

DIREKTIV (EU) 2017/541 OM BEKÄMPANDE AV TERRORISM

INVERKAN PÅ DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA OCH FRIHETERNA

SAMMANFATTNING



4

Se till att straffrättsliga brott inom terrorismområdet kan förutses och förtydligas

5

Undvika att kriminalisera laglig verksamhet och objektivet fastställa terroristuppsåt

7

Tillämpa effektiva skyddsåtgärder för användningen av utredningsverktyg och bevis

9

Undvika de diskriminerande konsekvenserna av terrorismbekämpande åtgärder för särskilda grupper, särskilt muslimer

10

Vidta åtgärder mot terrorism endast vid handlingar som är av terrorismkaraktär

11

Säkerställa proportionell användning av administrativa åtgärder och tillgång till ett effektivt rättsmedel

© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2022

Reproduktion är tillåten med angivande av källan.

För användning eller reproduktion av foton eller annat material som inte omfattas av upphovsrätten för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter måste tillstånd sökas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Varken Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter eller någon person som agerar för byråns räkning är ansvarig för hur nedanstående uppgifter eventuellt används.

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-580-0	doi:10.2811/7906	TK-09-21-523-SV-C
PDF	ISBN 978-92-9461-581-7	doi:10.2811/07043	TK-09-21-523-SV-N

© Foto:

Omslag: © hanohiki/AdobeStock

Sida 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Sida 6: © PeopleImages/iStock

Sida 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Sida 12: © BELGA/AFP

Terrorism är ett allvarligt hot mot människors liv och trygghet och en svår säkerhetsutmaning för alla länder. Samtidigt kan lagstiftning om terrorismbekämpning, politik och andra åtgärder direkt eller indirekt medföra allvarliga begränsningar av de grundläggande rättigheterna och påverka individer, grupper och samhället som helhet negativt.

I denna sammanfattning presenteras FRA:s viktigaste resultat i dess rapport om direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism, det viktigaste straffrättsliga instrumentet på EU-nivå på området terrorismbekämpning.

Direktivet antogs 2017 för att ta itu med det växande terroristhot som främst är förknippat med personer som reser utomlands för terrorismsyften och utgör ett hot vid sitt återvändande, allmänt kallat utländska terroriststridande. I detta syfte åläggs medlemsstaterna i direktivet att vidta nya åtgärder för att bekämpa terrorism, inbegripet kriminalisering av brott som resor för terrorismsyften eller mottagande av utbildning för terrorismsyften.

Direktivet och dess inverkan på de grundläggande rättigheterna har väckt stor uppmärksamhet bland allmänheten. Europeiska kommissionen bad FRA att bedriva forskning om direktivets inverkan på de grundläggande rättigheterna och friheterna för att stödja dess egen bedömning av direktivet, med fokus på specifika ändringar som infördes i direktivet i jämförelse med tidigare EU-rättsakter.

Syftet är att resultaten och yttrandena från denna forskning ska bidra till genomförandet av EU:s lagstiftning, politik och andra åtgärder inom området terrorismbekämpning i hela EU i full överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna.

Forskningens omfattning

FRA:s resultat bygger främst på intervjuer med yrkesverksamma och experter som har särskild erfarenhet av eller är specialiserade på terrorismbekämpning i **Belgien, Frankrike, Grekland, Spanien, Sverige, Tyskland** och **Ungern**.

Fältarbetet stöddes av begränsade skrivbordsundersökningar i alla 25 medlemsstater som är bundna av direktivet.

Om begreppen: "Jihadistisk terrorism"

I detta betänkande används termen "jihadism" eller "jihadistisk terrorism" när man hänvisar till terrorism som är knuten till eller inspirerad av organisationer som Daish (*) eller al-Qaida. Termen är inte okontroversiell eftersom "jihad" har en mycket bredare innebörd. Ändå använder de flesta akademiska källor den för att hänvisa till denna särskilda typ av terrorism. I Europols klassificering av terrorism, som användes som referenspunkt av många intervjupersoner under fältarbetet, används termen för att beskriva "en våldsam ideologi som utnyttjar traditionella islamiska föreställningar" (**).

