

SMERNICA (EÚ) 2017/541 O BOJI PROTI TERORIZMU

VPLYV NA ZÁKLADNÉ PRÁVA A SLOBODY

SÚHRN



4

Zabezpečenie predvídateľnosti a jasnosti trestných činov v oblasti terorizmu

5

Zamedzenie kriminalizácii zákonných činností a objektívne určenie teroristického úmyslu

7

Uplatňovanie účinných záruk na použitie nástrojov vyšetrovania a dôkazov

8

Zamedzenie diskriminačnému vplyvu opatrení na boj proti terorizmu na konkrétne skupiny, predovšetkým moslimov

9

Uplatňovanie opatrení na boj proti terorizmu len na správanie, ktoré má teroristickú povahu

10

Zabezpečenie primeraného používania správnych opatrení a prístupu k účinným prostriedkom nápravy

© Agentúra Európskej únie pre základné práva, 2022

Reprodukcia je povolená pod podmienkou uvedenia zdroja.

Pri každom použití alebo reprodukcii fotografií alebo iného materiálu, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Agentúry Európskej únie pre základné práva, je nevyhnutné vyžiadať si povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Agentúra Európskej únie pre základné práva ani žiadna osoba konajúca v mene agentúry nie je zodpovedná za prípadné použitie týchto informácií.

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2022

PRINT	ISBN 978-92-9461-746-0	doi:10.2811/125296	TK-09-21-523-SK-C
PDF	ISBN 978-92-9461-711-8	doi:10.2811/202409	TK-09-21-523-SK-N

© Fotografie:

Obálka: © hanohiki/AdobeStock

Strana 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Strana 6: © PeopleImages/iStock

Strana 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Strana 12: © BELGA/AFP

Teroristické činy predstavujú vážne hrozby pre životy a bezpečnosť ľudí a nesmiernu bezpečnostnú výzvu pre štáty. Právne predpisy, politiky a iné opatrenia v oblasti boja proti terorizmu môžu zároveň priamo alebo nepriamo viesť k vážnym obmedzeniam základných práv a môžu mať nepriaznivý vplyv na fyzické osoby, skupiny a spoločnosť ako celok.

Tento súhrn predstavuje hlavné zistenia zo správy agentúry FRA týkajúcej sa smernice (EÚ) 2017/541 o boji proti terorizmu, ktorá je hlavným nástrojom trestného práva na úrovni EÚ v oblasti boja proti terorizmu.

Smernica bola prijatá v roku 2017 s cieľom riešiť rozvíjajúcu sa teroristickú hrozbu súvisiacu hlavne s fyzickými osobami, ktoré cestujú do zahraničia na účely terorizmu a po návrate predstavujú hrozbu. Takéto osoby sa bežne označujú ako zahraniční teroristickí bojovníci. Na tento účel sa v smernici vyžaduje, aby členské štáty prijali nové opatrenia na boj proti terorizmu vrátane kriminalizácie trestných činov, ako sú cestovanie na účely terorizmu alebo absolvovanie výcviku na terorizmus.

Smernica a jej vplyv na základné práva vyvolala významnú pozornosť verejnosti. Európska komisia požiadala agentúru FRA, aby preskúmala vplyv smernice na základné práva a slobody s cieľom podporiť jej vlastné posúdenie smernice. Prieskum sa zameriaval na konkrétne zmeny zavedené smernicou v porovnaní s predchádzajúcimi právnymi nástrojmi EÚ.

Účelom zistení a stanovísk vyplývajúcich z tohto prieskumu je prispieť k vykonávaniu právnych predpisov, politik a iných opatrení EÚ v oblasti boja proti terorizmu v celej EÚ v plnom súlade so základnými právami.

Rozsah prieskumu

Zistenia agentúry FRA sú v prvom rade založené na rozhovoroch s pracovníkmi z praxe a odborníkmi v **Belgicku, vo Francúzsku, v Nemecku, Grécku, Maďarsku, Španielsku a vo Švédsku**, ktorí majú osobitné skúsenosti s bojom proti terorizmu alebo sa na boj proti terorizmu špecializujú.

Terénny prieskum bol podporený obmedzeným teoretickým prieskumom vo všetkých 25 členských štátoch, pre ktoré je smernica záväzná.

K terminológii:

„džihádistický terorizmus“

V tejto správe sa pri odkazovaní na terorizmus inšpirovaný alebo súvisiaci s organizáciami, ako sú Dá'íš (*) alebo al-Káida, používa pojem „džihádizmus“ alebo „džihádistický terorizmus“. Tento pojem je sporný, pretože slovo „džihád“ má omnoho širší význam. Napriek tomu ho väčšina akademických zdrojov používa na označenie tohto konkrétneho druhu terorizmu. V klasifikácii terorizmu podľa Europolu, ktorú počas terénneho prieskumu mnohí respondenti používali ako referenčný bod, sa tento pojem používa na opísanie „násilnej ideológie zneužívajúcej tradičné islamské koncepcie“.(**)

(*) V celej tejto správe sa arabská skratka Dá'íš používa skôr pre teroristickú skupinu než na „ISIS“ alebo „ISIL“.

(**) Europol (2020), **Správa EÚ o situácii a trendoch v oblasti terorizmu z roku 2020**, 23. júna 2020, s. 35; pozri aj s. 94 – 95.

Kľúčové zistenia a stanoviská agentúry FRA

V tejto správe sa uvádzajú zistenia Agentúry Európskej únie pre základné práva (FRA) týkajúce sa vplyvu, aký má **smernica (EÚ) 2017/541 o boji proti terorizmu** na základné práva a slobody. Smernica je hlavným nástrojom trestného práva na úrovni EÚ v oblasti boja proti terorizmu. Bola prijatá v roku 2017 v reakcii na zmeny v rámci teroristických hrozieb, hlavne na fenomén zahraničných teroristických bojovníkov.

V smernici sa poukazuje na hrozbu, ktorú terorizmus predstavuje pre demokraciu, právny štát a užívanie základných práv. Potvrďuje sa v nej, že pri vykonávaní jej ustanovení je potrebné dodržiavať základné práva a slobody. V článku 29 ods. 2 smernice sa vyžaduje, aby Európska komisia posúdila vplyv smernice na základné práva a slobody. Komisia požiadala agentúru FRA, aby v súvislosti s týmto posúdením vykonala prieskum.

V tejto správe sa predkladajú hlavné zistenia agentúry FRA z jej prieskumu. Uvádza sa v nej prehľad skúseností pracovníkov z praxe a iných odborníkov s podrobnými znalosťami v tejto oblasti, pokiaľ ide o praktické uplatňovanie ustanovení smernice na vnútroštátnej úrovni vo vzťahu k trom osobitným trestným činom: verejnému podnecovaniu k páchaniu trestných činov terorizmu, cestovaniu na účely terorizmu a absolvovaniu výcviku na terorizmus. Zaoberá sa aj prierezovými otázkami vyplývajúcimi z kontextu trestných a správnych konaní súvisiacich s terorizmom.

Tieto empirické zistenia potvrdzujú, že smernica ovplyvňuje široký rámec základných práv a slobôd, ktoré sú chránené Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) a medzinárodnými nástrojmi v oblasti ľudských práv. Medzi tieto nástroje patria hlavne Európsky dohovor o ľudských právach a Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach.



Práva obsiahnuté v charte, ktoré smernica bezprostredne ovplyvňuje, zahŕňajú právo na slobodu a bezpečnosť (článok 6), rešpektovanie súkromného a rodinného života (článok 7), ochranu osobných údajov (článok 8), slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania (článok 10), slobodu prejavu a právo na informácie (článok 11), slobodu zhromažďovania a združovania (článok 12), slobodu umenia a vedeckého bádania (článok 13), nediskrimináciu, a to aj z dôvodu etnického pôvodu, náboženstva alebo viery (článok 21), práva dieťaťa (článok 24), slobodu pohybu a pobytu (článok 45), práva na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces (článok 47), prezumpciu neviny a právo na obhajobu (článok 48) a zásady zákonnosti a primeranosti trestných činov a trestov (článok 49).

Tento súbor zistení vychádza z rozhovorov so 107 špecialistami a odborníkmi v siedmich členských štátoch, konkrétne v Belgicku, vo Francúzsku, v Nemecku, Grécku, Maďarsku, v Španielsku a vo Švédsku. Tieto členské štáty boli vybrané s cieľom zachytiť rozmanitosť skúseností s terorizmom a uplatňovaním právnych predpisov týkajúcich sa boja proti terorizmu, ako aj geografickej vyváženosti. Agentúra FRA viedla rozhovory so sudcami a s vyšetrojúcimi sudcami, so súdnymi obhajcami, s prokurátormi, pracovníkmi v oblasti presadzovania práva, odborníkmi z príslušných mimovládnych organizácií (NGO), akademickými pracovníkmi špecializujúcimi sa na boj proti terorizmu a súvisiace otázky trestného práva a odborníkmi na oblasť dohľadu vrátane zástupcov ombudsmanských inštitúcií a orgánov so špecializovaným mandátom v oblasti dohľadu.

Prieskum v teréne podporil obmedzený teoretický prieskum v 25 členských štátoch (smernica nie je záväzná pre Dánsko a Írsko). Zozbierali sa základné informácie o právnom a inštitucionálnom rámci a kľúčových otázkach základných práv vznikajúcich v kontexte boja proti terorizmu v celej EÚ. Tento prieskum slúžil ako podklad na prípravu otázok pre rozhovory v teréne.

