

# DIRECTIVA (UE) 2017/541 PRIVIND COMBATEREA TERORISMULUI

## IMPACTUL ASUPRA DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE

### REZUMAT



**4**

Asigurarea previzibilității și a clarității infracțiunilor în domeniul terorismului

**5**

Evitarea incriminării activităților legale și stabilirea cu obiectivitate a intenției teroriste

**7**

Aplicarea de garanții eficiente la utilizarea instrumentelor de investigație și a probelor

**9**

Evitarea impactului discriminatoriu al măsurilor privind combaterea terorismului asupra anumitor grupuri, în special a musulmanilor

**10**

Aplicarea măsurilor de combatere a terorismului doar comportamentului de natură teroristă

**11**

Asigurarea utilizării proporționale a măsurilor administrative și a accesului la o cale de atac eficientă

© Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, 2022

Reproducerea este autorizată cu condiția menționării sursei.

Pentru utilizarea sau reproducerea fotografiilor sau a altor materiale care nu se află sub incidența drepturilor de autor ale Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, permisiunea trebuie solicitată direct de la deținătorii drepturilor de autor.

Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și persoanele care acționează în numele agenției nu își asumă răspunderea pentru utilizarea informațiilor de mai jos.

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-749-1	doi:10.2811/895649	TK-09-21-523-RO-C
PDF	ISBN 978-92-9461-710-1	doi:10.2811/655496	TK-09-21-523-RO-N

© Fotografii realizate de:

Coperta: © hanohiki/AdobeStock

Pagina 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Pagina 6: © PeopleImages/iStock

Pagina 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Pagina 12: © BELGA/AFP

Actele de terorism periclitează grav viețile și siguranța oamenilor și reprezintă o provocare intensă pentru state în ceea ce privește securitatea. Totodată, legislația, politicile și alte măsuri privind combaterea terorismului pot determina, în mod direct sau indirect, apariția unor restrângeri semnificative ale drepturilor fundamentale și pot afecta negativ persoane, grupuri și societatea în ansamblu.

Acest rezumat prezintă constatările principale ale FRA desprinse din raportul său referitor la Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului, principalul instrument de drept penal la nivelul UE în domeniul combaterii terorismului.

Directiva a fost adoptată în 2017 pentru a aborda amenințarea teroristă în creștere corelată, în primul rând, cu persoane care călătoresc în străinătate în scopuri teroriste și prezintă o amenințare la întoarcerea lor, cunoscute drept luptători terorști străini. În acest scop, directiva solicită statelor membre să adopte noi măsuri de combatere a terorismului, inclusiv incriminarea infracțiunilor precum deplasările în străinătate în scopuri teroriste sau primirea de instruire în scopuri teroriste.

Directiva și impactul acesteia asupra drepturilor fundamentale au atras în mod semnificativ atenția publicului. Comisia Europeană a solicitat FRA să efectueze un studiu privind impactul directivei asupra drepturilor și libertăților fundamentale pentru a susține propria evaluare a directivei, care să fie axat pe schimbările specifice pe care le-a introdus directiva comparativ cu instrumentele juridice anterioare ale UE.

Constatările și opiniile care decurg din acest studiu sunt menite să contribuie la punerea în aplicare a legislației, a politicilor și a altor măsuri ale UE în domeniul combaterii terorismului în UE, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale.

## Întinderea studiului

Constatările FRA sunt bazate, în primul rând, pe interviuri cu practicieni și experți cu experiență sau specializare specifică în combaterea terorismului din **Belgia, Franța, Germania, Grecia, Spania, Suedia și Ungaria**.

Activitatea de teren a fost susținută de studii documentare limitate în toate cele 25 de state membre care au obligații în temeiul directivei.

## Cu privire la terminologie: „terorism jihadist”

În acest raport se folosește termenul „jihadism” sau „terorism jihadist” când se face referire la terorism asociat sau inspirat de organizații precum Da'esh\* sau Al-Qaeda. Termenul nu este lipsit de controversă, întrucât „jihad” are un înțeles mult mai larg. Cu toate acestea, majoritatea surselor academice îl folosesc pentru a face referire la acest tip specific de terorism. În clasificarea Europol a terorismului, care a fost utilizată ca punct de referință de către mulți respondenți în activitatea de teren, termenul se folosește pentru a descrie „o ideologie violentă care exploatează concepte islamice tradiționale”.\*\*

\* Pe parcursul prezentului raport, se folosește acronimul arab „Da'esh” pentru grupul terorist, nu „ISIS” sau „ISIL”.

\*\* Europol (2020), **European Union Terrorism Situation and Trend report 2020** (Raport privind situația și tendințele terorismului în Uniunea Europeană), 23 iunie 2020, p. 35; vezi și pp. 94-95.

## Principalele constatări și opiniile FRA

Acest raport prezintă constatările Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) cu privire la impactul pe care îl are **Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului** asupra drepturilor și libertăților fundamentale. Directiva reprezintă principalul instrument de drept penal la nivelul UE în domeniul combaterii terorismului. Aceasta a fost adoptată în 2017 pentru a răspunde schimbărilor produse la nivelul amenințărilor teroriste, în special fenomenului de luptători terorști străini.

Directiva evidențiază amenințarea pe care o reprezintă terorismul la adresa democrației, a statului de drept și a beneficiului drepturilor fundamentale. Aceasta recunoaște, de asemenea, nevoia de respectare a drepturilor și a libertăților fundamentale la punerea în aplicare a dispozițiilor sale. Articolul 29 alineatul (2) din directivă solicită Comisiei Europene să evalueze impactul directivei asupra drepturilor și libertăților fundamentale. Comisia a solicitat FRA să realizeze un studiu în legătură cu evaluarea.

Acest raport prezintă principalele constatări desprinse de FRA din studiul său. Oferă informații provenite din experiența practicienilor și a altor experți care dețin cunoștințe aprofundate în domeniu, cu punerea în aplicare a dispozițiilor directivei la nivel național în ceea ce privește trei infracțiuni specifice: instigarea publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism, deplasarea în scopuri teroriste și primirea de instruire în scopuri teroriste. De asemenea, acesta examinează aspecte transversale care apar în contextul procedurilor penale și al celor administrative în legătură cu terorismul.

Aceste constatări empirice confirmă că directiva afectează o mulțime de drepturi și libertăți fundamentale care sunt protejate prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta”) și instrumentele internaționale în domeniul drepturilor omului. Aceste instrumente includ, în mod specific, Convenția europeană a drepturilor omului și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.



Drepturile prevăzute în cartă, cărora directiva le aduce atingere cu precădere în mod direct, includ dreptul la libertate și siguranță (articolul 6), respectarea vieții private și de familie (articolul 7), protecția datelor cu caracter personal (articolul 8), libertatea de gândire, de conștiință și de religie (articolul 10), libertatea de exprimare și de informare (articolul 11), libertatea de întrunire și de asociere (articolul 12), libertatea artelor și științelor (articolul 13), nediscriminarea, inclusiv pe motive de origine etnică, religie sau convingeri (articolul 21), drepturile copilului (articolul 24), libertatea de circulație și de ședere (articolul 45), dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil (articolul 47), prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare (articolul 48) și principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor (articolul 49).

Aceste constatări sunt desprinse din interviuri cu 107 practicieni și experți din șapte state membre, și anume Belgia, Franța, Germania, Grecia, Spania, Suedia și Ungaria. Aceste state membre au fost selectate pentru a reflecta diversitatea experienței cu terorismul și cu aplicarea legislației privind combaterea terorismului, precum și echilibrul geografic. FRA a interviuat judecători și judecători de instrucție, avocați ai apărării, procurori, agenți de aplicare a legii, experți din cadrul organizațiilor neguvernamentale (ONG) relevante, specialiști din mediul academic în domeniul combaterii terorismului și în chestiuni de drept penal conexe, precum și experți în materie de supraveghere, inclusiv reprezentanți ai instituțiilor și organismelor cu rol de avocați ai poporului, care au un mandat specializat de supraveghere.

Activitatea de teren a fost susținută de un studiu documentar limitat realizat în 25 de state membre (directiva nu prezintă caracter obligatoriu pentru Danemarca și Irlanda). În acest studiu au fost colectate informații de bază despre cadrul juridic și cel instituțional, precum și despre aspectele-cheie legate de drepturile fundamentale, care apar în contextul combaterii terorismului în UE. Acest studiu a stat la baza elaborării întrebărilor prevăzute pentru interviurile din cadrul activității de teren.

Cadrele juridice naționale variază, la fel ca punerea lor în aplicare. Totuși, constatările arată că apar o serie de provocări frecvente în ceea ce privește impactul pe care îl are aplicarea directivei asupra drepturilor și libertăților fundamentale. Raportul aduce constatările în atenția instituțiilor și a statelor membre ale UE, putând facilita evaluarea de către acestea a nevoii de a lua măsuri suplimentare pentru a garanta că, la aplicarea directivei, se respectă pe deplin drepturile fundamentale.

Întrucât interviurile din cadrul activității de teren cuprind șapte state membre și sunt bazate pe experiența unui număr maxim de 22 de persoane interviuate pe stat membru, constatările nu pretind a reprezenta situația dintr-un anumit stat membru sau din UE, în ansamblu. Cu toate acestea, rezultatele oferă informații prețioase și rare despre experiența practicienilor – care aplică directiva în activitatea lor, o mare parte dintre aceștia lucrând direct în cazuri de terorism – cu punerea în aplicare a directivei în ceea ce privește impactul acesteia asupra drepturilor fundamentale.

## ASIGURAREA PREVIZIBILITĂȚII ȘI A CLARITĂȚII INFRAȚIUNILOR ÎN DOMENIUL TERORISMULUI

### OPINIA NR. 1 A FRA

Statele membre ar trebui să ia măsuri pentru a asigura previzibilitatea și claritatea infracțiunilor în domeniul terorismului. Acestea ar putea include punerea la dispoziția practicienilor a îndrumărilor necesare care să clarifice întinderea infracțiunilor de terorism individuale și a celor conexe în contextul dreptului intern relevant, precum și încurajarea schimbului regulat de informații și de experiențe între practicienii implicați. De asemenea, acestea ar putea include, după caz, revizuirea definițiilor aplicabile infracțiunilor individuale prevăzute în dreptul intern și a punerii lor în aplicare pentru a evita suprapunerile între infracțiuni diferite, care pot duce la imprevizibilitate, și utilizarea unor dispoziții cu sens larg și atotcuprinzătoare în locul unor definiții clare ale infracțiunilor.

Comisia Europeană ar trebui să aibă în vedere asigurarea unei clarități mai bune a definițiilor infracțiunilor individuale din directivă și să le revizuiască, dacă este cazul. Astfel, previzibilitatea și claritatea legii ar fi îmbunătățite. La rândul său, aceasta ar ajuta la stabilirea unui nivel comparabil al garanțiilor în materie de drepturi fundamentale în UE și ar asigura faptul că dreptul Uniunii are un impact consecvent asupra drepturilor și libertăților fundamentale în toate statele membre.

participare la o organizație teroristă. Aceasta reduce claritatea juridică. De asemenea, există suprapuneri între definițiile unor infracțiuni diferite în dreptul intern. Considerați în ansamblu, acești factori dau naștere unor interpretări divergente ale infracțiunilor în UE, precum și unei jurisprudențe contradictorii la nivelul statelor membre individuale, și reduc previzibilitatea în ceea ce privește comportamentul incriminat și infracțiunea stabilită în urma încadrării acestuia.

Considerentul 35 din directivă se referă la principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor, astfel cum sunt consacrate în articolul 49 alineatul (1) din cartă. Acestea cuprind și cerința privind precizia, claritatea și previzibilitatea în dreptul penal. În concordanță cu jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului și cu jurisprudența aferentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, aceasta înseamnă că o persoană poate deduce din formularea dispoziției relevante care sunt acțiunile și omisiunile pasibile de pedepse în temeiul dreptului penal. Articolul 49 alineatul (3) impune, de asemenea, ca pedepsele date să fie proporționale față de acțiunile săvârșite.

Directiva are la bază definițiile generale ale infracțiunilor de terorism și grupului terorist, astfel cum sunt introduse în **Decizia-cadru 2002/475/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind combaterea terorismului**, care a precedat directiva. Constatările FRA arată că de aici derivă neclaritatea întinderii infracțiunilor introduse recent în legislația statelor membre, care sunt definite prin prisma relației lor cu aceste acțiuni infracționale concepute în sens larg. În plus, câteva persoane intervievate au comentat că întinderea unora dintre infracțiunile introduse sau modificate de directivă este deschisă interpretării, din cauza formulării dispozițiilor de fond și a considerentelor. Aici se includ infracțiunile de instigare publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism (articolul 5), primirea de instruire în scopuri teroriste (articolul 8) și deplasarea în scopuri teroriste (articolul 9), care introduc comportamente precum „instigarea indirectă” sau „studiul individual”.

În plus, în unele state membre, se aplică frecvent infracțiuni care cuprind o serie amplă de comportamente definite în sens larg – cum ar fi diferite forme de

## EVITAREA INCRIMINĂRII ACTIVITĂȚILOR LEGALE ȘI STABILIREA CU OBIECTIVITATE A INTENȚIEI TERORISTE

### OPINIA NR. 2 A FRA

Statele membre ar trebui să se asigure că incriminarea infracțiunilor pregătitoare, precum instigarea publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism, primirea de instruire în scopuri teroriste și deplasarea în scopuri teroriste, nu afectează exercitarea legitimă a drepturilor individuale și nici nu produce un efect disuasiv asupra unor astfel de drepturi, incluzând în special libertatea de exprimare și de informare, libertatea artelor și științelor și libertatea de circulație. Ar trebui să se instituie garanții practice și să se acorde îndrumări autorităților de investigații, astfel încât activitățile practicienilor precum jurnaliștii, cercetătorii sau organizațiile umanitare să nu ducă la implicarea lor în investigații de terorism.

Comisia Europeană și statele membre ar trebui să pună la dispoziția practicienilor implicați în investigarea, urmărirea penală și judecarea infracțiunilor de terorism și a celor conexe îndrumări și pregătire corespunzătoare, în funcție de domeniile lor specifice de competență, pentru a asigura că se dezvoltă și se utilizează criterii obiective la stabilirea intenției necesare. Pregătirea și schimbul de opinii, în cazul personalului autorităților competente în contexte transfrontaliere, ar ajuta la dezvoltarea înțelegerii comune a infracțiunilor implicate și ar contribui la interpretarea și aplicarea armonioasă a infracțiunilor de terorism și a celor conexe în statele membre. Astfel de activități ar trebui să fie susținute de rețelele existente de practicieni de la nivel european.

cauza definițiilor infracțiunilor, natura infracțională a comportamentului este determinată preponderent de intenția persoanei, ceea ce este dificil de dovedit. În absența unor criterii obiective, există preocupări privind faptul că autoritățile ar putea să se bazeze pe criterii și indicații subiective, să presupună existența intenției în unele cazuri și să transfere sarcina probei către apărare.

Considerentul 35 prevede că directiva trebuie pusă în aplicare în conformitate cu drepturile prevăzute în cartă, luând totodată în considerare obligațiile stabilite în temeiul altor instrumente ale UE și internaționale în domeniul drepturilor omului. Acestea includ, printre altele, libertatea de exprimare și de informare în temeiul articolului 11 din cartă, libertatea artelor și științelor în temeiul articolului 13 din cartă și libertatea de circulație în interiorul Uniunii în temeiul articolului 45 din cartă.

Directiva a accentuat faptul că legislația UE privind combaterea terorismului vizează infracțiuni pregătitoare, și anume acte întreprinse cu intenția de a săvârși infracțiuni de terorism efective sau de a contribui la săvârșirea unor astfel de infracțiuni. Acestea includ instigarea publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism, primirea de instruire în scopuri teroriste și deplasarea în scopuri teroriste. Aceste infracțiuni incriminează activități definite printr-o combinație a intenției teroriste cu un comportament obișnuit, precum utilizarea canalelor de comunicare online, consultarea de materiale scrise sau online ori deplasarea.

Respondenții din cadrul grupurilor profesionale, inclusiv cei care investighează, urmăresc penal sau judecă astfel de cauze, își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că astfel de activități pot fi foarte diferite de un act de terorism efectiv. Această abordare marchează o reorientare către o abordare preventivă care incriminează anumite activități în funcție de potențialul lor de a duce la viitoare infracțiuni de terorism.

Constatățile FRA arată că aceasta poate afecta, de asemenea, comportamentul legal și ar putea chiar să descurajeze persoanele să desfășoare anumite activități, deoarece îi îngrijorează interpretarea dată de autorități unor astfel de activități. Aceasta are implicații în special asupra libertății de exprimare și de informare, a libertății artelor și științelor și a libertății de circulație. Poate duce și la investigarea activităților unor persoane sau grupuri precum jurnaliștii, cercetătorii, artiștii sau organizațiile umanitare care au motive legitime să desfășoare activități precum deplasarea în zonele de conflict sau studierea de informații legate de terorism.

În plus, în toate statele membre cuprinse în activitatea de teren, respondenții din toate grupurile profesionale mărturisesc că, din

Practicienii din cadrul autorităților de investigații și al instanțelor cunosc adesea impactul potențial asupra drepturilor fundamentale. Se așteaptă însă de la ei să interpreteze infracțiunile fără a avea neapărat acces la materiale adecvate de îndrumare și pregătire. Acest lucru contribuie, de asemenea, la o jurisprudență fragmentată în unele state membre și în UE.





## APLICAREA DE GARANȚII EFICIENTE LA UTILIZAREA INSTRUMENTELOR DE INVESTIGAȚIE ȘI A PROBELOR

Articolul 47 din cartă garantează dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil. Articolul 48 garantează prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare pentru orice persoană acuzată. Conform considerentului 36 din directivă, garanțiile procedurale prevăzute în alte acte legislative europene se aplică infracțiunilor cuprinse în directivă. Astfel de garanții le includ pe cele care privesc drepturile la informare, interpretare și traducere, dreptul de acces la un avocat și la asistență juridică, prezumția de nevinovăție și drepturile copiilor în procedurile penale.

Constatările FRA arată că respondenții sunt preocupați de faptul că directiva pune accent pe infracțiuni pregătitoare formulate în sens larg. Această accentuare poate duce la utilizarea pe scară mai largă a unor instrumente de investigație mai invazive, inclusiv a interceptării comunicațiilor electronice. Dat fiind și contextul specific al investigațiilor privind combaterea terorismului, judecătorii sau alte autorități competente tind să autorizeze mai expeditiv astfel de măsuri, inclusiv pentru a preveni săvârșirea unor posibile infracțiuni. Aceasta ar putea influența în mod disproporționat drepturile procedurale și de altă natură, cum ar fi dreptul la respectarea vieții private și de familie, și ar afecta totodată drepturile persoanelor care nu sunt vizate în mod direct de măsuri. În majoritatea statelor membre cuprinse în activitatea de teren, avocații apărării și specialiștii din mediul academic în domeniul combaterii terorismului și în chestiuni de drept penal conexe au exprimat în mod deosebit astfel de opinii. Acestea au fost confirmate și de o serie de judecători și procurori.

### OPINIA NR. 3 A FRA

Statele membre ar trebui să se asigure că utilizarea instrumentelor de investigație speciale în acțiuni de investigare privind combaterea terorismului este direcționată, proporțională și însoțită de garanții care reflectă natura invazivă a acestora, inclusiv de criterii adecvate pentru autorizarea și supravegherea acestora, în concordanță cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și cu cea a Curții Europene a Drepturilor Omului. Utilizarea informațiilor operative în procedurile penale în cazuri de terorism ar trebui să fie supusă unor garanții eficiente, incluzând controlul jurisdicțional, care să asigure respectarea în practică a dreptului la apărare.

În cazul în care dovezile sau informațiile utilizate în proceduri care vizează infracțiuni de terorism sau infracțiuni conexe provin din țări terțe, statele membre ar trebui să se asigure că există un mecanism prin care judecătorii și alte autorități relevante evaluează în mod sistematic dacă astfel de dovezi au fost obținute prin tortură sau cu încălcarea altor drepturi fundamentale.

Studiul FRA arată, de asemenea, că informațiile obținute în afara procedurilor penale, în special din surse de informații, joacă deseori un rol-cheie în cadrul procedurilor, însă fără transparența necesară, reguli clare privind utilizarea lor în cadrul procedurilor și garanții privind dreptul la apărare și control jurisdicțional eficient. În plus, dovezile în cazuri de terorism provin frecvent din țări terțe, însă judecătorii sau alte autorități relevante par să prezume legalitatea acestora și nu verifică în mod sistematic dacă au fost obținute fără încălcarea drepturilor omului, în special prin tortură.



## EVITAREA IMPACTULUI DISCRIMINATORIU AL MĂSURILOR PRIVIND COMBATAREA TERORISMULUI ASUPRA ANUMITOR GRUPURI, ÎN SPECIAL A MUSULMANILOR

Articolul 21 din cartă interzice discriminarea bazată pe orice motive. Printre ele se numără rasa, originea etnică și religia sau convingerile. Interdicția vizează, de asemenea, discriminarea indirectă, în cazul căreia o dispoziție, un criteriu sau o practică aparent neutră ar dezavantaja în special persoanele având o anumită caracteristică protejată (cum ar fi religia), în raport cu alte persoane. Articolul 10 garantează libertatea de gândire, de conștiință și de religie. Considerentul 35 din directivă recunoaște aceste drepturi și principii, iar considerentul 39 prevede că punerea în aplicare a măsurilor de drept penal în temeiul directivei ar trebui să excludă orice formă de arbitrar, rasism sau discriminare.

Studiul FRA arată că, în toate statele membre cuprinse în activitatea de teren, asocierea unei persoane cu o religie sau convingeri ar putea, în practică, să sporească probabilitatea ca aceasta să fie vizată de investigații penale și de alte măsuri. Acest lucru se întâmplă deoarece politicile privind combaterea terorismului sunt concentrate predominant asupra „jihadismului”, iar directiva și transpunerea acesteia vizează problema luptătorilor teroriști străini.

În plus, respondenții din diferite grupuri profesionale își exprimă în mod concret îngrijorarea față de o posibilă interpretare greșită a convingerilor religioase și a manifestărilor acestora ca semn de radicalizare și folosirea acestora în locul criteriilor obiective pentru stabilirea intenției. Intenția joacă un rol decisiv în distingerea activităților obișnuite de infracțiunile de instigare publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism, deplasare în scopuri teroriste și primire de instruire în scopuri teroriste. Lipsa unor dovezi empirice pare să împiedice în mod semnificativ aprecierea măsurii în care acțiunile privind combaterea terorismului pot avea un impact discriminatoriu.

În plus, constatările FRA arată că, în unele state membre, infracțiunile precum instigarea publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism, deplasarea în scopuri teroriste și primirea de instruire în scopuri teroriste se aplică în mod predominant sau exclusiv „jihadismului”. Acest lucru se întâmplă în pofida formulării neutre a dispozițiilor legale din directivă și din legile interne și a amenințării pe care o reprezintă alte forme de terorism. Este posibil ca un comportament comparabil motivat, spre exemplu, de extremismul de dreapta să nu prezinte același interes sau să nu facă obiectul urmăririi penale în temeiul legislației privind combaterea terorismului, așa cum precizează în mod specific câteva persoane intervievate.

### OPINIA NR. 4 A FRA

Statele membre ar trebui să se asigure că legislația, politicile și măsurile privind terorismul sunt formulate și aplicate în așa fel încât să fie în deplină concordanță cu interzicerea discriminării directe și indirecte. Pentru a evalua impactul asupra unor grupuri diferite, inclusiv în funcție de religie și origine etnică, ar trebui să se colecteze și să se analizeze în mod regulat date dezagregate privind aplicarea și impactul măsurilor de combatere a terorismului.

Statele membre ar trebui să pună la dispoziția practicienilor implicați în investigarea, urmărirea penală și judecarea infracțiunilor de terorism și a celor conexe materiale adecvate de îndrumare și pregătire pentru a se asigura că convingerile și practicile religioase nu sunt tratate ca argumente pentru semnele de radicalizare și intenție de terorism, mai ales în absența altor dovezi obiective în acest sens.

Statele membre ar trebui să aibă în vedere instituirea unor măsuri specifice, după caz, pentru a se asigura că legislația și alte măsuri de combatere a terorismului se aplică în mod echitabil unor forme diferite de terorism, indiferent de motivația subsecventă.

## APLICAREA MĂSURILOR DE COMBATERE A TERORISMULUI DOAR COMPORTAMENTULUI DE NATURĂ TERORISTĂ

### OPINIA NR. 5 A FRA

Comisia Europeană ar trebui să aibă în vedere publicarea de orientări pentru statele membre pentru a sprijini o interpretare și aplicare a infracțiunilor conexe terorismului în deplină concordanță cu scopurile prevăzute în directivă.

În acest context, aceasta ar putea, de asemenea, să analizeze interpretarea și aplicarea directivei concomitent cu dreptul internațional relevant și să aprecieze dacă toate definițiile sunt suficient de precise și nu permit interpretarea largă de către autoritățile naționale și incriminarea activităților care nu sunt de natură teroristă.

