

(EU) 2017/541 IRÁNYELV A TERRORIZMUS ELLENI KÜZDELEMRŐL

AZ ALAPVETŐ JOGOKRA ÉS SZABADSÁGOKRA GYAKOROLT HATÁS

ÖSSZEFOGLALÓ



4

A bűncselekmények előreláthatóságának és egyértelműségének biztosítása a terrorizmus területén

5

A jogszerű tevékenységek büntethetővé tételének elkerülése és a terrorista szándék objektív meghatározása

7

Hatékony biztosítékok alkalmazása a nyomozati eszközök és bizonyítékok felhasználása során

9

Kerülni kell a terrorizmusellenes intézkedések diszkriminatív hatását bizonyos csoportok, különösen a muszlimok vonatkozásában

10

A terrorizmus elleni intézkedéseket csak a terrorista jellegű magatartásokra alkalmazzák

11

A közigazgatási intézkedések arányos alkalmazásának és a hatékony jogorvoslatához való hozzáférés biztosítása

© Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2022

A kiadvány sokszorosítása a forrás megjelölésével engedélyezett.

Azokat a fényképeket és más anyagokat, amelyek szerzői jogait az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége nem védi, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától származó előzetes hozzájárulás birtokában lehet csak felhasználni vagy többszörözni.

Az alábbi információk esetleges felhasználásáért sem az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, sem pedig az Ügynökség nevében eljáró más személy nem tehető felelőssé.

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-577-0	doi:10.2811/405352	TK-09-21-523-HU-C
PDF	ISBN 978-92-9461-587-9	doi:10.2811/124710	TK-09-21-523-HU-N

© Fotók:

Borító: © hanohiki/AdobeStock

2. oldal © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

6. oldal © PeopleImages/iStock

8. oldal © Gorodenkoff/AdobeStock

12. oldal © BELGA/AFP

A terrorcselekmények az emberek életére és biztonságára nézve súlyos fenyegetést, az államok számára pedig komoly biztonsági kihívást jelentenek. Ugyanakkor a terrorizmus elleni jogszabályok, politikák és egyéb intézkedések közvetlenül vagy közvetve az alapvető jogok súlyos korlátozásával járhatnak, és hátrányosan érinthetik az egyént, a csoportokat és a társadalom egészét.

Ez az összefoglaló az FRA terrorizmus elleni küzdelemről szóló (EU) 2017/541 irányelvről, a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos legfontosabb, uniós szintű büntetőjogi eszközről szóló jelentésében foglalt főbb megállapításokat mutatja be.

Az irányelvet 2017-ben fogadták el az elsősorban a terrorizmus céljából külföldre utazó és hazatérésük után fenyegetést jelentő, általában külföldi terrorista harcosokként emlegetett személyekkel összefüggő, növekvő terrorfenyegetettség kezelése céljából. Ennek érdekében az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy hozzanak új terrorizmusellenes intézkedéseket, beleértve az olyan bűncselekmények büntethetővé tételét is, mint a terrorizmus céljából való utazás vagy a terrorista kiképzésben való részvétel.

Az irányelv és annak az alapvető jogokra gyakorolt hatása jelentős nyilvános figyelmet keltett. Az Európai Bizottság felkérte az FRA-t, hogy az irányelv által a korábbi uniós jogi eszközökhöz képest bevezetett konkrét változásokra összpontosítva végezzen kutatást az irányelv alapvető jogokra és szabadságokra gyakorolt hatásáról, és ezáltal segítse az irányelv Bizottság általi értékelését.

A kutatásból származó megállapítások és vélemények célja, hogy hozzájáruljanak az EU terrorizmusellenes jogszabályainak, szakpolitikáinak és egyéb intézkedéseinek az alapvető jogokkal teljes mértékben összhangban lévő végrehajtásához az egész EU-ban.

A kutatás hatálya

Az FRA megállapításai elsősorban olyan, **Belgiumban, Franciaországban, Németországban, Görögországban, Magyarországon, Spanyolországban és Svédországban** élő szakemberekkel és szakértőkkel készített interjúkon alapulnak, akik a terrorizmus elleni küzdelem terén különleges tapasztalattal rendelkeznek vagy arra szakosodtak.

A terepmunkához az irányelv hatálya alá tartozó mind a 25 tagállamban végzett korlátozott mértékű másodelemzéssel is hozzájárultak.

Terminológia: „dzsihadista terrorizmus”

Ez a jelentés a „dzsihadizmus” vagy „dzsihadista terrorizmus” kifejezést használja, amikor a Da'esh* vagy az Al-Kaida nevű szervezetekhez kapcsolódó vagy azok által inspirált terrorizmusra utal. A kifejezés vitatható, mivel a „dzsihad” jelentése sokkal tágabb. Mindazonáltal a tudományos források többsége a terrorizmus e sajátos típusára utalva ezt a kifejezést használja. Az Europol terrorizmusra vonatkozó osztályozása, amelyre a terepmunka során számos válaszadó hivatkozott, a kifejezést „a hagyományos iszlám fogalmakat kihasználó erőszakos ideológia” leírására használja.**

* Ez a jelentés a terrorista csoportra az „ISIS” vagy „ISIL” helyett az arab Da'esh rövidítést használja.

