

# DYREKTYWA (UE) 2017/541 W SPRAWIE ZWALCZANIA TERRORYZMU

## WPŁYW NA PODSTAWOWE PRAWA I WOLNOŚCI

### STRESZCZENIE



**4**

Zapewnienie przewidywalności i jasności co do przestępstw w obszarze terroryzmu

**5**

Unikanie kryminalizacji działań zgodnych z prawem i obiektywne ustalanie zamiaru popełnienia przestępstwa terrorystycznego

**7**

Stosowanie skutecznych środków ochronnych przy korzystaniu z narzędzi stosowanych w postępowaniu przygotowawczym i dowodów

**9**

Unikanie dyskryminującego wpływu środków zwalczania terroryzmu na określone grupy, w szczególności na muzułmanów

**10**

Stosowanie środków zwalczania terroryzmu wyłącznie wobec zachowań o charakterze terrorystycznym

**11**

Zapewnienie proporcjonalnego stosowania środków administracyjnych i dostępu do skutecznego środka prawnego

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2022

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W przypadku wykorzystywania lub powielania zdjęć lub innych materiałów, które nie podlegają prawu autorskiemu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, należy zwrócić się o zgodę bezpośrednio do posiadaczy praw autorskich.

Ani Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ani żadna osoba działająca w imieniu Agencji nie jest odpowiedzialna za wykorzystanie poniższych informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-753-8	doi:10.2811/685476	TK-09-21-523-PL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-709-5	doi:10.2811/027156	TK-09-21-523-PL-N

© Zdjęcia:

Okładka: © hanohiki/AdobeStock

Strona 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Strona 6: © PeopleImages/iStock

Strona 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Strona 12: © BELGA/AFP

Akty terrorystyczne stanowią poważne zagrożenie dla życia i bezpieczeństwa ludzi, a dla państw są poważnym wyzwaniem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa. Jednocześnie prawodawstwo, polityka i inne środki w zakresie zwalczania terroryzmu mogą wiązać się – bezpośrednio lub pośrednio – z poważnymi ograniczeniami praw podstawowych oraz mieć negatywne skutki dla osób, grup i społeczeństwa jako całości.

Niniejsze streszczenie zawiera główne ustalenia FRA ze sprawozdania dotyczącego dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu, która jest podstawowym instrumentem prawa karnego na poziomie UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu.

Dyrektywę przyjęto w 2017 r., aby przeciwdziałać rosnącemu zagrożeniu terrorystycznym związanym głównie z osobami, które podróżują za granicę w celach terrorystycznych i po powrocie stanowią zagrożenie – osoby te zwykle określa się mianem „zagranicznych bojowników terrorystycznych”. Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie muszą w tym celu podejmować nowe środki zwalczania terroryzmu, w tym uznawać za przestępstwa na przykład podróżowanie w celach terrorystycznych lub odbywanie szkoleń na potrzeby terroryzmu.

Dyrektywa i jej wpływ na prawa podstawowe wzbudzają duże zainteresowanie społeczeństwa. Komisja Europejska zwróciła się do FRA o przeprowadzenie badania dotyczącego wpływu dyrektywy na podstawowe prawa i wolności: to badanie ma uzupełniać własną ocenę Komisji dotyczącą przedmiotowej dyrektywy, skupiającą się na określonych zmianach wprowadzonych tą dyrektywą w porównaniu z poprzednimi instrumentami prawnymi UE.

Ustalenia i opinie wynikające z tego badania mają stanowić wkład we wdrażanie prawa, polityki i innych instrumentów UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu w całej Unii przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

## Zakres badania

Podstawą ustaleń FRA są przede wszystkim wywiady z praktykami i ekspertami, którzy mają określone doświadczenie lub specjalizują się w zwalczaniu terroryzmu w Belgii, we Francji, w Niemczech, Grecji, Hiszpanii, Szwecji i na Węgrzech.

Pracom w terenie towarzyszyła ograniczona analiza dokumentów we wszystkich 25 państwach członkowskich, dla których dyrektywa jest wiążąca.

## Terminologia:

### „terroryzm dżihadystyczny”

W sprawozdaniu używa się terminu „dżihadyzm” lub „terroryzm dżihadystyczny” na określenie terroryzmu związanego z takimi organizacjami, jak Daisz\* lub Al-Kaida, lub inspirowanego przez takie organizacje. Ten termin wzbudza pewne kontrowersje, ponieważ „dżihad” ma dużo szersze znaczenie. Mimo to większość źródeł akademickich stosuje go w odniesieniu do tego konkretnego rodzaju terroryzmu. We wprowadzonej przez Europol klasyfikacji terroryzmu, która dla wielu respondentów podczas badania w terenie była punktem odniesienia, ten termin opisuje się jako „brutalną ideologię wykorzystującą tradycyjne islamskie koncepcje”\*\*.

