

DIREKTYVA (ES) 2017/541 DĖL KOVOS SU TERORIZMU

POVEIKIS PAGRINDINĖMS TEISĖMS IR LAISVĖMS

SANTRAUKA



4

Užtikrinti terorizmo srities baudžiamosios teisės nusikalstamų veikų numatomumą ir aiškumą

5

Vengti teisėtų veiksmų kriminalizavimo ir objektyviai nustatyti teroristinių veiksmų tyčią

7

Taikyti veiksmingas apsaugos priemones tyrimo priemonių ir įrodymų naudojimui

9

Vengti diskriminacinio kovos su terorizmu priemonių poveikio konkrečioms grupėms, visų pirma musulmonams

10

Taikyti kovos su terorizmu priemones tik elgesiui, kuris yra teroristinio pobūdžio

11

Užtikrinti proporcingą administracinių priemonių naudojimą ir teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę

© Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra, 2022

Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Norėdami panaudoti arba atgaminti nuotraukas arba kitą medžiagą, kuri nėra apsaugota Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūros autorių teisėmis, privalote gauti autorių teisių turėtojų tiesioginį leidimą.

Nei Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra, nei bet kuris Agentūros vardu veikiantis asmuo neatsako už tai, kaip gali būti panaudota šiame leidinyje pateikta informacija.

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-741-5	doi:10.2811/799950	TK-09-21-523-LT-C
PDF	ISBN 978-92-9461-702-6	doi:10.2811/610088	TK-09-21-523-LT-N

Nuotraukų autorių teisės:

viršelis: © *hanohiki/AdobeStock*

2 puslapis: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

6 puslapis: © *PeopleImages/iStock*

8 puslapis: © *Gorodenkoff/AdobeStock*

12 puslapis: © BELGA/AFP

Teroro aktai kelia didelę grėsmę žmonių gyvybėms ir saugumui ir tai yra rimta valstybių saugumo problema. Kartu kovos su terorizmu teisės aktuose, politikoje ir kitose priemonėse gali būti tiesiogiai ar netiesiogiai nustatyti rimti pagrindinių teisių apribojimai, kurie gali daryti neigiamą poveikį asmenims, asmenų grupėms ir visai visuomenei.

Šioje santraukoje pateikiamos pagrindinės FRA ataskaitos apie Direktyvą (ES) 2017/541 dėl kovos su terorizmu išvados. Ši direktyva yra pagrindinė ES lygmeniu nustatyta kovos su terorizmu srities priemonė.

Direktyva buvo priimta 2017 m. siekiant šalinti stiprėjančią teroristų grėsmę, visų pirma susijusią su asmenimis, kurie į užsienį keliauja terorizmo tikslais ir kelia grėsmę sugrįžę. Tokie asmenys dažnai vadinami užsienio teroristais kovotojais. Šiuo tikslu pagal direktyvą reikalaujama, kad valstybės narės imtųsi naujų kovos su terorizmu priemonių, įskaitant nusikalstamų veikų, pvz., kelionių terorizmo tikslais arba dalyvavimo mokiniu rengiant teroristus, kriminalizavimą.

Direktyva ir jos poveikis pagrindinėms teisėms sulaukė daug visuomenės dėmesio. Europos Komisija paprašė FRA atlikti direktyvos poveikio pagrindinėms teisėms ir laisvėms vertinimą, kad galėtų pagrįsti savo atliekamą direktyvos vertinimą, kuriame daugiausia dėmesio skiriama konkrečioms direktyvoje nustatytiems pakeitimams, palyginti su ankstesnėmis ES teisinėmis priemonėmis.

Šiame tyrime pateiktomis išvadomis ir nuomonėmis siekiama padėti įgyvendinti ES teisės aktus, politiką ir kitas priemones kovos su terorizmu srityje visoje ES kartu visapusiškai laikantis pagrindinių teisių.

Tyrimo taikymo sritis

FRA išvados visų pirma yra pagrįstos pokalbiais su specialistais ir ekspertais, turinčiais konkrečios patirties ar kompetencijos kovos su terorizmu srityje **Belgijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Vengrijoje, Ispanijoje ir Švedijoje**.

Duomenų rinkimą vietoje papildė ribota dokumentų analizė visose 25 valstybėse narėse, kurios privalo laikytis direktyvos.

Vartojamos sąvokos: „džihado terorizmas“

Šioje ataskaitoje vartojami terminai „džihadizmas“ arba „džihado terorizmas“, kurie reiškia terorizmą, susijusį arba įkvėptą tokių organizacijų kaip „Da'esh“* arba „Al-Qaeda“. Dėl šių sąvokų nėra iki galo sutarta, nes sąvoka „džihadas“ turi daug platesnę reikšmę. Vis dėlto daugumoje akademinė šaltinių ji vartojama turint omenyje būtent šios konkrečios rūšies terorizmą. Europolo nustatytoje terorizmo klasifikacijoje, kurią dauguma respondentų, renkant duomenis vietoje, naudojo kaip atskaitos tašką, vartojamas terminas apibūdinant „smurtinę ideologiją, kurioje išnaudojamos tradicinės Islamo sąvokos“**.