** *Europol (2020), A terrorizmus helyzetéről és tendenciáiról szóló, 2020. évi uniós jelentés, 2020. június 23., 35. oldal; lásd még: 94-95. o.*

Fontosabb megállapítások és az FRA véleményei

Ez a jelentés az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) megállapításait mutatja be arról, hogy a **terrorizmus elleni küzdelemről szóló (EU) 2017/541 irányelv** milyen hatást gyakorol az alapvető jogokra és szabadságokra. Az irányelv a terrorizmus elleni küzdelem területén a legfontosabb uniós szintű büntetőjogi eszköz. Az irányelvet 2017-ben fogadták el, hogy reagáljanak a terrorista fenyegetésekben bekövetkezett változásokra, különösen a külföldi terrorista harcosok jelenségére.

Az irányelv kiemeli a terrorizmus által a demokráciára, a jogállamiságra és az alapvető jogok gyakorlására jelentett fenyegetést. Elismeri továbbá, hogy rendelkezései végrehajtása során tiszteletben kell tartani az alapvető jogokat és szabadságokat. Az irányelv 29. cikkének (2) bekezdése előírja az Európai Bizottság számára, hogy értékelje az irányelv alapvető jogokra és szabadságokra gyakorolt hatását. A Bizottság felkérte az FRA-t, hogy az értékeléssel kapcsolatban végezzen kutatást.

Ez a jelentés az FRA kutatásának főbb megállapításait mutatja be. A jelentés betekintést nyújt a gyakorló szakemberek és az e területen mélyreható ismeretekkel rendelkező egyéb szakértők által az irányelv rendelkezéseinek három konkrét bűncselekményre – a terrorcselekmény elkövetésére való nyilvános uszításra, a terrorizmus céljából való utazásra és a terrorista kiképzésben való részvételre – vonatkozó, nemzeti szintű gyakorlati alkalmazása során szerzett tapasztalataiba. A jelentés a terrorizmusra vonatkozó büntető- és közigazgatási eljárásokkal összefüggésben felmerülő, átfogó kérdéseket is vizsgálja.

Ezek az empirikus megállapítások megerősítik, hogy az irányelv az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: a Charta) és a nemzetközi emberi jogi eszközök által védelt alapvető jogok és szabadságok széles körét érinti. Ezen eszközök közé tartozik különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya..



A Charta által legközvetlenebbül érintett jogok közé tartozik a szabadsághoz és biztonsághoz való jog (6. cikk), a magán- és családi élet tiszteletben tartása (7. cikk), a személyes adatok védelme (8. cikk), a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága (10. cikk), a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadsága (11. cikk), a gyülekezési és egyesülési szabadság (12. cikk), a művészet és a tudomány szabadsága (13. cikk), a megkülönböztetésmentesség, beleértve az etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen alapuló megkülönböztetés tilalmát (21. cikk), a gyermekek jogait (24. cikk), a szabad mozgás és tartózkodás jogát (45. cikk), a hatékony jogorvoslati és a tisztességes eljárás jogát (47. cikk), az ártatlanság védelmét és a védelemhez való jogot (48. cikk), valamint a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvét (49. cikk)

A megállapítások hét tagállam – Belgium, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Spanyolország és Svédország – 107 szakemberével és szakértőjével készített interjúk alapján születtek. Ezeket a tagállamokat úgy választották ki, hogy tükrözzék a terrorizmussal kapcsolatos tapasztalatok és a terrorizmusellenes jogszabályok alkalmazásának sokféleségét, valamint a földrajzi egyensúlyt. Az FRA bírakkal és vizsgálóbírókkal, védőügyvédekkel, ügyészekkel, bűnüldözési tisztviselőkkel, az érintett nem kormányzati szervezetek (NGO-k) szakértőivel, a terrorizmus elleni küzdelemmel és a kapcsolódó büntetőjogi kérdésekkel foglalkozó tudományos szakértőkkel, valamint felügyeleti szakértőkkel, köztük az ombudsmani intézmények és a speciális felügyeleti megbízással rendelkező szervek képviselőivel készített interjúkat.

A terepmunkához 25 tagállamban (az irányelv Dániára és Írországra nézve nem kötelező) végzett korlátozott mértékű másodelemzéssel is hozzájárultak. A kutatás során alapvető információkat gyűjtöttek a jogi és intézményi keretről, valamint a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggésben az EU-ban felmerülő alapvető jogi kérdésekről. Ez a kutatás szolgált alapul a helyszíni interjúk kérdéseinek kidolgozásához.