\* W całym sprawozdaniu arabski akronim Daisz (Da'esh) odnosi się do grupy terrorystycznej, a nie do „ISIS” lub „ISIL”.

\*\* Europol (2020), **European Union terrorism situation and trend report 2020**, 23 czerwca 2020 r., s. 35; zob. również s. 94–95.

## Najważniejsze ustalenia i opinie FRA

Sprawozdanie zawiera ustalenia Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) dotyczące wpływu **dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu** na podstawowe prawa i wolności. Ta dyrektywa jest głównym instrumentem prawa karnego na poziomie UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Przyjęto ją w 2017 r. w reakcji na zmiany zagrożeń terrorystycznych, zwłaszcza pojawienie się zjawiska „zagranicznych bojowników terrorystycznych”.

W dyrektywie podkreślono, że terroryzm zagraża demokracji, praworządności i poszanowaniu praw podstawowych. Uznano także konieczność respektowania podstawowych praw i wolności przy wdrażaniu zawartych w niej przepisów. Zgodnie z art. 29 ust. 2 dyrektywy Komisja Europejska musi ocenić wpływ dyrektywy na podstawowe prawa i wolności. W związku z tą oceną Komisja zwróciła się do FRA o przeprowadzenie odnośnego badania.

W sprawozdaniu przedstawiono główne ustalenia FRA z przeprowadzonego badania. Dokładnie opisano doświadczenia praktyków i innych ekspertów mających obszerną wiedzę w tej dziedzinie w zakresie praktycznego stosowania przepisów dyrektywy na poziomie krajowym w odniesieniu do trzech konkretnych przestępstw: publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa terrorystycznego, podróżowania w celach terrorystycznych oraz odbywania szkoleń na potrzeby terroryzmu. Przeanalizowano również kwestie przekrojowe pojawiające się w kontekście postępowań karnych i administracyjnych związanych z terroryzmem.

Te empiryczne ustalenia potwierdzają, że dyrektywa ma wpływ na szeroki wachlarz podstawowych praw i wolności gwarantowanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta) i międzynarodowych instrumentach dotyczących praw człowieka. Do tych instrumentów należą w szczególności Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (europejska konwencja praw człowieka) i Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych.



Przewidziane w Karcie prawa, na które dyrektywa ma największy bezpośredni wpływ to: prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6), poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), ochrona danych osobowych (art. 8), wolność myśli, sumienia i religii (art. 10), wolność wypowiedzi i informacji (art. 11), wolność zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 12), wolność sztuki i nauki (art. 13), niedyskryminacja, w tym ze względu na pochodzenie etniczne, religię lub przekonania (art. 21), prawa dziecka (art. 24), swoboda przemieszczania się i pobytu (art. 45), prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47), domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48) oraz zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49).

Przedstawiony zbiór ustaleń opiera się na wywiadach ze 107 praktykami i ekspertami z siedmiu państw członkowskich: Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Niemiec, Szwecji i Węgier. Wybór tych państw członkowskich miał być odzwierciedleniem różnorodności doświadczeń związanych z terroryzmem i stosowaniem prawodawstwa dotyczącego zwalczania terroryzmu, a także równowagi geograficznej. FRA przeprowadziła wywiady z sędziami i sędziami śledczymi, adwokatami, prokuratorami, funkcjonariuszami organów ścigania, ekspertami z odpowiednich organizacji pozarządowych (NGO), naukowcami specjalizującymi się w zwalczaniu terroryzmu i pokrewnych zagadnieniach prawa karnego oraz ekspertami w dziedzinie nadzoru, w tym przedstawicielami instytucji i organów rzeczników praw obywatelskich ze specjalnymi uprawnieniami nadzorczymi.

Pracom w terenie towarzyszyła ograniczona analiza dokumentów w 25 państwach członkowskich (dyrektywa nie jest wiążąca dla Danii i Irlandii). Zebrano podstawowe informacje o ramach prawnych i instytucjonalnych oraz kluczowych kwestiach z zakresu praw podstawowych pojawiających się w kontekście zwalczania terroryzmu w całej UE. Informacje pochodzące z tej analizy wykorzystano przy formułowaniu pytań do wywiadów w terenie.