* Šioje ataskaitoje arabų kalbos akronimas „Da'esh“ vartojamas veikiau apibūdinant teroristinę grupę, o ne ISIS ar ISIL.

** *Europolas (2020), 2020 m. Europos Sąjungos terorizmo padėties ir tendencijų ataskaita, 2020 m. birželio 23 d., p. 35; taip pat žr. p. 94, 95.*

Pagrindinės išvados ir FRA nuomonės

Šioje ataskaitoje pateikiamos Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūros (FRA) ataskaitos apie **Direktyvos (ES) 2017/541 dėl kovos su terorizmu** poveikį pagrindinėms teisėms ir laisvėms. Direktyva yra pagrindinė ES lygmens baudžiamosios teisės priemonė, galiojanti kovos su terorizmu srityje. Ji buvo priimta 2017 m. siekiant reaguoti į terorizmo grėsmių pokyčius, visų pirma į užsienio teroristų kovotojų reiškinių.

Direktyvoje atkreipiamas dėmesys į grėsmę, kurią terorizmas kelia demokratijai, teisinės valstybės principui ir naudojimuisi pagrindinėmis teisėmis. Joje taip pat pripažįstamas poreikis gerbti pagrindines teises ir laisves įgyvendinant jos nuostatas. Pagal direktyvos 29 straipsnio 2 dalį reikalaujama, kad Europos Komisija įvertintų direktyvos poveikį pagrindinėms teisėms ir laisvėms. Komisija paprašė FRA atlikti tyrimą, susijusį su tuo vertinimu.

Šioje ataskaitoje pateikiamos pagrindinės FRA tyrimo išvados. Joje pateiktos specialistų ir kitų gerai šią sritį išmanančių ekspertų išvados, įskaitant įžvalgą, susijusias su praktiniu direktyvos nuostatų taikymu nacionaliniu lygmeniu atsižvelgiant į tris konkrečias nusikalstamas veikas: viešą kurstymą įvykdyti teroristinį nusikaltimą, keliones terorizmo tikslais ir dalyvavimą mokiniu rengiant teroristus. Ataskaitoje taip pat nagrinėjami kompleksiniai klausimai, kylantys baudžiamosiose ir administracinėse bylose, susijusiose su terorizmu.

Šios empirinės išvados patvirtina, kad direktyva daro poveikį įvairioms pagrindinėms teisėms ir laisvėms, kurios saugomos pagal Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją (toliau – Chartija) ir tarptautines žmogaus teisių priemones. Šios priemonės visų pirma apima Europos žmogaus teisių konvenciją ir Tarptautinį pilietinių ir politinių teisių paktą.



Chartijos teisės, kurioms direktyva visų pirma daro tiesioginį poveikį, apima teisę į laisvę ir saugumą (6 straipsnis), teisę į privatų ir šeimos gyvenimą (7 straipsnis), asmens duomenų apsaugą (8 straipsnis), minties, sąžinės ir religijos laisvę (10 straipsnis), saviraiškos ir informacijos laisvę (11 straipsnis), susirinkimų ir asociacijų laisvę (12 straipsnis), menų ir mokslo laisvę (13 straipsnis), nediskriminavimą, įskaitant nediskriminavimą dėl tautinės kilmės, religijos ar tikėjimo (21 straipsnis), vaiko teises (24 straipsnis), judėjimo ir apsigyvenimo teisę (45 straipsnis), teisę į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą (47 straipsnis), nekaltumo prezumpciją ir teisę į gynybą (48 straipsnis) ir teisėtumo ir nuskalstamos veikos bei baudmės proporcingumo principus (49 straipsnis).

Šis išvadų rinkinys parengtas surengus pokalbius su 107 specialistais ir ekspertais iš septynių valstybių narių, būtent Belgijos, Prancūzijos, Vokietijos, Graikijos, Vengrijos, Ispanijos ir Švedijos. Šios valstybės narės buvo pasirinktos siekiant atsižvelgti į patirties terorizmo ir kovos su terorizmu teisės aktų taikymo srityje įvairovę, taip pat į geografinį pasiskirstymą. FRA apklausė teisėjus ir ikiteisminio tyrimo teisėjus, gynybos advokatus, prokurorus, teisėsaugos pareigūnus, atitinkamų nevyriausybinį organizacijų (NVO) ekspertus, akademinės bendruomenės specialistus, dirbančius kovos su terorizmu srityje ir nagrinėjančius susijusius baudžiamosios teisės klausimus, taip pat priežiūros ekspertus, įskaitant ombudsmenų institucijų ir specialius priežiūros įgaliojimus turinčių įstaigų atstovus.

Duomenų rinkimą vietoje papildė ribota dokumentų analizė 25 valstybėse narėse (direktyva neprivaloma Danijai ir Airijai). Duomenų rinkimo vietoje metu surinkta pagrindinė informacija apie teisinę ir institucinę sistemą ir svarbiausius pagrindinių teisių klausimus, kurie ES kyla kovos su terorizmu srityje. Šis tyrimas padėjo gauti informacijos rengiant klausimus, susijusius su duomenų rinkimu vietoje.