A nemzeti jogi keretek eltérőek, ahogyan azok gyakorlati alkalmazása is. A megállapítások szerint azonban számos közös kihívás merül fel az irányelv alkalmazásának az alapvető jogokra és szabadságokra gyakorolt hatását illetően. A jelentés felhívja az uniós intézmények és a tagállamok figyelmét a megállapításokra, és segítheti őket annak felmérésében, hogy milyen további lépésekre van szükség annak biztosításához, hogy az irányelv alkalmazása teljes mértékben megfeleljen az alapvető jogoknak.

Mivel a helyszíni interjúk hét tagállamra terjedtek ki, és tagállamonként legfeljebb 22 interjúalany tapasztalataira támaszkodtak, a megállapítások nem állítják, hogy egy adott tagállam vagy az EU egészének helyzetét tekintve reprezentatívak lennének. Mindazonáltal az eredmények értékes és ritka betekintést nyújtanak a gyakorló szakemberek – akik munkájuk során alkalmazzák az irányelvet és akik közül sokan közvetlenül a terrorizmushoz kapcsolódó ügyekkel foglalkoznak – azzal kapcsolatos tapasztalataiba, hogy milyen hatást gyakorol az irányelv gyakorlati alkalmazása az alapvető jogokra.

A BŰNCSELEKMÉNYEK ELŐRELÁTHATÓSÁGÁNAK ÉS EGYÉRTELMŰSÉGÉNEK BIZTOSÍTÁSA A TERRORIZMUS TERÜLETÉN

AZ FRA 1. SZ. VÉLEMÉNYE

A tagállamoknak lépéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények előreláthatóak és egyértelműek legyenek. Ez magában foglalhatná a jogalkalmazók számára a szükséges útmutatás biztosítását, amely tisztázza az egyes terrorista és terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények hatályát a vonatkozó nemzeti jog összefüggésében, valamint elősegíti az érintett jogalkalmazók közötti rendszeres információ- és tapasztalatcserét. Ez adott esetben magában foglalhatná az egyes bűncselekmények nemzeti jogban alkalmazandó meghatározásainak és gyakorlati alkalmazásának felülvizsgálatát is, hogy elkerülhetők legyenek a különböző bűncselekmények közötti, esetlegesen az előreláthatóság hiányát eredményező átfedések, illetve a tág, mindenre kiterjedő rendelkezések világosan meghatározott bűncselekmények helyetti alkalmazása.

Az Európai Bizottságnak fontolóra kellene vennie, hogy az irányelvben szereplő egyes bűncselekmények meghatározását még egyértelműbbé tegye, illetve szükség esetén felülvizsgálja. Ez erősítené a jog előreláthatóságát és egyértelműségét, ami pedig hozzájárulna ahhoz, hogy az alapvető jogokra vonatkozó biztosítékok szintje az egész EU-ban összehasonlítható legyen, és biztosítaná, hogy az uniós jog valamennyi tagállamban következetes hatást gyakoroljon az alapvető jogokra és szabadságokra.

Az irányelv (35) preambulumbekkezdése hivatkozik a bűncselekmények és a büntetések törvényességének és arányosságának a Charta 49. cikkének (1) bekezdésében foglalt elvére. Ez kiterjed a büntetőjog pontosságára, egyértelműségére és előreláthatóságára vonatkozó követelményekre is. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kialakult joggyakorlatával és az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatával összhangban ez azt jelenti, hogy az egyén a vonatkozó rendelkezés szövegéből tudhatja, hogy mely cselekmények és mulasztások büntetőjogilag büntethetők. A 49. cikk (3) bekezdése azt is előírja, hogy a kiszabott büntetéseknek arányban kell állniuk az elkövetett cselekményekkel.

Az irányelv a terrorista bűncselekmények és a terrorista csoport tág fogalom meghatározásaira épül, amelyeket az irányelvet megelőző, **a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat** vezetett be. Az FRA megállapításai szerint emiatt nem egyértelmű a tagállamok jogszabályaiba újonnan bevezetett bűncselekmények hatálya, amelyeket az említett, tágan értelmezett bűncselekményekkel való kapcsolatuk révén határoznak meg. Ezen túlmenően számos megkérdozett megjegyezte, hogy az irányelv által bevezetett vagy módosított egyes bűncselekmények hatálya az anyagi jogi rendelkezések és a preambulumbekkezdések megfogalmazása miatt többféleképpen értelmezhető. Idetartozik a terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítás (5. cikk), a terrorista kiképzésben való részvétel (8. cikk) és a terrorizmus céljából való utazás (9. cikk), amelyek olyan magatartásokat vezetnek be, mint a „közvetett uszítás” vagy az „ismeretek önálló megszerzése”.

Emellett egyes tagállamokban gyakran alkalmaznak olyan bűncselekményi fogalmakat, amelyek tágan meghatározott magatartások széles körét – például a terrorista szervezetben való részvétel különböző formáit – foglalják magukban. Ez csökkenti a jogi egyértelműséget. A nemzeti jogban is vannak átfedések a különböző bűncselekmények fogalom meghatározásai között. Ezek

a tényezők együttesen a bűncselekmények unión belüli eltérő értelmezéséhez, valamint az egyes tagállamokon belüli ellentmondásos joggyakorlathoz vezetnek, és csökkentik annak előreláthatóságát, hogy mely magatartások és milyen bűncselekmény alapján büntethetők.

A JOGSZERŰ TEVÉKENYSÉGEK BÜNTETHETŐVÉ TÉTELÉNEK ELKERÜLÉSE ÉS A TERRORISTA SZÁNDÉK OBJEKTÍV MEGHATÁROZÁSA

AZ FRA 2. SZ. VÉLEMÉNYE

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az olyan előkészületi bűncselekmények, mint a terrorizmusra való nyilvános uszítás, a terrorizmus céljából való utazás és a terrorista kiképzésben való részvétel büntetendővé nyilvánítása ne legyenek hatással az egyéni jogok törvényes gyakorlására, és ne eredményezzék az ilyen jogok, különösen a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága, a művészet és a tudomány szabadsága, valamint a szabad mozgás csorbulását. Gyakorlati biztosítékokat kell bevezetni, és iránymutatást kell adni a nyomozó hatóságok részére annak érdekében, hogy az olyan szakemberek, mint az újságírók és a kutatók, illetve a humanitárius szervezetek tevékenységei nyomán ne indítsanak velük szemben terrorizmus elleni nyomozást.

Az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak – saját hatáskörük alapján – megfelelő iránymutatást és képzést kell nyújtaniuk a terrorista és a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekményekre vonatkozó nyomozásban, azok büntetőeljárás alá vonásában és az ítélethozatalban részt vevő gyakorló szakemberek számára annak biztosítása érdekében, hogy a szükséges szándék megállapításához objektív kritériumokat dolgozzanak ki és alkalmazzanak. A határokon átívelően működő illetékes hatóságok munkatársainak képzése és eszmecseréje segítené az érintett bűncselekmények közös értelmezésének kialakítását, valamint a terrorista és a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények tagállamokon belüli harmonikus értelmezésének és alkalmazásának az elérését. Ezeknek a tevékenységeknek ki kellene használniuk az európai szinten már meglévő szakértői hálózatok támogatását.

A (35) preambulumbekzdés kimondja, hogy az irányelvet a Chartában meghatározott jogokkal összhangban kell végrehajtani, figyelembe véve az egyéb uniós és nemzetközi emberi jogi eszközökből származó kötelezettségeket. Idetartozik többek között a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága (a Charta 11. cikke), a művészet és tudomány szabadsága (a Charta 13. cikke), valamint az Unión belüli szabad mozgás (a Charta 45. cikke).

Az irányelv fokozza az uniós terrorizmusellenes jogszabályok által az előkészületi bűncselekményekre, azaz a tényleges terrorista bűncselekmények elkövetésének szándékával elkövetett vagy azok elkövetéséhez hozzájáruló cselekményekre helyezett hangsúlyt. Idetartozik a terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítás, a terrorista kiképzésben való részvétel és a terrorizmus céljából való utazás. Ezek a bűncselekmények a terrorista szándék és a hétköznapi magatartás kombinációja által meghatározott tevékenységeket, például az online kommunikációs csatornák használatát, az írott vagy online anyagok tanulmányozását vagy az utazást bűncselekménynek minősítik.

A válaszadók valamennyi szakmai csoportban, beleértve azokat is, akik ilyen ügyekben nyomoznak, emelnek vádat és tárgyalnak, aggodalmuknak adtak hangot amiatt, hogy az ilyen tevékenységek nagyon távol állhatnak a tényleges terrorcselekménytől. Ez a megközelítés elmozdulást jelent egy olyan megelőző megközelítés irányába, amely bizonyos tevékenységeket a jövőbeli terrorista bűncselekményekhez vezető potenciáljuk alapján büntetendővé tesz.

Az FRA megállapításai szerint ez a jogszerű magatartásra is hatással lehet, és akár el is tántoríthatja az egyéneket bizonyos tevékenységek folytatásától, mivel aggódnak e tevékenységek hatóságok általi értelmezése miatt. Ennek a hatása különösen a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága, a művészetek és a tudományok szabadsága, valamint a szabad mozgás tekintetében jelentkezik. Ez olyan egyének vagy csoportok – például újságírók, kutatók, művészek vagy humanitárius szervezetek – tevékenységének vizsgálatához is vezethet, akiknek jogszerű indokuk van arra, hogy olyan tevékenységeket folytassanak, mint például a konfliktusövezetekbe való utazás vagy a terrorizmussal kapcsolatos információk tanulmányozása.