Krajowe ramy prawne, podobnie jak ich stosowanie, są zróżnicowane. Mimo to pojawiają się wspólne wyzwania w odniesieniu do skutków stosowania dyrektywy dla podstawowych praw i wolności, co pokazują ustalenia zawarte w sprawozdaniu. Ustalenia te są skierowane do instytucji unijnych i państw członkowskich UE. Mogą im pomóc w ocenie konieczności podejmowania dalszych działań, aby zapewnić pełną zgodność stosowania dyrektywy z prawami podstawowymi.

Jako że wywiady w terenie dotyczą siedmiu państw członkowskich i doświadczeń maksymalnie 22 rozmówców w jednym kraju, nie można stwierdzić, że poczynione ustalenia są reprezentatywne dla sytuacji w danym państwie członkowskim lub w UE jako całości. Niemniej jednak wyniki badania dają cenny i rzadki wgląd w doświadczenia praktyków – którzy stosują omawianą dyrektywę w swojej pracy i w wielu przypadkach mają bezpośrednio do czynienia ze sprawami dotyczącymi terroryzmu – w zakresie praktycznego stosowania dyrektywy pod kątem jej wpływu na prawa podstawowe.

## ZAPEWNIENIE PRZEWIDYWALNOŚCI I JASNOŚCI CO DO PRZESTĘPSTW W OBSZARZE TERRORYZMU

### OPINIA FRA 1

Państwa członkowskie powinny podjąć kroki w celu zapewnienia jasności i przewidywalności co do przestępstw w obszarze terroryzmu. Działania te mogą obejmować przekazywanie praktykom niezbędnych wytycznych wyjaśniających zakres poszczególnych przestępstw terrorystycznych i związanych z terroryzmem w kontekście właściwego prawa krajowego, a także wspieranie regularnej wymiany informacji i doświadczeń między zainteresowanymi praktykami. Mogą także uwzględniać, w stosownych przypadkach, przegląd obowiązujących definicji poszczególnych przestępstw w prawie krajowym oraz ich praktycznego stosowania, aby uniknąć pokrywania się zakresów różnych przestępstw, mogącego skutkować brakiem przewidywalności, oraz aby uniknąć stosowania szerokich, ogólnych przepisów zamiast jasnych definicji przestępstw.

Komisja Europejska powinna rozważyć zapewnienie większej jasności w odniesieniu do definicji poszczególnych przestępstw w dyrektywie i w razie konieczności dokonać ich przeglądu. Zwiększyłoby to przewidywalność i jasność prawa. To z kolei pomogłoby zapewnić porównywalny poziom gwarancji praw podstawowych w całej UE oraz zapewnić spójny wpływ prawa Unii na podstawowe prawa i wolności we wszystkich państwach członkowskich.

Motyw 35 dyrektywy odnosi się do zasad legalności oraz proporcjonalności kar i przestępstw zapisanych w art. 49 ust. 1 Karty. Te zasady obejmują również wymóg precyzyjności, jasności i przewidywalności w prawie karnym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz odpowiednim orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE oznacza to, że zainteresowana osoba na podstawie treści przepisu jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania podlegają karze jako przestępstwa. W art. 49 ust. 3 zawarto też wymóg, aby orzekane kary były proporcjonalne do popełnionych czynów.

Dyrektywa opiera się na szerokich definicjach przestępstw terrorystycznych i grupy terrorystycznej, wprowadzonych w **decyzji ramowej 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu**, która poprzedzała omawianą dyrektywę. Według ustaleń FRA powoduje to, że niejasny jest zakres przestępstw nowo wprowadzonych do prawodawstwa państw członkowskich, które są definiowane poprzez ich związek z tymi szeroko rozumianymi czynami przestępczymi. Ponadto wielu respondentów stwierdziło, że – ze względu na brzmienie przepisów prawa materialnego i motywów – wykładnia zakresu niektórych przestępstw wprowadzonych lub zmienionych dyrektywą jest otwarta. Dotyczy to przestępstw publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa terrorystycznego (art. 5), odbywania szkoleń na potrzeby terroryzmu (art. 8) oraz podróży w celach terrorystycznych (art. 9), które wprowadzają takie czyny, jak „nawoływanie pośrednie” lub „zdobywanie wiedzy na własną rękę”.

Ponadto w niektórych państwach członkowskich często popełniane są przestępstwa, które obejmują szeroki zakres luźno zdefiniowanych zachowań – na przykład różne formy udziału w organizacji terrorystycznej. To skutkuje ograniczeniem jasności prawa. Dodatkowo

definicje różnych przestępstw w prawie krajowym czasami się pokrywają. Wszystkie te czynniki łącznie prowadzą do rozbieżnych wykładni przestępstw w całej UE oraz do sprzecznego orzecznictwa w poszczególnych państwach członkowskich, a także ograniczają przewidywalność tego, jakie zachowania podlegają kryminalizacji i w ramach jakich przestępstw.

## UNIKANIE KRYMINALIZACJI DZIAŁAŃ ZGODNYCH Z PRAWEM I OBIEKTYWNE USTALANIE ZAMIARU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA TERRORYSTYCZNEGO

### OPINIA FRA 2

Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby kryminalizacja przygotowania do popełnienia przestępstwa, np. publicznego nawoływania do terroryzmu, podróżowania w celach terrorystycznych oraz odbywania szkoleń na potrzeby terroryzmu, nie miała wpływu na zgodne z prawem korzystanie z praw indywidualnych ani nie prowadziła do efektu mrożącego w odniesieniu do tych praw, w tym zwłaszcza wolności wypowiedzi i informacji, wolności sztuki i nauki oraz swobody przemieszczania się. Należy wprowadzić praktyczne środki ochronne i przekazać organom śledczym wytyczne, aby działania na przykład dziennikarzy, badaczy lub organizacji humanitarnych nie prowadziły do wszczynania przeciw nim dochodzeń dotyczących terroryzmu.

Komisja Europejska i państwa członkowskie, korzystając ze swoich kompetencji, powinny zapewnić odpowiednie wytyczne i szkolenia dla praktyków zajmujących się dochodzeniami, ściganiem i orzekaniem w sprawach przestępstw terrorystycznych i związanych z terroryzmem, aby zagwarantować opracowanie i stosowanie obiektywnych kryteriów ustalania niezbędnego zamiaru popełnienia przestępstwa. Szkolenia i wymiana poglądów pracowników właściwych organów w wymiarze transgranicznym może sprzyjać wspólnemu postrzeganiu przedmiotowych przestępstw i przyczynić się do osiągnięcia ujednolicenia wykładni i stosowania przepisów dotyczących przestępstw terrorystycznych i związanych z terroryzmem we wszystkich państwach członkowskich. Działania takie powinny opierać się na wsparciu istniejących sieci praktyków na szczeblu europejskim.

W motywie 35 stwierdza się, że dyrektywa musi być wdrażana z poszanowaniem praw określonych w Karcie oraz z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z innych unijnych i międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka. Obejmują one między innymi wolność wypowiedzi i informacji (art. 11 Karty), wolność sztuki i nauki (art. 13 Karty) oraz swobodę przemieszczania się w obrębie UE (art. 45 Karty).

Dyrektywa wzmocniła nacisk, jaki w prawodawstwie UE dotyczącym zwalczania terroryzmu kładzie się na przygotowanie do popełnienia przestępstwa, czyli działania podejmowane z zamiarem popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia konkretnych przestępstw terrorystycznych. Takie przestępstwa obejmują publiczne nawoływanie do popełniania przestępstw terrorystycznych, odbywanie szkoleń na potrzeby terroryzmu oraz podróżowanie w celach terrorystycznych. Za przestępstwa uznaje się przy tym działania określone jako połączenie zamiaru terrorystycznego i zwykłych czynności, takich jak korzystanie z internetowych kanałów komunikacji, przeglądanie materiałów pisemnych lub internetowych bądź podróżowanie.

Respondenci z różnych grup zawodowych, w tym osoby, które prowadzą odnośne dochodzenia, ścigają takie przestępstwa i rozpoznają takie sprawy w sądach, wyrażają zaniepokojenie faktem, że takie działania mogą mieć bardzo odległy związek z faktycznym aktem terrorystycznym. Podejście to oznacza zwrot w kierunku podejścia prewencyjnego, zgodnie z którym określone działania są uznawane za przestępstwa na podstawie możliwości, że doprowadzą one do popełniania przestępstw terrorystycznych w przyszłości.

Ustalenia FRA pokazują, że to może także wpływać na zachowania zgodne z prawem, a nawet zniechęcać osoby do podejmowania pewnych działań z obawy przed sposobem ich interpretacji przez władze. Ma to wpływ w szczególności na wolność wypowiedzi i informacji, wolność sztuki i nauki oraz swobodę przemieszczania się. Może również prowadzić do ścigania działalności osób lub grup zawodowych, np. dziennikarzy, naukowców, artystów lub organizacji humanitarnych, które mają uzasadnione powody do podejmowania działań, takich jak podróże do stref konfliktu lub badanie informacji związanych z terroryzmem.

Ponadto we wszystkich państwach członkowskich, w których prowadzono prace w terenie, respondenci we wszystkich grupach zawodowych stwierdzili, że – ze względu na definicje przestępstw – o przestępczym charakterze zachowania decyduje w dużej mierze zamiar danej osoby, który jest trudny do udowodnienia.

Wobec braku obiektywnych kryteriów pojawiają się obawy, że władze mogą się opierać na subiektywnych kryteriach i przesłankach, domniemywać w niektórych przypadkach istnienie zamiaru popełnienia przestępstwa i przenosić ciężar dowodu na obronę.

Specjaliści z organów śledczych i sądów często mają świadomość potencjalnego wpływu na prawa podstawowe. Oczekuje się od nich, że będą dokonywać wykładni przestępstw, choć nie zawsze mają dostęp do odpowiednich wytycznych i szkoleń. Przyczynia się to również do rozdrobnienia orzecznictwa w niektórych państwach członkowskich oraz w całej UE.





## STOSOWANIE SKUTECZNYCH ŚRODKÓW OCHRONNYCH PRZY KORZYSTANIU Z NARZĘDZI STOSOWANYCH W POSTĘPOWANIU PRZYGOTOWAWCZYM I DOWODÓW

W art. 47 Karty gwarantuje się prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. W art. 48 gwarantuje się domniemanie niewinności, jak również prawo do obrony każdej osoby oskarżonej. Zgodnie z motywem 36 dyrektywy gwarancje proceduralne przewidziane w innych aktach prawnych UE mają zastosowanie do przestępstw objętych dyrektywą. Obejmują one gwarancje dotyczące prawa do informacji, tłumaczenia ustnego i pisemnego, prawa dostępu do adwokata i do pomocy prawnej, domniemanie niewinności oraz praw dzieci w postępowaniu karnym.

Jak wynika z ustaleń FRA, respondenci są zaniepokojeni naciskiem, jaki dyrektywa kładzie na szeroko sformułowane przygotowanie do popełnienia przestępstwa. Nacisk ten może prowadzić do szerszego stosowania bardziej inwazyjnych narzędzi w postępowaniu przygotowawczym, w tym przechwytywania komunikacji elektronicznej. Biorąc również pod uwagę szczególny kontekst dochodzeń antyterrorystycznych, sędziowie lub inne właściwe organy zazwyczaj chętniej zezwalają na takie środki, między innymi w celu zapobiegania potencjalnym przestępstwom. Może to nieproporcjonalnie ingerować w prawa proceduralne i inne prawa, na przykład prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, a także wpływać na prawa osób, do których te środki nie odnoszą się bezpośrednio. W większości państw członkowskich, w których prowadzono prace w terenie, poglądy takie wyrażali w szczególności adwokaci i naukowcy specjalizujący się w zwalczaniu terroryzmu i pokrewnych zagadnieniach prawa karnego. Potwierdziła je także część sędziów i prokuratorów.

### OPINIA FRA 3

Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby wykorzystanie specjalnych narzędzi dochodzeniowych w postępowaniach przygotowawczych w sprawach dotyczących zwalczania terroryzmu było ukierunkowane i proporcjonalne oraz aby towarzyszyły temu środki ochronne uwzględniające inwazyjny charakter tych narzędzi, w tym odpowiednie kryteria ich dopuszczania i nadzoru nad nimi, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wykorzystanie informacji wywiadowczych w trakcie postępowania karnego w sprawach dotyczących terroryzmu powinno podlegać skutecznym środkom ochronnym, w tym nadzorowi sądowemu, który zapewniłby przestrzeganie prawa do obrony w praktyce.

W przypadku gdy dowody lub informacje wykorzystywane w postępowaniach w sprawie przestępstw terrorystycznych i powiązanych przestępstw pochodzą z państw niebędących członkami UE, państwa członkowskie powinny zapewnić istnienie mechanizmu umożliwiającego sędziom i innym właściwym organom systematyczną ocenę, czy takie dowody uzyskano przez stosowanie tortur lub innych form naruszania praw podstawowych.

Z badania FRA wynika również, że informacje uzyskane poza postępowaniem karnym, w szczególności ze źródeł wywiadowczych, często odgrywają kluczową rolę w postępowaniu, jednak nie ma przy tym niezbędnej przejrzystości, jasnych zasad ich wykorzystania w postępowaniu oraz gwarancji prawa do obrony i skutecznego nadzoru sądowego. Ponadto dowody w sprawach dotyczących terroryzmu często pochodzą z państw niebędących członkami UE, ale sędziowie lub inne właściwe organy zdają się zakładać ich legalność i nie sprawdzają systematycznie, czy zostały one uzyskane bez naruszania praw człowieka, a zwłaszcza bez stosowania tortur.



