

RICHTLIJN (EU) 2017/541 INZAKE TERRORISME- BESTRIJDING

EFFECT OP DE GRONDRECHTEN EN FUNDAMENTELE VRIJHEDEN

SAMENVATTING



4

Voorspelbaarheid en duidelijkheid van strafbare feiten op het gebied van terrorisme garanderen

5

Voorkomen dat legale activiteiten strafbaar worden gesteld en "terroristisch oogmerk" objectief bepalen

7

Doeltreffende waarborgen toepassen op het gebruik van onderzoeksmiddelen en bewijsmateriaal

9

Voorkomen dat terrorismebestrijdingsmaatregelen een discriminerend effect hebben op specifieke groepen, in het bijzonder moslims

10

Maatregelen ter bestrijding van terrorisme alleen toepassen op gedrag van terroristische aard

11

Evenredig gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen en toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte waarborgen

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2022

Overname met bronvermelding toegestaan.

Voor gebruik of reproductie van foto's of ander materiaal waarvan het auteursrecht niet bij het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten berust, moet rechtstreeks toestemming aan de rechthebbenden worden gevraagd.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, noch enige persoon die optreedt namens het Bureau, is verantwoordelijk voor het eventuele gebruik van de volgende informatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-576-3	doi:10.2811/325772	TK-09-21-523-NL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-578-7	doi:10.2811/900750	TK-09-21-523-NL-N

© Eigendomsrecht van de foto's:

Omslag: © hanohiki/AdobeStock

Bladzijde 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Bladzijde 6: © PeopleImages/iStock

Bladzijde 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Bladzijde 12: © BELGA/AFP

Terreurdaden brengen het leven en de veiligheid van de bevolking in groot gevaar en het is voor staten een enorme uitdaging om hun burgers ertegen te beschermen. Daartegenover staat dat wetgeving, beleid en andere maatregelen ter bestrijding van terrorisme er direct of indirect toe kunnen leiden dat de grondrechten danig worden ingeperkt en negatieve gevolgen kunnen hebben voor individuen, groepen en de samenleving als geheel.

Deze samenvatting bevat de belangrijkste bevindingen uit het verslag van het FRA over Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding, het belangrijkste strafrechtelijke instrument op EU-niveau in de strijd tegen terrorisme.

De richtlijn werd in 2017 aangenomen om het hoofd te bieden aan de ontluikende terroristische dreiging die voornamelijk uitgaat van personen die naar het buitenland reizen met een terroristisch oogmerk en een bedreiging vormen bij hun terugkeer. Die personen worden meestal aangeduid als buitenlandse terroristische strijders. De richtlijn verplicht de lidstaten om nieuwe terrorismebestrijdende maatregelen te nemen, waaronder het strafbaar stellen van misdrijven zoals reizen met terroristisch oogmerk of training ontvangen voor terrorisme.

De richtlijn en het effect ervan op de grondrechten hebben veel publieke belangstelling gewekt. De Europese Commissie heeft het FRA verzocht om onderzoek te doen naar het effect van de richtlijn op de grondrechten en de fundamentele vrijheden, ter ondersteuning van haar eigen beoordeling van de richtlijn. Daarbij moest bijzondere aandacht uitgaan naar specifieke door de richtlijn ingevoerde wijzigingen ten opzichte van eerdere EU-rechtsinstrumenten.

De bevindingen en adviezen die uit dit onderzoek voortvloeien, hebben tot doel ertoe bij te dragen dat de wetgeving, het beleid en andere maatregelen van de EU op het gebied van terrorismebestrijding in de hele Unie worden uitgevoerd met volledige inachtneming van de grondrechten..

Reikwijdte van het onderzoek

De bevindingen van het FRA zijn voornamelijk gebaseerd op gesprekken met beroepsbeoefenaren en deskundigen die specifieke ervaring hebben met of gespecialiseerd zijn in terrorismebestrijding uit **België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Spanje** en **Zweden**.

Het veldwerk werd onderbouwd met beperkt bureauonderzoek in alle 25 lidstaten die door de richtlijn gebonden zijn.

Terminologische opmerking: "jihadistisch terrorisme"

In dit verslag wordt de term "jihadisme" of "jihadistisch terrorisme" gebruikt om te verwijzen naar terrorisme dat verbonden is met of geïnspireerd is op organisaties als Da'esh* of Al Qaida. De term is niet onomstreden, aangezien "jihad" een veel ruimere betekenis heeft. De meeste academische bronnen gebruiken deze term echter om naar dit specifieke type terrorisme te verwijzen. In de Europol-classificatie van terrorisme, die door veel respondenten tijdens het veldwerk als referentiepunt is toegepast, wordt de term gebruikt ter beschrijving van "een gewelddadige ideologie die traditionele islamitische concepten misbruikt"**.

