

DIREKTIVA (EU) 2017/541 O SUZBIJANJU TERORIZMA

UTJECAJ NA TEMELJNA PRAVA I SLOBODE

SAŽETAK



4

Osiguravanje predvidljivosti i jasnoće kaznenih djela u području terorizma

5

Izbjegavanje inkriminiranja zakonitih aktivnosti i objektivno utvrđivanje terorističke namjere

7

Primjena učinkovitih zaštitnih mjera na uporabu istražnih instrumenata i dokaza

9

Izbjegavanje diskriminirajućeg učinka protuterorističkih mjera na određene skupine, posebno muslimane

10

Primjena protuterorističkih mjera samo na ponašanje terorističke naravi

11

Osiguravanje razmjerne primjene administrativnih mjera i pristupa djelotvornom pravnom lijeku

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2022.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnožavanje fotografija ili druge građe koja nije zaštićena autorskim pravom Agencije Europske unije za temeljna prava, dopuštenje treba zatražiti izravno od vlasnika autorskog prava.

Ni Agencija Europske unije za temeljna prava ni bilo koja osoba koja djeluje u ime Agencije Europske unije za temeljna prava nisu odgovorne za moguće korištenje informacija u nastavku.

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2022.

Print	ISBN 978-92-9461-750-7	doi:10.2811/585253	TK-09-21-523-HR-C
PDF	ISBN 978-92-9461-703-3	doi:10.2811/33951	TK-09-21-523-HR-N

© Izvor fotografija:

Naslovnica: © hanohiki/AdobeStock

Stranica 2.: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Stranica 6.: © PeopleImages/iStock

Stranica 8.: © Gorodenkoff/AdobeStock

Stranica 12.: © BELGA/AFP

Teroristička djela ozbiljna su prijetnja životima i sigurnosti ljudi, te velik sigurnosni izazov za države. Istodobno, zakonodavstvo, politike i druge mjere u području borbe protiv terorizma mogu izravno ili neizravno dovesti do ozbiljnih ograničenja temeljnih prava i imati negativan utjecaj na pojedince, skupine i društvo u cjelini.

U ovom su sažetku predstavljeni glavni nalazi Agencije Europske unije za temeljna prava iz njezina izvješća o Direktivi (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma, koja predstavlja glavni kaznenopravni instrument na razini EU-a u području borbe protiv terorizma.

Direktiva je donesena 2017. u svrhu odgovora na rastuću prijetnju od terorizma povezanu prvenstveno s pojedincima koji putuju u inozemstvo u svrhu terorizma i koji po povratku predstavljaju prijetnju. Takvi se pojedinci obično nazivaju stranim terorističkim borcima. U tu se svrhu Direktivom od država članica traži da poduzmu nove mjere borbe protiv terorizma, uključujući inkriminiranje kaznenih djela kao što su putovanje u svrhu terorizma ili pohađanje obuke za terorizam.

Direktiva i njezin utjecaj na temeljna prava privukli su veliku pozornost javnosti. Europska komisija zatražila je od FRA-e da provede istraživanje o utjecaju Direktive na temeljna prava i slobode da bi potkrijepila vlastitu procjenu Direktive, s naglaskom na konkretnim promjenama koje su uvedene Direktivom u usporedbi s prethodnim pravnim instrumentima EU-a.

Nalazi i mišljenja proizašli iz tog istraživanja imaju cilj pridonijeti provedbi zakonodavstva, politika i drugih mjera EU-a u području borbe protiv terorizma diljem EU-a uz potpuno poštovanje temeljnih prava.

Opseg istraživanja

Nalazi FRA-e prvenstveno se temelje na razgovorima sa stručnim osobama iz područja teorije i prakse koje imaju određeno iskustvo ili specijalizaciju u području borbe protiv terorizma u Belgiji, Francuskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Španjolskoj i Švedskoj.

Terenski rad potkrijepljen je ograničenim uredskim istraživanjem provedenim u svih 25 država članica koje su obvezane Direktivom.

Nazivlje: „džihadistički terorizam“

U ovom se izvješću upotrebljavaju izrazi „džihadizam“ ili „džihadistički terorizam“ kada se upućuje na terorizam koji je povezan s organizacijama kao što su Daiš* ili Al-Kaida ili koji je nadahnut tim organizacijama. Budući da pojam „džihad“ ima mnogo šire značenje, taj izraz može biti kontroverzan. Međutim, većina akademskih izvora upotrebljava ga za upućivanje na tu posebnu vrstu terorizma. Europolova klasifikacija terorizma, koju su mnogi ispitanici upotrebljavali kao referentnu točku tijekom terenskog rada, upotrebljava se za opisivanje „nasilne ideologije koja iskorištava tradicionalne islamske koncepte”**.