Továbbá, a terepmunka által érintett valamennyi tagállamban az összes szakmai csoportot képviselő válaszadók azt nyilatkozták, hogy a bűncselekmények meghatározásai miatt a magatartás bűncselekmény jellegét nagyrészt a személy szándéka határozza meg, amelyet nehéz bizonyítani. Objektív kritériumok hiányában aggályok merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a hatóságok szubjektív kritériumokra és jelzésekre támaszkodnak, egyes esetekben feltételezik a szándékosság meglétét, és a bizonyítás terhét a védelemre hárítják.

A nyomozóhatóságok és bíróságok szakemberei gyakran tisztában vannak az alapvető jogokra gyakorolt lehetséges hatásokkal. Ugyanakkor elvárják tőlük, hogy a bűncselekményeket anélkül értelmezzék, hogy szükségszerűen hozzáférnének a megfelelő útmutatáshoz és képzéshez. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a joggyakorlat egyes tagállamokban és az Unión belül is széttagolt.



HATÉKONY BIZTOSÍTÉKOK ALKALMAZÁSA A NYOMOZATI ESZKÖZÖK ÉS BIZONYÍTÉKOK FELHASZNÁLÁSA SORÁN

A Charta 47. cikke garantálja a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot. A 48. cikk garantálja az ártatlanság védelmét, valamint a védelemhez való jogot minden gyanúsított számára. Az irányelv (36) preambulumbekzdése szerint az irányelv hatálya alá tartozó bűncselekményekre az egyéb uniós jogszabályokban található eljárási biztosítékok alkalmazandók. Ilyen biztosítékok többek között a tájékoztatáshoz, a tolmácsoláshoz és a fordításhoz való jog, az ügyvédi segítség igénybevételéhez és a jogsegélyhez való jog, az ártatlanság védelme és a gyermekek büntetőeljárásban rendelkezésre álló jogai.

Az FRA megállapításai szerint a válaszadók aggódnak amiatt, hogy az irányelv nagy hangsúlyt fektet a tágan megfogalmazott előkészületi bűncselekményekre. Ez a hangsúly az invazívabb nyomozati eszközök szélesebb körű alkalmazásához vezethet, beleértve az elektronikus kommunikáció lehallgatását is. Tekintettel a terrorizmus elleni nyomozások sajátos kontextusára, a bírák vagy más illetékes hatóságok – többek között a potenciális bűncselekmények megelőzése érdekében – hajlamosak könnyebben engedélyezni az ilyen intézkedéseket. Ez aránytalan mértékben sértheti az eljárási és egyéb jogokat, például a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, és azon személyek jogait is érintheti, akiket az intézkedések nem közvetlenül céloznak meg. A helyszíni vizsgálat által érintett legtöbb tagállamban különösen a védőügyvédek és a terrorizmus elleni küzdelemmel és a kapcsolódó büntetőjogi kérdésekkel foglalkozó tudományos szakértők foglalkoztak meg ilyen véleményt. Számos bíró és ügyész is megerősítette ezeket.

AZ FRA 3. SZ. VÉLEMÉNYE

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a terrorizmusellenes bűnügyi nyomozások során a különleges nyomozati eszközök alkalmazása célzott és arányos legyen, és azt – az EU Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatával összhangban – a különleges nyomozati eszközök invazív jellegét tükröző biztosítékok kísérik, beleértve az engedélyezésükre és felügyeletükre vonatkozó megfelelő kritériumokat is. A hírszerzési információknak a terrorizmushoz kapcsolódó ügyekben folytatott büntetőeljárások során történő felhasználását hatékony biztosítékokhoz kell kötni, beleértve a bírósági felügyeletet, amely biztosítja a védelemhez való jog gyakorlati tiszteletben tartását.

Amennyiben a terrorista és a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekményekre vonatkozó eljárásokban felhasznált bizonyítékok vagy információk nem uniós országokból származnak, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a bírák és más érintett hatóságok számára rendelkezésre álljon egy olyan mechanizmus, amely alapján szisztematikusan értékelhetik, hogy az ilyen bizonyítékokat kínzással vagy az alapvető jogok egyéb megsértésével szerezték-e meg.

Az FRA kutatása azt is megállapítja, hogy a büntetőeljáráson kívül, különösen a hírszerzési forrásokból szerzett információk gyakran kulcsszerepet játszanak az eljárásokban, azonban hiányzik a szükséges átláthatóság, az eljárásokban való felhasználásra vonatkozó egyértelmű szabályok, valamint a védelem jogait és a hatékony bírói felügyeletet biztosító biztosítékok. Továbbá a terrorizmust érintő ügyekben a bizonyítékok gyakran nem uniós országokból származnak, de a bírák vagy más illetékes hatóságok a jelek szerint feltételezik azok jogszerűségét, és nem ellenőrzik következetesen, hogy azokat az emberi jogok megsértése nélkül, különösen kínzással szerezték-e meg.



KERÜLNI KELL A TERRORIZMUSELLENES INTÉZKEDÉSEK DISZKRIMINATÍV HATÁSÁT BIZONYOS CSOPORTOK, KÜLÖNÖSEN A MUSZLIMOK VONATKOZÁSÁBAN

A Charta 21. cikke tiltja a bármilyen alapon történő megkülönböztetést. Ez többek között magában foglalja a faj, az etnikai származás, a vallás vagy a meggyőződés alapján történő megkülönböztetést. A tilalom kiterjed a közvetett megkülönböztetésre is, amikor egy látszólag semleges rendelkezés, kritérium vagy gyakorlat egy bizonyos védett tulajdonsággal (például vallással) rendelkező személyeket másokkal szemben különösen hátrányos helyzetbe hozza. A 10. cikk garantálja a vallás vagy meggyőződés szabadságát. Az irányelv (35) preambulumbekézése elismeri ezeket a jogokat és elveket, a (39) preambulumbekézése pedig kimondja, hogy az irányelv szerinti büntetőjogi intézkedések végrehajtásának ki kell zárnia az önkény, a rasszizmus vagy a megkülönböztetés minden formáját.

Az FRA kutatása azt mutatja, hogy a terepmunka által érintett valamennyi tagállamban az egyén vallási vagy meggyőződésbeli kötődése a gyakorlatban növelheti annak valószínűségét, hogy büntetőeljárás és egyéb intézkedések tárgyává váljon. Ennek oka, hogy a terrorizmusellenes politikák túlnyomórészt a „dzsihádzmusra” összpontosítanak, és emiatt az irányelv és annak átültetése alapvetően a külföldi terrorista harcosok kérdésére összpontosít.

A különböző szakmai csoportok válaszdóai aggodalmukat fejezték ki amiatt is, hogy a vallási meggyőződés és annak megnyilvánulásai tévesen a radikalizálódás jeleként értelmezhetők, és felhasználhatók a szándék megállapításának objektív kritériumai helyett. A szándék meghatározó szerepet játszik a hétköznapi tevékenységek és a terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítás, a terrorizmus céljából való utazás és a terrorista kiképzésben való részvétel megkülönböztetésében. A terrorizmusellenes intézkedések esetleges diszkriminatív hatása mértékének értékelését nagyban akadályozza az empirikus bizonyítékok hiánya.

Az FRA megállapításai továbbá azt mutatják, hogy egyes tagállamokban az olyan bűncselekményeket, mint a terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítás és a terrorizmus céljából való utazás, elsősorban vagy kizárólag a „dzsihádzmusra” alkalmazzák. Ez a terrorizmus más formái által jelentett fenyegetés és annak ellenére van így, hogy a jogi rendelkezéseket az irányelvben és a nemzeti jogszabályokban semleges fogalmazták meg. A hasonló, például a jobboldali extrémizmus által motivált magatartások nem feltétlenül kapnak ugyanennyi figyelmet, illetve azokat nem feltétlenül a terrorizmusellenes jogszabályok alapján büntetik, amint azt több interjúalany is konkrétan megemlítette.

AZ FRA 4. SZ. VÉLEMÉNYE

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a terrorizmus elleni jogszabályokat, politikákat és intézkedéseket a közvetlen és közvetett megkülönböztetés tilalmával teljes mértékben összhangban fogalmazzák meg és alkalmazzák. A különböző csoportokra – többek között a vallás és az etnikai hovatartozás alapján – gyakorolt hatások értékeléséhez a terrorizmusellenes intézkedések alkalmazásáról és hatásáról rendszeresen bontott adatok gyűjtése és elemzése szükséges.

A tagállamoknak megfelelő iránymutatást és képzést kell biztosítaniuk a terrorista és a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények nyomozásában, büntetőeljárás alá vonásában és elbírálásában részt vevő szakemberek számára annak biztosítása érdekében, hogy a vallási meggyőződéseket és gyakorlatokat – különösen az erre vonatkozó egyéb objektív bizonyítékok hiányában – ne tekintsék a radikalizálódás és a terrorista szándék jelének.

A tagállamoknak adott esetben fontolóra kell venniük olyan egyedi intézkedések bevezetését, amelyek biztosítják, hogy a terrorizmus elleni jogszabályokat és egyéb intézkedéseket a terrorizmus különböző formáira – azok motivációjától függetlenül – egyformán alkalmazzák.

A TERRORIZMUS ELLENI INTÉZKEDÉSEKET CSAK A TERRORISTA JELLEGŰ MAGATARTÁSOKRA ALKALMAZZÁK

AZ FRA 5. SZ. VÉLEMÉNYE

Az Európai Bizottságnak meg kellene fontolnia, hogy iránymutatást adjon ki a tagállamok számára a terrorista és terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények olyan értelmezésének és alkalmazásának támogatására, amely teljes mértékben összhangban van az irányelvben meghatározott célokkal.

Ebben az összefüggésben a Bizottság a vonatkozó nemzetközi jogot figyelembe véve is megvizsgálhatná az irányelv értelmezését és alkalmazását, és felmérhetné, hogy valamennyi fogalom meghatározás kellően pontos-e, és nem teszi-e lehetővé a nemzeti hatóságok általi kiterjesztő értelmezést és a nem terrorista jellegű tevékenységek bűncselekménnyé minősítését.

A nemzetközi és az uniós jog, beleértve az irányelvet is, a terrorizmust a bűncselekmények különösen súlyos, konkrét terrorista cél által motivált formájaként értelmezi. Az irányelv szerint a terrorista cél magában foglalja a lakosság súlyos megfélemlítését, valamint egy kormány vagy nemzetközi szervezet jogellenes kényszerítését arra, hogy az valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg. Ez a két cél összhangban van a terrorizmus elleni nemzetközi egyezményekkel, jegyzőkönyvekkel és egyéb eszközökkel, beleértve az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1566 (2004). számú határozatát is.

Az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének c) pontja azonban egy harmadik célt is tartalmaz, mégpedig egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi struktúráinak súlyos destabilizálását vagy lerombolását. Ennek a nemzetközi jogban nincs megfelelője, ezért fennáll a veszélye annak, hogy az EU és tagállamai a terrorizmus tágabb fogalmát használják, ami más nemzetközi eszközökkel együtt alkalmazva zavart okozhat.

Ezen túlmenően az irányelv (8) preambulumbekzdése hangsúlyozza, hogy a fenti célok valamelyikét szolgáló cselekmények nem tekinthetők terrorista bűncselekményeknek, ha nem tartalmazzák az egy ország vagy nemzetközi szervezet súlyos megkárosítására alkalmas, ekként meghatározott súlyos bűncselekmények egyikét sem. Ezért a békés tüntetések nem tekintendők terrorcselekménynek, de azok a büntetőjogi szankciókkal sújtható cselekmények sem, amelyek az állammal szemben ellenségesek, de nem érik el vagy nem célozzák meg az erőszak vagy az anyagi pusztítás bizonyos intenzitását. Következésképpen az ilyen cselekményekkel kapcsolatos minden tevékenységnek, mint például az elkövetésre való uszításnak vagy az azokban való részvétel különböző formáinak szintén kívül kell esniük a terrorizmusellenes jogszabályok hatályán.

Az FRA megállapításai szerint egyes tagállamokban aggodalomra ad okot, hogy a terrorizmus fogalmát, és következésképpen a terrorizmusellenes jogszabályok és intézkedések alkalmazását nem szigorúan terrorista jellegű tevékenységekre is kiterjesztik. Idetartozik az állam által nemkívánatosnak ítélt ideológiák, csoportok és egyének elleni alkalmazásuk, ami magában foglalhatja az erőszakmentes anarchista vagy szeparatista mozgalmakat, a különböző típusú nyilvános tiltakozásokat, valamint a nem kormányzati szervezeteket vagy a nem uniós állampolgárokat. Védőüggyvédek, a terrorizmus elleni küzdelemmel és a kapcsolódó büntetőjogi kérdésekkel foglalkozó tudományos szakértők és különösen a nem kormányzati szervezetek szakértői, de egyes bírák is azt állítják, hogy ez – egyéb hatások mellett – a nyomozati eszközök és az ítéletek aránytalan alkalmazásához vezethet.

A terrorizmusellenes jogszabályok ilyen kiterjesztő értelmezése és alkalmazása hátrányosan érinthet számos alapvető jogot, hatással lehet a nem terrorista jellegű csoportokra és ideológiákra, és a terrorizmusellenes erőfeszítések legitim céljának az uniós és a nemzetközi jogot figyelmen kívül hagyó átlépéséhez vezethet.

A KÖZIGAZGATÁSI INTÉZKEDÉSEK ARÁNYOS ALKALMAZÁSÁNAK ÉS A HATÉKONY JOGORVOSLATHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS BIZTOSÍTÁSA

Az irányelv elsősorban büntetőjogi eszköz. A 28. cikk (1) bekezdése azonban a nemzeti jogba való átültetés módjaként a törvények mellett rendeleteket és közigazgatási rendelkezéseket is felsorol. A (35) preambulumbekzdés kimondja, hogy az irányelvet a Chartában meghatározott jogokkal összhangban, az egyéb uniós és nemzetközi emberi jogi eszközökből származó kötelezettségek figyelembevételével kell végrehajtani.

Az FRA megállapításai szerint számos tagállam az irányelv hatálya alá tartozó terrorista bűncselekményekre vonatkozóan a büntetőjogi szankciók mellett közigazgatási intézkedéseket is bevezetett. Ezek az intézkedések többek között az utazással, a kiképzéssel és a nyilvános uszítással kapcsolatos bűncselekményekre vonatkoznak. Idetartozhat az ítélethirdetés utáni felügyelet, valamint a külföldi terrorista harcosok és feltételezett radikálisok adatbázisokba való felvétele; a mozgás korlátozása, például házi őrizet vagy utazási tilalom; a bevándorlási jogszabályok szerinti intézkedések, például kitoloncolás; és különösen súlyos szankciók, különösen az állampolgárságtól való megfosztás. Az ilyen közigazgatási intézkedések konkrét típusuktól függően jelentős hatást gyakorolhatnak különböző alapvető jogokra.