* In dit verslag wordt voor de terroristische groepering het Arabische acroniem Da'esh gebruikt in plaats van "IS" of "ISIS".

** Europol (2020), **European Union Terrorism Situation and Trend report (TE-SAT) 2020**, 23 juni 2020, blz. 35; zie ook blz. 94-95.

Belangrijkste bevindingen en adviezen van het FRA

Dit verslag bevat de bevindingen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) over het effect van **Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding** op de grondrechten en fundamentele vrijheden, het belangrijkste strafrechtelijke instrument op EU-niveau op het gebied van terrorismebestrijding. De richtlijn werd in 2017 aangenomen om te reageren op veranderende terroristische dreigingen, en met name op het fenomeen van buitenlandse terroristische strijders.

In de richtlijn wordt gewezen op de bedreiging die terrorisme vormt voor de democratie, de rechtsstaat en de uitoefening van de grondrechten. Er wordt ook in erkend dat de grondrechten en fundamentele vrijheden bij de uitvoering van de bepalingen van de richtlijn moeten worden geëerbiedigd. Artikel 29, lid 2, van de richtlijn bepaalt dat de Europese Commissie het effect van de richtlijn op de grondrechten en fundamentele vrijheden moet beoordelen. De Commissie heeft het FRA verzocht om in het kader van die beoordeling onderzoek te verrichten.

In dit verslag worden de belangrijkste bevindingen van het FRA uit dat onderzoek voorgesteld. Het verslag biedt inzicht in de ervaring die beroepsbeoefenaren en andere deskundigen met grondige kennis op dit gebied hebben opgedaan met de praktische toepassing van de bepalingen van de richtlijn op nationaal niveau met betrekking tot drie specifieke strafbare feiten: het plegen van een terroristisch misdrijf publiekelijk uitlokken; reizen met terroristisch oogmerk, en training ontvangen voor terrorisme. Ook worden er transversale kwesties in onderzocht die zich voordoen in het kader van straf- en bestuursrechtelijke procedures in verband met terrorisme.



Deze empirische bevindingen bevestigen dat de richtlijn een breed scala aan grondrechten en fundamentele vrijheden beïnvloedt die door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) en internationale mensenrechteninstrumenten worden gewaarborgd. Deze instrumenten omvatten met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De rechten van het Handvest die de grootste rechtstreekse gevolgen ondervinden, zijn het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6); de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel 7); de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8); de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel 10); de vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 11); de vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 12); de vrijheid van kunsten en wetenschappen (artikel 13); non-discriminatie, met name op grond van etnische afkomst, godsdienst of overtuiging (artikel 21); de rechten van het kind (artikel 24); vrijheid van verkeer en van verblijf (artikel 45); het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47); het vermoeden van onschuld en rechten van de verdediging (artikel 48), en het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen (artikel 49).

Deze bevindingen zijn gebaseerd op gesprekken met 107 beroepsbeoefenaren en deskundigen uit zeven lidstaten, namelijk België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Spanje en Zweden. Deze lidstaten werden geselecteerd om de verschillen in de ervaringen met terrorisme en de toepassing van de terrorismebestrijdingswetgeving te weerspiegelen, evenals het geografisch evenwicht. Het FRA heeft gesprekken gehouden met rechters en onderzoeksrechters, advocaten, officieren van justitie, rechtshandhavers, deskundigen uit relevante niet-gouvernementele organisaties (ngo's), academische specialisten op het gebied van terrorismebestrijding en daarmee verband houdende strafrechtelijke vakgebieden, en toezichthoudende deskundigen, waaronder vertegenwoordigers van ombudsdiensten en organen met een gespecialiseerd toezichtsmandaat.

Beperkt bureau-onderzoek in 25 lidstaten (de richtlijn is niet bindend voor Denemarken en Ierland) werd uitgevoerd ter staving van het veldwerk. In het kader daarvan werd basisinformatie verzameld over het juridische en institutionele kader en de belangrijkste grondrechtenvraagstukken die zich in de context van terrorismebestrijding in de hele EU hebben aangediend. Dat onderzoek diende als input bij de ontwikkeling van vragen voor de veldwerkgesprekken.

De nationale rechtskaders lopen uiteen, net als de praktische toepassing ervan. Toch tonen de bevindingen dat er sprake is van een aantal gemeenschappelijke uitdagingen wat betreft het effect van de toepassing van de richtlijn op de grondrechten en fundamentele vrijheden. Het verslag brengt de bevindingen onder de aandacht van de EU-instellingen en de lidstaten, en kan hen helpen beoordelen of er verdere stappen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de toepassing van de richtlijn volledig in overeenstemming is met de grondrechten.