(*) I detta betänkande används den arabiska förkortningen Daish för terroristgruppen snarare än "IS" eller "Isil".

(**) Europol (2020), **European Union terrorism situation and trend report 2020**, 23 juni 2020, s. 35, se även s. 94–95.

Viktiga resultat och FRA:s yttranden

I denna rapport redogörs för resultaten från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) om hur **direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism** påverkar de grundläggande rättigheterna och friheterna. Direktivet är det viktigaste straffrättsliga instrumentet på EU-nivå när det gäller terrorismbekämpning. Det antogs 2017 för att bemöta förändringar i terroristhot, särskilt fenomenet utländska terroriststridande.

I direktivet betonas det hot som terrorismen utgör mot demokrati, rättsstatsprincipen och åtnjutandet av grundläggande rättigheter. Det erkänner också behovet att respektera de grundläggande rättigheterna och friheterna vid genomförandet av dess bestämmelser. Enligt artikel 29.2 i direktivet ska kommissionen bedöma direktivets inverkan på de grundläggande rättigheterna och friheterna. Kommissionen begärde att FRA skulle bedriva forskning i samband med denna bedömning.

I detta betänkande redogörs för de huvudsakliga resultaten från FRA:s forskning. Det ger insikt i erfarenheterna från yrkesutövare och andra experter med djupgående kunskaper inom detta område, med praktisk tillämpning av direktivets bestämmelser på nationell nivå om tre specifika brott: offentlig uppmaning att begå terroristbrott, resor för terrorismsyften och mottagande av utbildning för terrorismsyften. Den undersöker också övergripande frågor som uppkommer i samband med straffrättsliga och administrativa förfaranden som rör terrorism.

Dessa empiriska resultat bekräftar att direktivet påverkar ett stort antal grundläggande rättigheter och friheter som Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) och internationella människorättsliga instrument skyddar. Dessa instrument omfattar i synnerhet Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.



De rättigheter enligt stadgan som påverkas mest direkt omfattar rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7), skydd av personuppgifter (artikel 8), rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 10), yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11), mötes- och föreningsfrihet (artikel 12), frihet för konsten och vetenskapen (artikel 13), icke-diskriminering, inbegripet på grundval av etniskt ursprung, religion eller övertygelse (artikel 21), barnets rättigheter (artikel 24), rörelse- och uppehållsfrihet (artikel 45), rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47), oskuldspresumtion och rätten till försvar (artikel 48) och principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff (artikel 49).

Dessa resultat bygger på intervjuer med 107 yrkesverksamma och experter i sju medlemsstater, nämligen Belgien, Frankrike, Grekland, Spanien, Sverige, Tyskland och Ungern. Dessa medlemsstater valdes ut för att spegla olika erfarenheter av terrorism och tillämpningen av lagstiftningen om terrorismbekämpning samt geografisk balans. FRA intervjuade domare och undersökningsdomare, försvarsadvokater, allmänna åklagare, tjänstemän inom brottsbekämpning, experter från relevanta icke-statliga organisationer, akademiska specialister inom terrorismbekämpning och relaterade straffrättsliga frågor samt tillsynsexperter, inbegripet företrädare för ombudsmannaorgan och organ med ett specialiserat tillsynsmandat.

Begränsade skrivbordsundersökningar i 25 medlemsstater (direktivet är inte bindande för Danmark och Irland) fungerade som stöd för fältarbetet. Grundläggande information samlades in om den rättsliga och institutionella ramen och viktiga frågor om de grundläggande rättigheterna som uppstår i samband med terrorismbekämpning i hela EU. Undersökningarna syftade till att informera om utvecklingen av frågor för fältarbetsintervjuer.

De nationella rättsliga ramarna varierar, liksom deras praktiska tillämpning. Ändå uppstår ett antal gemensamma utmaningar när det gäller den inverkan som tillämpningen av direktivet har på grundläggande rättigheter och friheter, vilket resultaten visar. I betänkandet uppmärksammas EU-institutionernas och medlemsstaternas resultat, vilket också kan hjälpa dem att bedöma behovet av ytterligare åtgärder för att säkerställa att tillämpningen av direktivet till fullo överensstämmer med de grundläggande rättigheterna.

Eftersom fältarbetsintervjuerna omfattar sju medlemsstater och bygger på erfarenheterna från högst 22 intervjuade per medlemsstat, görs inget påstående om att resultaten är representativa för situationen i en viss medlemsstat eller EU som helhet. Resultaten ger dock en värdefull och sällsynt inblick i hur yrkesutövare – som tillämpar direktivet i sitt arbete, och många av dem som arbetar direkt med terrorismmål – upplever tillämpningen av direktivet i praktiken när det gäller dess inverkan på de grundläggande rättigheterna.

SE TILL ATT STRAFFRÄTTSLIGA BROTT INOM TERRORISMOMRÅDET KAN FÖRUTSES OCH FÖRTYDLIGAS

FRA:s YTTRANDE 1

Medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att säkerställa att straffrättsliga brott inom terrorismområdet är förutsebara och tydliga. Detta skulle kunna innebära att ge yrkesverksamma den vägledning som krävs för att klargöra omfattningen av enskilda terroristbrott och terroristrelaterade brott inom ramen för relevant nationell lagstiftning, samt främja regelbundet utbyte av information och erfarenheter bland berörda yrkesutövare. Det kan också, i förekommande fall, omfatta en översyn av de tillämpliga definitionerna av enskilda brott i nationell lagstiftning och deras praktiska tillämpning, för att undvika överlappningar mellan olika brott, vilket kan leda till en brist på förutsebarhet, och för att undvika användning av breda, allomfattande bestämmelser i stället för tydligt definierade brott.

Kommissionen bör överväga att ytterligare klargöra definitionerna av enskilda brott i direktivet och vid behov se över dem. Detta skulle stärka lagstiftningens förutsebarhet och tydlighet. Detta skulle i sin tur bidra till en jämförbar nivå på skyddet av de grundläggande rättigheterna i hela EU och säkerställa att EU-lagstiftningen har en konsekvent inverkan på de grundläggande rättigheterna och friheterna i alla medlemsstater.

I skäl 35 i direktivet hänvisas till de principer om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff som fastställs i artikel 49.1 i stadgan. De omfattar också kravet på precision, tydlighet och förutsebarhet inom straffrätten. I linje med den rättspraxis som fastställts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och EU-domstolens motsvarande rättspraxis innebär detta att en person kan få veta av ordalydelsen i den relevanta bestämmelsen vilka handlingar och försummelser som är straffbara. Enligt artikel 49.3 ska även domar som avkunnats stå i proportion till de gärningar som har begåtts.

Direktivet bygger på breda definitioner av terroristbrott och terroristgrupp, vilka infördes genom **rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism** som föregick direktivet. FRA:s resultat visar att detta gör omfattningen av de nyligen införda brotten i medlemsstaternas lagstiftning, som definieras genom deras förhållande till dessa brett formulerade brottsliga handlingar, oklar. Dessutom påpekade ett antal intervjuade att omfattningen av vissa av de brott som införts eller ändrats genom direktivet är öppen för tolkning på grund av ordalydelsen i de materiella bestämmelserna och skälen. Detta innebär brott som avser offentlig uppmaning att begå terroristbrott (artikel 5), mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8) och resor för terrorismsyften (artikel 9), som introducerar handlingar som "indirekt uppmaning" eller "självstudier".

I vissa medlemsstater beivras dessutom ofta brott som omfattar ett stort antal löst definierade beteenden – såsom olika former av deltagande i en terroristorganisation. Detta minskar den rättsliga klarheten. Det finns också överlappningar mellan definitionerna av olika brott i den nationella

lagstiftningen. Sammantaget ger dessa faktorer upphov till olika tolkningar av brotten i hela EU samt motstridig rättspraxis inom enskilda medlemsstater, och minskar förutsebarheten för vilket beteende som kriminaliseras och under vilket brott.

UNDVIKA ATT KRIMINALISERA LAGLIG VERKSAMHET OCH OBJEKTIVT FASTSTÄLLA TERRORISTUPPSÅT

FRA:s YTTRANDE 2

Medlemsstaterna bör se till att kriminalisering av förberedelser till brott, såsom offentlig uppmaning till terrorism, resor för terrorismsyften och mottagande av utbildning för terrorismsyften inte påverkar det legitima utövandet av individuella rättigheter eller får en dämpande effekt på sådana rättigheter, särskilt yttrande- och informationsfrihet, frihet för konsten och vetenskapen och den fria rörligheten. Praktiska skyddsåtgärder bör införas och vägledning bör ges till utredande myndigheter så att verksamhet som bedrivs av yrkesutövare som journalister, forskare eller humanitära organisationer inte leder till att de påverkas av utredningar om terrorism.

Europeiska kommissionen och medlemsstaterna bör, på grundval av sina respektive behörighetsområden, erbjuda personal som deltar i utredning, lagföring och prövning av terroristbrott och relaterade brott lämplig vägledning och utbildning, för att säkerställa att objektiva kriterier utarbetas och används för att fastställa det uppsåt som krävs. Utbildning och diskussioner för personal vid behöriga myndigheter i gränsöverskridande sammanhang skulle bidra till att utveckla gemensamma uppfattningar om de berörda brotten och bidra till att uppnå en harmonisk tolkning och tillämpning av terroristbrott och liknande brott i medlemsstaterna. Sådan verksamhet bör bygga på stöd från befintliga nätverk av yrkesverksamma på europeisk nivå.

I skäl 35 anges att direktivet måste genomföras i enlighet med de rättigheter som fastställs i stadgan och med beaktande av skyldigheterna enligt andra EU-instrument och internationella instrument för mänskliga rättigheter. Dessa omfattar bland annat yttrande- och informationsfrihet enligt artikel 11 i stadgan, frihet för konsten och vetenskapen enligt artikel 13 i stadgan och fri rörlighet inom EU enligt artikel 45 i stadgan.

Direktivet har stärkt fokuseringen på EU:s lagstiftning om terrorismbekämpning gällande förberedelse till brott, det vill säga handlingar som genomförs i syfte att begå eller bidra till att begå faktiska terroristbrott. Dessa omfattar offentlig uppmaning att begå terroristbrott, mottagande av utbildning för terrorismsyften och resor för terrorismsyften. Detta kriminaliserar verksamhet som definieras genom en kombination av terroristuppsåt och vanligt beteende, såsom användning av kommunikationskanaler online, samråd via skriftligt material eller onlinematerial eller resor.

Intervjupersoner i olika yrkesgrupper, inbegripet dem som utreder, lagför och prövar sådana fall, uttrycker oro över att sådan verksamhet kan vara mycket långt ifrån en faktisk terroristhandling. Denna strategi markerar en övergång till en förebyggande strategi som kriminaliserar vissa aktiviteter utifrån deras potential att leda till framtida terroristbrott.

FRA:s resultat visar att detta också kan påverka lagligt beteende och även avskräcka enskilda från att bedriva viss verksamhet eftersom de är oroad över myndigheternas tolkning av sådan verksamhet. Detta påverkar framför allt yttrande- och informationsfriheten, friheten för konsten och vetenskapen och den fria rörligheten. Det kan också leda till undersökning av enskilda personers eller grupper verksamhet, såsom journalisters, forskares, konstnärers eller humanitära organisationers, vilka har legitima skäl att bedriva verksamhet som att resa till konfliktområden eller studera information som rör terrorism.

Dessutom vittnar intervjupersonerna från alla yrkesgrupper i alla medlemsstater om att brottets kriminella karaktär till stor del beror på personens uppsåt, vilket är svårt att bevisa. I avsaknad av objektiva kriterier uppstår farhågor om att myndigheterna kan komma att förlita sig på subjektiva kriterier och indikationer, förutsätta att uppsåt förekommer i vissa fall och överföra bevisbördan till försvaret.

Yrkesverksamma inom utredande myndigheter och domstolar är ofta medvetna om de eventuella konsekvenserna för de grundläggande rättigheterna. De förväntas dock tolka brotten utan att nödvändigtvis ha tillgång till lämplig vägledning och utbildning. Detta bidrar också till splittrad rättspraxis i vissa medlemsstater och i hela EU.



TILLÄMPA EFFEKTIVA SKYDDSÅTGÄRDER FÖR ANVÄNDNINGEN AV UTREDNINGSVÄRKTYG OCH BEVIS

Artikel 47 i stadgan garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol. Artikel 48 garanterar oskuldspresumtion och rätten till försvar för alla som åtalats. Enligt skäl 36 i direktivet gäller rättssäkerhetsgarantier i annan EU-lagstiftning för de brott som direktivet omfattar. Sådana garantier omfattar rätten till information, tolkning och översättning, rätten till tillgång till försvarare och rättshjälp, oskuldspresumtion och barns rättigheter i brottmålsprocesser.

FRA:s resultat visar att intervjupersonerna är oroade över den betoning som direktivet lägger på allmänt formulerade förberedelser till brott. Denna betoning kan leda till en bredare användning av mer invasiva utredningsverktyg, inbegripet avlyssning av elektronisk kommunikation. Med tanke på det särskilda sammanhanget med terrorismbekämpande utredningar tenderar domare eller andra behöriga myndigheter att snabbare tillåta sådana åtgärder, bland annat för att förebygga potentiella brott. Detta kan inkräkta oproportionerligt mycket på processuella och andra rättigheter, såsom rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, och även påverka rättigheterna för personer som åtgärderna inte är direkt inriktade på. I de flesta medlemsstater som fältarbetet omfattade uttryckte särskilt försvarsadvokater och akademiska specialister inom terrorismbekämpning och därmed sammanhängande straffrättsliga frågor sådana åsikter. Ett antal domare och åklagare bekräftade dem också.

FRA:s YTTRANDE 3

Medlemsstaterna bör se till att användningen av särskilda utredningsverktyg i brottsutredningar mot terrorism är målinriktad, proportionell och åtföljs av skyddsåtgärder som återspeglar deras invasiva karaktär, inbegripet lämpliga kriterier för deras tillstånd och tillsyn, i enlighet med rättspraxis från Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Användningen av underrättelseinformation under straffrättsliga förfaranden i terroristmål bör omfattas av effektiva skyddsåtgärder, inbegripet rättslig tillsyn, som skulle säkerställa att rätten till försvar respekteras i praktiken.

När bevis eller information som används i förfaranden för terroristbrott och relaterade brott kommer från länder utanför EU, bör medlemsstaterna säkerställa att det finns en mekanism för att domare och andra relevanta myndigheter systematiskt ska kunna bedöma om sådana bevis har erhållits genom användning av tortyr eller andra kränkningar av de grundläggande rättigheterna.

I FRA:s forskning konstateras också att information som erhållits utanför det straffrättsliga förfarandet, särskilt från underrättelsekällor, ofta spelar en viktig roll i förfarandet, men utan nödvändig insyn, tydliga regler för hur den ska användas i förfarandena och garantier för rätten till försvar och effektiv rättslig tillsyn. Dessutom kommer bevis i terroristmål ofta från länder utanför EU, men domare eller andra relevanta myndigheter verkar förutsätta att de är lagliga och kontrollerar inte systematiskt om de erhållits utan att de mänskliga rättigheterna kränks, särskilt genom tortyr.



UNDVIKA DE DISKRIMINERANDE KONSEKVENSERNA AV TERRORISMBEKÄMPANDE ÅTGÄRDER FÖR SÄRSKILDA GRUPPER, SÄRSKILT MUSLIMER

Artikel 21 i stadgan förbjuder diskriminering på alla grunder. Detta inbegriper bland annat ras, etniskt ursprung och religion eller övertygelse. Förbudet omfattar även indirekt diskriminering som innebär att en neutral bestämmelse, ett kriterium eller en praxis av skenbart neutral karaktär skulle missgynna personer med en särskild skyddad egenskap (såsom religion) i förhållande till andra. Artikel 10 garanterar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. I skäl 35 i direktivet erkänns dessa rättigheter och principer, och i skäl 39 anges att genomförandet av straffrättsliga åtgärder enligt direktivet bör utesluta alla former av godtycklighet, rasism eller diskriminering.

FRA:s forskning visar att i alla medlemsstater kan en individs associering till en religion eller övertygelse i praktiken öka sannolikheten för att bli föremål för brottsutredningar och andra åtgärder. Det beror på att politiken för terrorismbekämpning främst är inriktad på "jihadism", och direktivets underliggande fokus och dess införlivande har legat på frågan om utländska terroriststridande.

Dessutom uttrycker intervjupersoner från olika yrkesgrupper konkret oro över att religiös övertygelse och dess uttryck kan misstolkas som ett tecken på radikaliserings och användas i stället för objektiva kriterier för att fastställa uppsåt. Uppsåt spelar en avgörande roll när det gäller att skilja mellan normal verksamhet och brott som avser offentlig uppmaning att begå ett terroristbrott, resor för terrorismsyften och mottagande av utbildning för terrorismsyften.

Bristen på empiriska bevis förefaller vara ett stort hinder för att bedöma omfattningen av de eventuella diskriminerande effekterna av terrorismbekämpande åtgärder.

Dessutom visar FRA:s resultat att brott som avser offentlig uppmaning att begå terroristbrott och resor för terrorismsyften i vissa medlemsstater främst eller uteslutande tillämpas på "jihadism". Så är fallet trots den neutrala formuleringen av de rättsliga bestämmelserna i direktivet och i nationella lagar, liksom hotet från andra former av terrorism. Jämförbart beteende som t.ex. motiveras av högerextremism kanske inte är föremål för samma fokus eller kanske inte leder till åtal enligt lagstiftningen om terrorismbekämpning, vilket ett antal intervjuade särskilt nämner.

FRA:s YTTRANDE 4

Medlemsstaterna bör se till att lagstiftning, politik och åtgärder för terrorismbekämpning formuleras och tillämpas på ett sätt som är helt förenligt med förbudet mot direkt och indirekt diskriminering. För att bedöma inverkan på olika grupper, bland annat på grund av religion och etnicitet, bör uppdelade uppgifter om tillämpningen och effekterna av terrorismbekämpande åtgärder samlas in och analyseras regelbundet.

Medlemsstaterna bör göra lämplig vägledning och utbildning tillgänglig för utövare som deltar i utredning, lagföring och prövning av terroristbrott och liknande brott för att säkerställa att religiös övertygelse och religiös praxis inte behandlas som ett mått på tecken på radikaliserings och terroristuppsåt, särskilt i avsaknad av andra objektiva bevis i detta avseende.

Medlemsstaterna bör överväga att införa särskilda åtgärder, i förekommande fall, för att säkerställa att lagstiftning om terrorismbekämpning och andra åtgärder tillämpas lika på olika former av terrorism oavsett motivation.

VIDTA ÅTGÄRDER MOT TERRORISM ENDAST VID HANDLINGAR SOM ÄR AV TERRORISMKARAKTÄR

FRA:s YTTRANDE 5

Europeiska kommissionen bör överväga att utfärda riktlinjer till medlemsstaterna för att stödja en tolkning och tillämpning av terroristbrott och terroristrelaterade brott som är helt i linje med de syften som anges i direktivet.

I detta sammanhang skulle kommissionen också kunna undersöka direktivets tolkning och tillämpning vid sidan av relevant internationell rätt och bedöma om alla definitioner är tillräckligt exakta och inte tillåter nationella myndigheters breda tolkning och kriminalisering av verksamheter som inte är av terrorismkaraktär.

Enligt internationell rätt och EU-rätt, inbegripet direktivet, är terrorism en särskilt allvarlig form av brottslighet som syftar till att uppnå ett specifikt terroristmål. Enligt direktivet omfattar ett terroristmål att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning och att i onödan tvinga en regering eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en handling. Dessa två mål är förenliga med internationella konventioner, protokoll och andra instrument mot terrorism, däribland FN:s säkerhetsråds resolution 1566 (2004).

I artikel 3.2 c ingår dock också ett tredje mål: Att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller en internationell organisation. Detta har ingen motsvarighet i internationell rätt. Det finns därför en risk för att EU och dess medlemsstater använder sig av ett mer vidsträckt terrorismbegrepp, vilket kan

skapa förvirring vid tillämpning vid sidan av andra internationella instrument.

Vidare betonas i skäl 8 i direktivet att handlingar med ett av ovanstående syften inte kan betraktas som terroristbrott om de inte inbegriper något av de angivna allvarliga brott som kan skada ett land eller en internationell organisation på ett allvarligt sätt. Fredliga protester bör därför inte betraktas som terroristhandlingar, och inte heller brottsligt straffbar verksamhet som är fientlig mot staten men som inte når eller syftar till att uppnå en viss intensitet av våld eller materiell förstörelse. Följaktligen bör all verksamhet med anknytning till sådana handlingar, såsom uppmaning att begå dem eller olika former av deltagande i dem, inte heller omfattas av lagstiftningen om terrorismbekämpning.

FRA:s resultat visar att det i vissa medlemsstater finns en oro om att begreppet terrorism, och följaktligen användningen av lagstiftning och åtgärder mot terrorism, utvidgas till verksamhet som inte är av så strikt definierad terroristkaraktär. Detta omfattar deras användning mot ideologier, grupper och individer som staten uppfattar som icke önskvärda, vilket kan omfatta icke-våldsamma anarkistiska eller separatistiska rörelser, offentliga protester av olika slag och icke-statliga organisationer eller tredjelandsmedborgare. Försvarsadvokater, akademiska specialister inom terrorismbekämpning och relaterade straffrättsliga frågor, och särskilt experter från icke-statliga organisationer, men även vissa domare, uppger att detta bland annat kan leda till oproportionerlig användning av utredningsverktyg och domar.

En sådan bred tolkning och tillämpning av lagstiftningen om terrorismbekämpning kan inverka negativt på en rad olika grundläggande rättigheter, inverka på grupper och ideologier som inte har med terrorism att göra och leda till att det legitima syftet med terrorismbekämpningsinsatser åsidosätts, utan hänsyn till EU-rätten och internationell rätt.

SÄKERSTÄLLA PROPORTIONELL ANVÄNDNING AV ADMINISTRATIVA ÅTGÄRDER OCH TILLGÅNG TILL ETT EFFEKTIVT RÄTTSMEDEL

Direktivet är i första hand ett straffrättsligt instrument. I artikel 28.1 anges dock förordningar och administrativa bestämmelser, utöver lagar, som sätt att införliva dem i nationell lagstiftning. I skäl 35 anges att direktivet måste genomföras i enlighet med de rättigheter som fastställs i stadgan och med beaktande av skyldigheter enligt andra EU-instrument och internationella instrument för mänskliga rättigheter.

FRA:s resultat visar att ett antal medlemsstater även har infört administrativa åtgärder, samtidigt som de kriminaliserar terroristbrott som omfattas av direktivet. Dessa åtgärder rör bland annat resor och mottagande av utbildning för terrorismsyften samt offentliga uppmaningar att begå brott. Det innebär bland annat övervakning efter domen samt införande i databaser av utländska terroriststridande och misstänkta radikala personer, rörelsebegränsningar, såsom husarrest eller reseförbud, åtgärder enligt invandringslagstiftning, såsom utvisning, och särskilt stränga sanktioner, i synnerhet berövande av nationalitet. Beroende på deras specifika typ kan sådana administrativa åtgärder ha en betydande inverkan på olika grundläggande rättigheter.

Forskningsresultaten visar att administrativa åtgärder tillämpas vid sidan av sanktioner och straffrättsliga förfaranden, och även på personer mot vilka inga straffrättsliga förfaranden har inletts, eller till och med personer som frikänts av domstolar.

Förvaltnings- och straffrätten har i sig olika karaktär och syften. Det innebär att administrativa åtgärder inte omfattas av samma strikta förfarandegarantier som straffrättsliga beslut. De tillämpas i allmänhet på grundval av mindre exakta kriterier och bevis och baseras ofta på underrättelseinformation, i samband med terrorismbekämpning.

Detta kan i praktiken leda till att man kringgår de begränsningar som är kopplade till straffrättsliga förfaranden, enligt vissa intervjupersoner. Det minskar också insynen i sådana åtgärder avsevärt och möjligheten att bestrida dem på ett effektivt sätt, och kan eventuellt leda till en omvänd bevisbörda. Följaktligen är det också svårt att söka effektiva rättsmedel mot sådana åtgärder, med tanke på att även de domstolar som skulle tillhandahålla rättsmedel ofta har begränsad tillgång till den information som används som grund för att införa åtgärden.

Forskningsresultaten visar att det förekommer stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller utomrättsliga möjligheter att lämna in klagomål mot åtgärder mot terrorism. I vissa medlemsstater kan organ med stabila mandat och befogenheter samt sakkunskap, såsom vissa ombudsinstitutioner eller specialiserade tillsynsorgan, granska åtgärder mot terrorism, i begreppet deras förenlighet med de grundläggande rättigheterna.

FRA:s YTTRANDE 6

Medlemsstaterna bör säkerställa att användningen av administrativa åtgärder mot personer som misstänks vara delaktiga i terroristverksamhet omfattas av tydliga regler och villkor för deras tillämpning, för att undvika en oproportionerlig inverkan på de grundläggande rättigheterna.

Medlemsstaterna bör se till att det finns effektiva rättsmedel mot beslut om administrativa åtgärder, bland annat för att göra det möjligt för människor att effektivt bestrida och se över åtgärder som införts på grundval av underrättelseinformation. Organ som erbjuder prövningsförfaranden utanför domstol bör utrustas med lämpliga mandat, befogenheter och resurser för att hantera eventuella klagomål, som täcker alla de frågor som kan uppstå i samband med de grundläggande rättigheterna från tillämpningen av administrativa åtgärder i samband med terrorismbekämpning och undanröjande av eventuella brister i detta avseende.

I andra medlemsstater verkar dock sådana möjligheter vara begränsade av olika skäl – det finns inte något organ med ett särskilt, landsomfattande mandat, ansvaret kan spridas mellan flera organ, vilket leder till ett splittrat tillvägagångssätt. Det finns särskilda undantag från organets mandat, eller hinder för tillgång till information om enskilda fall, och det kan, i förekommande fall, finnas begränsad medvetenhet hos allmänheten om klagomålsmekanismer, vilket väcker frågor om effektiviteten i förfarandena.





I denna sammanfattning presenteras de viktigaste resultaten från FRA:s rapport om direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism – Inverkan på de grundläggande rättigheterna och friheterna. Huvudrapporten finns tillgänglig på [FRA:s webbplats](#).



VI FRÄMJAR OCH SKYDDAR DINA GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER I EU

I FRA:s rapport om direktiv (EU) 2017/541 behandlas direktivets hantering av frågor om grundläggande rättigheter som påverkar enskilda personer, grupper och samhället som helhet. Fokus ligger på tre specifika brott som omfattas av direktivet och alla är förberedande till sin natur: offentlig uppmaning att begå terroristbrott, resor för terrorismsyften och mottagande av utbildning för terrorismsyften.

I denna sammanfattning presenteras de viktigaste resultaten i FRA:s rapport.



**FRA – EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE
RÄTTIGHETER**

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österrike
Tfn +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

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



Europeiska unionens
publikationsbyrå