## UNIKANIE DYSKRYMINUJĄCEGO WPŁYWU ŚRODKÓW ZWALCZANIA TERRORYZMU NA OKREŚLONE GRUPY, W SZCZEGÓLNOŚCI NA MUZUŁMANÓW

W art. 21 Karty zakazuje się dyskryminacji z jakichkolwiek względów, m.in. ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, religię lub przekonania. Zakaz obejmuje również dyskryminację pośrednią, w przypadku gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka stawiałyby osoby posiadające daną cechę chronioną (np. religię) w szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi osobami. W art. 10 gwarantuje się wolność myśli, sumienia i religii. W motywie 35 dyrektywy uznaje się te prawa i zasady, a w motywie 39 stwierdza się, że przy wdrażaniu środków prawa karnego na podstawie omawianej dyrektywy należy wykluczać wszelkie formy arbitralności, rasizmu lub dyskryminacji.

Badanie FRA pokazuje, że we wszystkich państwach członkowskich, w których prowadzono prace w terenie, powiązanie danej osoby z religią lub przekonaniami może w praktyce zwiększyć prawdopodobieństwo objęcia tej osoby dochodzeniem karnym i innymi środkami. Dzieje się tak dlatego, że polityka antyterrorystyczna koncentruje się głównie na „dżihadyzmie”, a dyrektywa i jej transpozycja skupiają się przede wszystkim na kwestii zagranicznych bojowników terrorystycznych.

Ponadto respondenci z różnych grup zawodowych wyrażają konkretne obawy, że przekonania religijne i ich przejawy mogą być błędnie interpretowane jako oznaka radykalizmu i wykorzystywane zamiast obiektywnych kryteriów ustalania zamiaru przestępczego. Zamiar odgrywa decydującą rolę w rozróżnieniu między zwykłą działalnością a przestępstwami polegającymi na publicznym nawoływaniu do popełnienia przestępstwa terrorystycznego, podróżowaniu w celach terrorystycznych i szkoleniu na potrzeby terroryzmu. Brak empirycznych dowodów wydaje się główną przeszkodą w ocenie zakresu ewentualnego dyskryminującego wpływu środków zwalczania terroryzmu.

Ponadto z ustaleń FRA wynika, że w niektórych państwach członkowskich przestępstwa, takie jak publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstwa terrorystycznego i podróżowanie w celach terrorystycznych, są postrzegane głównie lub wyłącznie w kontekście „dżihadyzmu”. Dzieje się tak pomimo neutralnego sformułowania przepisów prawnych w dyrektywie i w ustawach krajowych, a także pomimo zagrożenia, jakie stanowią inne formy terroryzmu. Podobne zachowania, motywowane na przykład ekstremizmem prawicowym, mogą nie być przedmiotem takiego samego zainteresowania lub mogą nie być ścigane na mocy przepisów antyterrorystycznych, o czym wspomina wielu respondentów.



### OPINIA FRA 4

Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby prawodawstwo, polityka i środki dotyczące terroryzmu były formułowane i stosowane w sposób w pełni zgodny z zakazem bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji. W celu oceny wpływu na różne grupy, w tym ze względu na religię i pochodzenie etniczne, należy regularnie gromadzić i analizować zdezagregowane dane dotyczące stosowania i wpływu środków zwalczania terroryzmu.

Państwa członkowskie powinny udostępnić praktykom zajmującym się dochodzeniami, ściganiem i orzekaniem w sprawach przestępstw terrorystycznych i związanych z terroryzmem odpowiednie wytyczne i szkolenia, aby zagwarantować, że przekonania i praktyki religijne nie są stosowane w zastępstwie oznak radykalizacji postaw i zamiaru terrorystycznego, zwłaszcza w przypadku braku innych obiektywnych dowodów w tym zakresie.

Państwa członkowskie powinny rozważyć wprowadzenie, w stosownych przypadkach, szczególnych środków w celu zapewnienia, aby przepisy antyterrorystyczne i inne środki były stosowane w równym stopniu wobec różnych form terroryzmu, niezależnie od ich przyczyn.

## STOSOWANIE ŚRODKÓW ZWALCZANIA TERRORYZMU WYŁĄCZNIE WOBEC ZACHOWAŃ O CHARAKTERZE TERRORYSTYCZNYM

### OPINIA FRA 5

Komisja Europejska powinna rozważyć wydanie wytycznych dla państw członkowskich, aby wesprzeć wykładnię i stosowanie przepisów dotyczących przestępstw terrorystycznych i związanych z terroryzmem, które będą w pełni zgodne z celami określonymi w przedmiotowej dyrektywie.

W tym kontekście Komisja może również przeanalizować wykładnię i stosowanie dyrektywy wraz z odpowiednim prawem międzynarodowym oraz ocenić, czy wszystkie definicje są wystarczająco precyzyjne i nie pozwalają władzom krajowym na ich rozszerzającą wykładnię oraz kryminalizację działań, które nie mają charakteru terrorystycznego.

W prawie międzynarodowym i unijnym, w tym w omawianej dyrektywie, terroryzm rozumiany jest jako szczególnie poważna forma przestępczości, realizująca konkretny cel terrorystyczny. W dyrektywie cel terrorystyczny oznacza poważne zastraszenie ludności oraz bezprawne zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania jakiegoś działania. Te dwa cele znajdują się także w międzynarodowych konwencjach, protokołach i innych instrumentach dotyczących zwalczania terroryzmu, w tym w rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 1566 (2004).

Jednak w art. 3 ust. 2 lit. c) dyrektywy wskazuje się również trzeci cel: poważną destabilizację lub zniszczenie podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych danego państwa lub danej organizacji międzynarodowej. Cel ten nie ma odpowiednika w prawie międzynarodowym; w związku z tym istnieje ryzyko, że UE i jej państwa członkowskie będą posługiwać się szerszym pojęciem terroryzmu, co może prowadzić do nieporozumień w przypadku stosowania go wraz z innymi instrumentami międzynarodowymi.

Ponadto w motywie 8 dyrektywy podkreślono, że czynów mających jeden z powyższych celów nie można uznać za przestępstwa terrorystyczne, jeżeli nie wiążą się one z jednym z określonych poważnych przestępstw mogących wyrządzić znaczącą szkodę państwu lub organizacji międzynarodowej. Dlatego pokojowe protesty nie powinny być uznawane za akty terroryzmu, nie należy także karać jako przestępstw działań, które są wrogie państwu, ale nie osiągają lub nie mają na celu osiągnięcia określonej intensywności przemocy lub zniszczeń materialnych. W związku z tym wszelkie działania związane z takimi aktami, na przykład nawoływanie do ich popełnienia lub różne formy uczestnictwa w nich, również nie powinny być objęte zakresem przepisów dotyczących zwalczania terroryzmu.

Z ustaleń FRA wynika, że w niektórych państwach członkowskich istnieją obawy, że pojęcie terroryzmu, a w konsekwencji stosowanie przepisów i środków w zakresie zwalczania terroryzmu, obejmuje działania, które nie mają ściśle określonego charakteru terrorystycznego. Dotyczy to również wykorzystania tych przepisów i środków przeciwko ideologiom, grupom i osobom postrzeganym przez państwo jako niepożądane, co może obejmować ruchy anarchistyczne lub separatystyczne pozbawione przemocy, różnego rodzaju protesty publiczne i organizacje pozarządowe lub obywateli państw trzecich. Adwokaci, naukowcy specjalizujący się w zwalczaniu terroryzmu i pokrewnych zagadnieniach prawa karnego, a zwłaszcza eksperci organizacji pozarządowych, ale także niektórzy sędziowie, twierdzą, że to może m.in. prowadzić do nieproporcjonalnego stosowania narzędzi używanych w postępowaniu przygotowawczym i wyroków.

Takie rozszerzenie wykładni i stosowania prawodawstwa w dziedzinie zwalczania terroryzmu może mieć negatywny wpływ na szereg praw podstawowych, oddziaływać na grupy i ideologie, które nie mają charakteru terrorystycznego, oraz prowadzić do przekroczenia uzasadnionego celu działań antyterrorystycznych, z naruszeniem prawa UE i prawa międzynarodowego.

## ZAPEWNIENIE PROPORCJONALNEGO STOSOWANIA ŚRODKÓW ADMINISTRACYJNYCH I DOSTĘPU DO SKUTECZNEGO ŚRODKA PRAWNEGO

Omawiana dyrektywa jest przede wszystkim instrumentem prawa karnego. Jednak w art. 28 ust. 1 wymieniono, oprócz ustaw, także rozporządzenia i przepisy administracyjne jako sposoby transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Motyw 35 stanowi, że dyrektywa musi być wdrażana z poszanowaniem praw określonych w Karcie oraz z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z innych unijnych i międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka.

Z ustaleń Agencji wynika, że wiele państw członkowskich, kryminalizując przestępstwa terrorystyczne objęte dyrektywą, wprowadziło również środki administracyjne. Te środki dotyczą m.in. przestępstw związanych z podróżowaniem, szkoleniem i publicznym nawoływaniem. Mogą one obejmować monitorowanie po wydaniu wyroku, jak również umieszczanie w bazach danych dotyczących zagranicznych bojowników terrorystycznych i potencjalnych radykałów; ograniczenie przemieszczania się, np. areszt domowy lub zakaz podróżowania; środki na mocy przepisów imigracyjnych, np. wydalenie; oraz szczególnie surowe sankcje, w szczególności pozbawienie obywatelstwa. Takie środki administracyjne, w zależności od ich rodzaju, mogą mieć znaczny wpływ na różne prawa podstawowe.