Aangezien de veldwerkgesprekken in zeven lidstaten plaatsvonden en voortbouwen op de ervaring van maximaal 22 respondenten per lidstaat, beweert het FRA niet dat de bevindingen representatief zijn voor de situatie in een bepaalde lidstaat of in de EU als geheel. Toch bieden de resultaten een waardevol en zeldzaam inzicht in de manier waarop beroepsbeoefenaren – die de richtlijn bij hun werk toepassen en van wie er velen rechtstreeks werken aan terrorismezaken – de toepassing van de richtlijn in de praktijk ervaren wat betreft het effect ervan op de grondrechten.

VOORSPELBAARHEID EN DUIDELIJKHEID VAN STRAFBARE FEITEN OP HET GEBIED VAN TERRORISME GARANDEREN

ADVIES 1 VAN HET FRA

De lidstaten moeten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat strafbare feiten op het gebied van terrorisme voorspelbaar en duidelijk zijn. Hiertoe kunnen zij bijvoorbeeld beroepsbeoefenaren de nodige richtsnoeren geven die de reikwijdte van individuele terroristische en terrorismegerelateerde strafbare feiten verduidelijken in het kader van het toepasselijke nationale recht, of de regelmatige uitwisseling van informatie en ervaringen tussen de betrokken beroepsbeoefenaren bevorderen. Dit kan ook – waar passend – een herziening omvatten van de toepasselijke definities van individuele strafbare feiten in het nationale recht en de praktische toepassing ervan, om overlappingen tussen verschillende strafbare feiten en het daaruit voortvloeiende gebrek aan voorspelbaarheid te voorkomen en om het gebruik van brede, allesomvattende bepalingen in plaats van duidelijk omschreven misdaden te vermijden.

De Europese Commissie dient te overwegen om in de richtlijn meer duidelijkheid te verschaffen over de definities van individuele strafbare feiten en deze waar nodig te herzien. Dat zou de voorspelbaarheid en duidelijkheid van de wetgeving ten goede komen, wat dan weer zou leiden tot vergelijkbare waarborgen voor de grondrechten in de hele EU en ervoor zou zorgen dat het EU-recht een consistent effect heeft op de grondrechten en fundamentele vrijheden in alle lidstaten.

er overlappingen tussen de definities van verschillende strafbare feiten in het nationaal recht. Gezamenlijk beschouwd leiden deze factoren tot uiteenlopende interpretaties van de strafbare feiten binnen de EU, alsook tot tegenstrijdige jurisprudentie in de afzonderlijke lidstaten. Zij maken het ook lastiger te voorzien welk gedrag strafbaar wordt gesteld en op grond van welk strafbaar feit.

Overweging 35 van de richtlijn verwijst naar het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen, zoals neergelegd in artikel 49, lid 1, van het Handvest. Die beginselen omvatten ook het vereiste van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid in het strafrecht. Volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de desbetreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU betekent dit dat een individu op grond van de formulering van de desbetreffende bepaling moet kunnen weten welke handelingen en nalatigheden volgens het strafrecht strafbaar zijn. Artikel 49, lid 3, schrijft ook voor dat de uitgesproken vonnissen in verhouding moeten staan tot de gepleegde feiten.

De richtlijn bouwt voort op ruime definities van terroristische misdrijven en terroristische groeperingen, zoals ingevoerd in **Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding**, dat aan de richtlijn voorafging. Uit de bevindingen van het FRA blijkt dat dit de reikwijdte van de nieuw ingevoerde strafbare feiten in de wetgeving van de lidstaten onduidelijk maakt, omdat die worden gedefinieerd op grond van hun verhouding tot de hierboven vermelde ruim opgezette misdrijven. Voorts merkte een aantal respondenten op dat de reikwijdte van sommige bij de richtlijn ingevoerde of gewijzigde strafbare feiten voor interpretatie vatbaar is vanwege de bewoordingen van de materiële bepalingen en de overwegingen. Het gaat dan onder meer om de strafbare feiten die bestaan in het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf (artikel 5), het ontvangen van training voor terrorisme (artikel 8) en reizen met terroristisch oogmerk (artikel 9), waarbij gewag wordt gemaakt van gedrag zoals “indirecte provocatie” of “zelfstudie”.

