων.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσφέρουν στους επαγγελματίες που σχετίζονται με την έρευνα, τη δίωξη και την εκδίκαση τρομοκρατικών και συναφών αξιόποινων πράξεων κατάλληλες κατευθυντήριες γραμμές και κατάρτιση, ώστε να διασφαλίζουν ότι οι θρησκευτικές πεποιθήσεις και πρακτικές δεν θα εκλαμβάνονται ως ενδείξεις ριζοσπαστικοποίησης και τρομοκρατικής πρόθεσης, ιδίως απουσία άλλων αντικειμενικών σχετικών αποδεικτικών στοιχείων.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο να θεσπίσουν ειδικά μέτρα, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, ώστε να διασφαλίσουν ότι η αντιτρομοκρατική νομοθεσία και τα λοιπά μέτρα θα εφαρμόζονται εξίσου στις διάφορες μορφές τρομοκρατίας ασχέτως κινήτρων.

## ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΝΤΙΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΜΟΝΟ ΣΕ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ ΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

### ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ FRA 5

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές προς τα κράτη μέλη για να υποστηρίξει την ερμηνεία και την εφαρμογή της έννοιας των τρομοκρατικών και συναφών με την τρομοκρατία ενεργειών κατά τρόπο που θα συνάδει πλήρως με τους στόχους της οδηγίας.

Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε επίσης να εξετάσει την ερμηνεία και την εφαρμογή της οδηγίας παράλληλα με το συναφές διεθνές δίκαιο και να αξιολογήσει κατά πόσον όλοι οι ορισμοί είναι αρκούντως ακριβείς και δεν επιτρέπουν διασταλτική ερμηνεία από τις εθνικές αρχές ή ποινικοποίηση δραστηριοτήτων οι οποίες δεν έχουν τρομοκρατικό χαρακτήρα.

Με βάση το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο, μη εξαιρουμένης της οδηγίας, η τρομοκρατία γίνεται αντιληπτή ως ιδιαίτερα σοβαρή μορφή εγκλήματος με το οποίο επιδιώκεται συγκεκριμένος τρομοκρατικός σκοπός. Κατά την οδηγία, ο τρομοκρατικός σκοπός μπορεί να είναι μεταξύ άλλων ο σοβαρός εκφοβισμός ενός πληθυσμού ή ο αθέμιτος εξαναγκασμός κυβέρνησης ή διεθνούς οργανισμού να εκτελέσουν οποιαδήποτε πράξη ή να απόσχουν από την εκτέλεσή της. Οι δύο αυτοί σκοποί συνάδουν με τις διεθνείς συμβάσεις, τα πρωτόκολλα και άλλες νομικές πράξεις κατά της τρομοκρατίας, καθώς και με το ψήφισμα 1566 (2004) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών.

Ωστόσο, στο άρθρο 3 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της οδηγίας, περιλαμβάνεται και ένας τρίτος σκοπός: η σοβαρή αποσταθεροποίηση ή η καταστροφή των θεμελιωδών πολιτικών, συνταγματικών, οικονομικών ή κοινωνικών δομών μιας χώρας ή ενός διεθνούς οργανισμού. Δεν υπάρχει αντίστοιχο αυτού στο διεθνές δίκαιο. Επομένως, εγκυμονείται ο κίνδυνος η ΕΕ και τα κράτη μέλη της να εφαρμόζουν μια πιο διασταλτική έννοια της τρομοκρατίας, η οποία μπορεί να δημιουργεί

σύγχυση εφαρμοζόμενη παράλληλα με άλλα διεθνή νομικά μέσα.

Επιπλέον, στην αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας τονίζεται ότι οι πράξεις με έναν από τους ανωτέρω σκοπούς δεν μπορούν να θεωρηθούν τρομοκρατικά εγκλήματα εφόσον δεν περιλαμβάνουν ένα από τα οριζόμενα σοβαρά εγκλήματα τα οποία μπορούν να προκαλέσουν σοβαρή καταστροφή σε μια χώρα ή έναν διεθνή οργανισμό. Ως εκ τούτου, οι ειρηνικές διαδηλώσεις δεν θα πρέπει να θεωρούνται τρομοκρατικές ενέργειες, όπως δεν θα πρέπει να θεωρούνται και οι αξιότιμες πράξεις κατά του κράτους οι οποίες όμως δεν επιτυγχάνουν ή δεν αποσκοπούν σε συγκεκριμένη ένταση βίας ή υλικής καταστροφής. Συνεπώς, κάθε δραστηριότητα συναφής προς τις εν λόγω ενέργειες, όπως η υποκίνηση για την τέλεσή τους ή οι ποικίλες μορφές συμμετοχής σε αυτές, θα πρέπει ομοίως να μην εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της αντιτρομοκρατικής νομοθεσίας.

Σύμφωνα με τα ευρήματα του FRA, σε κάποια κράτη μέλη εκφράζονται ανησυχίες για το ενδεχόμενο ο ορισμός της τρομοκρατίας –και κατά συνέπεια η εφαρμογή της αντιτρομοκρατικής νομοθεσίας και των αντιτρομοκρατικών μέτρων– να διευρυνθεί σε δραστηριότητες μη τρομοκρατικού χαρακτήρα υπό τη στενή έννοια του ορισμού, μεταξύ άλλων κατά ιδεολογιών, ομάδων και ατόμων που θεωρούνται ανεπιθύμητα από το κράτος, μπορεί δε να περιλαμβάνουν μη βίαια αναρχικά ή αποσχιστικά κινήματα, δημόσιες διαμαρτυρίες ποικίλων ειδών και μη κυβερνητικές οργανώσεις ή πολίτες τρίτων χωρών. Οι συνήγοροι υπεράσπισης, οι ακαδημαϊκοί που ειδικεύονται σε θέματα αντιτρομοκρατίας και συναφή θέματα ποινικού δικαίου και οι εμπειρογνώμονες των ΜΚΟ κυρίως, αλλά και κάποιοι δικαστές, αναφέρουν ότι αυτό μπορεί να οδηγήσει, μεταξύ άλλων, σε δυσανάλογη χρήση ερευνητικών μέσων και ποινών.

Η διασταλτική ερμηνεία και εφαρμογή της αντιτρομοκρατικής νομοθεσίας μπορεί να θίξει διάφορα θεμελιώδη δικαιώματα, να επηρεάσει ομάδες και ιδεολογίες μη τρομοκρατικού χαρακτήρα και να έχει ως αποτέλεσμα την καταστρατήγηση του θεμιτού σκοπού των αντιτρομοκρατικών προσπαθειών, κατά παράβαση του ενωσιακού και του διεθνούς δικαίου.

## ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΗΣ ΧΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΕ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

Η οδηγία συνιστά πρωτίστως πράξη ποινικού δικαίου. Ωστόσο, στο άρθρο 28 παράγραφος 1 απαριθμούνται κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, πέραν των νομοθετικών, ως τρόποι μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Στην αιτιολογική σκέψη 35 αναφέρεται ότι η οδηγία θα πρέπει να εφαρμόζεται σύμφωνα με τα δικαιώματα και τις αρχές που θεσπίζονται στον Χάρτη, λαμβάνοντας επίσης υπόψη τις υποχρεώσεις που απορρέουν από άλλες ενωσιακές και διεθνείς πράξεις σχετικές με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Σύμφωνα με τα ευρήματα του FRA, αρκετά κράτη μέλη τα οποία ποινικοποίησαν τρομοκρατικά εγκλήματα που καλύπτονται από την οδηγία θέσπισαν και διοικητικά μέτρα. Τα μέτρα αυτά σχετίζονται, μεταξύ άλλων, με τις αξιόποινες πράξεις των ταξιδιών, της εκπαίδευσης και της δημόσιας υποκίνησης. Μπορεί να περιλαμβάνουν παρακολούθηση των παραβατών μετά την καταδίκη τους, αλλά και καταχώρηση των στοιχείων τους σε βάσεις δεδομένων αλλοδαπών τρομοκρατών μαχητών και ριζοσπαστικοποιημένων υπόπτων, περιορισμό των μετακινήσεων, π.χ. κατ' οίκον κράτηση ή απαγόρευση εξόδου από τη χώρα, μέτρα δυνάμει της μεταναστευτικής νομοθεσίας όπως απέλαση, καθώς και ιδιαίτερα βαριές κυρώσεις όπως η στέρηση της ιθαγένειας. Ανάλογα με το είδος τους, αυτά τα διοικητικά μέτρα μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις σε διάφορα θεμελιώδη δικαιώματα.

Σύμφωνα με τα ευρήματα της έρευνας, τα διοικητικά μέτρα εφαρμόζονται παράλληλα με τις κυρώσεις και τις ποινικές διαδικασίες, αλλά και κατά προσώπων κατά των οποίων δεν έχει ασκηθεί δίωξη ή ακόμη και κατά προσώπων τα οποία έχουν αθωωθεί από το δικαστήριο.

Το διοικητικό δίκαιο και το ποινικό δίκαιο έχουν εγγενώς διαφορετικό χαρακτήρα και διαφορετικό σκοπό. Αυτό σημαίνει ότι τα διοικητικά μέτρα δεν υπόκεινται σε δικονομικές εγγυήσεις εξίσου αυστηρές με τις αποφάσεις που λαμβάνονται δυνάμει του ποινικού δικαίου. Συνήθως εφαρμόζονται βάσει λιγότερο ακριβών κριτηρίων και αποδεικτικών στοιχείων και, δεδομένου του αντιτρομοκρατικού πλαισίου, συχνά βασίζονται σε στοιχεία από υπηρεσίες πληροφοριών.

Στην πράξη αυτό μπορεί να οδηγήσει σε παράκαμψη των περιοριστικών όρων που σχετίζονται με τις ποινικές διαδικασίες, σύμφωνα με κάποιους ερωτηθέντες. Περιορίζει επίσης σημαντικά τη διαφάνεια των εν λόγω μέτρων και τη δυνατότητα αποτελεσματικής αντίκρουσής τους, μπορεί δε να οδηγήσει σε αντιστροφή του βάρους της απόδειξης. Ως εκ τούτου, είναι δυσχερές να επιδιωχθεί πραγματικό ένδικο μέσο ενάντια στα εν λόγω μέτρα, δεδομένου ότι ακόμη και τα δικαστήρια που θα αποτελούσαν μια οδό προσφυγής συχνά έχουν περιορισμένη πρόσβαση στις πληροφορίες στις οποίες βασίζεται η επιβολή του μέτρου.



### ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ FRA 6

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η χρήση διοικητικών μέτρων κατά προσώπων για τα οποία υπάρχει υποψία συμμετοχής σε τρομοκρατικές δραστηριότητες θα υπόκειται σε σαφείς κανόνες και προϋποθέσεις εφαρμογής, ούτως ώστε να αποφεύγεται ο δυσανάλογος αντίκτυπος στα θεμελιώδη δικαιώματα.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν την ύπαρξη πραγματικών δυνατοτήτων προσφυγής κατά αποφάσεων επιβολής διοικητικών μέτρων, μεταξύ άλλων επιτρέποντας στα άτομα την πραγματική προσφυγή και επανεξέταση των μέτρων που επιβάλλονται βάσει στοιχείων των υπηρεσιών πληροφοριών. Οι φορείς που παρέχουν δυνατότητα εξωδικαστικής προσφυγής θα πρέπει να διαθέτουν την κατάλληλη εντολή, τις αρμοδιότητες και τους πόρους ώστε να χειρίζονται τις πιθανές προσφυγές, να καλύπτουν το πλήρες φάσμα των θεμάτων που ενδέχεται να προκύψουν όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα από την εφαρμογή διοικητικών μέτρων στο πλαίσιο της αντιτρομοκρατίας και να καλύπτουν κάθε πιθανό κενό εν προκειμένω.

Σύμφωνα με την έρευνα, παρατηρούνται σημαντικές διαφορές όσον αφορά τη διαθεσιμότητα εξωδικαστικών οδών για την προσβολή αντιτρομοκρατικών μέτρων μεταξύ των κρατών μελών. Σε κάποια κράτη μέλη, οργανισμοί με ισχυρή εντολή και αρμοδιότητες, καθώς και εμπειρογνωμοσύνη, όπως κάποιοι συνήγοροι του πολίτη ή εξειδικευμένοι φορείς εποπτείας, μπορούν να ελέγξουν τα αντιτρομοκρατικά μέτρα και τη συμβατότητά τους με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Σε άλλα κράτη μέλη, όμως, η δυνατότητα αυτή μοιάζει να είναι περιορισμένη, για διάφορους λόγους. Ενδέχεται να μην υπάρχει φορέας με ειδική πανεθνική εντολή ή οι αρμοδιότητες να είναι διάσπαρτες σε ποικίλους φορείς με αποτέλεσμα μια αποσπασματική προσέγγιση, ή να υπάρχουν συγκεκριμένες εξαιρέσεις από την εντολή του φορέα ή προσκόμματα στην πρόσβαση σε πληροφορίες για συγκεκριμένες υποθέσεις, όπως και να υπάρχει περιορισμένη γνώση του κοινού για τους μηχανισμούς προσφυγής, εφόσον υφίστανται, γεγονός που δημιουργεί ερωτηματικά σχετικά με την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών.





Η παρούσα σύνοψη παρουσιάζει τα κύρια ευρήματα της έκθεσης του FRA σχετικά με την *Οδηγία (ΕΕ) 2017/541 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας – Επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα και στις θεμελιώδεις ελευθερίες*. Η κύρια έκθεση είναι προσβάσιμη μέσω του ιστότοπου του FRA.



## ΠΡΟΩΘΟΥΜΕ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΥΜΕ ΤΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΣΑΣ ΣΕ ΟΛΟΚΛΗΡΗ ΤΗΝ ΕΕ

Η έκθεση του FRA για την οδηγία (ΕΕ) 2017/541 εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο η οδηγία επιλαμβάνεται ζητημάτων που άπτονται των θεμελιωδών δικαιωμάτων και επηρεάζουν άτομα, ομάδες και την κοινωνία στο σύνολό της. Επικεντρώνεται σε τρεις συγκεκριμένες αξιόποινες πράξεις που καλύπτει η οδηγία, όλες εξ αυτών εκ φύσεως προπαρασκευαστικές: τη δημόσια υποκίνηση σε τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος, τα ταξίδια με σκοπό την τρομοκρατία και τη λήψη εκπαίδευσης με σκοπό την τρομοκρατία.

Η παρούσα σύνοψη παρουσιάζει τα κυριότερα ευρήματα της έκθεσης του FRA.



**FRA – ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ**

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Βιέννη – Αυστρία  
ΤΗΛ. +43 158030-0 – ΦΑΞ +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

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



Υπηρεσία Εκδόσεων  
της Ευρωπαϊκής Ένωσης