

Brusel 20. března 2026  
(OR. en)

7544/26

COPEN 100  
COTER 39  
CT 37  
ENFOPOL 105  
JAI 378

## PRŮVODNÍ POZNÁMKA

---

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	19. března 2026
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2026) 136 final
Předmět:	Doporučení pro ROZHODNUTÍ RADY o podpisu Protokolu, kterým se mění Úmluva Rady Evropy o prevenci terorismu, jménem Evropské unie

---

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2026) 136 final.

Příloha: COM(2026) 136 final



V Bruselu dne 19.3.2026  
COM(2026) 136 final

Doporučení pro

**ROZHODNUTÍ RADY**

**o podpisu Protokolu, kterým se mění Úmluva Rady Evropy o prevenci terorismu,  
jménem Evropské unie**

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### 1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

#### • Odůvodnění a cíle návrhu

##### Cíle návrhu

Cílem tohoto návrhu je získat od Rady Evropské unie (dále jen „Rada“) zmocnění pro Evropskou komisi (dále jen „Komise“), aby jménem Evropské unie podepsala Protokol, kterým se mění Úmluva Rady Evropy o prevenci terorismu (dále jen „protokol“)<sup>1</sup>.

Komise rovněž předloží návrh rozhodnutí Rady, kterým se Komise zmocňuje k uzavření protokolu jménem Evropské unie. Tyto návrhy společně navazují na závazek Komise obsažený v dokumentu ProtectEU: Agenda pro předcházení terorismu a boj proti němu<sup>2</sup>.

Terorismus je globálním jevem a představuje rostoucí hrozbu pro základní práva, demokracii a právní stát v Evropě a po celém světě. Teroristické útoky spáchané v posledních letech v Evropské unii i jinde ve světě jsou nepřijatelným porušením hodnot a zásad, které jsou základem demokratických společností.

Přestože v EU došlo k menšímu počtu rozsáhlých koordinovaných útoků, hrozba nezmizela. Změnila se. Mezi lety 2019 a 2023 se počet teroristických incidentů více než zdvojnásobil (z 57 na 120), v roce 2024 pak klesl na 58<sup>3</sup>. Za nedávné útoky jsou odpovědní převážně osamělí aktéři a malé buňky. Celková úroveň ohrožení zůstává vysoká a je ovlivňována násobícími se faktory hrozeb.

Tváří v tvář této vytrvalé a vyvíjející se hrozbě jsou nezbytná rozhodná opatření proti terorismu, a to nejen na vnitrostátní úrovni, ale také na evropské a celoevropské úrovni i nad ní. Vzhledem k tomu, že terorismus má často přeshraniční povahu, je potřeba silná mezinárodní spolupráce vycházející z jednotného chápání teroristických trestných činů.

Účelem protokolu je změnit definici „teroristických trestných činů“ v Úmluvě Rady Evropy o prevenci terorismu tak, aby odrážela skutečnost, že aktivity současných teroristů se přesunuly nad rámec tradičních cílů a používaných metod, které jsou předmětem smluv OSN o boji proti terorismu, na něž odkazuje článek 1 úmluvy. Tyto smlouvy OSN o boji proti terorismu se vztahují na konkrétní trestné činy, jako je nezákonné zmocnění se letadla, teroristické bombové útoky nebo brání rukojmí. Rozsah trestných činů, na které se vztahují, je však konečný a nedokáže odrážet realitu moderního teroristického prostředí.

Protokol zmodernizuje právní rámec Rady Evropy pro boj proti terorismu a zajistí, aby definice teroristických trestných činů odrážela rozsáhlý *modus operandi* používaný současnými teroristy. Definice, která bude zavedena protokolem, navíc zajistí právní jistotu tím, že stanoví právní podmínky, které musí být splněny, aby trestný čin mohl být kvalifikován jako teroristický trestný čin, jako je úmysl, úroveň závažnosti a spáchání činu s teroristickým cílem („konkrétní úmysl“).

Po vstupu v platnost protokol rovněž stanoví celoevropskou definici teroristických trestných činů, která je slučitelná s definicí EU uvedenou v článku 3 směrnice (EU) 2017/541 o boji proti terorismu. Nová celoevropská definice teroristických trestných činů poskytne

<sup>1</sup> Znění protokolu bude připojeno k tomuto návrhu.

<sup>2</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, ProtectEU: Agenda pro předcházení terorismu a boj proti němu, COM(2026) 101 final.

<sup>3</sup> TE-SAT 2025: Europol, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025 (Zpráva o situaci a vývoji terorismu v Evropské unii za rok 2025 (TE-SAT)), červen 2025.

významnou přidanou hodnotu pro justiční spolupráci, vzájemnou právní pomoc a žádosti o vydání v oblasti boje proti terorismu mezi státy Rady Evropy, které protokol podepíší a ratifikují.