Bovendien worden in sommige lidstaten vaak strafbare feiten gepleegd die een breed scala aan vaag gedefinieerde gedragingen omvatten, zoals verschillende vormen van deelname aan een terroristische organisatie. Dat leidt tot minder juridische duidelijkheid. Ook bestaan

VOORKOMEN DAT LEGALE ACTIVITEITEN STRAFBAAR WORDEN GESTELD EN “TERRORISTISCH OOGMERK” OBJECTIEF BEPALEN

ADVIES 2 VAN HET FRA

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de strafbaarstelling van voorbereidende strafbare feiten, zoals het publiekelijk uitlokken van terrorisme, reizen met terroristisch oogmerk en het ontvangen van training voor terrorisme, geen invloed heeft op de rechtmatige uitoefening van individuele rechten en evenmin een remmend effect uitoefent op die rechten, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de vrijheid van kunsten en wetenschappen, en de vrijheid van verkeer. Er dienen praktische waarborgen in het leven te worden geroepen en de onderzoeksinstanties moeten begeleiding aangeboden krijgen, zodat beroepsbeoefenaren, zoals journalisten, onderzoekers of humanitaire organisaties, door hun activiteiten niet in terrorismeonderzoeken verwickeld raken.

De Europese Commissie en de lidstaten moeten, op basis van hun respectievelijke bevoegdheden, passende begeleiding en opleiding bieden aan beroepsbeoefenaren die betrokken zijn bij het onderzoeken, vervolgen en berechten van terroristische misdrijven en daarmee verband houdende strafbare feiten. Zo moeten ze ervoor zorgen dat er objectieve criteria worden ontwikkeld en gebruikt om het vereiste oogmerk vast te stellen. Opleidingen voor het personeel van bevoegde autoriteiten in grensoverschrijdende omgevingen en mogelijkheden tot gedachtewisseling tussen die medewerkers zouden helpen om tot gemeenschappelijke inzichten in de misdrijven in kwestie te komen. Ze zouden ook bijdragen tot een harmonieuze interpretatie en toepassing van terroristische misdrijven en daarmee samenhangende strafbare feiten in de lidstaten. Bij dergelijke activiteiten zou een beroep moeten kunnen worden gedaan op de bestaande netwerken van beroepsbeoefenaren op Europees niveau.

In overweging 35 staat te lezen dat de richtlijn moet worden toegepast overeenkomstig de in het Handvest neergelegde rechten en met inachtneming van de verplichtingen uit hoofde van andere Europese en internationale mensenrechteninstrumenten. Het gaat onder meer om de vrijheid van meningsuiting en van informatie overeenkomstig artikel 11 van het Handvest; de vrijheid van kunsten en wetenschappen overeenkomstig artikel 13 van het Handvest, en de vrijheid van verkeer binnen de EU overeenkomstig artikel 45 van het Handvest.

De richtlijn legde in de terrorismebestrijdingswetgeving van de EU meer nadruk dan voordien op voorbereidende strafbare feiten, dat wil zeggen handelingen die worden verricht met het oogmerk daadwerkelijk terroristische misdrijven te plegen of daaraan bij te dragen. Hieronder vallen het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, het ontvangen van training voor terrorisme en reizen met terroristisch oogmerk. Deze strafbare feiten stellen activiteiten strafbaar die worden gedefinieerd door een combinatie van terroristisch oogmerk en gewoon gedrag, zoals het gebruik van online communicatiekanalen, het raadplegen van schriftelijk of online beschikbaar materiaal, of reizen.

Respondenten uit verschillende beroepsgroepen, met inbegrip van personen die dergelijke zaken onderzoeken, vervolgen en berechten, uiten hun bezorgdheid over het feit dat die activiteiten ver verwijderd kunnen zijn van een daadwerkelijke terroristische daad. De richtlijn markeert een verschuiving naar een preventieve aanpak die bepaalde activiteiten strafbaar stelt op basis van hun potentieel om tot toekomstige terroristische misdrijven te leiden.

Uit de bevindingen van het FRA blijkt dat dit ook gevolgen kan hebben voor rechtmatig gedrag en personen zelfs kan ontmoedigen om bepaalde activiteiten uit te oefenen omdat zij zich zorgen maken over de interpretatie daarvan door de autoriteiten. Het gaat hierbij met name om gevolgen voor de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de vrijheid van kunsten en wetenschappen, en de vrijheid van verkeer. Deze situatie kan ook leiden tot onderzoek naar activiteiten van personen of groepen zoals journalisten, onderzoekers, kunstenaars of humanitaire organisaties die legitieme redenen hebben voor activiteiten zoals reizen naar conflictgebieden of het bestuderen van terrorismegerelateerde informatie.

Bovendien getuigen respondenten uit alle beroepsgroepen en uit alle lidstaten die het veldwerk bestreek, dat de strafrechtelijke aard van het gedrag, vanwege de definities van de strafbare feiten, grotendeels wordt bepaald door het oogmerk van de betrokkene, wat moeilijk te bewijzen is. Bij gebrek aan objectieve criteria rijst de bezorgdheid dat de autoriteiten zich mogelijk op subjectieve criteria en aanwijzingen baseren, in bepaalde gevallen het bestaan van een oogmerk kunnen veronderstellen en de bewijslast naar de verdediging kunnen verleggen.