A közigazgatási intézkedéseket a szankciók és a büntetőeljárások mellett olyan személyekkel szemben is alkalmazzák, akikkel szemben nem indult büntetőeljárás, sőt, a bíróságok által felmentett személyekkel szemben is – derül ki a kutatás eredményeiből.

A közigazgatási jog és a büntetőjog természeténél fogva eltérő természetű és célú. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási intézkedésekre nem vonatkoznak ugyanolyan szigorú eljárási garanciák, mint a büntetőjogi határozatokra. Ezeket általában kevésbé pontos kritériumok és bizonyítékok alapján alkalmazzák, és – tekintettel a terrorizmus elleni küzdelemre – gyakran hírszerzési információkon alapulnak.

Néhány válaszadó szerint ez a gyakorlatban a büntetőeljáráshoz kapcsolódó korlátozások megkerülését eredményezheti. Emellett jelentősen csökkenti az ilyen intézkedések átláthatóságát és a hatékony megtámadás lehetőségét, és potenciálisan a bizonyítási teher megfordulásához vezethet. Következésképpen az ilyen intézkedésekkel szemben is nehéz hatékonyan jogorvoslattal élni, mivel még az ilyen jogorvoslatot biztosító bíróságok is gyakran csak korlátozottan férnek hozzá az intézkedés elrendelésének alapjául szolgáló információkhoz.

A kutatás szerint a tagállamok között jelentős különbségek vannak a terrorizmusellenes intézkedések elleni panaszok benyújtására szolgáló, bíróságon kívüli lehetőségek elérhetőségét illetően. Egyes tagállamokban a szilárd mandátummal, hatáskörrel és szakértelemmel rendelkező szervek, például egyes ombudsmani intézmények vagy szakosodott felügyeleti szervek ellenőrizhetik a terrorizmusellenes intézkedéseket, beleértve azok alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét is.

AZ FRA 6. SZ. VÉLEMÉNYE

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a terrorista tevékenységekben való részvétellel gyanúsított személyekkel szembeni közigazgatási intézkedések alkalmazására az alapvető jogokra gyakorolt aránytalan hatások elkerülése érdekében egyértelmű szabályok és feltételek alapján kerüljön sor.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a közigazgatási intézkedéseket elrendelő határozatok ellen hatékony jogorvoslati lehetőségek álljanak rendelkezésre, ideértve a hírszerzési információk alapján elrendelt intézkedések hatékony megtámadásának és felülvizsgálatának lehetővé tételét is. A bíróságon kívüli jogorvoslatot kínáló szervek részére lehetséges panaszok kezeléséhez szükséges megbízatást, hatáskört és erőforrásokat kell biztosítani, lefedve az alapvető jogokkal kapcsolatban a terrorizmus elleni küzdelem keretében alkalmazott közigazgatási intézkedésekből származó kérdések teljes körét, illetve kiküszöbölve az e tekintetben esetlegesen felmerülő hiányosságokat.

Más tagállamokban azonban ezek a lehetőségek különböző okokból korlátozottak tűnnek. Előfordulhat, hogy nincs olyan szerv, amely az egész országra kiterjedő megbízatással rendelkezik; a felelősség több szerv között oszlik meg, ami széttagolt megközelítéshez vezet; a szerv megbízatását tekintve különleges kivételek állnak fenn, vagy az egyes ügyekhez kapcsolódó információkhoz való hozzáférés akadályokba ütközik; továbbá előfordulhat, hogy a nyilvánosság csak korlátozott ismeretekkel rendelkezik az esetlegesen létező panasztételi mechanizmusokról, ami megkérdőjelezi az eljárások hatékonyságát.





Ez az összefoglaló *A terrorizmus elleni küzdelemről szóló (EU) 2017/541 irányelv – Az alapvető jogokra és szabadságokra gyakorolt hatás* című FRA-jelentés főbb megállapításait mutatja be. A fő jelentés elérhető az [FRA weboldalán](#).



ALAPVETŐ JOGAID ELŐMOZDÍTÁSA ÉS VÉDELME AZ EU EGÉSZ TERÜLETÉN

Az FRA (EU) 2017/541 irányelvről készített jelentése azt vizsgálja, hogy az irányelv hogyan kezeli az egyéneket, a csoportokat és a társadalom egészét is érintő, alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket. A jelentés az irányelv hatálya alá tartozó három konkrét bűncselekményre összpontosít, amelyek mindegyike előkészületi jellegű: a terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítás, a terrorizmus céljából való utazás és a terrorista kiképzésben való részvétel.

Ez az összefoglaló a jelentésben ismertetett legfontosabb megállapításokat mutatja be.



FRA – AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Bécs – Ausztria

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu



[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)



twitter.com/EURightsAgency



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



Az Európai Unió
Kiadóhivatala