Jak wynika z badania, środki administracyjne są stosowane równolegle do sankcji i procedur karnych, także wobec osób, przeciwko którym nie wszczęto postępowania karnego, a nawet osób niewinnych przez sądy.

Prawo administracyjne i prawo karne mają z natury rzeczy odmienny charakter i cele. Oznacza to, że środki administracyjne nie podlegają tym samym ścisłym gwarancjom proceduralnym co decyzje podejmowane na mocy prawa karnego. Są one zazwyczaj stosowane na podstawie mniej precyzyjnych kryteriów i dowodów, a w kontekście walki z terroryzmem często opierają się na informacjach wywiadowczych.

Zdaniem niektórych respondentów może to w praktyce prowadzić do obchodzenia ograniczeń związanych z postępowaniem karnym. Ogranicza to również znacznie przejrzystość takich środków oraz możliwość ich skutecznego zakwestionowania, a także może potencjalnie prowadzić do przeniesienia ciężaru dowodu. W związku z tym trudno jest skutecznie odwoływać się od takich środków, ponieważ nawet sądy mogące to uczynić często mają ograniczony dostęp do informacji, na podstawie których zastosowano dany środek.

### OPINIA FRA 6

Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby użycie środków administracyjnych wobec osób podejrzanych o udział w działalności terrorystycznej podlegało jasnym zasadom i warunkom ich stosowania w celu uniknięcia nieproporcjonalnego wpływu na prawa podstawowe.

Państwa członkowskie powinny zapewnić dostępność skutecznych środków prawnych przeciwko decyzjom nakładającym środki administracyjne, w tym w zakresie umożliwienia obywatelom skutecznego kwestionowania i przeglądu środków nałożonych na podstawie informacji wywiadowczych. Organy zapewniające pozasądowe środki prawne powinny dysponować odpowiednimi mandatami, uprawnieniami i zasobami do rozpatrywania potencjalnych skarg, obejmującymi pełen zakres kwestii, które mogą wyniknąć w związku z prawami podstawowymi z zastosowania środków administracyjnych w kontekście walki z terroryzmem, oraz eliminującymi wszelkie potencjalne luki w tym zakresie.

Jak wynika z badania, istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi pod względem dostępności pozasądowych dróg składania skarg na środki zwalczania terroryzmu. W niektórych państwach członkowskich organy posiadające mocny mandat i uprawnienia oraz wiedzę specjalistyczną, np. niektóre instytucje rzeczników praw obywatelskich lub wyspecjalizowane organy nadzoru, mogą kontrolować środki zwalczania terroryzmu, w tym ich zgodność z prawami podstawowymi.

Jednak w innych państwach członkowskich takie możliwości wydają się ograniczone z różnych powodów. Czasami nie ma organu ze specjalnym, ogólnokrajowym mandatem; odpowiedzialność może być rozłożona na kilka organów, co prowadzi do fragmentarycznego podejścia; istnieją określone wyjątki od mandatu organu lub przeszkody w dostępie do informacji na temat poszczególnych spraw; ponadto może występować ograniczona świadomość społeczna na temat mechanizmów składania skarg, jeżeli takie istnieją, co rodzi wątpliwości dotyczące skuteczności procedur.





Niniejsze streszczenie zawiera najważniejsze ustalenia ze sprawozdania FRA *Dyrektywa (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu – Wpływ na podstawowe prawa i wolności*. Główne sprawozdanie jest dostępne na stronie internetowej FRA.



## PROMOWANIE I OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W CAŁEJ UE

W sprawozdaniu FRA dotyczącym dyrektywy (UE) 2017/541 przeanalizowano, jak ta dyrektywa odnosi się do kwestii związanych z prawami podstawowymi, a przez to wpływa na osoby, grupy i całe społeczeństwo. Skupiono się w nim na trzech konkretnych przestępstwach o charakterze przygotowawczym ujętych w dyrektywie: publicznym nawoływaniu do popełnienia przestępstwa terrorystycznego, podróżowaniu w celach terrorystycznych oraz odbywaniu szkoleń na potrzeby terroryzmu.

W niniejszym streszczeniu przedstawiono główne ustalenia zawarte w sprawozdaniu FRA.



FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria  
Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)  
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej