

DIREKTIVA (EU) 2017/541 O BOJU PROTI TERORIZMU

UČINEK NA TEMELJNE PRAVICE IN SVOBOŠČINE

POVZETEK



4

Zagotovita naj se predvidljivost in jasnost kaznivih dejanj na področju terorizma

5

Preprečevanje kriminalizacije zakonitih dejavnosti in objektivno ugotavljanje terorističnega namena

7

Uporaba učinkovitih zaščitnih ukrepov za uporabo preiskovalnih orodij in dokazov

9

Prepreči naj se diskriminatoren učinek ukrepov za boj proti terorizmu na posebne skupine, zlasti muslimane

10

Ukrepi za boj proti terorizmu naj se uporabljajo le za ravnanja teroristične narave

11

Zagotovita naj se sorazmerna uporaba upravnih ukrepov in dostop do učinkovitega pravnega sredstva

© Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2022

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za vsako uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, ki ni zaščiten z avtorskimi pravicami Agencije Evropske unije za temeljne pravice, je treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Agencija Evropske unije za temeljne pravice ali katera koli oseba, ki deluje v njenem imenu, ne prevzema odgovornosti za morebitno uporabo informacij, navedenih v nadaljevanju.

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-742-2	doi:10.2811/078953	TK-09-21-523-SL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-704-0	doi:10.2811/989010	TK-09-21-523-SL-N

Viri fotografij:

Naslovnica: © hanohiki/AdobeStock

Stran 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Stran 6: © PeopleImages/iStock

Stran 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Stran 12: © BELGA/AFP

Teroristična dejanja resno ogrožajo življenje in varnost ljudi ter so obsežen varnostni izziv za države članice. Zakonodaja, politike in drugi ukrepi za boj proti terorizmu lahko obenem neposredno ali posredno močno omejujejo temeljne pravice ter lahko škodljivo vplivajo na posameznike, skupine in družbo kot celoto.

V tem povzetku so predstavljene glavne ugotovitve Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA) iz njenega poročila o Direktivi (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu, ki je glavni instrument kazenskega prava na ravni EU na področju boja proti terorizmu.

Direktiva je bila sprejeta leta 2017, da bi obravnavali vse večjo teroristično grožnjo, povezano zlasti s posamezniki, ki potujejo v tujino za namen terorizma in ob vrnitvi predstavljajo grožnjo, običajno pa jih imenujemo tuji teroristični borci. V ta namen se na podlagi navedene direktive od držav članic zahteva, da sprejmejo nove ukrepe za boj proti terorizmu, vključno z inkriminacijo kaznivih dejanj, kot je potovanje za namen terorizma ali usposabljanje za terorizem.

Direktiva in njen učinek na temeljne pravice sta pritegnila precejšnjo pozornost javnosti. Evropska komisija je agencijo FRA pozvala, naj razišče učinek te direktive, ki jo je ocenila tudi sama, na temeljne pravice in svoboščine, pri čemer naj se osredotoči na posebne spremembe, ki so bile uvedene v direktivi v primerjavi s prejšnjimi pravnimi instrumenti EU.

Cilj ugotovitev in mnenj na podlagi te raziskave je prispevati k izvajanju zakonodaje, politike in drugih ukrepov EU na področju boja proti terorizmu v EU ob polnem spoštovanju temeljnih pravic.

Obseg raziskave

Ugotovitve agencije FRA temeljijo predvsem na razgovorih s strokovnimi delavci in strokovnjaki, ki imajo posebne izkušnje ali so specializirani na področju boja proti terorizmu v **Belgiji, Franciji, Nemčiji, Grčiji, na Madžarskem, v Španiji in na Švedskem.**

Delo na terenu je dopolnila omejena teoretična raziskava v vseh 25 državah članicah, v katerih se navedena direktiva uporablja.

O terminologiji: „džihadistični terorizem“

V tem poročilu se uporablja izraz „džihadizem“ ali „džihadistični terorizem“ v zvezi s terorizmom, ki je povezan z organizacijami, kot sta Daiš* in Al Kaida, ali so ga te organizacije navdihnile. Izraz je rahlo sporen, saj ima „džihad“ veliko širši pomen. Kljub temu ga za opisovanje te posebne vrste terorizma uporablja večina akademskih virov. V Europolovi opredelitvi terorizma, ki so jo med delom na terenu za referenčno točko uporabili številni anketiranci, se ta izraz uporablja za opisovanje nasilne ideologije, ki izkorišča tradicionalne islamske pojme. **

* V celotnem poročilu se namesto izraza „ISIS“ ali „ISIL“ uporablja arabski akronim Daiš.