### **Souvislosti**

Evropská unie podepsala Úmluvu Rady Evropy o prevenci terorismu (dále jen „úmluva č. 196“) a Dodatkový protokol k Úmluvě Rady Evropy o prevenci terorismu (dále jen „úmluva č. 217“) dne 22. října 2015 a ratifikovala je 26. června 2018. Úmluva i dodatkový protokol vstoupily v Evropské unii v platnost dne 1. října 2018. K 21. lednu 2026 ratifikovalo úmluvu č. 196 celkem 25 členských států EU<sup>4</sup>.

Úmluva č. 196 se týká kriminalizace teroristické činnosti a činnosti související s terorismem, jakož i mezinárodní spolupráce týkající se těchto trestných činů a ochrany, odškodňování obětí terorismu a pomoci těmto obětem. Článek 1 úmluvy č. 196 definuje „teroristický trestný čin“ odkazem na akty uvedené v příloze I úmluvy č. 196. V příloze I je uvedena řada smluv OSN o boji proti terorismu, konkrétně:

- Úmluva o potlačení protiprávního zmocnění se letadel, podepsaná v Haagu dne 16. prosince 1970,
- Úmluva o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví, uzavřená v Montrealu dne 23. září 1971,
- Úmluva o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců, přijatá v New Yorku dne 14. prosince 1973,
- Mezinárodní úmluva proti braní rukojmí, přijatá v New Yorku dne 17. prosince 1979,
- Úmluva o fyzické ochraně jaderných materiálů, přijatá ve Vídni dne 3. března 1980,
- Protokol o boji s protiprávními činy násilí na letištích sloužících mezinárodnímu civilnímu letectví, uzavřená v Montrealu dne 24. února 1988,
- Úmluva o potlačování protiprávních činů proti bezpečnosti námořní plavby, uzavřená v Římě dne 10. března 1988,
- Protokol o potlačování protiprávních činů proti bezpečnosti pevných plošin umístěných na pevninské mělčině, uzavřená v Římě dne 10. března 1988,
- Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických bombových útoků, přijatá v New Yorku dne 15. prosince 1997,
- Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu, přijatá v New Yorku dne 9. prosince 1999,
- Mezinárodní úmluva o potlačování činů jaderného terorismu, přijatá v New Yorku dne 13. dubna 2005.

Pokud jde o EU, směrnice (EU) 2017/541 stanoví minimální pravidla pro definici trestných činů a trestních sankcí v oblasti teroristických trestných činů, trestných činů spojených s teroristickou skupinou a trestných činů spojených s teroristickými činnostmi v Evropské unii. Článek 3 směrnice (EU) 2017/541 uvádí seznam úmyslných trestných činů, které mohou

---

<sup>4</sup> Úmluvu č. 196 ratifikovaly všechny členské státy EU kromě Řecka a Irska.

závažně poškodit zemi nebo mezinárodní organizaci a které lze považovat za „teroristické trestné činy“, jsou-li spáchány s jedním z teroristických cílů uvedených ve zmíněném článku. Pro srovnání, definice v článku 1 úmluvy č. 196 neobsahuje výslovný seznam trestných činů považovaných za „teroristické trestné činy“ a obecně odkazuje na činy uvedené ve smlouvách OSN o boji proti terorismu uvedených v příloze úmluvy, což není komplexní ani jasná právní definice. Definice v úmluvě č. 196 navíc nezahrnuje teroristické cíle. Mezi definicí „teroristických trestných činů“ v článku 1 úmluvy č. 196 a definicí v článku 3 směrnice (EU) 2017/541 jsou tedy značné rozdíly.

V roce 2017 vytvořil Výbor Rady Evropy pro boj proti terorismu (dále jen „CDCT“) pracovní skupinu, které byl svěřen úkol posoudit potřebu a proveditelnost vypracování právní definice „teroristických trestných činů“, která má být použita mezi stranami úmluvy č. 196, aby byla zohledněna vyvíjející se hrozba terorismu, jež se přesouvá nad rámec tradičních cílů a používaných metod, které jsou předmětem smluv OSN o boji proti terorismu, na něž odkazuje článek 1 úmluvy č. 196. Tato pracovní skupina vypracovala řadu alternativních formulací definice a v listopadu 2019 plénu CDCT, složenému ze stran úmluvy č. 196, předložila svou závěrečnou zprávu<sup>5</sup>. Pracovní skupina ve své závěrečné zprávě plénu CDCT doporučila, aby rozhodlo, že vypracování právní definice „teroristických trestných činů“ v úmluvě č. 196 je proveditelné a nezbytné, a navrhla textové prvky pro možnou budoucí právní definici.