Beroepsbeoefenaren in onderzoeksinstanties en rechtbanken zijn zich vaak bewust van het mogelijke effect op de grondrechten. Van hen wordt echter verwacht dat zij de strafbare feiten interpreteren zonder dat zij noodzakelijkerwijs toegang hebben tot de passende begeleiding en opleiding. Dat draagt ook bij tot een versnipperde jurisprudentie binnen sommige lidstaten, alsook in de EU als geheel.



DOELTREFFENDE WAARBORGEN TOEPASSEN OP HET GEBRUIK VAN ONDERZOEKSMIDDELEN EN BEWIJSMATERIAAL

Artikel 47 van het Handvest waarborgt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Artikel 48 waarborgt het vermoeden van onschuld en het recht van verweer van eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld. Volgens overweging 36 van de richtlijn zijn de procedurele waarborgen uit andere EU-wetgeving van toepassing op strafbare feiten die onder deze richtlijn vallen. Dit omvat de waarborgen betreffende het recht op informatie, vertolking en vertaling, het recht op toegang tot een advocaat en op rechtsbijstand, het vermoeden van onschuld en de rechten van kinderen in strafprocedures.

Respondenten maken zich zorgen over de nadruk die de richtlijn legt op de ruim geformuleerde voorbereidende strafbare feiten, zoals blijkt uit de bevindingen van het FRA. Deze nadruk kan leiden tot een ruimer gebruik van invasievere onderzoeksmiddelen, zoals het onderscheppen van elektronische communicatie. Gezien ook de bijzondere context van terrorismebestrijdingsonderzoeken zijn rechters of andere bevoegde autoriteiten geneigd dergelijke maatregelen sneller toe te staan, onder meer om mogelijke misdrijven te voorkomen. Dat kan op onevenredige wijze afbreuk doen aan procedurele en andere rechten, zoals het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, en kan ook gevolgen hebben voor de rechten van personen op wie de maatregelen niet rechtstreeks gericht zijn. In de meeste lidstaten waar veldwerk werd verricht, hebben advocaten en academische specialisten op het gebied van terrorismebestrijding en daarmee verband houdende strafrechtelijke aangelegenheden dergelijke standpunten duidelijk kenbaar gemaakt. Een aantal rechters en openbare aanklagers trad hen hierin ook bij.



ADVIES 3 VAN HET FRA

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het gebruik van speciale onderzoeksmiddelen bij strafrechtelijke onderzoeken voor terrorismebestrijding gericht en evenredig is en gepaard gaat met waarborgen die het invasieve karakter ervan weerspiegelen, met inbegrip van passende criteria voor de toelating van dergelijke maatregelen en het toezicht erop, in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het gebruik van inlichtingen tijdens strafprocedures in terrorismezaken moet onderworpen zijn aan doeltreffende waarborgen, met inbegrip van gerechtelijk toezicht om ervoor te zorgen dat de rechten van de verdediging in de praktijk worden geëerbiedigd.

Wanneer bewijsmateriaal of informatie waarvan gebruik wordt gemaakt in procedures wegens terroristische misdrijven en daarmee verband houdende strafbare feiten, uit niet-EU-landen komt, moeten de lidstaten erop toezien dat rechters en andere relevante autoriteiten over een mechanisme beschikken om systematisch te beoordelen of dergelijk bewijsmateriaal al dan niet is verkregen door middel van foltering of andere schendingen van de grondrechten.

Uit onderzoek van het FRA blijkt ook dat informatie die buiten de strafprocedure is verkregen, met name uit inlichtingenbronnen, vaak een belangrijke rol speelt in procedures, maar zonder de nodige transparantie, duidelijke regels voor het gebruik van die informatie in de procedure of waarborgen voor de rechten van de verdediging en doeltreffend gerechtelijk toezicht. Bovendien komt bewijsmateriaal in terrorismezaken vaak uit derde landen, waarbij rechters of andere relevante autoriteiten de rechtmatigheid ervan lijken aan te nemen en niet systematisch controleren of het bewijsmateriaal is verkregen zonder mensenrechten te schenden, met name door foltering.



VOORKOMEN DAT TERRORISMEBESTRIJDINGSMAATREGELEN EEN DISCRIMINEREND EFFECT HEBBEN OP SPECIFIEKE GROEPEN, IN HET BIJZONDER MOSLIMS

Artikel 21 van het Handvest verbiedt elke vorm van discriminatie, onder meer op grond van ras, etnische afkomst en godsdienst of overtuiging. Het verbod heeft ook betrekking op indirecte discriminatie, waarbij een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een specifiek beschermd kenmerk (zoals godsdienst) in vergelijking met anderen bijzonder benadeelt. Artikel 10 waarborgt de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. In overweging 35 van de richtlijn worden deze rechten en beginselen erkend en in overweging 39 wordt gesteld dat de uitvoering van strafrechtelijke maatregelen krachtens de richtlijn elke vorm van willekeur, racisme of discriminatie moet uitsluiten.

Uit het onderzoek van het FRA blijkt dat het aanhangen van een godsdienst of levensovertuiging de kans op strafrechtelijk onderzoek en andere maatregelen in de praktijk kan vergroten in alle lidstaten waar veldwerk werd verricht. Dat komt doordat het terrorismebestrijdingsbeleid voornamelijk gericht is op "jihadisme" en de onderliggende focus van de richtlijn en de omzetting ervan op de kwestie van buitenlandse terroristische strijders lag.

Voorts tonen respondenten uit verschillende beroepsgroepen concrete bezorgdheid over het feit dat godsdienstige overtuigingen en de uitingen ervan ten onrechte kunnen worden geïnterpreteerd als een teken van radicalisering en in plaats van objectieve criteria kunnen worden gebruikt om een oogmerk vast te stellen. Het oogmerk speelt een bepalende rol bij het maken van een onderscheid tussen gewone activiteiten en strafbare feiten in verband met het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, reizen met terroristisch oogmerk en het ontvangen van training voor terrorisme. Een gebrek aan empirisch bewijs lijkt een belangrijk obstakel te vormen bij het beoordelen van de omvang van het mogelijke discriminerende effect van terrorismebestrijdingsmaatregelen.

Bovendien blijkt uit de bevindingen van het FRA dat strafbare feiten zoals het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf en reizen met terroristisch oogmerk in sommige lidstaten overwegend of uitsluitend worden toegepast op "jihadisme", ondanks de neutrale formulering van de wettelijke bepalingen in de richtlijn en in de nationale wetgeving, en ongeacht de dreiging die uitgaat van andere vormen van terrorisme. Vergelijkbaar gedrag dat bijvoorbeeld is ingegeven door rechts-extremisme, krijgt wellicht minder aandacht of wordt misschien niet vervolgd op grond van de wetgeving inzake terrorismebestrijding, zoals een aantal respondenten specifiek aangeeft.



ADVIES 4 VAN HET FRA

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de wetgeving, het beleid en de maatregelen inzake terrorisme zodanig worden geformuleerd en toegepast dat zij volledig in overeenstemming zijn met het verbod op directe en indirecte discriminatie. Om het effect op verschillende groepen te beoordelen, onder meer vanuit het oogpunt van religie en ras, moeten er regelmatig uitgesplitste gegevens over de toepassing en het effect van terrorismebestrijdingsmaatregelen worden verzameld en geanalyseerd.

De lidstaten moeten passende begeleiding en opleiding bieden aan beroepsbeoefenaren die betrokken zijn bij het onderzoeken, vervolgen en berechten van terroristische misdrijven en daarmee verband houdende strafbare feiten, om ervoor te zorgen dat religieuze overtuigingen en praktijken niet worden beschouwd als een alternatieve maatstaf voor tekenen van radicalisering en terroristisch oogmerk, vooral bij gebrek aan ander objectief bewijs in dit verband.

De lidstaten moeten overwegen om, waar nodig, specifieke maatregelen in te voeren om ervoor te zorgen dat de wetgeving inzake terrorismebestrijding en andere maatregelen gelijk worden toegepast op verschillende vormen van terrorisme, ongeacht de beweeggrond ervan.

MAATREGELEN TER BESTRIJDING VAN TERRORISME ALLEEN TOEPASSEN OP GEDRAG VAN TERRORISTISCHE AARD

ADVIES 5 VAN HET FRA

De Europese Commissie moet overwegen om richtsnoeren te verstrekken aan de lidstaten waarmee ertoe wordt bijgedragen dat terroristische misdrijven en terrorismegerelateerde strafbare feiten worden geïnterpreteerd en toegepast in volledige overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn.

In dit verband zou de Commissie ook de interpretatie en toepassing van de richtlijn in verhouding tot het relevante internationale recht kunnen bekijken en beoordelen of alle definities voldoende nauwkeurig zijn en geen rekbare interpretatie door de nationale autoriteiten of strafbaarstelling van activiteiten die niet van terroristische aard zijn, mogelijk maken.