** Europol (2020), **European Union terrorism situation and trend report 2020** (Poročilo o stanju in trendih na področju terorizma v EU za leto 2020), 23. junij 2020, str. 35; glej tudi str. 94-95.

Ključne ugotovitve in mnenja agencije FRA

V tem poročilu so predstavljene ugotovitve Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA) o učinku, ki ga ima **Direktiva (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu** na temeljne pravice in svoboščine. Direktiva je glavni instrument kazenskega prava na ravni EU na področju boja proti terorizmu. Sprejeta je bila leta 2017, da bi obravnavala spreminjajoče se teroristične grožnje, zlasti pojav tujih terorističnih bojnikov.

Direktiva opozarja na grožnjo, ki jo terorizem pomeni za demokracijo, pravno državo in uživanje temeljnih pravic. Priznava tudi, da je treba pri izvajanju njenih določb spoštovati temeljne pravice in svoboščine. V členu 29(2) se od Evropske komisije zahteva, da oceni učinek navedene direktive na temeljne pravice in svoboščine. Komisija je od agencije FRA zahtevala, da izvede raziskavo v zvezi s to oceno.

V tem poročilu so predstavljene glavne ugotovitve agencije FRA na podlagi opravljene raziskave. V njem so predstavljeni vpogledi v izkušnje strokovnih delavcev in drugih strokovnjakov, ki odlično poznajo to področje, s praktično uporabo določb direktive na nacionalni ravni v zvezi s tremi posebnimi vrstami kaznivih dejanj, tj. javnim sčuvanjem k storitvi terorističnega kaznivega dejanja, potovanjem za namen terorizma in usposabljanjem za terorizem. V poročilu so proučena tudi medsektorska vprašanja, ki se pojavljajo v okviru kazenskih in upravnih postopkov v zvezi s terorizmom.

Te empirične ugotovitve potrjujejo, da direktiva vpliva na najrazličnejše temeljne pravice in svoboščine, ki jih ščitijo Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina) ter mednarodni instrumenti za človekove pravice. Med te instrumente spadata zlasti Evropska konvencija o človekovih pravicah ter Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah.



Med pravice iz Listine, na katere ima direktiva najneposrednejši učinek, spadajo pravica do svobode in varnosti (člen 6), spoštovanje zasebnega in družinskega življenja (člen 7), varstvo osebnih podatkov (člen 8), svoboda misli, vesti ter vere (člen 10), svoboda izražanja in obveščanja (člen 11), svoboda zbiranja ter združevanja (člen 12), svoboda umetnosti in znanosti (člen 13), prepoved diskriminacije, tudi na podlagi etničnega porekla, vere ali prepričanja (člen 21), pravice otroka (člen 24), svoboda gibanja in prebivanja (člen 45), pravica do učinkovitega pravnega sredstva ter nepristranskega sodišča (člen 47), domneva nedolžnosti in pravica do obrambe (člen 48) ter načeli zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni (člen 49).

Ta sklop ugotovitev temelji na razgovorih s 107 strokovnimi delavci in strokovnjaki iz sedmih držav članic, tj. Belgije, Francije, Nemčije, Grčije, Madžarske, Španije in Švedske. Te države članice so bile izbrane, da bi odražale raznolikost izkušenj s terorizmom in uporabo zakonodaje za boj proti terorizmu, pa tudi zaradi geografske uravnoteženosti. Agencija FRA je opravila razgovore s sodniki in preiskovalnimi sodniki, zagovorniki, državnimi tožilci, uslužbenci organov kazenskega pregona, strokovnjaki iz ustreznih nevladnih organizacij (NVO), strokovnjaki iz akademskih krogov za boj proti terorizmu in povezane zadeve kazenskega prava ter nadzornimi strokovnjaki, vključno s predstavniki institucij varuhov človekovih pravic in organov s specializiranimi nadzornimi pooblastili.

Delo na terenu je dopolnila omejena teoretična raziskava v 25 državah članicah (direktiva namreč za Dansko in Irsko ni zavezujoča). V okviru teoretične raziskave so bile zbrane osnovne informacije o pravnem in institucionalnem okviru ter ključnih vprašanjih s področja temeljnih pravic, ki se v EU pojavljajo v zvezi z bojem proti terorizmu. Na podlagi te raziskave so bila pripravljena vprašanja za razgovore na terenu.

Med državami obstajajo razlike v pravnih okvirih in njihovi praktični uporabi. Ugotovitve kažejo, da kljub temu obstaja več skupnih izzivov v zvezi z učinkom, ki ga ima uporaba direktive na temeljne pravice in svoboščine. Poročilo na ugotovitve opozarja institucije in države članice ter jim lahko pomaga oceniti potrebo po nadaljnjih ukrepih, da bi se direktiva v celoti uporabljala v skladu s temeljnimi pravicami.

Ker so razgovori na terenu potekali v sedmih državah članicah in je svoje izkušnje opisalo največ 22 intervjuvancev na državo članico, ni mogoče trditi, da ugotovitve ustrezno odražajo položaj v določeni državi članici ali EU kot celoti. Rezultati kljub temu zagotavljajo dragocen in redek vpogled v način, na katerega strokovni delavci, ki direktivo uporabljajo pri svojem delu, pri čemer številni neposredno sodelujejo pri primerih terorizma, doživljajo njeno uporabo v praksi, kar zadeva njen učinek na temeljne pravice.

ZAGOTOVITA NAJ SE PREDVIDLJIVOST IN JASNOST KAZNIVIH DEJANJ NA PODROČJU TERORIZMA

MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 1

Države članice bi morale sprejeti ukrepe za zagotovitev, da so kazniva dejanja na področju terorizma predvidljiva in jasna. To bi lahko zajemalo dajanje potrebnih navodil strokovnim delavcem, s katerimi bi opredelili obseg posameznih terorističnih in s terorizmom povezanih kaznivih dejanj v okviru ustreznega nacionalnega prava, ter spodbujanje redne izmenjave informacij in izkušenj med vključenimi strokovnimi delavci. Kadar bi bilo to ustrezno, bi lahko zajemalo tudi pregled ustreznih opredelitev posameznih kaznivih dejanj v nacionalnem pravu in njihove praktične uporabe, da bi preprečili prekrivanja med različnimi kaznivimi dejanji, zaradi česar lahko pride do premajhne predvidljivosti, ter da bi se izognili uporabi obsežnih, vseobsegajočih določb namesto jasno opredeljenih kaznivih dejanj.

Evropska komisija bi morala razmisliti o tem, da bi zagotovila nadaljnja pojasnila v zvezi z opredelitvami posameznih kaznivih dejanj v direktivi, in jih po potrebi pregledati. S tem bi povečali predvidljivost in jasnost prava. Tako pa bi lažje dosegli primerljivo raven zaščitnih ukrepov na področju temeljnih pravic v EU ter zagotovili, da ima pravo EU dosleden učinek na temeljne pravice in svoboščine v vseh državah članicah.

Uvodna izjava 35 direktive se nanaša na načeli zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni iz člena 49(1) Listine. Sem spada tudi zahteva po natančnosti, jasnosti in predvidljivosti kazenskega prava. V skladu z uveljavljeno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in ustrezno sodno prakso Sodišča EU to pomeni, da lahko posameznik na podlagi besedila ustrezne določbe ugotovi, katera dejanja in opustitve dejanj so kaznivi. Člen 49(3) določa tudi, da morajo biti kazni sorazmerne s storjenimi kaznivimi dejanji.

Direktiva temelji na ohlapnih opredelitvah terorističnih kaznivih dejanj in teroristične skupine, uvedenih v **Okvirnem sklepu 2002/475/PNZ o boju proti terorizmu**, ki se je uporabljal pred direktivo. Ugotovitve agencije FRA kažejo, da je obseg novo uvedenih kaznivih dejanj v zakonodaji držav članic, ki so določena na podlagi svojega razmerja do teh ohlapno opredeljenih kaznivih dejanj, zaradi tega nejasen. Poleg tega je več intervjuvancev navedlo, da je zaradi besedila materialnopravnih določb in uvodnih izjav možna različna razlaga obsega nekaterih kaznivih dejanj, ki so bila uvedena ali spremenjena z direktivo. Sem spadajo kazniva dejanja javnega ščuvanja k storitvi terorističnega kaznivega dejanja (člen 5), usposabljanja za terorizem (člen 8) in potovanja za namen terorizma (člen 9), v okviru katerih je uvedeno ravnanje, kot je „posredno ščuvanje“ ali „samostojno učenje“.

Poleg tega se v nekaterih državah članicah pogosto uporabljajo kazniva dejanja, ki zajemajo raznolik sklop ohlapno opredeljenega vedenja, kot so različne oblike sodelovanja v teroristični organizaciji. Zaradi tega je pravna jasnost omejena. Med opredelitvami različnih kaznivih dejanj v nacionalnem pravu prihaja tudi do

prekrivanj. Ti dejavniki skupaj omogočajo različne razlage kaznivih dejanj v EU in nasprotujočo si sodno prakso v posameznih državah članicah ter omejujejo predvidljivost, kakšno ravnanje je opredeljeno kot kaznivo in v okviru katerega kaznivega dejanja.

PREPREČEVANJE KRIMINALIZACIJE ZAKONITIH DEJAVNOSTI IN OBJEKTIVNO UGOTAVLJANJE TERORISTIČNEGA NAMENA

MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 2

Države članice bi morale zagotoviti, da inkriminacija pripravljanih dejanj, kot so javno ščuvanje k terorizmu, potovanje za namen terorizma in usposabljanje za terorizem, ne vpliva na zakonito izvajanje posameznih pravic ter nima negativnega učinka na te pravice, med drugim zlasti na svobodo izražanja in obveščanja, svobodo umetnosti in znanosti ter svobodo gibanja. Sprejeti bi bilo treba praktične zaščitne ukrepe in pripraviti navodila za preiskovalne organe, da strokovnjaki, kot so novinarji, raziskovalci ali humanitarne organizacije, zaradi svojih dejavnosti ne bi postali vključeni v teroristične preiskave.

Evropska komisija in države članice bi morale v okviru svojih pristojnosti strokovnim delavcem, vključenim v preiskavo in kazenski pregon terorističnih in z njimi povezanih kaznivih dejanj ter razsojanje o njih, zagotoviti ustrezna navodila in usposabljanje, da bi omogočili pripravo objektivnih meril, s katerimi bi se ugotovil zahtevani namen. Usposabljanje in izmenjava mnenj osebja pristojnih organov v čezmejnih okoljih bi pomagala doseči skupno razumevanje zadevnih kaznivih dejanj ter usklajeno razlago in uporabo terorističnih in povezanih kaznivih dejanj v vseh državah članicah. Take dejavnosti bi morale temeljiti na podpori obstoječih mrež strokovnih delavcev na evropski ravni.

V uvodni izjavi 35 je navedeno, da je treba direktivo izvajati v skladu s pravicami iz Listine ter ob upoštevanju obveznosti iz drugih instrumentov za človekove pravice na ravni EU in mednarodni ravni. Sem med drugim spadajo svoboda izražanja in obveščanja iz člena 11, svoboda umetnosti in znanosti iz člena 13 ter svoboda gibanja znotraj EU iz člena 45 Listine.

Direktiva je okrepila osredotočenost zakonodaje EU za boj proti terorizmu na pripravljala dejanja, tj. dejanja, izvedena z namenom storitve ali prispevanja k storitvi terorističnih kaznivih dejanj. To vključuje javno ščuvanje k storitvi terorističnega kaznivega dejanja, usposabljanje za terorizem in potovanje za namen terorizma. Ta kazniva dejanja inkriminirajo dejavnosti, opredeljene s kombinacijo terorističnega namena in običajnega vedenja, kot je uporaba spletnih komunikacijskih kanalov, proučevanje pisnega ali spletnega gradiva ali potovanje.

Anketiranci iz različnih poklicnih skupin, vključno s tistimi, ki sodelujejo pri preiskovanju in kazenskem pregonu takih primerov ter razsojanju o njih, so izrazili zaskrbljenost, da so tovrstne dejavnosti lahko zelo daleč od dejanskega terorističnega dejanja. Ta pristop pomeni premik k preventivnemu pristopu, ki nekatere dejavnosti opredeljuje kot kazniva dejanja zaradi tega, ker bi lahko vodile do terorističnih kaznivih dejanj v prihodnosti.

Ugotovitve agencije FRA kažejo, da to lahko vpliva tudi na zakonito ravnanje ter lahko posameznike celo odvrne od tega, da bi se ukvarjali z nekaterimi dejavnostmi, ker jih skrbi, kako bi si jih pristojni organi lahko razlagali. To prinaša posledice zlasti za svobodo izražanja in obveščanja, svobodo umetnosti in znanosti ter svobodo gibanja. Povzroči lahko tudi preiskovanje dejavnosti posameznikov ali skupin, kot so novinarji, raziskovalci, umetniki ali humanitarne organizacije, ki imajo legitimne razloge, da se ukvarjajo z dejavnostmi, kot je potovanje na konfliktna območja ali proučevanje informacij, povezanih s terorizmom.

Poleg tega anketiranci iz vseh poklicnih skupin v vseh državah članicah, v katerih je potekalo delo na terenu, navajajo, da kaznivo naravo vedenja zaradi opredelitev kaznivih dejanj določa predvsem namen osebe, kar je težko dokazati. Če ni določenih objektivnih meril, se pojavljajo pomisleki, da bi se organi lahko zanašali na subjektivna merila in kazalnike, v nekaterih primerih bi lahko predvidevali, da obstaja namen, in dokazno breme prenesli na obrambo.

Strokovnjaki, ki delajo za preiskovalne organe in sodišča, se pogosto zavedajo morebitnega učinka na temeljne pravice. Vendar se od njih pričakuje razlaga kaznivih dejanj, pri čemer ni nujno, da imajo dostop do ustreznih navodil in usposabljanj. To prispeva tudi k razdrobljeni sodni praksi v nekaterih državah članicah in po vsej EU.



UPORABA UČINKOVITIH ZAŠČITNIH UKREPOV ZA UPORABO PREISKOVALNIH ORODIJ IN DOKAZOV

Člen 47 Listine zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča. Člen 48 zagotavlja domnevo nedolžnosti in pravico do obrambe vsakemu obdolžencu. V uvodni izjavi 36 direktive je navedeno, da se postopkovni zaščitni ukrepi iz druge zakonodaje EU uporabljajo za kazniva dejanja, obravnavana v navedeni direktivi. Med te zaščitne ukrepe spadajo ukrepi v zvezi s pravicami do informacij, tolmačenja in prevajanja, pravica do dostopa do odvetnika in pravne pomoči, domneva nedolžnosti ter pravice otrok v kazenskih postopkih.

Ugotovitve agencije FRA kažejo, da so anketiranci zaskrbljeni zaradi poudarka, ki ga direktiva namenja ohlapno opredeljenim pripravljalnemu dejanjem. Zato lahko pride do obširnejše uporabe invazivnejših preiskovalnih orodij, vključno s prestrezanjem elektronskih komunikacij. Zaradi posebnega okvira protiterorističnih preiskav so sodniki ali drugi pristojni organi bolj pripravljeni odobriti take ukrepe, tudi za preprečevanje morebitnih kaznivih dejanj. To lahko nesorazmerno vpliva na postopkovne in druge pravice, kot je pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, ter vpliva tudi na pravice oseb, na katere se ukrepi ne nanašajo neposredno. V večini držav članic, v katerih je potekalo delo na terenu, so bili takega mnenja zlasti zagovorniki in strokovnjaki iz akademskih krogov za boj proti terorizmu ter povezane zadeve kazenskega prava. S tem se je strinjalo tudi več sodnikov in tožilcev.

MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 3

Države članice bi morale zagotoviti, da je uporaba posebnih preiskovalnih orodij v kazenskih preiskavah za boj proti terorizmu usmerjena in sorazmerna ter da jo spremljajo zaščitni ukrepi, ki odražajo njihovo invazivno naravo, vključno z ustreznimi merili za njihovo odobritev in nadzor, v skladu s sodno prakso Sodišča EU ter Evropskega sodišča za človekove pravice. Za uporabo obveščevalnih podatkov med kazenskim postopkom v primerih terorizma bi morali veljati zaščitni ukrepi, vključno s sodnim nadzorom, ki bi zagotovil, da se v praksi spoštuje pravica do obrambe.

Kadar dokazi ali informacije, ki se uporabljajo v postopkih za teroristična in povezana kazniva dejanja, izvirajo iz držav, ki niso članice EU, bi morale države članice zagotoviti, da za sodnike in druge ustrezne organe obstaja mehanizem za sistematično oceno, ali so bili ti dokazi pridobljeni na podlagi mučenja ali drugih kršitev temeljnih pravic.

V okviru raziskave agencije FRA je bilo ugotovljeno tudi, da imajo informacije, pridobljene zunaj kazenskega postopka, zlasti iz obveščevalnih virov, v postopku pogosto ključno vlogo, vendar brez potrebne preglednosti, jasnih pravil za njihovo uporabo v postopku ter zaščitnih ukrepov za pravici do obrambe in učinkovitega sodnega nadzora. Poleg tega dokazi v primerih terorizma pogosto izvirajo iz držav, ki niso članice EU, vendar se zdi, da sodniki ali drugi ustrezni organi predpostavljajo njihovo zakonitost in ne preverjajo sistematično, ali so bili pridobljeni brez kršenja človekovih pravic, zlasti z mučenjem.



PREPREČI NAJ SE DISKRIMINATOREN UČINEK UKREPOV ZA BOJ PROTI TERORIZMU NA POSEBNE SKUPINE, ZLASTI MUSLIMANE

Člen 21 Listine prepoveduje diskriminacijo na kakršni koli podlagi. To med drugim vključuje raso, etnično poreklo ter vero ali prepričanje. Ta prepoved zajema tudi posredno diskriminacijo, pri čemer bi navidezno nevtralna določba, merilo ali praksa pomenila posebno prikrajšanost oseb s posebno zaščiten značilnostjo (kot je vera) v primerjavi z drugimi. Člen 10 zagotavlja svobodo misli, vesti in vere. Uvodna izjava 35 direktive priznava te pravice in načela, uvodna izjava 39 pa določa, da bi morale izvajanje ukrepov kazenskega prava na podlagi direktive izključevati vse oblike arbitrarnosti, rasizma ali diskriminacije.

Raziskava agencije FRA kaže, da lahko povezava posameznika z vero ali prepričanjem v vseh državah članicah, v katerih je potekalo delo na terenu, v praksi poveča možnost, da ta posameznik postane predmet kazenskih preiskav in drugih ukrepov. Razlog za to je, da se politike za boj proti terorizmu osredotočajo zlasti na „džihadizem“, direktiva in njen prenos v nacionalno zakonodajo pa sta osredotočena zlasti na vprašanje tujih terorističnih bojnikov.

Poleg tega anketiranci iz različnih poklicnih skupin izražajo konkretne pomisleke, da bi se lahko versko prepričanje in njegova izražanja napačno razumeli kot znak radikalizacije ter uporabili za ugotavljanje namena namesto objektivnih meril. Namen ima odločujočo vlogo pri razlikovanju med običajnimi dejavnostmi ter kaznivimi dejanji javnega ščuvanja k storitvi terorističnega kaznivega dejanja, potovanja za namen terorizma in usposabljanja za terorizem. Zdi se, da pomanjkanje empiričnih dokazov bistveno ovira oceno obsega morebitnega diskriminatornega učinka ukrepov za boj proti terorizmu.

Poleg tega ugotovitve agencije FRA kažejo, da se kazniva dejanja, kot sta javno ščuvanje k storitvi terorističnega kaznivega dejanja in potovanje za namen terorizma, v nekaterih državah članicah uporabljajo predvsem ali izključno za „džihadizem“. Tako je kljub nevtralnemu besedilu pravnih določb v direktivi in nacionalni zakonodaji ter grožnji, ki jo predstavljajo druge oblike terorizma. Primerljivo ravnanje, ki ga na primer motivira desničarski ekstremizem, morda ni deležno enake pozornosti ali se morda ne preganja v okviru zakonodaje za boj proti terorizmu, kot je izrecno navedlo več intervjuvancev.

MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 4

Države članice bi morale zagotoviti, da se zakonodaja, politike in ukrepi za boj proti terorizmu oblikujejo ter uporabljajo na način, ki je v celoti skladen s prepovedjo neposredne in posredne diskriminacije. Da bi ocenili učinek na različne skupine, tudi na podlagi vere in etnične pripadnosti, bi bilo treba redno zbirati ter analizirati razčlenjene podatke o uporabi in učinku ukrepov za boj proti terorizmu.

Države članice bi morale strokovnim delavcem, vključenim v preiskavo in kazenski pregon terorističnih in z njimi povezanih kaznivih dejanj ter razsojanje o njih, zagotoviti ustrezna navodila in usposabljanje, da bi dosegli, da se verska prepričanja ter prakse ne obravnavajo kot nadomestek za znake radikalizacije in terorističnega namena, zlasti kadar ni drugih objektivnih dokazov v zvezi s tem.

Države članice bi morale razmisliti o sprejetju posebnih ukrepov, kadar bi bilo to ustrezno, da bi zagotovili, da se zakonodaja in drugi ukrepi za boj proti terorizmu enakovredno uporabljajo za različne oblike terorizma, ne glede na njihovo motivacijo.

UKREPI ZA BOJ PROTI TERORIZMU NAJ SE UPORABLJAJO LE ZA RAVNANJA TERORISTIČNE NARAVE

MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 5

Evropska komisija bi morala razmisliti o pripravi navodil za države članice za podporo pri razlagi in uporabi terorističnih in s terorizmom povezanih kaznivih dejanj, ki so popolnoma v skladu z nameni iz direktive.

V tem okviru bi lahko tudi proučila razlago in uporabo direktive poleg ustreznega mednarodnega prava ter ocenila, ali so vse opredelitve dovolj natančne in ne omogočajo širše razlage s strani nacionalnih organov in kriminalizacije dejavnosti, ki niso teroristične narave.

V mednarodnem pravu in pravu EU, vključno z direktivo, se terorizem šteje za zlasti resno obliko kaznivega dejanja s posebnim terorističnim ciljem. Teroristični cilj v direktivi zajema resno ustrahovanje prebivalstva in neupravičeno siljenje vlade ali mednarodne organizacije, naj neko dejanje stori ali opusti. Ta cilja sta v skladu z mednarodnimi konvencijami, protokoli in drugimi instrumenti za boj proti terorizmu, vključno z Resolucijo Varnostnega sveta OZN št. 1566 (2004).

Vendar direktiva v členu 3(2)(c) zajema tudi tretji cilj, tj. resno destabilizirati ali uničiti temeljne politične, ustavne, gospodarske ali socialne strukture države ali mednarodne organizacije. To nima ustreznice v mednarodnem pravu, zato obstaja tveganje, da bodo EU in njene države članice uporabile širši pojem terorizma, kar lahko pri hkratni uporabi z drugimi mednarodnimi instrumenti povzroči zmedo.

Poleg tega je v uvodni izjavi 8 direktive poudarjeno, da dejanj z enim od navedenih ciljev ni mogoče šteti za teroristična kazniva dejanja, če ne vključujejo enega od opredeljenih hudih kaznivih dejanj, ki lahko resno škodujejo državi ali mednarodni organizaciji. Zato se mirni protesti ne bi smeli šteti za teroristična dejanja, prav tako pa tudi ne kazniva dejanja, ki so sovražna do države, vendar ne dosegajo ali ne nameravajo doseči določene stopnje nasilja ali materialnega uničenja. Posledično kakršne koli dejavnosti, povezane s takimi dejanji, kot na primer ščuvanje k njihovi storitvi ali različne oblike sodelovanja v njih, prav tako ne bi smele spadati na področje uporabe zakonodaje za boj proti terorizmu.

Ugotovitve agencije FRA kažejo, da v nekaterih državah članicah obstaja zaskrbljenost, da se bosta pojem terorizma ter posledično uporaba zakonodaje in ukrepov za boj proti terorizmu razširila na dejavnosti, ki nimajo tako strogo opredeljene teroristične narave. Sem spada njihova uporaba proti ideologijam, skupinam in posameznikom, ki jih ima država za nezaželene, kar lahko vključuje nenasilna anarhistična ali separatistična gibanja, javne proteste različnih vrst ter nevladne organizacije ali državljane tretjih držav. Zagovorniki, strokovnjaki iz akademskih krogov za boj proti terorizmu in povezane zadeve kazenskega prava ter zlasti strokovnjaki nevladnih organizacij, pa tudi nekateri sodniki navajajo, da lahko to med drugim povzroči nesorazmerno uporabo preiskovalnih orodij in kazni.

Taka obsežna razlaga in uporaba zakonodaje za boj proti terorizmu imata lahko negativen učinek na različne temeljne pravice, lahko vplivata na skupine in ideologije, ki niso teroristične narave, ter povzročita prekoračitev zakonitega namena prizadevanj za boj proti terorizmu, pri čemer se ne upoštevata pravo EU in mednarodno pravo.

ZAGOTOVITA NAJ SE SORAZMERNNA UPORABA UPRAVNIH UKREPOV IN DOSTOP DO UČINKOVITEGA PRAVNEGA SREDSTVA

Direktiva je predvsem instrument kazenskega prava. Vendar so v členu 28(1) poleg zakonov navedeni drugi predpisi, s katerimi je mogoče direktivo prenesti v nacionalno zakonodajo. V uvodni izjavi 35 je navedeno, da je treba direktivo izvajati v skladu s pravicami iz Listine ter ob upoštevanju obveznosti iz drugih instrumentov za človekove pravice na ravni EU in mednarodni ravni.

Ugotovitve agencije FRA kažejo, da je več držav članic, ki so teroristična dejanja, obravnavana v direktivi, opredelila kot kaznivo dejanje, uvedlo tudi upravne ukrepe. Ti ukrepi se med drugim nanašajo na kazniva dejanja potovanja, usposabljanja in javnega ščuvanja. Zajemajo lahko spremljanje po odsluženi kazni in vključitev v podatkovno zbirko tujih terorističnih bojnikov in oseb, osumljenih radikalizma; omejitev gibanja, kot je hišni pripor ali prepoved potovanja; ukrepe v okviru priseljenske zakonodaje, kot je izgon, in zlasti hude sankcije, predvsem odvzem državljanstva. Taki upravni ukrepi imajo lahko znaten učinek na različne temeljne pravice, kar je odvisno od njihove posebne vrste.

Ugotovitve raziskave kažejo, da se upravni ukrepi uporabljajo poleg sankcij in kazenskih postopkov, pa tudi za osebe, zoper katere kazenski postopek ni bil sprožen, ali celo osebe, ki so jih sodišča oprostila.

Upravno pravo in kazensko pravo imata različni naravi in namena. To pomeni, da se za upravne ukrepe ne uporabljajo enaka stroga postopkovna jamstva kot za sklepe v okviru kazenskega prava. Običajno se uporabljajo na podlagi manj natančnih meril in dokazov ter ob upoštevanju okvira boja proti terorizmu pogosto temeljijo na obveščevalnih podatkih.

Zaradi tega lahko v praksi prihaja do izogibanja omejitvam, povezanimi s kazenskimi postopki, kot navajajo nekateri anketiranci. Tako se tudi znatno zmanjšata preglednost takih ukrepov in možnost njihovega učinkovitega izpodbijanja ter lahko pride do obrnjenega dokaznega bremena. Posledično je težko tudi uporabiti učinkovito pravno sredstvo zoper take ukrepe, saj imajo celo sodišča, ki bi tako pravno sredstvo zagotovila, pogosto omejen dostop do informacij, ki se uporabljajo kot podlaga za uvedbo ukrepa.

Med raziskavo je bilo ugotovljeno, da med državami članicami obstajajo znatne razlike v razpoložljivosti izvensodnih možnosti za vložitev pritožb zoper ukrepe za boj proti terorizmu. V nekaterih državah članicah lahko organi z okrepljenimi pristojnostmi in pooblastili ter strokovnim znanjem, kot so nekatere institucije varuhov človekovih pravic ali specializirani nadzorni organi, temeljito proučijo ukrepe za boj proti terorizmu, vključno z njihovo združljivostjo s temeljnimi pravicami.



MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 6

Države članice bi morale zagotoviti, da za uporabo upravnih ukrepov zoper osebe, ki so osumljene sodelovanja v terorističnih dejavnostih, veljajo jasna pravila in pogoji, da bi preprečili nesorazmeren učinek na temeljne pravice.

Prav tako bi morale zagotoviti, da so na voljo učinkovita pravna sredstva zoper odločitve o uvedbi upravnih ukrepov, tudi tako, da se osebam omogočita učinkovito izpodbijanje in pregled ukrepov, uvedenih na podlagi obveščevalnih podatkov. Organom, ki zagotavljajo izvensodna sredstva, bi bilo treba zagotoviti ustrezne pristojnosti, pooblastila in vire za obravnavanje morebitnih pritožb, ki zajemajo najrazličnejša možna vprašanja, ki se lahko pojavijo v zvezi s temeljnimi pravicami zaradi uporabe upravnih ukrepov v okviru boja proti terorizmu, ter odpravljajo vse morebitne vrzeli v zvezi s tem.

Vendar se zdi, da so take možnosti v drugih državah članicah zaradi različnih razlogov omejene. Morda ne obstaja organ z namenskimi pooblastili za celotno državo; odgovornost je mogoče porazdeljena med več organov, zaradi česar prihaja do razdrobljenega pristopa; obstajajo lahko posebna izvzetja od pooblastil organa ali ovire za dostop do informacij o posameznih primerih, morda pa je javnost slabo ozaveščena glede pritožbenih mehanizmov, kadar ti obstajajo, zaradi česar se pojavljajo vprašanja o učinkovitosti postopkov.





V tem povzetku so predstavljene glavne ugotovitve iz poročila agencije FRA o učinku *Direktive (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu na temeljne pravice in svoboščine*. Glavno poročilo je na voljo na spletišču agencije FRA.



SPODBUJANJE IN VARSTVO VAŠIH TEMELJNIH PRAVIC V EU

V poročilu agencije FRA o Direktivi (EU) 2017/541 je proučeno, kako so v tej direktivi obravnavana vprašanja temeljnih pravic, ki vplivajo na posameznike, skupine in družbo kot celoto. Poročilo je osredotočeno na tri posebna kazniva dejanja, ki so obravnavana v direktivi in so pripravljalne narave, tj. javno ščuvanje k storitvi terorističnega kaznivega dejanja, potovanje za namen terorizma in usposabljanje za terorizem.

V tem povzetku so predstavljene glavne ugotovitve iz poročila agencije FRA.



FRA – AGENCIJA EVROPSKE UNIJE ZA TEMELJNE PRAVICE
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Avstrija
Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699

fra.europa.eu

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



Urad za publikacije
Evropske unije