Vnútroštátne právne rámce sú rôzne, ako aj ich praktické uplatňovanie. Podľa zistení i tak možno rozpoznať niekoľko spoločných výziev, pokiaľ ide o vplyv, ktorý má uplatňovanie smernice na základné práva a slobody. Správa upriamuje pozornosť inštitúcií a členských štátov EÚ na zistenia a môže im pomôcť posúdiť potrebu ďalších krokov na zabezpečenie toho, aby bolo uplatňovanie smernice plne v súlade so základnými právami.

Kedže rozhovory v teréne sa týkajú siedmich členských štátov a čerpajú zo skúseností maximálne 22 respondentov z každého členského štátu, nemožno tvrdiť, že sú reprezentatívne pre situáciu v danom členskom štáte ani v EÚ ako celku. Napriek tomu výsledky poskytujú cenný a unikátny prehľad toho, s čím sa špecialisti, ktorí uplatňujú smernicu vo svojej práci a z ktorých mnohí priamo pracujú na prípadoch terorizmu, stretávajú pri uplatňovaní smernice v praxi, pokiaľ ide o jej vplyv na základné práva.

ZABEZPEČENIE PREDVÍDATEĽNOSTI A JASNOSTI TRESTNÝCH ČINOV V OBLASTI TERORIZMU

STANOVISKO AGENTÚRY FRA Č. 1

Členské štáty by mali prijať opatrenia na zabezpečenie toho, aby boli činy v trestnom práve v oblasti terorizmu predvídateľné a jasné. Môže to zahŕňať poskytnutie nevyhnutného usmernenia pre špecialistov, ktorým sa objasňuje rozsah jednotlivých teroristických trestných činov a trestných činov súvisiacich s terorizmom v kontexte príslušného vnútroštátneho práva, a podporu pravidelnej výmeny informácií a skúseností medzi zúčastnenými pracovníkmi z praxe. V prípade potreby by to mohlo zahŕňať aj preskúmanie uplatniteľných vymedzení jednotlivých trestných činov vo vnútroštátnom práve a ich praktické uplatňovanie s cieľom zabrániť prekryvaniu jednotlivých trestných činov, ktoré môžu viesť k nedostatočnej predvídateľnosti, a zamedziť používaniu širokých, komplexných ustanovení namiesto jasne vymedzených trestných činov.

Európska komisia by mala zvážiť zlepšenie jasnosti, pokiaľ ide o vymedzenia jednotlivých trestných činov v smernici, a v prípade potreby ich preskúmať. Tým by sa posilnila predvídateľnosť a jasnosť právnych predpisov. Následne by to pomohlo zaistiť porovnateľnú úroveň záruk základných práv v celej EÚ a zabezpečiť, aby právo EÚ malo zhodný vplyv na základné práva a slobody vo všetkých členských štátoch.

Odôvodnenie 35 smernice sa vzťahuje na zásady zákonnosti a primeranosti trestných činov a trestov zakotvené v článku 49 ods. 1 charty. Zásady zahŕňajú aj požiadavku presnosti, jasnosti a predvídateľnosti v trestnom práve. V súlade s ustálenou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva a príslušnou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie to znamená, že osoba môže zo znenia príslušného ustanovenia vedieť, aké činy a opomenutia sú trestne stíhateľné. V článku 49 ods. 3 sa takisto vyžaduje, aby boli vynesené rozsudky primerané spáchanému trestnému činu.

Smernica vychádza z rozsiahleho vymedzenia teroristických trestných činov a teroristickej skupiny, ktoré boli zavedené v **rámčovom rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorizmu**, ktoré smernici predchádzalo. Zo zistení agentúry FRA vyplýva, že v dôsledku toho je rozsah novo zavedených trestných činov v právnych predpisoch členských štátov, ktoré boli vymedzené prostredníctvom ich vzťahu k týmto široko vnímaným trestným činom, nejasný. Okrem toho niekoľko respondentov konštatovalo, že rozsah niektorých trestných činov zavedených alebo upravených prostredníctvom smernice ponecháva vzhľadom na znenie zásadných ustanovení a odôvodnení priestor na výklad. Zahŕňa to trestné činy verejného podnecovania k páchaniu trestných činov terorizmu (článok 5), absolvovania výcviku na terorizmus (článok 8) a cestovania na účely terorizmu (článok 9), v ktorých sa uvádza správanie, ako je „nepriame podnecovanie“ alebo „samoštúdium“.

V niektorých členských štátoch sa navyše často uplatňujú trestné činy, ktoré pokrývajú široký rozsah voľne vymedzených správanií – ako sú rôzne formy účasti v teroristickej organizácii. Znižuje sa tým právna

zrozumiteľnosť. Vymedzenia jednotlivých trestných činov vo vnútroštátnom práve sa takisto prekryvajú. Spolu tieto faktory vedú k rozdielnemu výkladu trestných činov v celej EÚ, ako aj rozporuplnej judikatúre v rámci členských štátov a znižujú predvídateľnosť toho, aké správanie je kriminalizované a v rámci akého trestného činu.

ZAMEDZENIE KRIMINALIZÁCII ZÁKONNÝCH ČINNOSTÍ A OBJEKTÍVNE URČENIE TERORISTICKÉHO ÚMYSLU

STANOVISKO AGENTÚRY FRA

Č. 2

Členské štáty by mali zabezpečiť, aby kriminalizácia prípravy na trestný čin, ako je verejné podnecovanie k terorizmu, cestovanie na účely terorizmu a absolvovanie výcviku na terorizmus, nemala vplyv na legitímne vykonávanie individuálnych práv ani nemala za následok zastrešujúci účinok pre tieto práva, a to najmä vrátane slobody prejavu a práva na informácie, slobody umenia a vedeckého bádania a slobody pohybu. Mali by sa zaviesť praktické záruky a vyšetrovacím orgánom by sa mali poskytnúť usmernenia, aby činnosti odborníkov, ako sú novinári, výskumní pracovníci alebo humanitárne organizácie, nevedli k tomu, že budú zahrnutí do vyšetrovaní terorizmu.

Európska komisia a členské štáty by mali na základe svojich príslušných oblastí právomocí poskytovať náležité usmernenie a odbornú prípravu pracovníkom z praxe zapojeným do vyšetrovania, trestného stíhania teroristických a súvisiacich trestných činov a rozhodovania o nich s cieľom zabezpečiť vypracovanie a využívanie objektívnych kritérií na stanovenie požadovaného úmyslu. Odborná príprava a výmena názorov personálu príslušných orgánov v cezhraničnom prostredí by pomohla pri rozvoji jednotného chápania zahrnutých trestných činov a prispela by k dosiahnutiu harmonického výkladu a uplatňovania vymedzení teroristických a súvisiacich trestných činov vo všetkých členských štátoch. Tieto činnosti by mali vychádzať z podpory existujúcich sietí pracovníkov z praxe na európskej úrovni.

V odôvodnení 35 sa uvádza, že smernica sa musí vykonávať v súlade s právami ustanovenými v charte a so zohľadnením záväzkov vyplývajúcich z ďalších nástrojov EÚ týkajúcich sa ľudských práv aj nástrojov v rámci medzinárodného práva. Tie okrem iného zahŕňajú slobodu prejavu a právo na informácie podľa článku 11 charty, slobodu umenia a vedeckého bádania podľa článku 13 charty a slobodu pohybu v rámci EÚ podľa článku 45 charty.

Smernicou sa posilnilo zameranie právnych predpisov EÚ v oblasti boja proti terorizmu na prípravu na trestné činy, teda na činy vykonané s úmyslom spáchania alebo prispenia k spáchaniu skutočných trestných činov terorizmu. Zahŕňajú verejné podnecovanie k páchaniu trestných činov terorizmu, absolvovanie výcviku na terorizmus a cestovanie na účely terorizmu. Týmito trestnými činmi sa kriminalizujú činnosti vymedzené kombináciou teroristického úmyslu a bežného správania, ako je používanie komunikačných kanálov online, prezeranie si písomných alebo internetových materiálov alebo cestovanie.

Respondenti z profesijných skupín vrátane tých, ktorí takéto prípady vyšetrojú, stíhajú a súdia, vyjadrili obavy, že takéto činnosti môžu byť veľmi vzdialené od skutočného teroristického činu. Tento prístup predstavuje posun smerom k preventívnemu prístupu, v rámci ktorého sa kriminalizujú určité činnosti na základe ich potenciálu viesť k budúcim trestným činom terorizmu.

Zo zistení agentúry FRA vyplýva, že to môže ovplyvniť aj zákonné správanie a môže to dokonca odradiť osoby od vykonávania určitých činností, pretože majú obavy týkajúce sa výkladu týchto činností zo strany orgánov. Má to dôsledky najmä na slobodu prejavu a právo na informácie, slobodu umenia a vedeckého bádania a slobodu pohybu. Môže to viesť aj k vyšetrovaniu činností jednotlivcov alebo skupín, ako sú novinári, výskumní pracovníci, umelci alebo humanitárne organizácie, ktoré majú legitímne dôvody na vykonávanie činností, ako sú cestovanie do oblastí konfliktov alebo študovanie informácií súvisiacich s terorizmom.

Okrem toho vo všetkých členských štátoch, na ktoré sa vzťahuje prieskum v teréne, respondenti zo všetkých profesijných skupín dosvedčili, že pre vymedzenia trestných činov sa kriminálna povaha správania do značnej miery určuje úmyslom osoby, a to je zložité dokázať. Vznikajú obavy, že bez objektívnych kritérií sa môžu orgány spoliehať na subjektívne kritériá a náznaky, v určitých prípadoch predpokladať prítomnosť úmyslu a prenášať dôkazné bremeno na obhajobu.

Odborníci vo vyšetrovacích orgánoch a na súdoch sú si často vedomí potenciálneho vplyvu na základné práva. Očakáva sa však od nich, aby trestné činy vykladali bez toho, aby mali nevyhnutne prístup k príslušným usmerneniam a odbornej príprave. Prispieva to tiež k fragmentovanej judikatúre v niektorých členských štátoch, ako aj v rámci EÚ.



UPLATŇOVANIE ÚČINNÝCH ZÁRUK NA POUŽITIE NÁSTROJOV VYŠETROVANIA A DÔKAZOV

V článku 47 charty sa zaručuje právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces. V článku 48 sa zaručuje prezumpcia nevinoty, ako aj právo na obhajobu každému, kto je obvinený. Podľa odôvodnenia 36 smernice sa na trestné činy, ktoré sa smernicou upravujú, vzťahujú procesné záruky stanovené v iných právnych predpisoch EÚ. K takým zárukám patria tie, ktoré sa týkajú práva na informácie, tlmočenie a preklad, práva na prístup k advokátovi a právnej pomoci, prezumpcie nevinoty a práva detí v trestných konaniach.

Zo zistení agentúry FRA vyplýva, že respondenti majú obavy v súvislosti s dôrazom, ktorý sa v smernici kladie na široko formulovanú prípravu na trestné činy. Tento dôraz môže viesť k rozsiahlejšiemu používaniu invazívnejších nástrojov vyšetrovania vrátane odpočúvania elektronickej komunikácie. Aj vzhľadom na osobitný kontext vyšetrovania v rámci boja proti terorizmu majú sudcovia alebo iné príslušné orgány tendenciu ochotnejšie povoľovať takéto opatrenia, a to aj na prevenciu potenciálnych trestných činov. To môže neprimerane narúšať procesné a iné práva, ako je právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, a takisto ovplyvniť práva osôb, na ktoré sa opatrenia priamo nezameriavajú. Vo väčšine členských štátov, v ktorých sa vykonával prieskum v teréne, vyjadrili tieto názory najmä súdni obhajcovia a akademickí pracovníci špecializovaní na boj proti terorizmu a súvisiace otázky trestného práva. Potvrdilo ich aj viacero sudcov a prokurátorov.

V prieskume agentúry FRA sa zároveň zistilo, že v konaniach často zohrávajú kľúčovú úlohu informácie získané mimo trestných konaní, najmä zo spravodajských zdrojov. Chýba však u nich potrebná transparentnosť, jasné pravidlá používania v konaniach a záruky práva na obhajobu a účinný súdny dohľad. Okrem toho dôkazy v prípadoch terorizmu často pochádzajú z krajín mimo EÚ, ale sudcovia alebo ďalšie príslušné orgány zjavne predpokladajú ich legálnosť a systematicky neoverujú, či neboli získané pri porušovaní ľudských práv, najmä prostredníctvom mučenia.



STANOVISKO AGENTÚRY FRA Č. 3

Členské štáty by mali zabezpečiť, aby bolo používanie špeciálnych nástrojov vyšetrovania pri vyšetrovaní trestného činu v oblasti boja proti terorizmu cielené, primerané a sprevádzané zárukami, ktoré odrážajú ich invazívnu povahu vrátane vhodných kritérií na ich povoľovanie a dohľad nad nimi, v súlade s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva. Využívanie spravodajských informácií v trestnom konaní v prípadoch terorizmu by malo podliehať účinným zárukám vrátane súdneho dohľadu, ktorý by zabezpečil, aby sa v praxi dodržiavalo právo na obhajobu.

Ak dôkazy alebo informácie použité v konaniach týkajúcich sa teroristických a súvisiacich trestných činov pochádzajú z krajín mimo EÚ, členské štáty by mali zabezpečiť zavedenie mechanizmu pre sudcov a ďalšie príslušné orgány, aby mohli systematicky posudzovať, či boli takéto dôkazy získané s použitím mučenia alebo iných porušení základných práv.



ZAMEDZENIE DISKRIMINAČNÉMU VPLYVU OPATRENÍ NA BOJ PROTI TERORIZMU NA KONKRÉTNE SKUPINY, PREDOVŠETKÝM MOSLIMOV

STANOVISKO AGENTÚRY FRA

Č. 4

Členské štáty by mali zabezpečiť, aby sa právne predpisy, politiky a opatrenia týkajúce sa terorizmu formulovali a uplatňovali spôsobom, ktorý je v plnej miere v súlade so zákazom priamej a nepriamej diskriminácie. S cieľom posúdiť vplyv jednotlivých skupín, a to na základe náboženstva a etnicity, by sa mali pravidelne zbierať a analyzovať štruktúrované údaje o uplatňovaní a vplyve opatrení na boj proti terorizmu.

Členské štáty by mali špecialistom zapojeným do vyšetrovania, trestného stíhania a súdenia teroristických a súvisiacich trestných činov sprístupniť príslušné usmernenie a odbornú prípravu s cieľom zabezpečiť, aby sa náboženské presvedčenie a postupy nepovažovali za náhradu za znaky radikalizácie a teroristického úmyslu, hlavne bez prítomnosti iných objektívnych dôkazov v tejto súvislosti.

Členské štáty by mali zvážiť zavedenie osobitných opatrení na zabezpečenie toho, aby sa právne predpisy a iné opatrenia v oblasti boja proti terorizmu uplatňovali na jednotlivé formy terorizmu rovnako bez ohľadu na ich motiváciu.

V článku 21 charty sa zakazuje diskriminácia z akéhokoľvek dôvodu. Okrem iného to zahŕňa rasu, etnický pôvod, náboženstvo alebo vieru. Zákaz sa vzťahuje aj na nepriamu diskrimináciu, pri ktorej by zjavne neutrálne ustanovenie, kritérium alebo postup postavili osoby s osobitnou chránenou charakteristikou (ako je náboženstvo) do konkrétnej nevýhody v porovnaní s ostatnými. V článku 10 sa zaručuje sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania. V odôvodnení 35 smernice sa uznávajú tieto práva a zásady a v odôvodnení 39 sa uvádza, že vykonávaním opatrení trestného práva podľa smernice by sa mali vylúčiť všetky formy svojvoľného konania, rasizmu alebo diskriminácie.

Z prieskumu agentúry FRA vyplýva, že vo všetkých členských štátoch, v ktorých prebiehal prieskum v teréne, môže spojenie jednotlivca s náboženstvom alebo vierou v praxi zvýšiť pravdepodobnosť, že sa bude proti nemu viesť trestné vyšetrovania a bude podliehať iným opatreniam. Je to preto, lebo politiky v oblasti boja proti terorizmu sa sústreďujú prevažne na „džihádizmus“ a základné zameranie smernice a jej transpozícia sa zameriavajú na problematiku zahraničných teroristických bojovníkov.

Respondenti z rôznych profesijných skupín okrem toho vyjadrili konkrétne obavy, že náboženské presvedčenie a jeho prejavy sa môžu nesprávne vykladať ako znak radikalizácie a používať namiesto objektívnych kritérií na stanovenie úmyslu. Úmysel zohráva určujúcu úlohu pri rozlišovaní medzi bežnými činnosťami a trestnými činmi verejného podnecovania k páchaniu trestných činov terorizmu, cestovania na účely terorizmu a absolvovania výcviku na terorizmus. Zdá sa, že

nedostatok empirických dôkazov je hlavnou prekážkou pri posudzovaní rozsahu možného diskriminačného vplyvu opatrení na boj proti terorizmu.

Zo zistení agentúry FRA okrem toho vyplýva, že v niektorých členských štátoch sa trestné činy, ako sú verejné podnecovanie k páchaniu trestných činov terorizmu a cestovanie na účely terorizmu, vzťahujú prevažne alebo výhradne na „džihádizmus“. Je to tak aj napriek neutrálnej formulácii právnych ustanovení v smernici a vo vnútroštátnom práve, ako aj napriek hrozbe, ktorú predstavujú iné formy terorizmu. Niekoľko respondentov uviedlo, že porovnateľné správanie motivované napríklad pravicovým extrémizmom nemusí byť predmetom rovnakého záujmu ani nemusí byť trestne stíhané na základe právnych predpisov o boji proti terorizmu.

UPLATŇOVANIE OPATRENÍ NA BOJ PROTI TERORIZMU LEN NA SPRÁVANIE, KTORÉ MÁ TERORISTICKÚ POVAHU

V medzinárodnom práve aj práve EÚ vrátane smernice sa terorizmus chápe ako obzvlášť vážna forma trestného činu sledujúceho osobitný teroristický cieľ. V smernici teroristický cieľ zahŕňa vážne zastrašenie obyvateľstva a neoprávnené donútenie vlády alebo medzinárodnej organizácie k určitému konaniu alebo zdržaniu sa konania. Tieto dva ciele sú v súlade s medzinárodnými dohovormi, protokolmi a inými nástrojmi proti terorizmu vrátane rezolúcie Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov č. 1566 (2004).

V článku 3 ods. 2 písm. c) smernice sa však zahŕňa aj tretí cieľ: vážne destabilizovať alebo zničiť základné politické, ústavné, hospodárske alebo sociálne zriadenie krajiny alebo medzinárodnej organizácie. V medzinárodnom práve to nemá obdobu – v dôsledku toho existuje riziko, že EÚ a jeho členské štáty používajú širšie ponímanie terorizmu, čo môže vytvoriť nejasnosti pri uplatňovaní spolu s ďalšími medzinárodnými nástrojmi.

V odôvodnení 8 smernice sa okrem toho zdôrazňuje, že činy s jedným z uvedených cieľov sa nemôžu považovať za trestný čin terorizmu, ak nezahŕňajú jeden zo závažných trestných činov, ktoré môžu vážne poškodiť krajinu alebo medzinárodnú organizáciu. Nenásilné protesty by sa preto nemali považovať za akty terorizmu, ale trestné by nemali byť ani činnosti, ktoré sú nepriateľské voči štátu, ale nedosahujú ani nemajú za cieľ určitú intenzitu násillia alebo materiálneho poškodenia. Následne všetky činnosti súvisiace s týmito činmi, ako je podnecovanie na ich spáchanie alebo rôzne formy účasti na nich, by podobne nemali spadať do rozsahu právnych predpisov v oblasti boja proti terorizmu.

Zo zistení agentúry FRA vyplýva, že v niektorých členských štátoch existujú obavy, že ponímanie terorizmu a následne používanie právnych predpisov a opatrení v oblasti boja proti terorizmu sa rozšíri na činnosti, ktoré nie sú tak dôrazne vymedzenej teroristickej povahy. Zahŕňa to ich použitie proti ideológiám, skupinám a osobám, ktoré štát vníma ako nežiaduce, ktoré môžu zahŕňať nenásilné anarchistické alebo separatistické hnutia, verejné protesty rôzneho druhu a mimovládne organizácie alebo štátnych príslušníkov tretích krajín. Hlavné súdni obhajcovia, akademickí pracovníci špecializujúci sa na boj proti terorizmu a odborníci mimovládnych organizácií, ale aj niektorí sudcovia konštatujú, že to môže okrem iného viesť k neprimeranému používaniu nástrojov vyšetrovania a rozsudkov.

Takýto široký výklad a uplatňovanie právnych predpisov v oblasti boja proti terorizmu môžu nepriaznivo ovplyvniť rôzne základné práva, skupiny a ideológie, ktoré nemajú teroristickú povahu, a viesť k porušovaniu legitímneho účelu úsillia v boji proti terorizmu a nedodržiavaniu právnych predpisov EÚ a medzinárodného práva.



STANOVISKO AGENTÚRY FRA Č. 5

Európska komisia by mala zvážiť vydanie usmernenia pre členské štáty na podporu výkladu a uplatňovania vymedzení teroristických a súvisiacich trestných činov, ktoré sú v plnej miere v súlade s cieľmi stanovenými v smernici.

V tejto súvislosti by sa mohla venovať aj výkladu a uplatňovaniu smernice v spojení s príslušným medzinárodným právom a posúdiť, či sú všetky vymedzenia dostatočne presné a či členské štáty nepovoľujú rozsiahly výklad a kriminalizáciu činností, ktoré nemajú teroristickú povahu.

ZABEZPEČENIE PRIMERANÉHO POUŽÍVANIA SPRÁVNÝCH OPATRENÍ A PRÍSTUPU K ÚČINNÝM PROSTRIEDKOM NÁPRAVY

STANOVISKO AGENTÚRY FRA

Č. 6

Členské štáty by mali zabezpečiť, aby používanie správnych opatrení proti osobám podozrivým z účasti na teroristických činnostiach podliehalo jasným pravidlám a podmienkam ich uplatňovania, aby sa zabránilo neprimeranému vplyvu na základné práva.

Členské štáty by mali zabezpečiť, aby boli dostupné účinné prostriedky nápravy proti rozhodnutiam, ktorými sa ukladajú správne opatrenia, a to aj v tom zmysle, že sa ľuďom umožní účinne napadnúť a preskúmať opatrenia uložené na základe spravodajských informácií. Orgány ponúkajúce mimosúdne prostriedky nápravy by mali mať k dispozícii vhodný mandát, právomoci a zdroje na riešenie potenciálnych sťažností a pokrytie celého radu problémov, ktoré môžu vzniknúť v súvislosti so základnými právami pri uplatňovaní správnych opatrení v kontexte boja proti terorizmu, a na odstránenie všetkých potenciálnych súvisiacich nedostatkov.

Smernica je predovšetkým nástrojom trestného práva. V článku 28 ods. 1 sa však okrem zákonov uvádzajú právne predpisy a správne opatrenia ako spôsoby jej transponovania do vnútroštátneho práva. V odôvodnení 35 sa uvádza, že smernica sa musí vykonávať v súlade s právami stanovenými v charte a so zohľadnením záväzkov na základe ďalších nástrojov EÚ týkajúcich sa ľudských práv aj nástrojov v rámci medzinárodného práva.

Zo zistení agentúry FRA vyplýva, že niekoľko členských štátov popri kriminalizácii trestných činov terorizmu, ktoré sa smernicou upravujú, zaviedlo aj správne opatrenia. Tieto opatrenia sa okrem iného vzťahujú na trestné činy týkajúce sa cestovania, odbornej prípravy a verejného podnecovania. Môžu zahŕňať monitorovanie po vynesení rozsudku, ako aj zapísanie do databáz zahraničných teroristických bojovníkov a podozrivých radikálov; obmedzenie pohybu, ako je domáce väzenie alebo zákazy cestovať; opatrenia na základe právnych predpisov v oblasti prístahovalectva, ako je vyhostenie; a najmä vážne sankcie, predovšetkým zbavenie štátneho občianstva. V závislosti od ich konkrétneho typu môžu mať takéto správne opatrenia značný vplyv na rôzne základné práva.

Zistenia prieskumu naznačujú, že správne opatrenia sa uplatňujú spolu so sankciami a s trestnými konaniami, ale aj na osoby, voči ktorým sa nezačalo žiadne trestné konanie, dokonca aj na osoby, ktoré boli súdom zbavené viny.

Správne právo a trestné právo majú vo svojej povahe odlišnú povahu a účel. To znamená, že administratívne opatrenia nepodliehajú rovnakým procesným zárukám ako rozhodnutia na základe trestného práva. Všeobecne sa uplatňujú na základe menej presných kritérií a dôkazov a vzhľadom na súvislosti boja proti terorizmu sú často založené na spravodajských informáciách.

Podľa niektorých respondentov to v praxi môže viesť k obchádzaniu prekážok spojených s trestným konaním. Výrazne sa tým znižuje transparentnosť týchto opatrení a možnosť účinne proti nim namietať a potenciálne to môže viesť k preneseniu dôkazného bremena. Následne je tiež zložitá úloha dožadovať prostriedku nápravy proti takýmto opatreniam vzhľadom na to, že aj súdy, ktoré by poskytli takýto prostriedok nápravy, majú často obmedzený prístup k informáciám použitým na opodstatnenie uloženia opatrenia.

Prieskumom sa zistilo, že medzi členskými štátmi existujú značné rozdiely v dostupnosti mimosúdnych ciest na podanie sťažností proti opatreniam týkajúcim sa boja proti terorizmu. V niektorých členských štátoch orgány so silným mandátom, právomocami a odbornosťou, ako sú niektoré ombudsmanské inštitúcie alebo orgány špecializovaného dohľadu, môžu kontrolovať opatrenia týkajúce sa boja proti terorizmu vrátane ich zlučiteľnosti so základnými právami.

V iných členských štátoch sa však zdá, že takéto možnosti sú z rôznych dôvodov obmedzené. Nemusí existovať žiaden orgán s celoštátnym špecializovaným mandátom; zodpovednosť môže byť rozptýlená medzi niekoľko orgánov, čo vedie k rozčlenenému prístupu. Existujú osobitné výnimky z mandátu orgánu alebo prekážky pri prístupe k informáciám o jednotlivých prípadoch a môže existovať obmedzené povedomie verejnosti o mechanizmoch na podávanie sťažností, ak také existujú, a to vyvoláva otázky týkajúce sa účinnosti postupov.





V tomto súhrne sa predkladajú hlavné zistenia zo správy agentúry FRA s názvom *Smernica (EÚ) 2017/541 o boji proti terorizmu – vplyv na základné práva a slobody*. Úplné znenie správy je k dispozícii na webovom sídle agentúry FRA.



PODPORA A OCHRANA VAŠICH ZÁKLADNÝCH PRÁV V CELEJ EÚ

V správe agentúry FRA týkajúcej sa smernice (EÚ) 2017/541 sa skúma, ako sa v smernici riešia základné práva, ktoré majú vplyv na fyzické osoby, skupiny a spoločnosť ako celok. Zameriava sa na tri osobitné trestné činy upravené smernicou, pričom všetky z nich majú prípravnú povahu: podnecovanie verejnosti k páchaniu trestných činov terorizmu, cestovanie na účely terorizmu a absolvovanie výcviku na terorizmus.

V tomto súhrne sú uvedené hlavné zistenia uvedené v správe agentúry FRA.



FRA – AGENTÚRA EURÓPSKEJ ÚNIE PRE ZÁKLADNÉ PRÁVA
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viedeň – Rakúsko
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

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



Úrad pre vydávanie publikácií
Európskej únie