V letech 2020 a 2021 k závěrečné zprávě předložili odborníci ze stran úmluvy své písemné připomínky. Evropská unie písemné připomínky nepředložila. Řada členských států EU však ve svých písemných připomínkách poukázala na potřebu sladit prvky možné budoucí právní definice „teroristických trestných činů“ na úrovni Rady Evropy s definicí „teroristických trestných činů“ stanovenou ve směrnici (EU) 2017/541 o boji proti terorismu<sup>6</sup>.

V roce 2022 Výbor ministrů Rady Evropy pověřil CDCT, aby dospěl k rozhodnutí o proveditelnosti vypracování právní definice „teroristických trestných činů“ a aby zahájil jednání o znění nové právní definice. Dne 2. prosince 2022 se plénum CDCT na svém 9. plenárním zasedání shodlo, že nová právní definice je proveditelná, a jednohlasně rozhodlo o zahájení formálních jednání na 10. plenárním zasedání CDCT konaném 23.–25. května 2023<sup>7</sup>.

Dne 15. května 2023 zmocnila Rada Komise, aby se jménem Evropské unie účastnila jednání o revizi nebo změně Úmluvy Rady Evropy o prevenci terorismu s cílem změnit definici teroristických trestných činů obsaženou v uvedené úmluvě. Komise se účastnila v souladu s rozhodnutím Rady a řídila se směrnicemi pro jednání stanovenými v tomto rozhodnutí. Komise důsledně konzultovala zvláštní výbor Rady pro jednání o postoji Unie a zajistila slučitelnost protokolu s příslušným *acquis* EU.

Jednání probíhala v rámci plenárních zasedání CDCT, která se konají dvakrát ročně. V období od 23. května 2023 do 14. listopadu 2024 se uskutečnila celkem čtyři jednání. Dne 14. listopadu 2024 schválilo plénum CDCT návrh protokolu, kterým se mění Úmluva Rady Evropy o prevenci terorismu, a doprovodný návrh důvodové zprávy. Dne 25. června 2025 přijalo Parlamentní shromáždění Rady Evropy stanovisko k návrhu protokolu<sup>8</sup>. Dne 9.

<sup>5</sup> Závěrečná zpráva podskupiny CDCT pro posouzení proveditelnosti vypracování definice terorismu ze dne 26. září 2019, [CDCT-DEF \(2019\)03rev.](#)

<sup>6</sup> Směrnice (EU) 2017/541 o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV (Úř. věst. L 88, 31.3.2017, s. 6).

<sup>7</sup> Zkrácená zpráva a seznam rozhodnutí z 9. plenárního zasedání CDCT, 2. prosince 2022, s. 4, [CDCT\(2022\)16.](#)

<sup>8</sup> Stanovisko Parlamentního shromáždění Rady Evropy 307 (2025).

července 2025 přijal Výbor ministrů Rady Evropy na svém 1534. zasedání protokol a vzal na vědomí jeho důvodovou zprávu<sup>9</sup>. Dne 10. prosince 2025 souhlasil Výbor ministrů na svém 1546. zasedání s tím, že protokol bude dne 26. května 2026 ve Štrasburku (Francie) otevřen k podpisu.

Protokol vstoupí v platnost prvním dnem měsíce následujícího po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy všechny strany úmluvy č. 196 vyjádřily svůj souhlas s tím, že budou protokolem vázány. Pokud se tak nestane, vstoupí protokol v platnost pro ty státy, které vyjádřily svůj souhlas být jím vázány, po uplynutí tří let ode dne, kdy byl otevřen k podpisu, za předpokladu, že byl ratifikován alespoň dvěma třetinami stran úmluvy č. 196.

Evropská unie může protokol podepsat a ratifikovat jako mezinárodní organizace, která je stranou úmluvy č. 196.

### **Odůvodnění návrhu**

Protokol je v souladu s cílem EU posílit mezinárodní spolupráci s přihlédnutím k bezpečnostním zájmům EU, jak je stanoveno v Evropské strategii vnitřní bezpečnosti ProtectEU<sup>10</sup>. Jak je zdůrazněno v dokumentu ProtectEU: Agenda pro předcházení terorismu a boj proti němu<sup>11</sup>, protokol přispěje k celoevropskému boji proti terorismu a usnadní mezinárodní spolupráci v boji proti terorismu tím, že harmonizuje definici teroristických trestných činů mezi státy Rady Evropy, které protokol podepíší a ratifikují.

Zaprvé, zavedením právní definice teroristických trestných činů poskytne protokol podstatnou přidanou hodnotu pro justiční spolupráci, vzájemnou právní pomoc a žádosti o vydání mezi státy, které jsou stranami protokolu a úmluvy č. 196.

Zadruhé, přijetím širší a komplexní právní definice teroristických trestných činů protokol zajistí, aby právní rámec Rady Evropy pro boj proti terorismu, jehož je Unie spolu se svými členskými státy smluvní stranou, byl upraven tak, aby řešil současné a budoucí výzvy v oblasti boje proti terorismu. Tato modernizace umožní odstranit nedostatky, pokud jde o teroristické trestné činy spáchané za použití *modu operandi* a na základě trestných činů, na něž se nevztahují smlouvy OSN o boji proti terorismu uvedené v příloze I úmluvy č. 196.

Zatřetí, právní definice v protokolu respektuje právní jistotu a přináší značné zlepšení ve srovnání se starou definicí, která odkazovala na řadu smluv OSN o boji proti terorismu, jež trestné činy definují jako teroristické trestné činy nejednotným způsobem. Nová právní definice je formulována jasně a přesně, je vyjádřena obecně a je pro subjekty práva jasně srozumitelná. Nová definice jasněji vymezuje podmínky, které musí být splněny, aby byl čin kvalifikován jako teroristický trestný čin.

Začtvrté, definice teroristických trestných činů v protokolu je sladěna a je slučitelná s unijní definicí teroristických trestných činů uvedenou ve směrnici (EU) 2017/541 o boji proti terorismu. To EU umožní zachovat si svůj právní rámec a zajistit pokračující uplatňování práva Unie mezi členskými státy EU. Jakmile protokol vstoupí v platnost, zajistí navíc právní konvergenci a společné chápání terorismu mezi státy Rady Evropy na celoevropské úrovni.

<sup>9</sup> Výbor ministrů Rady Evropy CM/Del/Dec (2025)1534/10.3.

<sup>10</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, ProtectEU: Evropská strategie vnitřní bezpečnosti, COM(2025) 148 final.

<sup>11</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, ProtectEU: Agenda pro předcházení terorismu a boj proti němu, COM(2026) 101 final.

Přijetí celoevropské definice by rovněž mohlo podpořit probíhající diskuse o definici „teroristických trestných činů“ v rámci jednání o návrhu všeobecné úmluvy o mezinárodním terorismu na úrovni OSN<sup>12</sup>.

Zapáté, preambule protokolu znovu potvrzuje, že veškerá opatření přijatá za účelem prevence nebo potlačování teroristických trestných činů by měla být v souladu s lidskými právy a základními svobodami, jakož i s dalšími závazky podle mezinárodního práva, případně včetně mezinárodního humanitárního práva. To je v souladu s vysokou úrovní záruk ochrany a dodržování lidských práv, základních práv a mezinárodního práva v politikách boje proti terorismu podle práva EU.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Předmět protokolu přímo souvisí se společnými pravidly EU pro boj proti terorismu. Protokol obsahuje pouze jedno hmotněprávní ustanovení, které zavádí právní definici teroristických trestných činů tím, že má v úmyslu změnit definici uvedenou v článku 1 Úmluvy Rady Evropy o prevenci terorismu.

Dne 15. března 2017 přijala Unie směrnici (EU) 2017/541 o boji proti terorismu. Tato směrnice stanoví harmonizované definice teroristických trestných činů a trestných činů spojených s teroristickými činnostmi, které slouží jako měřítko pro spolupráci a výměnu informací mezi vnitrostátními orgány. Členské státy EU, které směrnicí uplatňují<sup>13</sup>, musí zajistit, aby trestné činy stanovené v uvedené směrnici byly podle jejich vnitrostátních právních předpisů kriminalizovány. Definice teroristických trestných činů je stanovena v článku 3 směrnice EU o boji proti terorismu. V souladu se směrnicemi pro jednání usilovala Komise spolu s členskými státy EU o dosažení souladu a soudržnosti mezi protokolem a definicí EU.

Právní definice uvedená v protokolu je „hybridní“ povahy, přičemž první část definice odkazuje na trestné činy spadající do oblastí působnosti a vymezené v jedné ze smluv OSN o boji proti terorismu uvedených v příloze úmluvy č. 196 a druhá část obsahuje taxativní seznam činů, které lze kvalifikovat jako teroristické trestné činy, pokud splňují kumulativní podmínky. Smlouvy uvedené v příloze úmluvy č. 196 jsou dobře zavedenými a dlouhodobými globálními nástroji v boji proti terorismu. Státy, které jsou stranami těchto smluv, proto ve svých vnitrostátních právních rámcích činy v nich uvedené jako trestné činy kriminalizovaly. Je důležité, aby je strany úmluvy č. 196 nadále uplatňovaly i v budoucnu, a proto je odůvodněné přejít k hybridní definici.

Druhá část definice do značné míry odráží unijní definici teroristických trestných činů s tou výjimkou, že trestné činy, na které se již vztahují smlouvy uvedené v příloze úmluvy č. 196, byly z taxativního seznamu trestných činů vyloučeny. Jedná se zejména o tyto trestné činy: braní rukojmí, rozsáhlé poškození pevných plošin umístěných na pevninské mělčině, které může ohrozit lidské životy či vést k velkým hospodářským ztrátám, zmocnění se letadel a lodí, výroba, držení, nabývání, přeprava, dodávání nebo používání výbušnin.

Trestné činy uvedené v taxativním seznamu lze považovat za teroristické trestné činy, pokud i) je čin úmyslný; ii) čin je podle vnitrostátního práva definován jako trestný čin; iii) čin může vzhledem ke své povaze nebo souvislostem vážně poškodit zemi nebo mezinárodní organizaci; iv) čin byl spáchán s teroristickým cílem. Teroristickým cílem je „závažným

---

<sup>12</sup> *Ad hoc* výbor zřízený rezolucí Valného shromáždění 51/210 ze dne 17. prosince 1996 – [Výsledek práce ad hoc výboru](#). Poslední aktualizace: 22. května 2025.

<sup>13</sup> Směrnice (EU) 2017/541 se nevztahuje na Dánsko a Irsko.

způsobem zastrašit obyvatelstvo“, „protiprávně přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby jednala určitým způsobem nebo aby se jednání zdržela“, a „závažným způsobem destabilizovat či zničit základní politické, ústavní, hospodářské nebo sociální struktury země nebo mezinárodní organizace“. Pokud jde o tyto kumulativní podmínky, druhá část je plně slučitelná s článkem 3 směrnice EU o boji proti terorismu.

Protokol je tudíž v souladu s pravidly a politikami EU, zejména s trestněprávními opatřeními EU pro boj proti terorismu.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Protokol je v souladu s příslušnými pravidly a politikami Evropské unie v oblastech, na které se bude vztahovat (jak je popsáno v oddíle „Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky“). V širším kontextu je protokol v souladu s právními nástroji a politikami EU přijatými v prostoru svobody, bezpečnosti a práva podle části třetí hlavy V Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), které přispívají k boji EU proti terorismu, jakož i se závazky Unie podle jiných příslušných mnohostranných dohod. Ostatní oblasti politiky Unie zůstávají nedotčeny.

## 2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Procesněprávní základ**

Ustanovení čl. 218 odst. 5 SFEU stanoví, že pokud se zamýšlená dohoda netýká výlučně nebo zejména společné zahraniční a bezpečnostní politiky, předloží Komise návrh Radě. Rada přijme rozhodnutí o zmocnění k podpisu dohody.

Komise navrhuje schválit podpis protokolu s výhradou jeho uzavření k pozdějšímu datu.

Procesněprávním základem protokolu, kterým se dává zmocnění k podpisu zamýšlené dohody, je čl. 218 odst. 5.

- **Hmotněprávní základ**

Hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 5 SFEU závisí v první řadě na cíli a obsahu mezinárodní dohody, jež má být podepsána. Má-li mezinárodní dohoda dvojitý účel nebo má-li dvě složky a lze-li jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být rozhodnutí přijaté na základě čl. 218 odst. 5 SFEU založeno na jediném hmotněprávním základě, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel či složka.

Vzhledem k tomu, že hlavním cílem a složkou protokolu je stanovení definice trestných činů v oblasti terorismu, zejména definice teroristických trestných činů, je hmotněprávním základem čl. 83 odst. 1 SFEU.

Vzhledem k předmětu protokolu je vhodné, aby Komise předložila návrh Radě.

- **Pravomoci Unie**

Podle ustanovení čl. 3 odst. 2 SFEU je ve výlučné pravomoci Unie „uzavření mezinárodní smlouvy, (...) pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.“ Mezinárodní smlouva může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost, jestliže se oblast, na niž se smlouva vztahuje, překrývá s právními předpisy Unie nebo vztahuje-li se na ni z velké části právo Unie. Evropská unie vykonala v této oblasti pravomoc přijetím směrnice (EU) 2017/541 o boji proti terorismu. Na podstatu protokolu, tj. definici teroristických trestných činů, se vztahuje právo Unie v oblasti boje proti terorismu, zejména

článek 3 směrnice (EU) 2017/541. Vzhledem k tomu, že protokol a směrnice (EU) 2017/541 stanoví téměř totožné definice teroristických trestných činů, může protokol ovlivnit směrnici (EU) 2017/541 z důvodu překrývání mezi protokolem a směrnicí (EU) 2017/541. Pozměňovací protokol navíc rozšiřuje rozsah teroristických trestných činů podle úmluvy, již je Unie stranou, na nové situace (které jsou již podle práva EU uznány jako teroristické trestné činy). Tímto způsobem by byly závazky EU v rámci úmluvy rozšířeny tak, aby zahrnovaly i tyto nové činnosti. Unie má tedy výlučnou pravomoc protokol podepsat.

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Proporcionalita**

Tato iniciativa nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení příslušných cílů politiky. Unie má nejlepší předpoklady podepsat protokol, neboť v této oblasti již vykonala vnitřní pravomoc přijetím směrnice (EU) 2017/541 o boji proti terorismu. Uvedená směrnice stanoví definici teroristických trestných činů na úrovni EU, která představuje minimální pravidla, jež mají členské státy EU jednotně uplatňovat. Vzhledem k tomu, že protokol mění definici teroristických trestných činů na úrovni Rady Evropy a definice teroristických trestných činů je upravena právem EU, měla by jej Unie podepsat.

- **Volba nástroje**

Tento návrh rozhodnutí Rady se předkládá v souladu s čl. 218 odst. 5 SFEU, podle něhož Rada přijme rozhodnutí, kterým dá zmocnění k podpisu a prozatímnímu provádění dohody. Neexistuje žádný jiný právní nástroj, který by mohl být použit za účelem dosažení cíle vyjádřeného v tomto návrhu.

### 3. **VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ**

- **Hodnocení *ex post* / kontroly účelnosti platných právních předpisů**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

Během jednání Komise jako zástupce Unie konzultovala zvláštní výbor Rady pro jednání v souladu s rozhodnutím Rady ze dne 15. května 2023, kterým byla Komise zmocněna k účasti na jednáních jménem Unie. Členské státy EU se jako členové Rady Evropy mohly účastnit všech jednání. Komise v průběhu jednání konzultovala formulaci postoje Unie s jejich zástupci.

- **Posouzení dopadů**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Účelnost právních předpisů a zjednodušení**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Základní práva**

V souladu se směrnicemi pro jednání stanovenými Radou Komise zajistila, aby jednání zaručovala dodržování základních práv, svobod a obecných zásad práva Unie zakotvených ve Smlouvách Evropské unie a v Listině základních práv.

Preambule protokolu (odstavec 5) znovu potvrzuje, že veškerá opatření přijatá v tomto protokolu za účelem prevence nebo potlačování teroristických trestných činů musí být v souladu s příslušnými lidskými právy a základními svobodami, zejména s těmi, které jsou zakotveny v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (ETS č. 5), jakož i s dalšími závazky podle mezinárodního práva, včetně případně mezinárodního humanitárního práva.

Protokol navíc mění úmluvu č. 196. Jakmile vstoupí v platnost, změní článek 1 úmluvy č. 196 a bude začleněn do úmluvy pro státy, které jsou stranami protokolu a protokol podepíše a ratifikují. Protokol je tedy třeba vykládat v kontextu úmluvy. Úmluva č. 196 stanoví silné záruky v oblasti lidských práv a mezinárodního humanitárního práva, zejména v článku 12 a čl. 26 odst. 4 uvedené úmluvy. Ustanovení čl. 12 odst. 1 úmluvy stanoví, že provádění a uplatňování ustanovení o kriminalizaci by mělo respektovat lidská práva a další závazky podle mezinárodního práva. V čl. 26 odst. 4 se uvádí, že žádným ustanovením úmluvy nejsou dotčena jiná práva, povinnosti a odpovědnost strany a jednotlivců podle mezinárodního práva, včetně mezinárodního humanitárního práva. Tyto záruky jsou slučitelné s vysokou úrovní záruk v oblasti základních práv, lidských práv a mezinárodního práva stanovených v právu EU, zejména ve směrnici (EU) 2017/541 o boji proti terorismu (35. a 37. bod odůvodnění), a odpovídají jí.

#### **4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY**

Dohoda nemá žádné důsledky pro rozpočet Unie.

#### **5. OSTATNÍ PRVKY**

- **Plány provádění a způsoby monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Neexistuje žádný prováděcí plán, neboť k provedení protokolu není zapotřebí žádných opatření ze strany Evropské unie. Definice teroristických trestných činů na úrovni EU je slučitelná s definicí teroristických trestných činů zavedenou protokolem.

Pokud jde o monitorování, Komise se bude účastnit zasedání konference států, které jsou stranami úmluvy č. 196, která bude rovněž sledovat provádění protokolu, jakmile vstoupí v platnost a pozmění článek 1 úmluvy č. 196.

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Cílem protokolu je změnit definici teroristických trestných činů v článku 1 úmluvy č. 196 s cílem přijmout širší a vhodnější právní definici teroristických trestných činů na úrovni Rady Evropy za účelem řešení současných a budoucích výzev v oblasti boje proti terorismu. Tento protokol poskytne podstatnou přidanou hodnotu pro justiční spolupráci, vzájemnou právní pomoc a žádosti o vydání mezi státy, které jsou stranami protokolu a úmluvy č. 196.

Článek 1 je hlavním a jediným hmotněprávním ustanovením protokolu. Jeho cílem je nahradit článek 1 úmluvy č. 196 novou právní definicí teroristických trestných činů. Článek 1 úmluvy č. 196 je ustanovením o „terminologii“, nejedná se o kriminalizační ustanovení. Stanoví definici „teroristických trestných činů“ pro účely úmluvy. Tato definice je v souladu s článkem 3 směrnice (EU) 2017/541 o boji proti terorismu. Právní definice uvedená v

protokolu je „hybridní“ povahy, přičemž první část definice odkazuje na trestné činy spadající do oblasti působnosti a vymezené v jedné ze smluv OSN o boji proti terorismu uvedených v příloze úmluvy č. 196 a druhá část obsahuje taxativní seznam činů, které lze kvalifikovat jako teroristické trestné činy, pokud splňují kumulativní podmínky. Druhá část definice obsahuje taxativní seznam trestných činů, jež lze kvalifikovat jako teroristické trestné činy, pokud i) je čin úmyslný; ii) čin je podle vnitrostátního práva definován jako trestný čin; iii) čin může vzhledem ke své povaze nebo souvislostem vážně poškodit zemi nebo mezinárodní organizaci; iv) čin byl spáchán s teroristickým cílem. (*Podrobné srovnání s definicí EU viz výše oddíl „Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky“*)

Článek 2 upravuje podpis a ratifikaci. Objasňuje, že protokol je otevřen k podpisu stranám úmluvy č. 196, kterou protokol mění. Podléhá ratifikaci, přijetí nebo schválení a listiny o těchto krocích budou uloženy u generálního tajemníka Rady Evropy.

Článek 3 stanoví, jak a kdy protokol vstoupí v platnost. Protokol vstupuje v platnost dvěma způsoby: i) prvním dnem měsíce následujícího po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy všechny strany úmluvy vyjádřily svůj souhlas být vázány protokolem, *nebo* ii) po uplynutí tří let ode dne, kdy byl protokol otevřen k podpisu, vstoupí protokol v platnost pro ty státy, které vyjádřily svůj souhlas být jím vázány, pokud byl protokol ratifikován alespoň dvěma třetinami stran úmluvy. Tento článek rovněž stanoví pravidla pro prozatímní provádění protokolu. Před vstupem protokolu v platnost může kterákoli strana prohlásit (buď při podpisu, nebo kdykoli později), že bude protokol prozatímně provádět. V takových případech se ustanovení protokolu použijí pouze ve vztahu k ostatním stranám úmluvy, které učinily prohlášení se stejným účinkem.

Článek 4 stanoví, že dnem vstupu protokolu v platnost pozbývají platnosti prohlášení učiněná stranami podle článku 1 úmluvy č. 196. Ustanovení čl. 1 odst. 2 úmluvy umožňuje státu, který je stranou úmluvy, nebo Evropské unii, která není stranou smlouvy uvedené v příloze I úmluvy č. 196, prohlásit, že smlouva se pro účely uplatňování úmluvy na dotčenou stranu nepovažuje za zahrnutou v příloze. Evropská unie nevydala prohlášení podle článku 1 úmluvy č. 196, a proto má toto ustanovení pro Unii omezený význam.

Článek 5 objasňuje, že k ustanovením protokolu nejsou povoleny žádné výhrady.

Článek 6 vyžaduje, aby generální tajemník Rady Evropy oznámil členským státům Rady Evropy a všem ostatním stranám úmluvy č. 196 i) jakýkoli podpis, ii) uložení jakékoli ratifikační listiny, listiny o přijetí nebo schválení, iii) datum vstupu protokolu v platnost a iv) jakýkoli jiný akt, oznámení nebo sdělení týkající se protokolu.

K protokolu je připojena důvodová zpráva, kterou Výbor ministrů Rady Evropy vzal na vědomí při přijetí protokolu dne 9. července 2025. Důvodová zpráva nepředstavuje nástroj, který by poskytoval autoritativní výklad protokolu, jejím cílem je však usnadnit stranám uplatňování ustanovení obsažených v protokolu.

#### • **Podpis a znění dohody**

Znění protokolu se předkládá Radě spolu s tímto návrhem.

V souladu se Smlouvami je na Komisi, aby zajistila podpis protokolu s výhradou jeho uzavření k pozdějšímu datu.



Doporučení pro

## ROZHODNUTÍ RADY

### **o podpisu Protokolu, kterým se mění Úmluva Rady Evropy o prevenci terorismu, jménem Evropské unie**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 83 odst. 1 ve spojení s čl. 218 odst. 5 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- 1) Dne 15. května 2023 zmocnila Rada Komisi, aby se jménem Evropské unie účastnila jednání o revizi nebo změně Úmluvy Rady Evropy o prevenci terorismu s cílem změnit definici teroristických trestných činů obsaženou v uvedené úmluvě. Jednání byla úspěšně završena parafováním dohody.
- 2) Dne 9. července 2025 přijal Výbor ministrů Rady Evropy Protokol, kterým se mění Úmluva Rady Evropy o prevenci terorismu (dále jen „protokol“), a vzal na vědomí jeho důvodovou zprávu. Dne 10. prosince 2025 souhlasil Výbor ministrů Rady Evropy s tím, že protokol bude dne 26. května 2026 ve Štrasburku (Francie) otevřen k podpisu.
- 3) Protokol je v souladu s bezpečnostními cíli Evropské unie uvedenými v čl. 67 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, zejména sblížením trestního práva s cílem zajistit vysokou úroveň bezpečnosti při předcházení trestné činnosti, včetně terorismu, a boji proti ní.
- 4) Protokol mění Úmluvu Rady Evropy o prevenci terorismu tím, že nahrazuje definici „teroristických trestných činů“ v článku 1 změněnou definicí zavedenou protokolem.
- 5) Pozměněná definice teroristických trestných činů v protokolu reaguje na potřebu přijmout širší a vhodnější právní definici teroristických trestných činů na úrovni Rady Evropy za účelem řešení současných a budoucích výzev v oblasti boje proti terorismu.
- 6) Zavedením právní definice teroristických trestných činů poskytne protokol podstatnou přidanou hodnotu pro justiční spolupráci, vzájemnou právní pomoc a žádosti o vydání mezi státy, které jsou stranami protokolu a Úmluvy Rady Evropy o prevenci terorismu.
- 7) Komise svou účastí na jednáních jménem Unie zajistila slučitelnost protokolu s příslušnými předpisy Evropské unie. Právní definice teroristických trestných činů zavedená tímto protokolem je slučitelná a v souladu s unijní definicí teroristických trestných činů, kterou stanoví článek 3 směrnice (EU) 2017/541 o boji proti terorismu.
- 8) Preambule protokolu znovu potvrzuje, že veškerá opatření přijatá v tomto protokolu za účelem prevence nebo potlačování teroristických trestných činů musí být v souladu s příslušnými lidskými právy a základními svobodami, zejména s těmi, které

jsou zakotveny v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i s dalšími závazky podle mezinárodního práva, v příslušných případech včetně mezinárodního humanitárního práva. To je v souladu s lidskými právy, základními svobodami a zárukami a ochrannými opatřeními podle mezinárodního práva, jak stanoví právo EU.

- 9) Vzhledem k tomu, že Evropská unie je stranou Úmluvy Rady Evropy o prevenci terorismu, je protokol otevřen k podpisu Unií.
- 10) Rychlý podpis protokolu Evropskou unií zdůrazní, že Evropská unie podporuje společnou celoevropskou definici „teroristických trestných činů“, která posílí regionální a mezinárodní úsilí v boji proti terorismu. Rychlý podpis protokolu rovněž usnadní jeho včasný vstup v platnost.
- 11) Během prvních tří let po podpisu protokolu musí všechny strany úmluvy vyjádřit svůj souhlas s tím, že jím budou vázány. Po uplynutí těchto tří let vstoupí protokol v platnost pro ty strany, které vyjádřily svůj souhlas s tím, že jím budou vázány, za předpokladu, že počet těchto stran bude roven alespoň dvěma třetinám stran úmluvy. Vzhledem k tomu, že rovněž členské státy jsou stranami úmluvy, znamená to, že protokol by nikdy nevstoupil v platnost, pokud by nevyjádřily svůj souhlas s tím, že jím budou vázány. Vzhledem k tomu, že protokol spadá do výlučné pravomoci Unie, členské státy by nemohly bez zmocnění ze strany Unie jednat. Je proto vhodné, aby členské státy byly v zájmu Unie rovněž oprávněny stát se stranami protokolu vedle Unie.
- 12) [V souladu s článkem 3 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, oznámilo Irsko [dopisem ze dne ...] své přání účastnit se přijímání a používání tohoto rozhodnutí.]
- 13) NEBO
- 14) [V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, se Irsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné.]
- 15) V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné.
- 16) Protokol by proto měl být podepsán jménem Unie,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

#### *Článek 1*

Schvaluje se podpis Protokolu, kterým se mění Úmluva Rady Evropy o prevenci terorismu (dále jen „protokol“), jménem Evropské unie s výhradou uzavření daného protokolu.

#### *Článek 2*

Členské státy se zmocňují, aby v zájmu Unie protokol podepsaly společně s Unií a při plném respektování její výlučné pravomoci.

*Článek 3*

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost prvním dnem po přijetí.

V Bruselu dne

*Za Radu  
předseda/předsedkyně*