* U ovom se izvješću za terorističku skupinu upotrebljava arapska pokrata Daiš, a ne nazivi „ISIS“ ili „ISIL“.

** Europol (2020.), **Izvješće o stanju i trendovima u području terorizma u Europskoj uniji za 2020., 23. lipnja 2020., str. 35.; također vidjeti str. 94.-95.**

Ključni nalazi i mišljenja FRA-e

U ovom se izvješću iznose nalazi Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) o utjecaju **Direktive (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma** na temeljna prava i slobode. Direktiva predstavlja glavni kaznenopravni instrument na razini EU-a u području borbe protiv terorizma. Donesena je 2017. kako bi se odgovorilo na promjene u terorističkim prijetnjama, posebno na pojavu stranih terorističkih boraca.

U Direktivi se ističe prijetnja koju terorizam predstavlja za demokraciju, vladavinu prava i uživanje temeljnih prava. Njome je prepoznata i potreba za poštovanjem temeljnih prava i sloboda pri provedbi njezinih odredbi. Člankom 29. stavkom 2. Direktive Europskoj se komisiji propisuje da procijeni utjecaj Direktive na temeljna prava i slobode. Komisija je od FRA-e zatražila da provede istraživanje u vezi s tom procjenom.

U ovom se izvješću iznose glavni nalazi FRA-e koji proizlaze iz provedenog istraživanja. Izvješće pruža uvid u iskustvo stručnih osoba iz područja teorije i prakse koje posjeduju dubinsko znanje u tom području, uz praktičnu primjenu odredbi Direktive na nacionalnoj razini koje se odnose na tri posebna kaznena djela: javno poticanje na počinjenje kaznenog djela terorizma, putovanje u svrhu terorizma i pohađanje obuke za terorizam. U njemu se također razmatraju međusektorska pitanja koja se pojavljuju u kontekstu kaznenih i upravnih postupaka povezanih s terorizmom.

Ti empirijski nalazi potvrđuju da Direktiva utječe na širok raspon temeljnih prava i sloboda koji su zajamčeni Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (Povelja) i međunarodnim instrumentima za ljudska prava. Ti instrumenti osobito obuhvaćaju Europsku konvenciju o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.



Prava iz Povelje na koja Direktiva najizravnije utječe obuhvaćaju pravo na slobodu i sigurnost (članak 6.), poštovanje privatnog i obiteljskog života (članak 7.), zaštitu osobnih podataka (članak 8.), slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti (članak 10.), slobodu izražavanja i pravo na informacije (članak 11.), slobodu okupljanja i udruživanja (članak 12.), slobodu umjetnosti i znanosti (članak 13.), nediskriminaciju, uključujući na osnovama kao što su etničko podrijetlo, vjera ili uvjerenje (članak 21.), prava djeteta (članak 24.), slobodu kretanja i boravka (članak 45.), pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje (članak 47.), pretpostavku nedužnosti i pravo na obranu (članak 48.) i načela zakonitosti i razmjernosti kaznenih djela i kazni (članak 49.).

Ovaj skup nalaza temelji se na razgovorima obavljenima sa 107 stručnih osoba iz područja teorije i prakse iz sedam država članica, odnosno Belgije, Francuske, Njemačke, Grčke, Mađarske, Španjolske i Švedske. Te su države članice odabrane kako bi odražavale raznolikost iskustva s terorizmom i primjene zakonodavstva o borbi protiv terorizma, kao i zemljopisnu ravnotežu. FRA je obavila razgovore sa sucima i sucima istražiteljima, braniteljima, javnim tužiteljima, policijskim službenicima, stručnjacima iz relevantnih nevladinih organizacija (NVO-i), akademskim stručnjacima za borbu protiv terorizma i povezana pitanja kaznenog prava te stručnjacima za nadzor, uključujući predstavnike institucija i tijela pravobranitelja sa specijaliziranim ovlastima za nadzor.

Terenski rad potkrijepljen je ograničenim uredskim istraživanjem provedenim u 25 država članica (Direktiva nije obvezujuća za Dansku i Irsku). Njime su prikupljene osnovne informacije o pravnom i institucijskom okviru i ključnim pitanjima temeljnih prava koja se pojavljuju u kontekstu borbe protiv terorizma diljem EU-a. To je istraživanje služilo kao izvor informacija za izradu pitanja za razgovore u okviru terenskog rada.

Nacionalni se pravni okviri razlikuju, kao i njihova praktična primjena. Unatoč tome, iz nalazâ proizlazi da postoji niz zajedničkih izazova u pogledu utjecaja koji primjena Direktive ima na temeljna prava i slobode. U izvješću se institucijama EU-a i državama članicama skreće pozornost na nalaze te im se može pomoći u procjeni potrebe za daljnjim koracima kako bi se osiguralo da je primjena Direktive u potpunosti usklađena s temeljnim pravima.

Budući da razgovori obavljeni u okviru terenskog rada obuhvaćaju sedam država članica i temelje se na iskustvu najviše 22 ispitanika po državi članici, za nalaze se ne može tvrditi da su reprezentativni za stanje u određenoj državi članici ili u EU-u u cjelini. Međutim, rezultati pružaju vrijedan i rijedak uvid u to kako stručnjaci, koji u svojem radu primjenjuju Direktivu i od kojih mnogi izravno rade na predmetima povezanim s terorizmom, doživljavaju primjenu Direktive u praksi u pogledu njezina utjecaja na temeljna prava.

OSIGURAVANJE PREDVIDLJIVOSTI I JASNOĆE KAZNENIH DJELA U PODRUČJU TERORIZMA

MIŠLJENJE FRA-e 1

Države članice trebale bi poduzeti korake kako bi osigurale da kaznena djela u području terorizma budu predvidljiva i jasna. To bi moglo obuhvaćati pružanje potrebnih smjernica stručnim osobama iz područja prakse kojima se pojašnjava opseg pojedinačnih kaznenih djela terorizma i kaznenih djela povezanih s terorizmom u kontekstu relevantnog nacionalnog prava te kojima se potiče redovita razmjena informacija i iskustava među uključenim stručnjacima. Tamo gdje je to prikladno, to bi također moglo obuhvaćati preispitivanje primjenjivih definicija pojedinačnih kaznenih djela u nacionalnom pravu i njihove praktične primjene kako bi se izbjegla preklapanja između različitih kaznenih djela, što može dovesti do nedostatka predvidljivosti, te kako bi se izbjegla uporaba opsežnih, sveobuhvatnih odredbi umjesto jasno definiranih kaznenih djela.

Europska komisija trebala bi razmotriti pružanje dodatne jasnoće u pogledu definicija pojedinačnih kaznenih djela u Direktivi te ih prema potrebi preispitati. Time bi se ojačala predvidljivost i jasnoća zakona, što bi moglo pridonijeti postizanju usporedive razine zaštite temeljnih prava diljem EU-a i osigurati da pravo EU-a ima dosljedan utjecaj na temeljna prava i slobode u svim državama članicama.

definicija različitih kaznenih djela u nacionalnom pravu. Ti čimbenici zajedno dovode do različitih tumačenja kaznenih djela diljem EU-a, kao i do proturječne sudske prakse u pojedinim državama članicama, te se smanjuje predvidljivost toga koje se ponašanje inkriminira i u okviru kojeg kaznenog djela.

Uvodna izjava 35. Direktive sadrži upućivanje na načela zakonitosti i proporcionalnosti kaznenih djela i kazni, koja su utvrđena u članku 49. stavku 1. Povelje. Njima je također obuhvaćen zahtjev za preciznošću, jasnoćom i predvidljivošću u kaznenom pravu. U skladu s utvrđenom sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava i odgovarajućom sudskom praksom Suda Europske unije, to znači da pojedinac iz teksta relevantne odredbe može znati koja su djela i propusti kažnjivi kao kaznena djela. Člankom 49. stavkom 3. također se propisuje razmjernost izrečenih kazni počinjenim kaznenim djelima.

Direktiva se temelji na širokim definicijama kaznenih djela terorizma i terorističke skupine, kako su navedene u **Okvirnoj odluci 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma**, koja je prethodila Direktivi. Iz nalazâ FRA-e proizlazi da je zbog toga područje primjene novouvedenih kaznenih djela u zakonodavstvu država članica, koja su definirana na temelju njihova odnosa s tim široko zamišljenim kaznenim djelima, nejasno. Nadalje, niz ispitanika primijetio je da područje primjene nekih kaznenih djela uvedenih ili izmijenjenih Direktivom podliježe različitom tumačenju zbog teksta materijalnih odredaba i uvodnih izjava. To obuhvaća kaznena djela javnog poticanja na počinjenje kaznenog djela terorizma (članak 5.), pohađanja obuke za terorizam (članak 8.) i putovanja u svrhu terorizma (članak 9.), kojima se uvode ponašanja kao što su „neizravno poticanje” ili „samostalno učenje”.

Osim toga, u nekim se državama članicama često primjenjuju kaznena djela koja obuhvaćaju širok raspon slabo definiranih ponašanja, kao što su različiti oblici sudjelovanja u terorističkoj organizaciji, čime se smanjuje pravna jasnoća. Također postoje preklapanja

IZBJEGAVANJE INKRIMINIRANJA ZAKONITIH AKTIVNOSTI I OBJEKTIVNO UTVRĐIVANJE TERORISTIČKE NAMJERE

MIŠLJENJE FRA-e 2

Države članice trebale bi osigurati da inkriminiranje pripremljenih kaznenih djela kao što su javno poticanje na počinjenje kaznenog djela terorizma, putovanje u svrhu terorizma i pohađanje obuke za terorizam neće utjecati na zakonito ostvarivanje pojedinačnih prava niti imati negativan učinak na takva prava, uključujući posebno slobodu izražavanja i informiranja, slobodu umjetnosti i znanosti te slobodu kretanja. Trebalo bi uspostaviti praktične zaštitne mehanizme i pružiti smjernice istražnim tijelima da aktivnosti stručnjaka kao što su novinari, istraživači ili humanitarne organizacije ne bi dovele do njihova sudjelovanja u istragama terorizma.

Europska komisija i države članice trebale bi na temelju svoje nadležnosti pružiti odgovarajuće smjernice i osposobljavanje stručnjacima uključenima u istragu, kazneni progon i odlučivanje o kaznenim djelima terorizma i povezanim kaznenim djelima kako bi se osigurala izrada i priprema objektivnih kriterija za utvrđivanje potrebne namjere. Osposobljavanjem i razmjenom mišljenja za osoblje nadležnih tijela u prekograničnom okruženju pridonijelo bi se razvoju zajedničkog razumijevanja uključenih kaznenih djela, kao i postizanju usklađenog tumačenja i primjene kaznenih djela terorizma i povezanih kaznenih djela u državama članicama. Takve aktivnosti trebale bi se temeljiti na potpori postojećih mreža stručnjaka na europskoj razini.

uvjetovana namjerom osobe koju je teško dokazati. S obzirom na nepostojanje objektivnih kriterija, javlja se zabrinutost da se nadležna tijela mogu oslanjati na subjektivne kriterije i pokazatelje, u nekim slučajevima pretpostavljati postojanje namjere i teret dokazivanja prenijeti na obranu.

U uvodnoj izjavi 35. navodi se da se Direktiva mora provoditi u skladu s pravima utvrđenima Poveljom te uzimajući u obzir obveze iz drugih instrumenata EU-a i međunarodnih instrumenata za ljudska prava. To, među ostalim, obuhvaća slobodu izražavanja i informiranja u skladu s člankom 11. Povelje, slobodu umjetnosti i znanosti u skladu s člankom 13. Povelje i slobodu kretanja unutar EU-a u skladu s člankom 45. Povelje.

Direktivom je pojačana usmjerenost zakonodavstva EU-a u području borbe protiv terorizma na pripremljena kaznena djela, odnosno, djela poduzeta s namjerom počinjenja ili doprinosa počinjenju stvarnih kaznenih djela terorizma. To obuhvaća javno poticanje na počinjenje kaznenog djela terorizma, pohađanje obuke za terorizam i putovanje u svrhu terorizma. Tim se kaznenim djelima inkriminiraju aktivnosti definirane spojem terorističke namjere i uobičajenog ponašanja, kao što su uporaba internetskih komunikacijskih kanala, pregledavanje pisanih ili internetskih materijala ili putovanje.

Ispitanici iz profesionalnih skupina, uključujući one koji provode istrage, vrše kazneni progon i sude u takvim predmetima, izrazili su zabrinutost da takve aktivnosti mogu biti vrlo daleko od stvarnog terorističkog djela. Taj pristup označava pomak prema preventivnom pristupu kojim se inkriminiraju određene aktivnosti na temelju njihova potencijala da dovedu do budućih kaznenih djela terorizma.

Iz nalazâ FRA-e proizlazi da to može utjecati i na zakonito ponašanje te čak odvratiti pojedince od obavljanja određenih aktivnosti jer su zabrinuti zbog načina na koji nadležna tijela tumače takve aktivnosti, što osobito utječe na slobodu izražavanja i informiranja, slobodu umjetnosti i znanosti te slobodu kretanja. Također može dovesti do istraga aktivnosti pojedinaca ili skupina kao što su novinari, istraživači, umjetnici ili humanitarne organizacije koji imaju opravdane razloge za obavljanje aktivnosti kao što su putovanje u područja sukoba ili proučavanje informacija povezanih s terorizmom.

Nadalje, u svim državama članicama obuhvaćenima terenskim radom ispitanici iz svih stručnih skupina naveli su kako je zbog definicijâ kaznenih djela kaznena narav ponašanja uvelike

Stručnjaci u istražnim tijelima i sudovima često su svjesni mogućeg utjecaja na temeljna prava. Međutim, od njih se očekuje da tumače kaznena djela a da nemaju nužno pristup odgovarajućim smjernicama i osposobljavanju. Time se također pridonosi rascjepkanosti sudske prakse u nekim državama članicama i na razini EU-a.



PRIMJENA UČINKOVITIH ZAŠTITNIH MJERA NA UPORABU ISTRAŽNIH INSTRUMENTATA I DOKAZA

Člankom 47. Povelje zajamčeno je pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje. Njezinim člankom 48. zajamčeni su pretpostavka nedužnosti, kao i pravo na obranu svakog optuženika. U skladu s uvodnom izjavom 36. Direktive, postupovna jamstva utvrđena u drugom zakonodavstvu primjenjuju se na kaznena djela obuhvaćena tom direktivom. Takva jamstva obuhvaćaju ona koja se odnose na prava na informacije, tumačenje i prevođenje, pravo na pristup odvjetniku i na pravnu pomoć, pretpostavku nedužnosti i prava djece u kaznenim postupcima.

Kako pokazuju nalazi FRA-e, ispitanici su izrazili zabrinutost zbog toga što je u Direktivi naglasak stavljen na široko formulirana pripremna kaznena djela. Taj naglasak može dovesti do šire upotrebe invazivnijih istražnih instrumenata, uključujući presretanje elektroničkih komunikacija. S obzirom na specifičan kontekst istraga u okviru borbe protiv terorizma, suci ili druga nadležna tijela obično su spremniji odobriti takve mjere, među ostalim, u svrhu sprečavanja potencijalnih kaznenih djela. To može nerazmjerno utjecati na postupovna i druga prava, kao što je pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, te također može utjecati na prava osoba na koje mjere nisu izravno usmjerene. U većini država članica obuhvaćenih terenskim radom takva su stajališta posebno izrazili branitelji i akademski stručnjaci za borbu protiv terorizma i povezana pitanja kaznenog prava. To je potvrdio i niz sudaca i tužitelja.

U istraživanju FRA-e utvrđeno je i kako informacije dobivene izvan kaznenog postupka, posebno iz obavještajnih izvora, često imaju ključnu ulogu u postupku, pri čemu nisu zajamčeni potrebna transparentnost, jasna pravila za njihovu uporabu u postupcima i zaštitni mehanizmi za prava na obranu i učinkovit sudski nadzor. Nadalje, dokazi u slučajevima terorizma često potječu iz zemalja koje nisu članice EU-a, ali čini se da suci ili druga relevantna nadležna tijela pretpostavljaju njihovu zakonitost i ne provjeravaju sustavno jesu li prikupljeni bez kršenja ljudskih prava, posebno mučenjem.



MIŠLJENJE FRA-e 3

Države članice trebale bi osigurati da je uporaba posebnih istražnih instrumenata u kaznenim istragama u području borbe protiv terorizma ciljana, razmjerna i popraćena zaštitnim mehanizmima koji odražavaju njihovu invazivnu narav, uključujući odgovarajuće kriterije za njihovo odobravanje i nadzor, u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. Uporaba obavještajnih informacija tijekom kaznenih postupaka u predmetima povezanim s terorizmom trebala bi podlijegati učinkovitim zaštitnim mehanizmima, uključujući sudski nadzor kojim bi se zajamčilo poštovanje prava na obranu u praksi.

Ako dokazi ili informacije koji se upotrebljavaju u postupcima u vezi s kaznenim djelima terorizma i povezanim kaznenim djelima potječu iz zemalja koje nisu članice EU-a, države članice trebale bi osigurati postojanje odgovarajućeg mehanizma za suce i druga relevantna tijela da bi se sustavno procijenilo jesu li takvi dokazi pribavljeni mučenjem ili drugim kršenjima temeljnih prava.



IZBJEGAVANJE DISKRIMINIRAJUĆEG UČINKA PROTUTERORISTIČKIH MJERA NA ODREĐENE SKUPINE, POSEBNO MUSLIMANE

MIŠLJENJE FRA-e 4

Države članice trebale bi osigurati da se zakonodavstvo, politike i mjere u području terorizma oblikuju i primjenjuju na način koji je u potpunosti dosljedan sa zabranom izravne i neizravne diskriminacije. Da bi se procijenio utjecaj na različite skupine, među ostalim na temelju vjere i etničkog podrijetla, trebalo bi redovito prikupljati i analizirati razvrstane podatke o primjeni i utjecaju mjera za borbu protiv terorizma.

Države članice trebale bi stručnjacima koji sudjeluju u istragama, kaznenom progonu i donošenju presuda za kaznena djela terorizma i povezana kaznena djela pružiti odgovarajuće smjernice i osposobljavanje da bi se zajamčilo da se vjerska uvjerenja i prakse ne tretiraju kao zamjena za znakove radikalizacije i terorističke namjere, posebno u nedostatku drugih objektivnih dokaza u tom pogledu.

Države članice trebale bi, prema potrebi, razmotriti uvođenje posebnih mjera kako bi osigurale da se zakonodavstvo u području borbe protiv terorizma i druge mjere jednako primjenjuju na različite oblike terorizma bez obzira na njihovu motivaciju.

Člankom 21. Povelje zabranjuje se diskriminacija na bilo kojoj osnovi. To među ostalim obuhvaća rasu, etničko podrijetlo te vjeru ili uvjerenje. Zabrana također obuhvaća neizravnu diskriminaciju, pri kojoj bi naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa doveli osobe s određenom zaštićenom značajkom (kao što je vjera) u osobito nepovoljan položaj u usporedbi s drugima. Člankom 10. zajamčena je sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti. Ta su prava i načela priznata uvodnom izjavom 35. Direktive, a u njezinoj uvodnoj izjavi 39. navodi se da bi provedbom kaznenopravnih mjera u okviru Direktive trebalo isključiti svaki oblik proizvoljnosti, rasizma ili diskriminacije.

Istraživanje FRA-e pokazuje da u svim državama članicama obuhvaćenima terenskim radom povezanost pojedinca s vjerom ili uvjerenjem u praksi može povećati vjerojatnost da će biti podvrgnut kaznenim istragama i drugim mjerama. Razlog je tomu što su protuterorističke politike uglavnom usmjerene na „džihadizam“ te je temeljna tema Direktive i njezina prenošenja bila pitanje stranih terorističkih boraca.

Nadalje, ispitanici iz različitih profesionalnih skupina izrazili su zabrinutost zbog toga što se vjerska uvjerenja i njihove manifestacije mogu pogrešno protumačiti kao znak radikalizacije i upotrebljavati umjesto objektivnih kriterija za utvrđivanje namjere. Namjera ima odlučujuću ulogu u razlikovanju između uobičajenih aktivnosti i kaznenih djela javnog poticanja na počinjenje kaznenog djela terorizma, putovanja u svrhu terorizma i pohađanja obuke za terorizam. Čini se kako nedostatak empirijskih dokaza predstavlja

veliku prepreku za procjenu opsega mogućeg diskriminirajućeg učinka protuterorističkih mjera.

Nadalje, iz nalazâ FRA-e proizlazi da se u nekim državama članicama kaznena djela kao što su javno poticanje na počinjenje kaznenog djela terorizma ili putovanje u svrhu terorizma prvenstveno ili isključivo primjenjuju na „džihadizam“. To je slučaj unatoč neutralnoj formulaciji pravnih odredbi u Direktivi i nacionalnim zakonima, kao i prijetnji koju predstavljaju drugi oblici terorizma. Kao što je to izričito spomenuo niz ispitanika, slično ponašanje motivirano, primjerice, desničarskim ekstremizmom možda ne podliježe istom naglasku ili se ne može kazneno goniti u skladu sa zakonodavstvom o borbi protiv terorizma.

PRIMJENA PROTUTERORISTIČKIH MJERA SAMO NA PONAŠANJE TERORISTIČKE NARAVI

U međunarodnom pravu i pravu EU-a, uključujući Direktivu, terorizam podrazumijeva osobito težak oblik kaznenog djela s posebnim terorističkim ciljem. Teroristički cilj u Direktivi obuhvaća ozbiljno zastrašivanje stanovništva i protupravno prisiljavanje vlade ili međunarodne organizacije na činjenje ili nečinjenje bilo koje radnje. Ta dva cilja u skladu su s međunarodnim konvencijama, protokolima i drugim instrumentima protiv terorizma, uključujući Rezoluciju Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1566 (2004.).