Nacionalinės teisinės sistemos yra skirtingos, tą patį galima pasakyti apie jų praktinį taikymą. Vis dėlto, kaip matyti iš išvadų, kyla nemažai bendrų problemų, susijusių su direktyvos taikymo poveikiu pagrindinėms teisėms ir laisvėms. Ataskaitos išvados yra skirtos ES institucijoms ir valstybėms narėms ir jos gali padėti joms įvertinti poreikį imtis papildomų priemonių siekiant užtikrinti, kad, taikant direktyvą, būtų visapusiškai paisoma pagrindinių teisių.

Kadangi pokalbiai renkant duomenis vietoje buvo surengti septyniose valstybėse narėse ir jie pagrįsti ne daugiau kaip 22 kiekvienoje valstybėje narėje apklausiamų asmenų patirtimi, išvados nelaikytinos atspindinčiomis padėtį atitinkamoje valstybėje narėje arba visoje ES. Vis dėlto rezultatuose pateikiama vertinga ir reta įžvalga, susijusi su praktinio direktyvos taikymo poveikiu pagrindinėms teisėms, kurią pateikė specialistai, savo darbe taikantys direktyvą, kurių dauguma tiesiogiai dirba su terorizmo bylomis.

UŽTIKRINTI TERORIZMO SRITIES BAUDŽIAMOSIOS TEISĖS NUSIKALSTAMŲ VEIKŲ NUMATOMUMĄ IR AIŠKUMĄ

FRA NUOMONĖ NR. 1

Valstybės narės turėtų imtis priemonių siekdamas užtikrinti, kad baudžiamojame teisėje nustatytos nusikalstamos veikos terorizmo srityje būtų numatomos ir aiškios. Šiuo atveju specialistams galėtų būti suteiktos būtinos rekomendacijos, kuriose paaiškinama konkrečių teroristinių ir su terorizmu susijusių nusikalstamų veikų taikymo sritis pagal atitinkamą nacionalinę teisę, be to, atitinkamus specialistus būtų galima skatinti nuolat keistis informacija ir patirtimi. Kai tinkama, tai taip pat gali apimti nacionalinėje teisėje numatytų taikomų konkrečių nusikalstamų veikų apibrėžčių ir jų praktinio taikymo peržiūrą, siekiant išvengti skirtingų nusikalstamų veikų sutapimo, nes dėl to gali trūkti numatomumo, ir atsisakyti plačių, visaapimančių nuostatų vietoje aiškiai apibrėžtų nusikaltimų naudojimo.

Europos Komisija turėtų apsvarstyti galimybę įnešti daugiau aiškumo, susijusio su pavienių nusikalstamų veikų apibrėžtimis direktyvoje ir prireikus jas peržiūrėti. Taip būtų sustiprintas teisės aktų numatomumas ir aiškumas. Tai padėtų užtikrinti visoje ES nustatytų pagrindinių teisių apsaugos priemonių palyginamumą ir vienodą ES teisės poveikį pagrindinėms teisėms ir laisvėms visose valstybėse narėse.

Direktyvos 35 konstatuojamojoje dalyje pateikta nuoroda į Chartijos 49 straipsnio 1 dalyje nustatytus nusikalstamų veikų ir bausmių teisėtumo ir proporcingumo principus. Jie taip pat apima tikslumo, aiškumo ir numatomumo baudžiamojame teisėje reikalavimą. Laikantis nusistovėjusios Europos Žmogaus Teisių Teismo ir atitinkamos ES Teisingumo Teismo jurisprudencijos, tai reiškia, kad asmuo, perskaitęs atitinkamą nuostatą, gali žinoti, kokios veikos arba neveikimas yra baudžiamos pagal baudžiamąją teisę. Pagal 49 straipsnio 3 dalį taip pat reikalaujama, kad skirtos bausmės būtų proporcingos padarytoms veikoms.

Direktyva grindžiama plačiomis terorizmo nusikalstamų veikų ir teroristų grupės apibrėžtimis, nustatytomis **Tarybos pamatiniame sprendime 2002/475/TVR dėl kovos su terorizmu**, kuris buvo priimtas prieš direktyvą. Iš FRA išvadų matyti, kad dėl šios priežasties valstybių narių teisės aktuose nustatytų naujų nusikalstamų veikų taikymo sritis, kuri apibrėžiama atsižvelgiant į šias plačiai suprantamas nusikalstamas veikas, yra neaiški. Be to, nemažai apklaustų asmenų nurodė, kad kai kurių direktyva nustatytų ar pakeistų nusikalstamų veikų taikymo sritį galima aiškinti remiantis esminių nuostatų ir konstatuojamųjų dalių formuluote. Tai yra šios nusikalstamos veikos: viešas kurstymas įvykdyti teroristinį nusikaltimą (5 straipsnis), dalyvavimas mokiniu rengiant teroristus (8 straipsnis) ir kelionės terorizmo tikslais (9 straipsnis), kuriais nustatomos tokios veikos kaip „netiesioginis kurstymas“ ir „savarankiškas rengimasis“.

Be to, kai kuriose valstybėse narėse dažnai taikomos netikslios nusikalstamų veikų, kurios apima netiksliai apibrėžtą elgesį (pvz., dalyvavimą įvairiomis formomis teroristinėje organizacijoje), apibrėžtys. Dėl to sumažėja teisinis aiškumas. Nacionalinėje teisėje taip pat yra sutampančių skirtingų nusikalstamų veikų apibrėžčių. Apskritai dėl šių veiksmų atsiranda skirtingi nusikalstamų veikų išaiškinimai visoje ES, taip pat prieštaraujanti jurisprudencija pavienėse valstybėse narėse, be to, sumažėja numatomumas, susijęs su tuo, koks elgesys kriminalizuojamas ir pagal kokią nusikalstamos veikos apibrėžtį.

VENGTI TEISĖTŲ VEIKSMŲ KRIMINALIZAVIMO IR OBJEKTYVIAI NUSTATYTI TERORISTINIŲ VEIKSMŲ TYČIA

FRA NUOMONĖ NR. 2

Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad pasirengimo daryti nusikalstamas veikas, pvz., viešas terorizmo kurstymas, kelionės terorizmo tikslais ir dalyvavimas mokiniu rengiant teroristus, kriminalizavimas nedarytų poveikio teisėtam naudojimuisi asmens teisėmis arba sukelti atgrasomąjį poveikį tokioms teisėms, visų pirma įskaitant žodžio ir informacijos laisvę, menų ir mokslo laisvę ir judėjimo laisvę. Reikėtų nustatyti praktines apsaugos priemonės ir parengti tyrimo institucijoms skirtas gaires, kad specialistų, pvz., žurnalistų, tyrėjų ar humanitarinių organizacijų, veikla nedarytų poveikio atliekant terorizmo tyrimus.

Europos Komisija ir valstybės narės, remdamosi savo atitinkamomis kompetencijos sritimis, turėtų parengti tinkamas gaires ir mokymą teroristinių ir susijusių nusikalstamų veikų tyrime, baudžiamajame persekiojime ir nagrinėjime dalyvaujantiems specialistams, siekiant užtikrinti, kad būtų parengti objektyvūs kriterijai ir panaudoti reikalaujamai tyčiai nustatyti. Kompetentingų institucijų darbuotojų mokymas ir keitimasis nuomonėmis tarptautinėje aplinkoje padėtų kurti bendrą supratimą apie susijusius nusikaltimus ir užtikrinti suderintą teroristinių nusikalstamų veikų aiškinimą ir taikymą visose valstybėse narėse. Tokia veikla turėtų būti grindžiama esamų ES lygmeniu veikiančių specialistų tinklų pagalba.

35 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad direktyva turi būti įgyvendinama laikantis Chartijoje nustatytų teisių ir atsižvelgiant į prievoles pagal kitas ES ir tarptautines žmogaus teisių priemones. Tai, be kita ko, apima saviraiškos ir informacijos laisvę pagal Chartijos 11 straipsnį, menų ir mokslo laisvę pagal Chartijos 13 straipsnį ir judėjimo ES laisvę pagal Chartijos 45 straipsnį.

Direktyvoje daugiau dėmesio skiriama ES kovos su terorizmu teisės aktams, kuriais reglamentuojamas rengimasis daryti nusikalstamas veikas, t. y. veiksmai, kurių imamasi ketinant daryti arba bendrininkauti darant faktines teroristines nusikalstamas veikas. Tai yra viešas kurstymas įvykdyti teroristinį nusikaltimą, dalyvavimas mokiniu rengiant teroristus ir kelionės terorizmo tikslais. Šiomis nusikalstamomis veikomis kriminalizuojami veiksmai, kuriems būdinga teroristinė tyčia ir įprastas elgesys, pvz., internetinių komunikacijos kanalų naudojimas, rašytinės arba internetinės medžiagos paieška arba keliavimas.

Profesinių grupių respondentai, įskaitant tokias bylas tiriančius, vykdančius jose baudžiamąjį persekiojimą ir bylas nagrinėjančius pareigūnus, reiškia susirūpinimą dėl to, kad tokia veikla toli gražu negali būti laikoma teroristine veika. Šis požiūris reiškia perėjimą nuo prevencinio požiūrio, kuriuo tam tikri veiksmai kriminalizuojami remiantis tuo, kad ateityje jie gali virsti nusikalstamomis veikomis.

Iš FRA išvadų matyti, kad tai taip pat gali turėti įtakos teisėtam elgesiui ir net atgrasyti asmenis nuo tam tikros veiklos vykdymo, nes jiems kyla nerimas dėl to, kaip valdžios institucijos aiškina tokią veiklą. Tai visų pirma daro poveikį žodžio ir informacijos laisvei, menų ir mokslo laisvei ir judėjimo laisvei. Šiuo atveju taip pat gali būti pradėta tirti asmenų arba grupių, pvz., žurnalistų, tyrėjų, menininkų arba humanitarinių organizacijų, kurios yra teisėtai suinteresuotos vykdyti veiklą, pvz., keliauti į konflikto zonas arba tirti informaciją, susijusią su terorizmu, veikla.

Be to, visose valstybėse narėse, kuriose buvo renkami duomenys vietoje, visų profesinių grupių respondentai patvirtina, kad dėl nusikalstamų veikų apibrėžčių elgesio nusikalstamą pobūdį iš esmės lemia asmens tyčia, kurią sudėtinga įrodyti. Jeigu nėra

objektyvių kriterijų, kyla abejonių, kad valdžios institucijos gali remtis subjektyviais kriterijais ir požymiais, kai kuriais atvejais taikyti tyčios prezumpciją ir perkelti prievolę įrodyti gynybai.

Tyrimo institucijų ir teismų specialistai dažnai žino apie galimą poveikį pagrindinėms teisėms. Tačiau tikimasi, kad jie nusikalstamų veikų aiškinimo imsis nebūtinai turėdami galimybę pasinaudoti gairėmis ir mokymu. Dėl šios priežasties kai kuriose valstybėse narėse ir visoje ES jurisprudencija nėra vienoda.



TAIKYTI VEIKSMINGAS APSAUGOS PRIEMONES TYRIMO PRIEMONIŲ IR ĮRODYMŲ NAUDOJIMUI

Chartijos 47 straipsnyje garantuojama teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą. Pagal Chartijos 48 straipsnį garantuojama nekaltumo prezumpcija, taip pat bet kurio asmens, kuriam pateikti kaltinimai, teisė į gynybą. Pagal direktyvos 36 konstatuojamąją dalį, kituose ES teisės aktuose nustatytos procesinės apsaugos priemonės taikomos nusikalstamoms veikoms, kurioms taikoma direktyva. Tokios apsaugos priemonės apima priemones, susijusias su teisėmis į informaciją, vertimą žodžiu ir raštu, teisę pasisamdyti advokatą ir gauti teisinę pagalbą, nekaltumo prezumpciją ir vaiko teises baudžiamojoje byloje.

Iš FRA išvadų matyti, kad respondentams susirūpinimą kelia tai, jog direktyvoje daug dėmesio skiriama plačiai suformuluotoms pasirengimo daryti nusikalstamas veikas apibrėžtims. Dėl šios priežasties platesniu mastu gali būti naudojamos labiau invazinio pobūdžio tyrimo priemonės, įskaitant elektroninių ryšių perėmimą. Atsižvelgdami į konkretų kovos su terorizmu tyrimų kontekstą, teisėjai ir kitos kompetentingos institucijos taip pat yra linkusios dažniau leisti naudoti tokias priemones, įskaitant siekį užkirsti kelią galimiems nusikaltimams. Dėl šios priežasties gali būti neproporcingai ribojamos procesinės ir kitos teisės, pvz., teisė į privatų ir šeimos gyvenimą, taip pat daryti poveikį asmenų, kuriems priemonės tiesiogiai netaikomos, teisėms. Šios nuomonės visų pirma laikėsi daugumos valstybių narių, kuriose buvo renkami duomenys, gynybos advokatai ir kovos su terorizmu ir susijusių baudžiamosios teisės klausimų akademinės bendruomenės specialistai. Jiems taip pat pritarė dauguma teisėjų ir prokurorų.

FRA NUOMONĖ NR. 3

Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad specialios tyrimo priemonės atliekant kovos su terorizmu baudžiamuosius tyrimus būtų naudojamos tikslingai, proporcingai ir kartu su apsaugos priemonėmis, atsižvelgiant į jų invazinį pobūdį, įskaitant tinkamus šių tyrimo priemonių leidimo naudoti ir priežiūros kriterijus, laikantis ES Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos. Žvalgybos informacija per terorizmo bylų baudžiamąjį procesą turėtų būti naudojama taikant veiksmingas apsaugos priemones, įskaitant teisminę kontrolę, kuria būtų praktiškai užtikrinamos gynybos teisės.

Jeigu įrodymai arba informacija, kuri naudojama terorizmo ir susijusių nusikalstamų veikų bylose, gaunami iš ES nepriklausančių šalių, valstybės narės turėtų užtikrinti, kad būtų nustatytas mechanizmas, kuriuo naudodamiesi teisėjai ir kitos susijusios institucijos galėtų sistemaiškai įvertinti, ar tokie įrodymai buvo gauti naudojant kankinimus arba kitaip pažeidžiant pagrindines teises.

FRA tyrime taip pat daroma išvada, kad informacija, gauta už baudžiamosios bylos nagrinėjimo ribų, ypač iš žvalgybos šaltinių, dažnai atlieka pagrindinį vaidmenį byloje, tačiau neužtikrinus būtino skaidrumo, aiškių jos naudojimo taisyklių byloje ir apsaugos priemonių, skirtų gynybos teisėms ir veiksmingai teisminei kontrolei užtikrinti. Be to, įrodymų terorizmo bylose šaltinis dažnai yra ne ES šalys, tačiau atrodo, kad teisėjai ar kitos susijusios institucijos taiko tokių įrodymų teisėtumo prezumpciją ir jos sistemiškai netikrina, jeigu ji buvo gauta nepažeidžiant žmogaus teisių, visų pirma be kankinimų.



VENGTI DISKRIMINACINIO KOVOS SU TERORIZMU PRIEMONIŲ POVEIKIO KONKREČIOMS GRUPĖMS, VISŲ PIRMA MUSULMONAMS

Pagal Chartijos 21 straipsnį draudžiama diskriminacija bet kokių pagrindu. Tai, be kita ko, apima rasę, etninę kilmę ir religiją arba tikėjimą. Draudimas taip pat apima netiesioginę diskriminaciją, kai dėl akivaizdžiai neutralios nuostatos, kriterijaus ar praktikos asmenys, kurių konkreiti savybė (pvz., religija) yra saugoma, atsidurtų ypač nepalankioje padėtyje, palyginti su kitais asmenimis. Pagal 10 straipsnį garantuojama minties, sąžinės ir religijos laisvė. Direktyvos 35 konstatuojamojoje dalyje pripažįstamos šios teisės ir principai, o 39 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad baudžiamosios teisės priemonės pagal direktyvą turėtų būti įgyvendinamos be jokios formos savivalės, rasizmo arba diskriminacijos.

Iš FRA tyrimo matyti, kad visose valstybėse narėse, kuriose buvo renkami duomenys, dėl asmens ryšio su religija arba tikėjimu praktiškai gali padidėti tikimybė, kad dėl jų bus pradėti baudžiamieji tyrimai ir taikomos kitos priemonės. Taip yra todėl, kad kovos su terorizmu politika iš esmės yra sutelkta į „džihadizmą“, o direktyvoje ir ją į nacionalinę teisę perkeliančiuose teisės aktuose daugiausia dėmesio skirta užsienio teroristų kovotojų klausimui.

Be to, įvairių profesinių grupių respondentai reiškia konkretų susirūpinimą, kad religiniai įsitikinimai ir jų skelbimas gali būti klaidingai aiškinamas kaip radikalizacijos požymis ir panaudotas vietoje objektyvių kriterijų nustatant tyčią. Tyčia atlieka pagrindinį vaidmenį darant skirtumą tarp įprastos veiklos ir nusikalstamų veikų, susijusių su viešu kurstymu įvykdyti teroristinį nusikaltimą, kelionėmis terorizmo tikslais ir dalyvavimu mokiniu rengiant teroristus. Atrodo, kad praktinių įrodymų trūkumas yra pagrindinė kliūtis vertinant galimą diskriminacinį kovos su terorizmu priemonių poveikį.

Be to, iš FRA išvadų matyti, kad kai kuriose valstybėse narėse, nusikalstamos veikos, pvz., viešas kurstymas įvykdyti teroristinį nusikaltimą ir kelionės terorizmo tikslais, dažniausiai arba išimtinai taikomos „džihadizmui“. Taip yra nepaisant neutralios direktyvos ir nacionalinių įstatymų nuostatų formuluotės, taip pat nepaisant kitų formų terorizmo keliamos grėsmės. Panašus elgesys, kurio motyvas, pvz., yra dešinysis ekstremizmas, gali nesulaukti tokio pat dėmesio arba jis gali būti nepersekiojamas pagal kovos su terorizmu teisės aktus, kaip tai konkrečiai nurodė konkretūs apklausti asmenys.



FRA NUOMONĖ NR. 4

Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad terorizmo teisės aktai, politika ir priemonės būtų suformuluotos ir taikomos visiškai suderintai su tiesioginės ir netiesioginės diskriminacijos draudimu. Siekiant įvertinti poveikį įvairioms grupėms, įskaitant poveikį dėl religijos ir kilmės, reikėtų nuolat rinkti ir analizuoti suskirstytus duomenis apie kovos su terorizmu priemonių taikymą ir poveikį.

Valstybės narės turėtų parengti tinkamas gaires ir mokymą teroristinių ir susijusių nusikalstamų veikų tyrime, baudžiamajame persekiojime ir nagrinėjime dalyvaujantiems specialistams, siekiant užtikrinti, kad religiniai įsitikinimai ir praktika nebūtų laikomi ženklais, susijusiais su radikalizacija ir teroristine tyčia, ypač tuo atveju, kai šiuo atžvilgiu nėra kitų objektyvių įrodymų.

Valstybės narės turėtų apsvarstyti galimybę, kai tinkama, nustatyti konkrečias priemones, kuriomis būtų užtikrinama, kad kovos su terorizmu teisės aktai ir kitos priemonės būtų vienodai taikomos įvairioms terorizmo formoms, nepaisant terorizmo motyvų.

TAIKYTI KOVOS SU TERORIZMU PRIEMONES TIK ELGESIUI, KURIS YRA TERORISTINIO POBŪDŽIO

FRA NUOMONĖ NR. 5

Europos Komisija turėtų apsvarstyti galimybę parengti gaires valstybėms narėms, kad paremtų terorizmo ir su terorizmu susijusių nusikalstamų veikų aiškinimą ir taikymą, kuris visiškai atitiktų direktyvoje nustatytus tikslus.

Šiomis aplinkybėmis ji taip pat galėtų peržvelgti direktyvos ir atitinkamų tarptautinių teisės aktų aiškinimą ir taikymą ir įvertinti, ar visos apibrėžtys yra pakankamai tikslios, ir neleisti pernelyg plataus aiškinimo, kuriuo užsiima nacionalinės institucijos, ir veiklos, kuri nėra teroristinio pobūdžio, kriminalizavimo.

Tarptautinėje ir ES teisėje, įskaitant direktyvą, terorizmas suprantamas kaip ypač sunki nusikaltimo forma, kuria siekiama konkretaus teroristinio tikslo. Direktyvoje teroristinis tikslas apima rimtą gyventojų bauginimą ir neleistiną priverstinį vyriausybės arba tarptautinės organizacijos vertimą atlikti kokį nors veiksmą arba jo neatlikti. Šie du tikslai atitinka tarptautines konvencijas, protokolus ir kitas kovos su terorizmu priemones, įskaitant Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliuciją 1566 (2004).

Tačiau direktyvos 3 straipsnio 2 dalies c punkte taip pat nustatytas trečias tikslas: rimtai destabilizuoti ar sunaikinti pagrindines politines, konstitucines, ekonomines ar socialines šalies ar tarptautinės organizacijos struktūras. Tarptautinėje teisėje analogiško tikslo nėra; todėl kyla pavojus, kad ES ir jos valstybės narės naudosis platesnę terorizmo sąvoką, dėl kurios gali atsirasti painiava, jei ji bus taikoma kartu su kitomis tarptautinėmis priemonėmis.

Be to, direktyvos 8 konstatuojamojoje dalyje pabrėžiama, kad veiksmai, kuriais siekiama vieno iš pirmiau minėtų tikslų, negali būti laikomi nusikalstamomis veikomis, jeigu jie nėra susiję su viena iš kurių nors konkrečių nusikalstamų veikų, kurios gali padaryti didelės žalos šaliai arba tarptautinei organizacijai. Todėl taikūs protestai neturėtų būti laikomi teroristiniais veiksmais, taip pat jie neturėtų būti laikomi pagal baudžiamąją teisę baudžiamomis veikomis, kurios yra priešiškos valstybei, tačiau nėra tokio lygio, kad pasiektų tam tikrą smurto ar materialinio nuosmukio lygį arba jomis nesiekama tokio tikslo. Todėl bet kokia su tokiais veiksmais susijusi veikla, pvz., kurstymas padaryti tuos veiksmus arba dalyvavimas įvairiomis formomis juos darant, lygiai taip pat neturėtų patekti į kovos su terorizmu teisės aktų taikymo sritį.

Iš FRA išvadų matyti, kad kai kuriose valstybėse narėse esama nerimo, kad terorizmo sąvoka, taigi ir kovos su terorizmu teisės aktų ir priemonių naudojimas, būtų praplėsta taip, kad apimtų veiklą, kuri nėra taip griežtai apibūdinta atsižvelgiant į jos teroristinį pobūdį. Tai apima jos naudojimą prieš ideologiją, grupes ir asmenis, kuriuos valstybė suvokia kaip nepageidautinus, kuriems gali priklausyti nesmurtiniai anarchistai arba separatistų judėjimai, įvairių rūšių vieši protestai ir nevyriausybinės organizacijos arba ne ES piliečiai. Kovos su terorizmu ir susijusių baudžiamosios teisės klausimų gynybos advokatai, akademinės bendruomenės specialistai, ypač NVO ekspertai, taip pat kai kurie teisėjai nurodo, kad tai, be kitų pasekmių, gali lemti neproporcingą tyrimo priemonių ir bausmių naudojimą.

Toks ekspansyvus kovos su terorizmu teisės aktų aiškinimas ir taikymas gali daryti neigiamą poveikį įvairioms pagrindinėms teisėms, grupėms ir ideologijoms, kurios nėra teroristinio pobūdžio, ir peržengti teisėtą kovos su terorizmu veiksmų tikslą, nepaisant ES ir tarptautinės teisės.

UŽTIKRINTI PROPORCINGĄ ADMINISTRACINIŲ PRIEMONIŲ NAUDOJIMĄ IR TEISĘ Į VEIKSMINGĄ TEISIŲ GYNIMO PRIEMONĘ

Direktyva visų pirma yra baudžiamosios teisės priemonė. Tačiau 28 straipsnio 1 dalyje be įstatymų išvardijamos taisyklės ir administracinės priemonės, kurios gali būti perkeltamos į nacionalinę teisę. 35 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad direktyva turi būti įgyvendinama laikantis Chartijoje nustatytų teisių ir atsižvelgiant į prievolę pagal kitas ES ir tarptautines žmogaus teisių priemones.

Kaip matyti iš FRA išvadų, įvairios valstybės narės, kriminalizuodamos teroristines nusikalstamas veikas, kurioms taikoma direktyva, taip pat nustatė administracines priemones. Šios priemonės, be kita ko, yra susijusios su kelionėmis, mokymu ir viešu kurstymu daryti nusikalstamas veikas. Tai gali apimti stebėseną po bausmės skyrimo, taip pat užsienio teroristų kovotojų ir įtariamų radikalų įtraukimą į duomenų bazę; judėjimo apribojimą, pvz., namų areštą arba draudimus keliauti; priemones pagal imigracijos teisės aktą, pvz., išsiuntimą, ir ypač griežtas sankcijas, visų pirma pilietybės atėmimą. Tokios administracinės priemonės, priklausomai nuo jų konkrečios rūšies, gali turėti didelį poveikį įvairioms pagrindinėms teisėms.

Administracinės priemonės, kaip matyti iš tyrimo išvadų, taikomos kartu su sankcijomis ir baudžiamosiomis procedūromis, tačiau taip pat asmenims, prieš kuriuos pradėtos baudžiamosios bylos, arba net teismų išteisintiems asmenims.

Administracinė teisė ir baudžiamoji teisė yra skirtingo pobūdžio ir jų paskirtis nevienoda. Tai reiškia, kad administracinėms priemonėms netaikomos tokios pat griežtos procedūrinės garantijos, kaip tai yra priėmus sprendimus pagal baudžiamąją teisę. Jos paprastai taikomos remiantis ne tokiais tiksliais kriterijais ir įrodymais ir, atsižvelgiant į kovos su terorizmu aplinkybes, dažnai yra grindžiamos žvalgybos informacija.

Pasak kai kurių respondentų, tai praktiškai gali lemti apribojimų, susijusių su baudžiamosiomis bylomis, apėjimą. Šiuo atveju taip pat gerokai sumažinamas tokių priemonių skaidrumas ir galimybės jas veiksmingai ginčyti, be to, dėl šios priežasties prievolė įrodyti gali būti perkelta priešingai šaliai. Todėl taip pat sudėtinga veiksmingai teisiškai apsiginti nuo tokių priemonių, atsižvelgiant į tai, kad teismai, kurie leistų pasinaudoti tokiomis teisių gynimo priemonėmis, dažnai turi ribotą prieigą prie informacijos, kuria pagrindžiamas priemonės nustatymas.

Iš tyrimo matyti, kad valstybėse narėse esama didelių skirtumų, susijusių su prieinamais neteisminiais būdais apskūsti tokias kovos su terorizmu priemones. Kai kuriose valstybėse narėse įstaigos, turinčios plačius įgaliojimus, valdžią ir kompetenciją, pvz., kai kurios ombudsmenų institucijos arba specializuotos priežiūros įstaigos, gali tikrinti kovos su terorizmu priemones, įskaitant jų suderinamumą su pagrindinėmis teisėmis.

FRA NUOMONĖ NR. 6

Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad administracinės priemonės prieš asmenis, įtariamus dalyvavus teroristinėje veikloje, būtų naudojamos laikantis aiškių jų taikymo taisyklių ir sąlygų, siekiant išvengti neproporcingo poveikio pagrindinėms teisėms.

Valstybės narės turėtų užtikrinti galimybę pasinaudoti veiksmingomis teisių gynimo nuo sprendimų, kuriais nustatomos administracinės priemonės, priemonėmis, įskaitant leidimą asmenims veiksmingai ginčyti ir peržiūrėti priemones, kurios buvo nustatytos remiantis žvalgybos informacija. Įstaigoms, siūlančioms neteismines teisių gynimo priemones, turėtų būti suteikti tinkami įgaliojimai, galia ir išteklių nagrinėti galimus skundus, apimančius pačius įvairiausių klausimus, kurie gali kilti dėl pagrindinių teisių taikant administracines priemones, susijusias su kova su terorizmu, ir pašalinant bet kokias spragas šioje srityje.

Tačiau kitose valstybėse narėse tokios galimybės dėl įvairių priežasčių, atrodo, yra ribotos. Specialius įgaliojimus visoje šalyje turinčios įstaigos gali ir nebūti; atsakomybė gali būti paskirstyta kelioms įstaigoms, todėl gali atsirasti suskaidytas požiūris; esama konkrečių įstaigos įgaliojimų išimčių arba kliūčių gaunant informaciją apie konkrečias bylas; be to, gali būti ribotas visuomenės informuotumas apie skundų mechanizmus, jei jų yra, todėl kyla klausimų dėl procedūrų veiksmingumo.





Šioje santraukoje pateiktos pagrindinės FRA ataskaitos apie *Direktyvą (EU) 2017/541 dėl kovos su terorizmu „Poveikis pagrindinėms teisėms ir laisvėms“* išvados. Visas ataskaitos tekstas paskelbtas FRA svetainėje.



JŪSŲ PAGRINDINIŲ TEISIŲ PROPAGAVIMAS IR APSAUGA VISOJE ES

FRA ataskaitoje apie Direktyvą (ES) 2017/541 nagrinėjama, kaip direktyvoje reglamentuojami pagrindinių teisių klausimai, koks poveikis daromas asmenims, grupėms ir visai visuomenei. Joje daugiausia dėmesio skiriama konkrečioms nusikalstamoms veikoms, kurioms taikoma direktyva ir kurios visos yra susijusios su pasirengimu daryti nusikalstamą veiką: viešas kurstymas įvykdyti teroristinį nusikaltimą, kelionės terorizmo tikslais ir dalyvavimas mokiniu rengiant teroristus.

Šioje santraukoje pateikiamos pagrindinės FRA ataskaitos išvados.



FRA – EUROPOS SAJUNGOS PAGRINDINIŲ TEISIŲ AGENTŪRA
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austrija
Tel. +43 158030-0 – Faks. +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Europos Sąjungos
leidinių biuras