

DIREKTĪVA (ES) 2017/541 PAR TERORISMA APKAROŠANU

IETEKME UZ PAMATTIESĪBĀM UN PAMATBRĪVĪBĀM

KOPSAVILKUMS



4

Nodrošināt noziedzīgu nodarījumu
paredzamību un skaidrību terorisma jomā

5

Izvairoties no kriminālatbildības noteikšanas
par likumīgām darbībām un objektīvi noteikt
teroristu nodomu

7

Piemērot efektīvus aizsardzības pasākumus
izmeklēšanas līdzekļu un pierādījumu
izmantošanai

8

Novērst terorisma apkarošanas pasākumu
diskriminējošo ietekmi uz konkrētām grupām,
jo īpaši musulmaņiem

9

Piemērot terorisma apkarošanas pasākumus
tikai tādām darbībām, kurām ir teroristisks
raksturs

10

Nodrošināt administratīvo pasākumu
samērīgu izmantošanu un piekļuvi efektīviem
tiesiskās aizsardzības līdzekļiem

© Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūra, 2022

Atļauts reproducēt, norādot avotu.

Lai varētu izmantot vai reproducēt fotoattēlus vai citus materiālus, uz ko Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūrai nav autortiesību, atļauja jāprasa tieši autortiesību īpašniekam.

Ne Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūra, ne personas, kas rīkojas aģentūras vārdā, neatbild par to, kā tiek izmantota šajā publikācijā iekļautā informācija .

Luksemburga: Eiropas Savienības Publikāciju birojs, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-752-1	doi:10.2811/60622	TK-09-21-523-LV-C
PDF	ISBN 978-92-9461-698-2	doi:10.2811/010532	TK-09-21-523-LV-N

Fotoattēli:

Uz vāka: © *hanohiki/AdobeStock*

2. lpp: © *Arnaud Le Vu/Hans Lucas*

6. lpp: © *PeopleImages/iStock*

7. lpp: © *Gorodenkoff/AdobeStock*

11. lpp: © *BELGA/AFP*

Terora akti ir nopietns drauds cilvēku dzīvībai un drošībai, kā arī ievērojams drošības apdraudējums valstīm. Tajā pašā laikā pretterorisma tiesību akti, politika un citi pasākumi var tieši vai netieši radīt nopietnus pamattiesību ierobežojumus un var nelabvēlīgi ietekmēt individuus, grupas un sabiedrību kopumā.

Šajā kopsavilkumā ir izklāstīti galvenie *FRA* konstatējumi no tās ziņojuma par Direktīvu (ES) 2017/541 par terorisma apkarošanu, kas ir galvenais krimināltiesību instruments ES līmenī terorisma apkarošanas jomā.

Direktīva tika pieņemta 2017. gadā, lai novērstu pieaugošos terorisma draudus, kas galvenokārt saistīti ar personām, kuras ceļo uz ārvalstīm terorisma nolūkā un rada draudus pēc atgriešanās, un kuras parasti dēvē par ārvalstu kaujiniekiem teroristiem. Šajā nolūkā direktīvā ir noteikts, ka dalībvalstīm jāveic jauni pasākumi, lai apkarotu terorismu, tostarp nosakot kriminālatbildību par tādiem nodarījumiem kā ceļošana terorisma nolūkā vai teroristu apmācības saņemšana.

Direktīva un tās ietekme uz pamattiesībām ir pievērsusi plašu sabiedrības uzmanību. Eiropas Komisija lūdza *FRA* veikt pētījumu par direktīvas ietekmi uz pamattiesībām un brīvībām, lai atbalstītu pašas veikto direktīvas novērtējumu, galveno uzmanību pievēršot konkrētām izmaiņām, ko direktīva ir ieviesusi salīdzinājumā ar iepriekšējiem ES tiesību instrumentiem.

Šā pētījuma konstatējumu un atzinumu mērķis ir veicināt ES tiesību aktu, politikas un citu pasākumu īstenošanu terorisma apkarošanas jomā visā ES, pilnībā ievērojot pamattiesības.

Pētniecības joma

Konstatējumu pamatā galvenokārt ir intervijas ar praktizējošiem speciālistiem un ekspertiem, kuriem ir īpaša pieredze vai specializācija terorisma apkarošanas jomā **Beļģijā, Francijā, Grieķijā, Spānijā, Ungārijā, Vācijā un Zviedrijā.**

Statistikas datu vākšana uz vietas noritēja, veicot ierobežotu dokumentu pārbaudi visās 25 dalībvalstīs, kurām direktīva ir saistoša.

Par terminoloģiju: "džihāda terorisms"

Šajā ziņojumā attiecībā uz terorismu, kas saistīts ar tādām organizācijām kā *Da'esh** vai *Al-Qaeda* vai iedvesmojas no to ideoloģijas, tiek lietots termins "džihādisms" vai "džihāda terorisms". Šis jēdziens ir pretrunīgs, jo vārdam "džihāds" ir daudz plašāka nozīme. Tomēr lielākā daļa akadēmisko avotu to izmanto, lai atsauktos uz šo konkrēto terorisma veidu. Eiropola terorisma klasifikācijā, ko daudzi respondenti izmantoja kā atsauces punktu laikā, kad tika veikta statistisko datu vākšana uz vietas, izmanto šo terminu, lai aprakstītu "vardarbīgu ideoloģiju, kurā izmanto tradicionālos islāma jēdzienus"**.

* Visā šajā ziņojumā teroristu grupas apzīmēšanai tiek izmantots arābu akronīms *Da'esh*, nevis *ISIS* vai *ISIL*.

** *Eiropols (2020), Eiropas Savienības 2020. gada Ziņojums par terorisma situāciju un tendencēm, 2020. gada 23. jūnijs, 35. lpp.; skatīt arī 94.–95. lpp.*

Galvenie konstatējumi un *FRA* atzinumi

Šajā ziņojumā ir izklāstīti Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūras (*FRA*) konstatējumi par **Direktīvas (ES) 2017/541 par terorisma apkarošanu** ietekmi uz pamattiesībām un brīvībām. Direktīva ir galvenais krimināltiesību instruments ES līmenī terorisma apkarošanas jomā. To pieņēma 2017. gadā, lai reaģētu uz izmaiņām terorisma draudos, jo īpaši attiecībā uz ārvalstu kaujinieku teroristu fenomenu.

Direktīvā uzsvērts, ka terorisms apdraud demokrātiju, tiesiskumu un pamattiesību izmantošanu. Tā arī atzīst, ka, īstenojot tās noteikumus, ir jāievēro pamattiesības un pamatbrīvības. Direktīvas 29. panta 2. punktā ir noteikts, ka Eiropas Komisijai jānovērtē direktīvas ietekme uz pamattiesībām un brīvībām. Komisija lūdza *FRA* veikt izpēti saistībā ar šo novērtējumu.

Šajā ziņojumā ir izklāstīti galvenie *FRA* pētījuma konstatējumi. Tajā sniegts ieskaits pieredzē, ko guvuši praktizējoši speciālisti un citi eksperti ar padziļinātām zināšanām šajā jomā, praktiski piemērojot šīs direktīvas noteikumus valsts līmenī attiecībā uz trīs konkrētiem nodarījumiem: publisku aicinājumu veikt teroristisku nodarījumu, ceļošanu terorisma nolūkā un teroristu apmācības saņemšanu. Tajā aplūkoti arī transversāli jautājumi, kas kriminālprocesu un administratīvo procesu kontekstā rodas saistībā ar terorismu.

Šie empīriskie konstatējumi apstiprina, ka direktīva ietekmē plašu pamattiesību un brīvību klāstu, ko aizsargā Eiropas Savienības Pamattiesību harta (Harta) un starptautiskie cilvēktiesību instrumenti. Šie instrumenti jo īpaši ietver Eiropas Cilvēktiesību konvenciju un Starptautisko paktu par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām.



Hartā nostiprinātajās tiesībās, ko tā vistiešāk ietekmē, ietilpst tiesības uz brīvību un drošību (6. pants), privātās un ģimenes dzīves neaizskaramība (7. pants), personas datu aizsardzība (8. pants), domu, pārliecības un ticības brīvība (10. pants), vārda un informācijas brīvība (11. pants), pulcēšanās un biedrošanās brīvība (12. pants), humanitāro un eksakto zinātņu brīvība (13. pants), diskriminācijas, tostarp etniskās izcelsmes vai reliģijas vai pārliecības dēļ, aizliegums (21. pants), bērnu tiesības (24. pants), pārvietošanās un uzturēšanās brīvība (45. pants), tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību un taisnīgu tiesu (47. pants), nevainīguma prezumpcija un tiesības uz aizstāvību (48. pants), noziedzīgu nodarījumu un sodu likumības un samērīguma principi (49. pants).

Šā konstatējumu kopuma pamatā ir intervijas ar 107 praktizējošiem speciālistiem un ekspertiem septiņās dalībvalstīs, proti, Beļģijā, Francijā, Grieķijā, Spānijā, Ungārijā, Vācijā un Zviedrijā. Šīs dalībvalstis tika izvēlētas, lai atspoguļotu ar terorismu un terorisma apkarošanas tiesību aktu piemērošanu saistītās pieredzes daudzveidību, kā arī ģeogrāfisko līdzsvaru. *FRA* intervēja tiesnešus un izmeklēšanas tiesnešus, aizstāvības advokātus, prokurorus, tiesībaizsardzības amatpersonas, attiecīgo nevalstisko organizāciju (*NVO*) ekspertus, akadēmiskos speciālistus terorisma apkarošanas un ar to saistīto krimināltiesību jautājumos un uzraudzības ekspertus, tostarp pārstāvjus no ombuda iestādēm un struktūrām ar specializētām pārraudzības pilnvarām.

Dokumentu izpēte ierobežotā apjomā 25 dalībvalstīs (Dānijai un Īrijai direktīva nav saistoša) sekmēja statistisko datu vākšanu uz vietas. Tās ietvaros tika apkopota pamatinformācija par tiesisko un institucionālo sistēmu un galvenajiem pamattiesību jautājumiem, kas rodas terorisma apkarošanas kontekstā visā ES. Šī izpēte kalpoja par pamatu tam, lai izstrādātu jautājumus intervijām datu vākšanai uz vietas.

Valstu tiesiskais regulējums, kā arī to praktiskā piemērošana atšķiras. Tomēr konstatējumi liecina, ka attiecībā uz direktīvas piemērošanas ietekmi uz pamattiesībām un brīvībām tomēr rodas vairākas kopīgas problēmas. Ziņojuma konstatējumi tiek darīti zināmi ES iestādēm un dalībvalstīm un var palīdzēt tām novērtēt, vai ir vajadzīgi turpmāki pasākumi, lai nodrošinātu, ka direktīvas piemērošana pilnībā atbilst pamattiesībām.

Tā kā intervijas, kas tika veiktas statistisko datu vākšanai uz vietas, aptver septiņas dalībvalstis un balstās uz ne vairāk kā 22 intervējamo pieredzi katrā dalībvalstī, konstatējumi nepretendē uz reprezentatīvu atspoguļojumu attiecībā uz situāciju attiecīgajā dalībvalstī vai ES kopumā. Tomēr rezultāti sniedz vērtīgu un retu ieskatu par to, kā praktizējošie speciālisti, kuri savā darbā piemēro direktīvu un daudzi no kuriem tieši strādā ar terorisma lietām, praksē saskaras ar direktīvas piemērošanu, ņemot vērā tās ietekmi uz pamattiesībām.

NODROŠINĀT NOZIEDZĪGU NODARĪJUMU PAREDZAMĪBU UN SKAIDRĪBU TERORISMA JOMĀ

FRA 1. ATZINUMS

Dalībvalstīm būtu jāveic pasākumi, lai nodrošinātu, ka noziedzīgi nodarījumi terorisma jomā ir paredzami un skaidri. Tie varētu ietvert nepieciešamo norādījumu sniegšanu praktizējošiem speciālistiem, precizējot atsevišķu teroristisku nodarījumu un ar terorismu saistītu nodarījumu tvērumu attiecīgo valsts tiesību aktu kontekstā, un veicināt regulāru informācijas un pieredzes apmaiņu starp iesaistītajiem praktizējošajiem speciālistiem. Vajadzības gadījumā tie varētu ietvert arī piemērojamo atsevišķu nodarījumu definīciju valsts tiesību aktos un to praktiskās piemērošanas pārskatīšanu, lai izvairītos no dažādu nodarījumu pārklāšanās, kas var izraisīt neparedzamību, un no tā, ka tiek izmantoti plaši, visaptveroši noteikumi, nevis skaidri definēti noziegumi.

Eiropas Komisijai būtu jāapsver iespēja nodrošināt lielāku skaidrību attiecībā uz atsevišķu nodarījumu definīcijām direktīvā un vajadzības gadījumā tās pārskatīt. Tas stiprinātu tiesību aktu paredzamību un skaidrību. Tas, savukārt, palīdzētu nodrošināt salīdzināmu pamattiesību aizsardzības līmeni visā ES un nodrošinātu, ka ES tiesību aktiem ir konsekventa ietekme uz pamattiesībām un brīvībām visās dalībvalstīs.

Direktīvas preambulas 35. apsvērumā ir atsauce uz noziedzīgu nodarījumu un sodu likumības un samērīguma principiem, kas noteikti Hartas 49. panta 1. punktā. Ietverta arī prasība par precizitāti, skaidrību un paredzamību krimināltiesībās. Saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas iedibināto judikatūru un attiecīgo ES Tiesas judikatūru tas nozīmē, ka persona no attiecīgā noteikuma formulējuma var zināt, par kādām darbībām un bezdarbību ir piemērojams kriminālsods. Direktīvas 49. panta 3. punktā ir arī noteikts, ka piespriestajiem sodiem jābūt samērīgiem ar izdarītajiem nodarījumiem.

Direktīvas pamatā ir plašas teroristisku nodarījumu un teroristu grupas definīcijas, kas ieviestas ar **Pamatlēmumu 2002/475/TI par terorisma apkarošanu**, kurš tika pieņemts pirms šīs direktīvas. Kā liecina FRA konstatējumi, tādējādi dalībvalstu tiesību aktos jaunievieštie noziedzīgie nodarījumi, kas ir definēti, ņemot vērā to saistību ar šiem plašākas izpratnes noziedzīgajiem nodarījumiem, kļūst neskaidri. Turklāt vairākas aptaujātās personas norādīja, ka dažu ar direktīvu ieviesto vai grozīto nodarījumu tvērumu ir iespējams brīvi interpretēt, ņemot vērā materiālo noteikumu un apsvērumu formulējumu. Tas attiecas uz publisku aicinājumu veikt teroristisku nodarījumu (5. pants), teroristu apmācības saņemšanu (8. pants) un ceļošanu terorisma nolūkā (9. pants), kas ievieš tādas darbības kā "netiešs aicinājums" un "pašmācība".

Turklāt dažās dalībvalstīs bieži tiek piemēroti noziedzīgi nodarījumi, kas ietver plašu neskaidri definētu darbību klāstu, piemēram, dažādi līdzdalības veidi teroristu organizācijā. Tas mazina juridisko skaidrību. Valstu tiesību aktos pastāv arī dažādu noziedzīgu nodarījumu definīciju pārklāšanās. Kopumā šie faktori rada noziedzīgu nodarījumu atšķirīgu interpretāciju visā

ES, kā arī pretrunīgu tiesu praksi atsevišķās dalībvalstīs, kā arī samazina prognozējamību attiecībā uz to, kāda rīcība ir krimināli sodāma un saskaņā ar kādu nodarījumu.

IZVAIRĪTIES NO KRIMINĀLATBILDĪBAS NOTEIKŠANAS PAR LIKUMĪGĀM DARBĪBĀM UN OBJEKTĪVI NOTEIKT TERORISTU NODOMU

FRA 2. ATZINUMS

Dalībvalstīm būtu jānodrošina, ka tādu sagatavošanās nodarījumu kā publiska aicinājuma uz terorismu, ceļošanas terorisma nolūkā un terorisma apmācības saņemšanas kriminalizācija neietekmē individuālo tiesību likumīgu īstenošanu vai nerada atturošu ietekmi uz šādām tiesībām, tostarp jo īpaši vārda un informācijas brīvību, humanitāro un eksakto zinātņu brīvību un pārvietošanās un uzturēšanās brīvību. Būtu jāievieš praktiski aizsardzības pasākumi un jāsniedz norādījumi izmeklēšanas iestādēm, lai profesionāļi, piemēram, žurnālisti, pētnieki vai humānās palīdzības organizācijas, to darbību rezultātā netiktu iesaistīti terorisma izmeklēšanā.

Eiropas Komisijai un dalībvalstīm, pamatojoties uz to attiecīgajām kompetences jomām, būtu jāsniedz atbilstīgi norādījumi un apmācība speciālistiem, kas iesaistīti teroristisku un ar terorismu saistītu nodarījumu izmeklēšanā, kriminālvajāšanā un iztiesāšanā, lai nodrošinātu, ka tiek izstrādāti un izmantoti objektīvi kritēriji nepieciešamā nodoma noteikšanai. Pārrobežu kompetento iestāžu darbinieku apmācība un viedokļu apmaiņa palīdzētu veidot vienotu izpratni par iesaistītajiem noziegumiem un palīdzētu panākt terorisma un ar to saistītu nodarījumu saskaņotu interpretāciju un piemērošanu visās dalībvalstīs. Šādām darbībām vajadzētu izmantot atbalstu, ko sniedz esošie praktizējošo speciālistu tīkli Eiropas līmenī.

Preambulas 35. apsvērumā ir noteikts, ka direktīva ir jāīsteno saskaņā ar Hartā noteiktajām tiesībām un ņemot vērā pienākumus, kas izriet no citiem ES un starptautiskajiem cilvēktiesību instrumentiem. Tie turklāt ietver vārda un informācijas brīvību atbilstīgi Hartas 11. pantam un humanitāro un eksakto zinātņu brīvību atbilstīgi Hartas 13. pantam, un pārvietošanās un uzturēšanās brīvību ES atbilstīgi Hartas 45. pantam.

Direktīva pastiprināja ES terorisma apkarošanas tiesību aktu uzsvāru uz sagatavošanās nodarījumiem, proti, darbībām, kas veiktas ar nolūku izdarīt vai veicināt faktiskus teroristiskus nodarījumus. To starpā ir publisks aicinājums veikt teroristisku nodarījumu, terorisma apmācības saņemšana un ceļošana terorisma nolūkā. Ar šiem nodarījumiem tiek noteikta kriminālatbildība par darbībām, ko definē teroristu nodoma un parastas rīcības apvienojums, piemēram, tiešsaistes saziņas kanālu izmantošana, iepazīšanās ar rakstiskiem vai tiešsaistē pieejamiem materiāliem vai ceļošana.

Respondenti no profesionālajām grupām, tostarp tie, kas veic šo lietu izmeklēšanu, krimināllietas ierosināšanu un tiesāšanu, pauž bažas par to, ka šādas darbības var būt ļoti tālu no faktiskā terora akta. Šī pieeja iezīmē pāreju uz preventīvu pieeju, saskaņā ar kuru noteiktas darbības tiek atzītas par krimināli sodāmām, pamatojoties uz to potenciālu izraisīt turpmākus teroristiskus nodarījumus.

Kā liecina FRA konstatējumi, tas var ietekmēt arī likumīgu rīcību un pat atturēt personas no konkrētu darbību veikšanas, jo tās ir nobažījušās par to, kā iestādes interpretē šādas darbības. Tas īpaši ietekmē vārda un informācijas brīvību, humanitāro un eksakto zinātņu brīvību un pārvietošanās un uzturēšanās brīvību. Tā rezultātā var tikt izmeklētas arī darbības, kuras veic tādas personas vai grupas kā žurnālisti, pētnieki, mākslinieki vai humānās palīdzības organizācijas, kurām ir likumīgi iemesli veikt tādas darbības kā ceļošana uz konflikta zonām vai ar terorismu saistītas informācijas izpēti.

Turklāt visu pētījumā analizēto dalībvalstu respondenti no visām profesionālajām grupām apliecina, ka noziedzīgu nodarījumu definīciju dēļ rīcības krimināltiesisko raksturu lielā mērā nosaka

personas nodoms, ko ir grūti pierādīt. Tā kā nav objektīvu kritēriju, rodas bažas par to, ka iestādes var balstīties uz subjektīviem kritērijiem un norādēm, dažos gadījumos pieņemt, ka pastāv nodoms, un pierādīšanas pienākumu nodot aizstāvībai.

Izmeklēšanas iestāžu un tiesu speciālisti bieži vien apzinās iespējamo ietekmi uz pamattiesībām. Tomēr tiek gaidīts, ka viņi veiks noziedzīgu nodarījumu interpretāciju par spīti tam, ka viņiem ne vienmēr ir pieejami atbilstoši norādījumi un apmācība. Tas arī veicina judikatūras sadrumstalotību dažās dalībvalstīs, kā arī visā ES.



PIEMĒROT EFEKTĪVUS AIZSARDZĪBAS PASĀKUMUS IZMEKLĒŠANAS LĪDZEKĻU UN PIERĀDĪJUMU IZMANTOŠANAI

Hartas 47. pantā ir garantētas tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību un taisnīgu tiesu. Hartas 48. pants garantē nevainīguma prezumpciju, kā arī ikviena apsūdzētā tiesības uz aizstāvību. Saskaņā ar šīs direktīvas preambulas 36. apsvērumu citos ES tiesību aktos ietvertās procesuālās garantijas ir piemērojamas nodarījumiem, uz kuriem attiecas šī direktīva. Šādas garantijas ietver tiesības uz informāciju, mutisku un rakstisku tulkojumu, tiesības uz advokāta palīdzību un juridisko palīdzību, nevainīguma prezumpciju un bērnu tiesības kriminālprocesā.

Kā liecina *FRA* konstatējumi, respondenti ir nobažījušies par to, ka direktīvā uzsvars ir likts uz plaši formulētiem sagatavošanas nodarījumiem. Šis uzsvars uz nodarījumu sagatavošanās darbībām var veicināt plašāku izmeklēšanas rīku izmantošanu, tostarp elektronisko sakaru pārtveršanu. Ņemot vērā arī terorisma apkarošanas izmeklēšanu īpašo kontekstu, tiesneši vai citas kompetentās iestādes labprātāk mēdz atļaut šādus pasākumus, tostarp, lai novērstu iespējamus noziegumus. Tas var nesamērīgi ietekmēt procesuālās un citas tiesības, piemēram, tiesības uz privātās un ģimenes dzīves neaizskaramību, kā arī ietekmēt to personu tiesības, pret kurām pasākumi nav tieši vērsti. Lielākajā daļā pētījumā analizēto dalībvalstu šādus viedokļus jo īpaši pauda aizstāvības advokāti un akadēmiskie speciālisti terorisma apkarošanas un ar tiem saistītos krimināltiesību jautājumos. To apstiprināja arī vairāki tiesneši un prokurori.

Kā konstatēts *FRA* pētījumā, informācijai, kas nav iegūta kriminālprocesā, jo īpaši tādai, kas saņemta no izlūkdienestiem, bieži kriminālprocesā ir būtiska nozīme, taču uz to nevar attiecināt nepieciešamo pārredzamību, skaidrus noteikumus tās izmantošanai tiesvedībā un garantijas attiecībā uz tiesībām uz aizstāvību un efektīvu tiesas uzraudzību. Turklāt pierādījumi terorisma lietās bieži nāk no trešām valstīm, taču šķiet, ka tiesneši vai citas attiecīgās iestādes pieņem, ka tie ir iegūti likumīgā ceļā, un sistemātiski nepārbauda, vai tie ir iegūti, nepārkāpjot cilvēktiesības, jo īpaši, izmantojot spīdzināšanu.



FRA 3. ATZINUMS

Dalībvalstīm būtu jānodrošina, ka īpašu izmeklēšanas instrumentu izmantošana terorisma apkarošanas kriminālizmeklēšanā ir mērķtiecīga, samērīga un papildināta ar aizsardzības pasākumiem, kas atspoguļo to plašo raksturu, tostarp atbilstīgiem kritērijiem to atļaušanai un uzraudzībai saskaņā ar ES Tiesas un Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru. Uz izlūkdatu izmantošanu kriminālprocesā terorisma lietās būtu jāattiecinā efektīvi aizsardzības pasākumi, tostarp tiesu iestāžu uzraudzība, kas nodrošinātu, ka tiesības uz aizstāvību tiek ievērotas praksē.

Ja pierādījumi vai informācija, ko izmanto tiesvedībā par teroristiskiem un ar terorismu saistītiem nodarījumiem, ir no trešām valstīm, dalībvalstīm būtu jānodrošina, ka tiesnešiem un citām attiecīgām iestādēm ir pieejams mehānisms, lai sistemātiski novērtētu, vai šādi pierādījumi nav iegūti, izmantojot spīdzināšanu vai pārkāpjot citas pamattiesības.



NOVĒRST TERORISMA APKAROŠANAS PASĀKUMU DISKRIMINĒJOŠO IETEKMI UZ KONKRĒTĀM GRUPĀM, JO ĪPAŠI MUSULMAŅIEM

FRA 4. ATZINUMS

Dalībvalstīm būtu jānodrošina, ka tiesību akti, politika un pasākumi terorisma jomā tiek formulēti un piemēroti tādā veidā, kas pilnībā atbilst tiesas un netiesas diskriminācijas aizliegumam. Lai novērtētu ietekmi uz dažādām grupām, tostarp pamatojoties uz reliģiju un etnisko piederību, būtu regulāri jāvēc un jāanalizē sadalīti dati par pretterorisma pasākumu piemērošanu un ietekmi.

Dalībvalstīm būtu jādara pieejami atbilstīgi norādījumi un apmācība praktizējošiem speciālistiem, kas iesaistīti terorisma un ar to saistītu nodarījumu izmeklēšanā, kriminālvajāšanā un iztiesāšanā, lai nodrošinātu, ka reliģiskā pārliecība un reliģiskās ieražas netiek uzskatītas par radikalizācijas un teroristu nodoma pazīmju rādītājiem, jo īpaši tad, ja šajā sakarībā nav citu objektīvu pierādījumu.

Dalībvalstīm būtu jāapsver iespēja vajadzības gadījumā ieviest īpašus pasākumus, lai nodrošinātu, ka pretterorisma tiesību akti un citi pasākumi tiek vienādi piemēroti dažādiem terorisma veidiem neatkarīgi no to motivācijas.

Hartas 21. pantā ir aizliegta jebkāda veida diskriminācija. Tas cita starpā ietver rasi, etnisko izcelsmi un reliģiju vai ticību. Aizliegums attiecas arī uz netiešu diskrimināciju, kuras rezultātā šķietami neitrāls noteikums, kritērijs vai prakse nostādītu personas ar konkrētu aizsargātu iezīmi (piemēram, reliģiju) īpaši nelabvēlīgākā situācijā salīdzinājumā ar citām personām. Hartas 10. pantā tiek garantēta domas, apziņas un reliģijas brīvība. Direktīvas preambulas 35. apsvērumā ir atzītas šīs tiesības un principi, un 39. apsvērumā ir noteikts, ka krimināltiesību pasākumu īstenošanai saskaņā ar šo direktīvu būtu jāizslēdz jebkāda veida patvaļa, rasisms vai diskriminācija.

Kā liecina *FRA* pētījums, visās pētījumā analizētajās dalībvalstīs indivīda saistība ar reliģiju vai ticību praksē var palielināt iespējamību, ka pret viņu tiks veikta kriminālizmeklēšana un citi pasākumi. Tas tā ir tāpēc, ka terorisma apkarošanas politika galvenokārt ir vēsta uz "džihādismu", un direktīvas un tās transponēšanas pamatā ir bijis jautājums par ārvalstu kaujiniekiem teroristiem.

Turklāt respondenti no dažādām profesionālajām grupām pauž konkrētas bažas par to, ka reliģisko pārliecību un tās izpausmes var nepareizi interpretēt kā radikalizācijas pazīmi un izmantot kā objektīvus kritērijus nodoma noteikšanai. Nodomam ir noteicošā loma, nošķirot parastās darbības un nodarījumus, kas saistīti ar publisku aicinājumu veikt teroristisku nodarījumu, ceļošanu terorisma nolūkā un terorisma

apmācības saņemšanu. Empīrisku pierādījumu trūkums, šķiet, ir būtisks šķērslis, lai novērtētu terorisma apkarošanas pasākumu iespējamās diskriminējošās ietekmes apmēru.

Turklāt *FRA* konstatējumi parāda, ka dažās dalībvalstīs tādi nodarījumi kā publisks aicinājums veikt teroristisku nodarījumu un ceļošana terorisma nolūkā tiek attiecināti galvenokārt vai vienīgi uz "džihādismu". Tā tas notiek, neskatoties uz neitrālo tiesību normu formulējumu direktīvā un valsts tiesību aktos, kā arī uz citu terorisma formu radītājiem draudiem. Uz līdzīgu rīcību, kuras pamatā ir, piemēram, labējais ekstrēmisms, ne vienmēr tiek liek tādu pašu uzsvāru vai par to nevar saukt pie atbildības saskaņā ar terorisma apkarošanas tiesību aktiem, kā to īpaši min vairāki aptaujātie.

PIEMĒROT TERORISMA APKAROŠANAS PASĀKUMUS TIKAI TĀDĀM DARBĪBĀM, KURĀM IR TERORISTISKS RAKSTURS

Starptautiskajos un ES tiesību aktos, tostarp direktīvā, terorisms tiek saprasts kā īpaši smags noziegums, kam ir konkrēts terorisma mērķis. Direktīvā definētais terorisma mērķis ir nopietni iebiedēt iedzīvotājus un nepamatoti piespiest valdību vai starptautisku organizāciju veikt vai neveikt kādu darbību. Šie divi mērķi atbilst starptautiskām konvencijām, protokoliem un citiem terorisma apkarošanas instrumentiem, tostarp ANO Drošības padomes Rezolūcijai 1566 (2004).

Tomēr direktīvas 3. panta 2. punktā ir iekļauts arī trešais mērķis: nopietni destabilizēt vai sagraut valsts vai starptautiskas organizācijas politiskās, konstitucionālās, ekonomiskās vai sociālās pamatstruktūras. Šim mērķim nav analoga starptautiskajās tiesībās; tā rezultātā pastāv risks, ka ES un dalībvalstis izmanto plašāku terorisma jēdzienu, kas varētu radīt neskaidrības, kad to piemēro līdzās citiem starptautiskajiem instrumentiem.

Turklāt direktīvas preambulas 8. apsvērumā ir uzsvērts, ka darbības, kuras tiek veiktas ar vienu no iepriekš minētajiem mērķiem, nevar uzskatīt par teroristiskiem nodarījumiem, ja tās nav saistītas ar kādu no norādītajiem smagajiem nodarījumiem, kas var nopietni kaitēt valstij vai starptautiskai organizācijai. Tādēļ miermīlīgos protestus nevajadzētu uzskatīt par terora aktiem, un tas pats attiecas arī uz krimināli sodāmām darbībām, kas ir naidīgas pret valsti, bet kas nesasniedz vai nav vērstas uz noteiktu vardarbības intensitāti vai materiālo sagrāvi. Tādēļ visām darbībām, kas saistītas ar šādu rīcību, piemēram, aicinājumam veikt teroristisku nodarījumu vai dažādiem līdzdalības veidiem arī nevajadzētu ietilpt terorisma apkarošanas tiesību aktu piemērošanas jomā.

Kā liecina *FRA* konstatējumi, dažās dalībvalstīs pastāv bažas, ka terorisma jēdziens un līdz ar to terorisma apkarošanas tiesību aktu un pasākumu izmantošana ir paplašināta, attiecinot to arī uz darbībām, kas nav stingri definētas kā teroristiska rakstura. Šeit ietilpst to izmantošana attiecībā uz ideoloģijām, grupām un indivīdiem, ko valsts uzskata par nevēlamiem, kas var ietvert nevardarbīgas anarhistu vai separātistu kustības, dažādu veidu publiskus protestus, nevalstiskās organizācijas vai trešo valstu valstspiederīgos. Aizstāvības advokāti, akadēmiskie speciālisti terorisma apkarošanas un ar to saistītos krimināltiesību jautājumos un jo īpaši NVO eksperti, kā arī daži tiesneši norāda, ka tas cita starpā var novest pie izmeklēšanas līdzekļu un sodu nesamērīgas izmantošanas.

Šāda terorisma apkarošanas tiesību aktu plaša interpretācija un piemērošana var negatīvi ietekmēt dažādas pamattiesības, ietekmēt grupas un ideoloģijas, kas nav teroristiska rakstura, un novest pie terorisma apkarošanas centienu leģitīmā mērķa pārkāpšanas, neievērojot ES un starptautiskās tiesības.



FRA 5. ATZINUMS

Eiropas Komisijai būtu jāapsver iespēja sniegt norādījumus dalībvalstīm, lai sekmētu tādu teroristisku un ar terorismu saistītu nodarījumu interpretāciju un piemērošanu, kas pilnībā atbilst direktīvā izklāstītajiem mērķiem.

Šajā kontekstā tā varētu izskatīt arī direktīvas interpretāciju un piemērošanu līdzās attiecīgajām starptautiskajām tiesībām un izvērtēt, vai visas definīcijas ir pietiekami precīzas un neļauj valstu iestādēm plaši interpretēt un noteikt kriminālatbildību par darbībām, kas nav teroristiska rakstura.

NODROŠINĀT ADMINISTRATĪVO PASĀKUMU SAMĒRĪGU IZMANTOŠANU UN PIEKĻUVI EFEKTĪVIEM TIESISKĀS AIZSARDZĪBAS LĪDZEKĻIEM

FRA 6. ATZINUMS

Dalībvalstīm būtu jānodrošina, ka administratīvu pasākumu izmantošanai pret personām, kuras tur aizdomās par iesaistīšanos teroristiskās darbībās, piemēro skaidrus noteikumus un nosacījumus to piemērošanai, lai izvairītos no nesamērīgas ietekmes uz pamattiesībām.

Dalībvalstīm būtu jānodrošina, ka ir pieejami efektīvi tiesiskās aizsardzības līdzekļi attiecībā uz lēmumiem, ar kuriem nosaka administratīvus pasākumus, tostarp attiecībā uz iespēju cilvēkiem efektīvi apstrīdēt un pārskatīt pasākumus, kas noteikti, pamatojoties uz izlūkdatiem. Struktūrām, kas piedāvā ārpusstiesas tiesiskās aizsardzības līdzekļus, būtu jāpiešķir atbilstīgas pilnvaras un resursi iespējamo sūdzību izskatīšanai, aptverot visus jautājumus, kas var rasties saistībā ar pamattiesībām, piemērojot administratīvus pasākumus terorisma apkarošanas kontekstā un novēršot jebkādas iespējamās trūkumus šajā sakarībā.

Direktīva galvenokārt ir krimināltiesību instruments. Tomēr 28. panta 1. punktā papildus tiesību aktiem uzskaitīti noteikumi un administratīvie noteikumi, ar kuriem to transponē valsts tiesību aktos. Preambulas 35. apsvērumā ir noteikts, ka direktīva ir jāīsteno saskaņā ar Hartā noteiktajām tiesībām un ņemot vērā pienākumus, kas izriet no citiem ES un starptautiskajiem cilvēktiesību instrumentiem.

Kā liecina FRA konstatējumi, vairākas dalībvalstis, nosakot kriminālatbildību par direktīvā iekļautajiem teroristiskajiem nodarījumiem, ir ieviesušas arī administratīvus pasākumus. Šie pasākumi turklāt attiecas uz nodarījumiem saistībā ar ceļošanu, apmācību un publisku aicinājumu veikt teroristiskus nodarījumus. To starpā var būt uzraudzība pēc soda izciešanas, kā arī iekļaušana ārvalstu kaujinieku teroristu un personu, kuras tur aizdomās par iesaisti radikālismā, datubāzēs; pārvietošanās ierobežojumi, piemēram, mājas arests un ceļošanas aizliegumi; pasākumi atbilstīgi imigrācijas tiesību aktiem, piemēram, izraidīšana; un īpaši stingras sankcijas, jo īpaši valsts pilsonības atņemšana. Atkarībā no šo administratīvo pasākumu konkrētā veida tiem var būt ievērojama ietekme uz dažādām pamattiesībām.

Pētījuma rezultāti liecina, ka administratīvus pasākumus piemēro ne tikai līdztekus sankcijām un kriminālprocesiem, bet arī attiecībā uz personām, pret kurām nav uzsākts kriminālprocess, vai pat personām, kuras ir attaisnotas.

Administratīvajām tiesībām un krimināltiesībām pēc būtības ir atšķirīgas iezīmes un mērķi. Tas nozīmē, ka administratīviem pasākumiem nav piemērojamas tādas pašas stingras procesuālās garantijas kā atbilstīgi krimināltiesībām pieņemtiem nolēmumiem. Tos parasti piemēro, pamatojoties uz mazāk precīziem kritērijiem un pierādījumiem, un, ņemot vērā terorisma apkarošanas kontekstu, to pamatā bieži ir izlūkdati.

Daži respondenti uzskata, ka praksē tas var izraisīt ar kriminālprocesu saistīto ierobežojumu apiešanu. Tas arī ievērojami samazina šādu pasākumu pārredzamību un iespēju tos efektīvi apstrīdēt un, iespējams, var izraisīt pierādīšanas pienākuma uzlikšanu pretējai pusei. Līdz ar to ir arī grūti piemērot efektīvu tiesiskās aizsardzības līdzekli pret šiem pasākumiem, ņemot vērā, ka pat tiesām, kas nodrošina šādu tiesiskās aizsardzības līdzekli, bieži vien ir ierobežota piekļuve pasākuma noteikšanai izmantotajai informācijai.

Pētījumā konstatēts, ka starp dalībvalstīm pastāv ievērojamas atšķirības attiecībā uz ārpusstiesas iespējām iesniegt sūdzības par terorisma apkarošanas pasākumiem. Dažās dalībvalstīs struktūras ar iedarbīgām pilnvarām, kā arī speciālām zināšanām, piemēram, dažas ombuda iestādes vai specializētas pārraudzības struktūras, var veikt terorisma apkarošanas pasākumu pārbaudi, tostarp to atbilstību pamattiesībām.

Tomēr citās dalībvalstīs šādas iespējas dažādu iemeslu dēļ šķiet ierobežotas. Dalībvalstīs var nebūt izveidota struktūra, kurai ir piešķirtas īpašas valsts mēroga pilnvaras; atbildība var būt izklaidēta vairāku struktūru starpā, kā rezultātā rodas fragmentāra pieeja; attiecībā uz struktūras pilnvarām pastāv īpaši izņēmumi vai arī pastāv šķēršļi attiecībā uz informācijas pieejamību atsevišķām lietām; sabiedrībai ir ierobežota izpratne par sūdzību izskatīšanas mehānismiem, kur tie pastāv, radot jautājumus par procedūru efektivitāti.





Šajā kopsavilkumā ir izklāstīti galvenie *FRA* ziņojumā izdarītie konstatējumi par *Direktīvu (ES) 2017/541 par terorisma apkarošanu – ietekme uz pamattiesībām un brīvībām*. Galvenais ziņojums ir pieejams *FRA* tīmekļa vietnē.



JŪSU PAMATTIESĪBU VEICINĀŠANA UN AIZSARDZĪBA VISĀ ES

FRA ziņojumā par Direktīvu (ES) 2017/541 ir aplūkots, kā direktīva risina pamattiesību jautājumus, kas skar indivīdus, grupas un sabiedrību kopumā. Tajā pievēršas trīs konkrētiem direktīvā izklāstītiem nodarījumiem, visi trīs ir saistīti ar sagatavošanās rakstura darbībām: publisks aicinājums veikt teroristisku nodarījumu, ceļošana terorisma nolūkā un terorisma apmācības saņemšana.

Šajā kopsavilkumā sniegti *FRA* ziņojuma galvenie konstatējumi.



FRA – EIROPAS SAVIENĪBAS PAMATTIESĪBU AĢENTŪRA
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vīne – Austrija
TĀLR. +43 158030-0 – FAKSS +43 158030-699

fra.europa.eu

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



Eiropas Savienības
Publikāciju birojs