Međutim, u članku 3. stavku 2. točki (c) Direktive naveden je i treći cilj: ozbiljna destabilizacija ili uništavanje temeljnih političkih, ustavnih, gospodarskih ili društvenih struktura neke zemlje ili međunarodne organizacije. Za to ne postoji pandan u međunarodnom pravu; stoga postoji rizik da se EU i njegove države članice koriste širim pojmom terorizma, što može stvoriti zabunu kada se primjenjuje zajedno s drugim međunarodnim instrumentima.

Osim toga, u uvodnoj izjavi 8. Direktive istaknuto je da se postupci s jednim od prethodno navedenih ciljeva ne mogu smatrati kaznenim djelima terorizma ako ne uključuju jedno od navedenih teških kaznenih djela koja mogu ozbiljno naštetiti zemlji ili međunarodnoj organizaciji. Stoga se mirni prosvjedi ne bi trebali smatrati terorističkim djelima, ali ne bi smjeli biti niti aktivnosti kažnjive kao kaznena djela koje su neprijateljske prema državi, ali ne postižu određeni intenzitet nasilja ili uništenja imovine niti im je cilj postizanje tog intenziteta. Prema tome, sve aktivnosti povezane s takvim djelima, kao što su poticanje na njihovo počinjenje ili različiti oblici sudjelovanja u njima, također bi trebale biti izvan područja primjene zakonodavstva o borbi protiv terorizma.

Nalazi FRA-e pokazuju kako u nekim državama članicama postoji zabrinutost da se pojam terorizma, a time i primjena zakonodavstva i mjera za borbu protiv terorizma, proširuje na aktivnosti koje nisu tako strogo definirane terorističke naravi. To obuhvaća njihovu uporabu protiv ideologija, skupina i pojedinaca koje država smatra nepoželjnim, što može obuhvaćati nenasilne anarhističke ili separatističke pokrete, razne vrste javnih prosvjeda te nevladine organizacije ili državljane zemalja izvan EU-a. Odvjetnici obrane, akademski stručnjaci za borbu protiv terorizma i povezana pitanja kaznenog prava te osobito stručnjaci za nevladine organizacije, ali i neki suci, tvrde da to, među ostalim, može dovesti do nerazmjerne primjene istražnih instrumenata i kazni.

Takvo široko tumačenje i primjena zakonodavstva o borbi protiv terorizma mogu negativno utjecati na razna temeljna prava, mogu utjecati na skupine i ideologije koje nisu terorističke prirode i dovesti do kršenja legitimne svrhe napora u borbi protiv terorizma, zanemarujući pritom pravo EU-a i međunarodno pravo.



MIŠLJENJE FRA-e 5

Europska komisija trebala bi razmotriti donošenje smjernica za države članice kako bi podržala tumačenje i primjenu kaznenih djela terorizma i kaznenih djela povezanih s terorizmom koje je u potpunosti u skladu s ciljevima utvrđenima u Direktivi.

U tom bi kontekstu također mogla razmotriti tumačenje i primjenu Direktive uz relevantno međunarodno pravo te ocijeniti jesu li sve definicije dovoljno precizne i jesu li takve da njima nije omogućeno da nacionalna tijela pretjerano široko tumače i inkriminiraju aktivnosti koje nisu terorističke naravi.

OSIGURANJE RAZMJERNE PRIMJENE ADMINISTRATIVNIH MJERA I PRISTUPA DJELOTVORNOM PRAVNOM LIJEKU

MIŠLJENJE FRA-e 6

Države članice trebale bi zajamčiti da primjena administrativnih mjera protiv osoba osumnjičenih za sudjelovanje u terorističkim aktivnostima podliježe jasnim pravilima i uvjetima za njihovu primjenu da bi se izbjegao nerazmjeran utjecaj na temeljna prava.

Države članice trebale bi zajamčiti dostupnost učinkovitih pravnih lijekova protiv odluka kojima se uvode administrativne mjere, među ostalim u pogledu omogućavanja ljudima da učinkovito osporavaju i preispituju mjere uvedene na temelju obavještajnih informacija. Tijela koja pružaju izvansudske pravne lijekove trebala bi imati odgovarajući mandat, ovlasti i resurse za rješavanje potencijalnih pritužbi, kojima je obuhvaćen čitav niz pitanja koja se mogu pojaviti u vezi s temeljnim pravima primjenom administrativnih mjera u kontekstu borbe protiv terorizma te kojima se uklanjaju svi potencijalni nedostaci u tom pogledu.

Direktiva je prvenstveno instrument kaznenog prava. Međutim, u njezinu članku 28. stavku 1. navode se, uz zakone, propisi i administrativne odredbe kao načini njezina prijenosa u nacionalno pravo. U uvodnoj izjavi 35. navodi se da se Direktiva mora provoditi u skladu s pravima utvrđenima Poveljom te uzimajući u obzir obveze iz drugih instrumenata EU-a i međunarodnih instrumenata za ljudska prava.

Kako proizlazi iz nalazâ FRA-e, iako je nekoliko država članica inkriminiralo kaznena djela terorizma obuhvaćena Direktivom, uvele su i administrativne mjere. Te se mjere među ostalim odnose na kaznena djela povezana s putovanjima, pohađanjem obuke i javnim poticanjem. Mogu obuhvaćati nadzor nakon izricanja presude, kao i uvrštenje u baze podataka o stranim terorističkim borcima i osobama osumnjičenima za radikalizam; mjere ograničenja kretanja, kao što su kućni pritvor ili zabrana putovanja; mjere u okviru zakonodavstva u području imigracija, kao što je protjerivanje; te prestroge kazne, prvenstveno opoziv državljanstva. Ovisno o njihovoj posebnoj vrsti, takve administrativne mjere mogu znatno utjecati na različita temeljna prava.

Kako pokazuju rezultati istraživanja, administrativne mjere primjenjuju se uz sankcije i kaznene postupke, ali se primjenjuju i na osobe protiv kojih nije pokrenut kazneni postupak, ili čak osobe koje su sudovi oslobodili.

Upravno i kazneno pravo inherentno su različite naravi i imaju različite svrhe. To znači da administrativne mjere ne podliježu istim strogim postupovnim jamstvima kao i odluke u okviru kaznenog prava. Najčešće se primjenjuju na temelju manje preciznih kriterija i dokaza te se, s obzirom na kontekst borbe protiv terorizma, često temelje na obavještajnim informacijama.

Prema mišljenju nekih ispitanika, to u praksi može dovesti do zaobilaženja ograničenja povezanih s kaznenim postupcima. Time se također znatno smanjuje transparentnost takvih mjera i mogućnost njihova djelotvornog osporavanja te može dovesti do prebacivanja tereta dokazivanja. Prema tome, također je teško učinkovito tražiti pravni lijek protiv takvih mjera jer čak i sudovi koji mogu pružiti takav pravni lijek, često imaju ograničen pristup informacijama na temelju kojih je mjera izrečena.

Prema rezultatima istraživanja, među državama članicama postoje znatne razlike u dostupnosti izvansudskih mogućnosti za podnošenje pritužbi na protuterorističke mjere. U nekim državama članicama tijela sa snažnim mandatom, ovlastima i stručnim znanjem, kao što su neke institucije pravobranitelja ili specijalizirana nadzorna tijela, mogu nadzirati protuterorističke mjere, uključujući njihovu usklađenost s temeljnim pravima.

Međutim, čini se da su u drugim državama članicama takve mogućnosti ograničene zbog različitih razloga. Neki od razloga mogu biti nepostojanje tijela s namjenskim mandatom koji se primjenjuje na razini čitave države; odgovornost je možda raspršena među nekoliko tijela, što dovodi do podijeljenog pristupa; možda postoje specifična odstupanja od mandata tijela ili prepreke pristupu informacijama o pojedinim predmetima; ili javnost nije dovoljno osviještena o mehanizmima za podnošenje pritužbi, ako oni uopće postoje, čime se dovodi u pitanje djelotvornost postupaka.





U ovom sažetku predstavljeni su glavni nalazi iz izvješća Agencije Europske unije za temeljna prava *Direktiva (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma – utjecaj na temeljna prava i slobode*. Glavno izvješće dostupno je na internetskoj stranici FRA-e.



PROMICANJE I ZAŠTITA VAŠIH TEMELJNIH PRAVA DILJEM EU-a

U izvješću FRA-e o Direktivi (EU) 2017/541 razmatra se kako se Direktivom odgovara na pitanja temeljnih prava koja utječu na pojedince, skupine i društvo u cjelini. Usmjereno je na konkretna kaznena djela obuhvaćena Direktivom, koja su sva pripremljena naravi: javno poticanje na počinjenje kaznenog djela, putovanje u svrhu terorizma i pohađanje obuke za terorizam.

U ovom su sažetku predstavljeni glavni nalazi navedeni u izvješću FRA-e.



FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija

Tel. +43 158030-0 – Faks +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)



Ured za publikacije
Europske unije