Dreptul internațional și al Uniunii, inclusiv directiva, înțelege terorismul ca fiind o infracțiune deosebit de gravă, care urmărește un scop terorist specific. În textul directivei, un scop terorist include intimidarea în mod grav a unei populații și constrângerea în mod nelegitim a unui guvern sau a unei organizații internaționale să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea oricărui act. Aceste două scopuri sunt în concordanță cu convențiile, protocoalele și alte instrumente internaționale de combatere a terorismului, inclusiv cu Rezoluția nr. 1566 a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (2004).

La articolul 3 alineatul (2) litera (c), directiva include însă și un al treilea scop: de a destabiliza grav sau de a distruge structurile politice, constituționale, economice sau sociale fundamentale ale unei țări sau ale unei organizații internaționale. Acesta nu are corespondent

în dreptul internațional; prin urmare, există riscul ca UE și statele sale membre să se prevaleze de o noțiune mai largă a terorismului, care poate crea confuzie atunci când este aplicată concomitent cu alte instrumente internaționale.

În plus, considerentul 8 din directivă subliniază că actele al căror scop este unul dintre cele de mai sus nu pot fi considerate infracțiuni de terorism dacă nu implică una dintre infracțiunile grave specificate care pot distruge grav o țară sau o organizație internațională. Prin urmare, nici protestele pașnice și nici activitățile pasibile de pedepse în temeiul dreptului penal, care sunt ostile statului, dar nu ajung și nu tind spre o anumită intensitate a violenței sau grad de distrugere materială, nu ar trebui considerate acte de terorism. În consecință, activitățile corelate cu astfel de acțiuni, cum ar fi instigarea la săvârșirea acestora sau diversele forme de participare la acestea, ar trebui, de asemenea, să nu intre sub incidența legislației privind combaterea terorismului.

Constatările FRA arată că, în unele state membre, există preocupări legate de faptul că noțiunea de terorism și, în consecință, utilizarea legislației și a măsurilor de combatere a terorismului sunt extinse pentru a cuprinde activități care nu sunt definite atât de strict ca fiind de natură teroristă. Este vorba inclusiv de utilizarea acestora împotriva unor ideologii, grupuri și persoane pe care statul le percepe ca fiind indezirabile și care pot cuprinde mișcări anarhiste sau separatiste neviolente, proteste publice de diferite tipuri și organizații neguvernamentale sau resortisanți ai unor țări terțe. Avocați ai apărării, specialiști din mediul academic în domeniul combaterii terorismului și în chestiuni de drept penal, în special experți ai ONG-urilor, dar și unii judecători afirmă că acest lucru poate avea ca efect, printre altele, utilizarea disproporționată a instrumentelor de investigare și a pedepselor.

O interpretare și aplicare atât de largă a legislației privind combaterea terorismului poate să afecteze negativ o varietate de drepturi fundamentale, să aibă un impact asupra grupurilor și ideologiilor care nu sunt de natură teroristă și să iasă din sfera scopului legitim al eforturilor de combatere a terorismului, fără să se țină cont de dreptul Uniunii și cel internațional.

## ASIGURAREA UTILIZĂRII PROPORȚIONALE A MĂSURILOR ADMINISTRATIVE ȘI A ACCESULUI LA O CALE DE ATAC EFICIENTĂ

Directiva este, în primul rând, un instrument de drept penal. Articolul 28 alineatul (1) enunță însă regulamentele și actele administrative, pe lângă actele cu putere de lege, ca modalități de transpunere a acesteia în dreptul intern. Considerentul 35 prevede că directiva trebuie pusă în aplicare în conformitate cu drepturile prevăzute în cartă, luând totodată în considerare obligații stabilite în temeiul altor instrumente ale UE și internaționale în domeniul drepturilor omului.

Constatările FRA arată că o serie de state membre, chiar dacă au incriminat infracțiunile de terorism pe care le vizează directiva, au introdus și măsuri administrative. Aceste măsuri se referă, printre altele, la infracțiuni privind deplasarea, instruirea și instigarea publică. Printre ele se pot număra monitorizarea după acordarea pedepsei și includerea în baze de date cu luptători teroriști străini și radicali suspecti; restricționarea circulației, cum ar fi arestul la domiciliu sau interdicții de călătorie; măsuri luate în temeiul legislației în domeniul imigrației, cum ar fi îndepărtarea; și sancțiuni deosebit de grave, cea mai importantă fiind privarea de cetățenie. În funcție de tipul lor specific, astfel de măsuri administrative pot avea un impact semnificativ asupra unor drepturi fundamentale diverse.

Constatările studiului indică faptul că măsurile administrative se aplică concomitent cu sancțiuni și proceduri penale, însă și persoanelor împotriva cărora nu au fost lansate proceduri penale sau chiar persoanelor achitate în instanță.

Dreptul administrativ și cel penal au naturi și scopuri inerent diferite. Aceasta înseamnă că măsurile administrative nu sunt supuse acelorași garanții procedurale stricte ca deciziile luate în temeiul dreptului penal. Acestea se aplică, în general, pe baza unor criterii și a unor dovezi mai puțin precise și, dat fiind contextul combaterii terorismului, sunt bazate frecvent pe informații operative.

Conform unor respondenți, aceasta poate duce, în practică, la eludarea constrângerilor legate de procedurile penale. Totodată, se reduce semnificativ transparența unor astfel de măsuri și posibilitatea de a le contesta în mod eficient și se poate ajunge la inversarea sarcinii probei. În consecință, este, de asemenea, dificil să se urmeze în mod eficient o cale de atac împotriva unor astfel de măsuri, dat fiind faptul că și instanțele care ar asigura o astfel de cale de atac au deseori acces limitat la informațiile folosite ca temei pentru impunerea măsurii.

Conform studiului, există diferențe semnificative între statele membre în ceea ce privește disponibilitatea căilor de atac extrajudiciare pentru a depune plângeri împotriva măsurilor de combatere a terorismului. În unele state membre, organismele cu mandat și competențe ferme, precum și cu expertiză, cum ar fi instituțiile cu rol de avocați ai poporului sau organismele de supraveghere specializate, pot examina cu atenție măsurile de combatere a terorismului, inclusiv compatibilitatea lor în ceea ce privește drepturile omului.



### OPINIA NR. 6 A FRA

Statele membre ar trebui să se asigure că utilizarea de măsuri administrative împotriva persoanelor suspectate de implicare în activități de terorism este supusă unor reguli și condiții clare pentru aplicarea lor, pentru a evita exercitarea unui impact disproporțional asupra drepturilor omului.

Statele membre ar trebui să se asigure de disponibilitatea unor căi de atac eficiente împotriva deciziilor care impun măsuri administrative, inclusiv în ceea ce privește acordarea posibilității persoanelor de a contesta și a reexamina în mod eficient măsurile impuse pe baza informațiilor operative. Organismele care asigură căi de atac extrajudiciare ar trebui să dețină un mandat, competențe și resurse adecvate pentru a trata eventuale plângeri, care să acopere toate problemele care pot să apară în legătură cu drepturile fundamentale ca urmare a aplicării măsurilor administrative în contextul combaterii terorismului și care să elimine eventualele lacune în acest sens.

Totuși, astfel de posibilități par să fie limitate în alte state membre, din diferite motive. Este posibil să nu existe un organism cu un mandat specific la nivel național; responsabilitatea poate fi împărțită între mai multe organisme, ceea ce duce la o abordare compartimentală; există anumite excepții de la mandatul organismului sau obstacole în calea accesului la informații despre cazuri individuale; și s-ar putea să existe un grad limitat de cunoaștere publică a mecanismelor de tratare a plângerilor, iar dacă acestea există, se pune problema eficacității procedurilor.





Acest rezumat prezintă constatările principale desprinse din raportul FRA referitor la *Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului – Impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale*. Raportul principal este disponibil pe site-ul FRA.



# PROMOVAREA ȘI PROTEJAREA DREPTURILOR DUMNEAVOASTRĂ FUNDAMENTALE ÎN ÎNTREAGA UE

Raportul FRA privind Directiva (UE) 2017/541 analizează modul în care directiva implică aspecte legate de drepturile fundamentale, care afectează persoane, grupuri și societatea în ansamblu. Acesta se concentrează pe trei infracțiuni specifice cuprinse în directivă, toate având un caracter pregătitor: instigarea publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism, deplasarea în scopuri teroriste și primirea de instruire în scopuri teroriste.

Rezumatul cuprinde constatările principale prezentate în raportul FRA.



FRA – AGENȚIA PENTRU DREPTURILE FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austria

Tel. +43 1580 30-60 – Fax +43 1580 30-699

[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)



Oficiul pentru Publicații  
al Uniunii Europene