In het internationale recht en het Unierecht, met inbegrip van de richtlijn, wordt terrorisme beschouwd als een bijzonder ernstige vorm van criminaliteit die een specifiek terroristisch oogmerk nastreeft. De richtlijn categoriseert onder "terroristisch oogmerk" ook het ernstig vrees aanjagen van een bevolking en het op onrechtmatige wijze dwingen van een overheid of internationale organisatie om een handeling te verrichten of na te laten. Deze twee oogmerken zijn in overeenstemming met internationale verdragen, protocollen en andere instrumenten ter bestrijding van terrorisme, waaronder Resolutie 1566 (2004) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

In artikel 3, lid 2, punt c), vermeldt de richtlijn echter nog een derde oogmerk: de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig ontwrichten of vernietigen. Dit element heeft geen tegenhanger in het internationale recht. Daardoor bestaat het risico dat de EU en haar lidstaten een ruimer begrip van terrorisme gebruiken, wat verwarring kan scheppen wanneer het begrip samen met andere internationale instrumenten wordt toegepast.

Voorts wordt in overweging 8 van de richtlijn benadrukt dat handelingen met een van de bovengenoemde oogmerken niet als terroristische misdrijven kunnen worden beschouwd indien zij geen van de genoemde ernstige strafbare feiten inhouden die een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden. Vreedzame protesten mogen daarom niet als terroristische daden worden beschouwd, net als strafrechtelijk strafbare activiteiten die vijandig zijn tegenover de staat, maar die niet een zeker niveau van geweld of materiële vernietiging beogen of bereiken. Bijgevolg moeten activiteiten die verwant zijn met dergelijke handelingen, zoals het uitlokken van het plegen ervan of verschillende vormen van deelname eraan, eveneens buiten het toepassingsgebied van de wetgeving inzake terrorismebestrijding vallen.

Uit de bevindingen van het FRA blijkt dat er in sommige lidstaten bezorgdheid bestaat over het feit dat het begrip "terrorisme", en bijgevolg ook het gebruik van de terrorismebestrijdingswetgeving en -maatregelen, wordt verruimd naar activiteiten die niet van een strikt omschreven terroristische aard zijn. Dit omvat het gebruik ervan tegen ideologieën, groepen en personen die de staat als ongewenst beschouwt, waaronder niet-gewelddadige anarchistische of separatistische bewegingen, publieke protesten van uiteenlopende aard en niet-gouvernementele organisaties of onderdanen van derde landen. Advocaten, academische specialisten op het gebied van terrorismebestrijding en daarmee verband houdende strafrechtelijke aangelegenheden, en ngo-deskundigen in het bijzonder, maar ook enkele rechters, verklaren dat dit onder meer kan leiden tot onevenredig gebruik van onderzoeksmiddelen en straffen.

Een dergelijke rekbare interpretatie en toepassing van de wetgeving inzake terrorismebestrijding kunnen een aantal grondrechten schaden, gevolgen hebben voor groepen en ideologieën die niet van terroristische aard zijn, en ertoe leiden dat er verder gegaan wordt dan het legitieme doel van terrorismebestrijding, en dat daarbij het EU-recht en het internationale recht niet in acht worden genomen.

EVENREDIG GEBRUIK VAN BESTUURSRECHTELIJKE MAATREGELLEN EN TOEGANG TOT EEN DOELTREFFENDE VOORZIENING IN RECHTE WAARBORGEN

De richtlijn is in de eerste plaats een strafrechtelijk instrument. Artikel 28, lid 1, noemt echter naast wettelijke bepalingen ook bestuursrechtelijke bepalingen als middelen om de richtlijn in nationaal recht om te zetten. In overweging 35 staat te lezen dat de richtlijn moet worden uitgevoerd overeenkomstig de in het Handvest neergelegde rechten en met inachtneming van de verplichtingen uit hoofde van andere EU- en internationale mensenrechteninstrumenten.

Sommige lidstaten hebben terroristische misdrijven die onder de richtlijn vallen niet alleen strafbaar gesteld, maar ook bestuursrechtelijke maatregelen ingevoerd, volgens de bevindingen van het FRA. Deze maatregelen hebben onder meer betrekking op reis-, opleidings- en publieksprovocatiemisdrijven. Het kan bijvoorbeeld gaan om toezicht na veroordeling en opname in databases van buitenlandse terroristische strijders en vermeende geradicaliseerde personen; beperking van de bewegingsvrijheid, zoals huisarrest of reisverbod; maatregelen in het kader van de immigratiewetgeving, zoals uitzetting, en bijzonder strenge sancties, met name verlies van de nationaliteit. Afhankelijk van hun specifieke vorm kunnen dergelijke bestuursrechtelijke maatregelen aanzienlijke gevolgen hebben voor verschillende grondrechten.

De onderzoeksresultaten wijzen uit dat bestuursrechtelijke maatregelen naast sancties en strafrechtelijke procedures worden toegepast, maar ook worden gebruikt ten nadele van personen tegen wie geen strafrechtelijke procedure is ingeleid of die zelfs door de rechter zijn vrijgesproken.

De aard en de doelstellingen van het bestuursrecht en het strafrecht zijn intrinsiek verschillend. Dat betekent dat bestuursrechtelijke maatregelen niet aan dezelfde strikte procedurele waarborgen zijn onderworpen als strafrechtelijke beslissingen. Zij worden doorgaans toegepast op basis van minder nauwkeurige criteria en bewijzen, en zijn, gezien de context van terrorismebestrijding, vaak gebaseerd op inlichtingen.

Volgens sommige respondenten kan dit er in de praktijk toe leiden dat de beperkingen die gepaard gaan met strafrechtelijke procedures, worden omzeild. Dat maakt dergelijke maatregelen ook beduidend minder transparant en beperkt de mogelijkheid om deze doeltreffend te betwisten, wat kan leiden tot een omkering van de bewijslast. Bijgevolg is het bovendien moeilijk om doeltreffend beroep in te stellen tegen dergelijke maatregelen, aangezien zelfs de rechterlijke instanties die een dergelijk rechtsmiddel zouden bieden, vaak beperkte toegang hebben tot de informatie die als basis voor het opleggen van de maatregel is gebruikt.

Het onderzoek toont aan dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de lidstaten wat de beschikbaarheid betreft van niet-gerechtelijke middelen om klachten in te dienen tegen terrorismebestrijdende maatregelen. In sommige lidstaten kunnen instanties met een krachtig mandaat, solide bevoegdheden en de nodige deskundigheid, zoals sommige ombudsdiensten of gespecialiseerde toezichtsinstanties, de terrorismebestrijdingsmaatregelen onder de loep nemen en hun verenigbaarheid met de grondrechten onderzoeken.

ADVIES 6 VAN HET FRA

De lidstaten dienen te verzekeren dat het gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen tegen personen die van betrokkenheid bij terroristische activiteiten worden verdacht, onderworpen is aan duidelijke regels en voorwaarden, om een onevenredig effect op de grondrechten te voorkomen.

De lidstaten horen erop toe te zien dat er doeltreffende rechtsmiddelen beschikbaar zijn tegen besluiten waarbij bestuursrechtelijke maatregelen worden opgelegd, onder meer door het mogelijk te maken om op basis van informatie uit inlichtingen opgelegde maatregelen doeltreffend aan te vechten en te herzien. Organen met niet-gerechtelijke beroepsmogelijkheden moeten over het juiste mandaat, de nodige bevoegdheden en adequate middelen beschikken om eventuele klachten te behandelen. Hierbij moeten alle kwesties worden bestreken die zich in verband met de grondrechten kunnen voordoen als gevolg van de toepassing van bestuursrechtelijke maatregelen in het kader van terrorismebestrijding, en moeten eventuele lacunes op dit gebied worden weggewerkt.

In andere lidstaten lijken deze mogelijkheden om verschillende redenen echter beperkt te zijn. Het is mogelijk dat er geen instantie met een specifiek, voor het hele land geldend mandaat bestaat; de verantwoordelijkheid kan bij verschillende instanties liggen, wat tot een versnipperde aanpak leidt; er zijn misschien specifieke uitzonderingen op het mandaat van de instantie of obstakels voor toegang tot informatie over individuele gevallen, en de bevolking kan zich slechts in beperkte mate bewust zijn van de klachtenmechanismen, voor zover deze bestaan, wat vragen doet rijzen over de doeltreffendheid van de procedures.





Deze samenvatting bevat de belangrijkste bevindingen uit het verslag van het FRA over *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism – Impact on fundamental rights and freedoms*. Het hoofdverslag is beschikbaar op de [website van het FRA](#).



WIJ BEVORDEREN EN BESCHERMEN UW GRONDRECHTEN IN DE HELE EU

In het verslag van het FRA over Richtlijn (EU) 2017/541 wordt nagegaan wat de wisselwerking is tussen de richtlijn en grondrechtenkwesaties die gevolgen hebben voor individuen, groepen en de samenleving als geheel. Het verslag richt zich op drie specifieke strafbare feiten die onder de richtlijn vallen en die alle drie van voorbereidende aard zijn: het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, reizen met terroristisch oogmerk en het ontvangen van training voor terrorisme.

In deze samenvatting worden de belangrijkste inzichten uit het verslag van het FRA beschreven.



FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk
Tel +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

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



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie