

Bruxelles, 20. ožujka 2026.  
(OR. en)

7544/26

COPEN 100  
COTER 39  
CT 37  
ENFOPOL 105  
JAI 378

#### POP RATNA BILJEŠKA

---

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	19. ožujka 2026.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2026) 136 final
Predmet:	Preporuka za ODLUKU VIJEĆA o potpisivanju, u ime Europske unije, Protokola o izmjeni Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2026) 136 final.

---

Priloženo: COM(2026) 136 final



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 19.3.2026.  
COM(2026) 136 final

Preporuka za

**ODLUKU VIJEĆA**

**o potpisivanju, u ime Europske unije, Protokola o izmjeni Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma**

## OBRAZLOŽENJE

### 1. KONTEKST PRIJEDLOGA

#### • Razlozi i ciljevi prijedloga

##### Ciljevi prijedloga

Cilj je ovog Prijedloga da Vijeće Europske unije („Vijeće”) ovlasti Europsku komisiju („Komisija”) za potpisivanje Protokola o izmjeni Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma („Protokol”) u ime Europske unije<sup>1</sup>.

Komisija će podnijeti i prijedlog odluke Vijeća kojom se Komisiju ovlašćuje za sklapanje Protokola u ime Europske unije. Ti prijedlozi zajednički se nadovezuju na obvezu koju je Komisija preuzela u komunikaciji ProtectEU: Program za sprečavanje i suzbijanje terorizma<sup>2</sup>.

Terorizam je globalni fenomen i sve veća prijetnja temeljnim pravima, demokraciji i vladavini prava u Europi i cijelom svijetu. Teroristički napadi počinjeni posljednjih godina u Europskoj uniji i drugdje u svijetu grubo su prekršili vrijednosti i načela na kojima se temelje demokratska društva.

Veliki koordinirani napadi u EU-u sve su rjeđi, ali prijetnja nije nestala, već se promijenila. Od 2019. do 2023. broj terorističkih incidenata više se nego udvostručio (porastao je s 57 na 120), a zatim je 2024. pao na 58<sup>3</sup>. Nedavni napadi uglavnom se pripisuju pojedincima koji djeluju samostalno i malim terorističkim ćelijama. Opća razina prijetnje i dalje je visoka, a pogoršavaju je novi uzročnici opasnosti.

S obzirom na takvu trajnu i promjenjivu prijetnju potrebno je odlučno djelovanje protiv terorizma, ne samo na nacionalnoj već i na europskoj i paneuropskoj razini te šire. Terorizam često ima prekograničnu dimenziju, što zahtijeva intenzivnu međunarodnu suradnju utemeljenu na zajedničkom razumijevanju kaznenih djela terorizma.

Svrha je Protokola izmijeniti definiciju „kaznenih djela terorizma” u Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju terorizma kako bi se uzela u obzir činjenica da za današnje teroriste više ne vrijede tradicionalni ciljevi i *modus operandi* koji su predmet ugovora UN-a o borbi protiv terorizma na koje se trenutačno upućuje u članku 1. Konvencije. Tim ugovorima UN-a o borbi protiv terorizma obuhvaćena su posebna kaznena djela kao što su protupravno oduzimanje zrakoplova, teroristički bombaški napadi ili uzimanje talaca. Međutim, opseg kaznenih djela koja su njima obuhvaćena taksativan je i ne održava stvarnost modernog terorističkog okruženja.

Zahvaljujući Protokolu modernizirat će se pravni okvir Vijeća Europe za borbu protiv terorizma, a definicija kaznenih djela terorizma odgovarat će kompleksnom *modus operandi* današnjih terorista. Nadalje, definicija koja će se uvesti Protokolom zajamčit će pravnu sigurnost jer će se uvesti pravni uvjeti koji moraju biti ispunjeni kako bi se kazneno djelo smatralo kaznenim djelom terorizma, kao što su namjera, prag težine i počinjenje djela s terorističkim ciljevima („posebna namjera”).

Nakon što stupi na snagu, Protokolom će se utvrditi i paneuropska definicija kaznenih djela terorizma koja je u skladu s definicijom EU-a iz članka 3. Direktive (EU) 2017/541 o

---

<sup>1</sup> Tekst Sporazuma bit će priložen ovom Prijedlogu.

<sup>2</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „ProtectEU: Program za sprečavanje i suzbijanje terorizma” COM(2026) 101 final.

<sup>3</sup> TE-SAT 2025.: Izvješće Europolu o stanju i kretanjima u području terorizma u Europskoj uniji za 2025. (TE-SAT), lipanj 2025.

suzbijanju terorizma. Nova paneuropska definicija kaznenih djela terorizma imat će znatnu dodanu vrijednost za pravosudnu suradnju, uzajamnu pravnu pomoć i zahtjeve za izručenje u području borbe protiv terorizma među državama Vijeća Europe koje potpišu i ratificiraju Protokol.

### Kontekst

Europska unija potpisala je 22. listopada 2015. Konvenciju Vijeća Europe o sprečavanju terorizma („Konvencija br. 196”) i Dodatni protokol uz Konvenciju Vijeća Europe o sprečavanju terorizma („Konvencija br. 217”) te ih ratificirala 26. lipnja 2018. Konvencija i njezin Dodatni protokol stupili na snagu u Europskoj uniji 1. listopada 2018. Od 21. siječnja 2026. 25 država članica EU-a<sup>4</sup> ratificiralo je Konvenciju br. 196.

Konvencija br. 196 odnosi se na kriminalizaciju terorističkih aktivnosti i aktivnosti povezanih s terorizmom, na međunarodnu suradnju u pogledu takvih kaznenih djela te zaštitu, odštetu i potporu žrtvama terorizma. U članku 1. Konvencije br. 196 definira se „kazneno djelo terorizma”, koji se odnosi na djela navedena u Dodatku I. Konvenciji br. 196. U Dodatku I. naveden je niz ugovora UN-a o borbi protiv terorizma, a to su:

- Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice zrakoplova, potpisana u Haagu 16. prosinca 1970.,
- Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva, sklopljena u Montrealu 23. rujna 1971.,
- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju krivičnih djela protiv osoba pod međunarodnom zaštitom, uključujući diplomatske agente, donesena u New Yorku 14. prosinca 1973.,
- Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca, donesena u New Yorku 17. prosinca 1979.,
- Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, donesena u Beču 3. ožujka 1980.,
- Protokol o suzbijanju nezakonitih akata nasilja na aerodromima koji služe za potrebe civilnog zrakoplovstva, sastavljen u Montrealu 24. veljače 1988.,
- Konvencija o suzbijanju protupravnih čina usmjerenih protiv sigurnosti pomorske plovidbe, sastavljena u Rimu 10. ožujka 1988.,
- Protokol o suzbijanju protupravnih čina usmjerenih protiv sigurnosti nepokretnih platformi smještenih iznad epikontinentalnog pojasa, sastavljen u Rimu 10. ožujka 1988.,
- Međunarodna konvencija za suzbijanje terorističkih napada eksplozivnim napravama, donesena u New Yorku 15. prosinca 1997.,
- Međunarodna konvencija o suzbijanju financiranja terorizma, donesena u New Yorku 9. prosinca 1999.,
- Međunarodna konvencija o suzbijanju djela nuklearnog terorizma, donesena u New Yorku 13. travnja 2005.

U EU-u se Direktivom (EU) 2017/541 uspostavljaju minimalna pravila za definicije kaznenih djela i sankcija u području kaznenih djela terorizma, kaznenih djela povezanih s terorističkom

---

<sup>4</sup> Sve država članica EU-a osim Grčke i Irske ratificirale su Konvenciju br. 196.

skupinom i kaznenih djela povezanih s terorističkim aktivnostima u Europskoj uniji. U članku 3. Direktive (EU) 2017/541 navedena su namjerna kaznena djela koja mogu ozbiljno naštetiti zemlji ili međunarodnoj organizaciji koja se smatraju „kaznenim djelima terorizma” ako su počinjena s jednim od terorističkih ciljeva navedenih u tom članku. Za usporedbu, definicija iz članka 1. Konvencije br. 196 ne sadržava izričit popis djela koja se smatraju „kaznenim djelima terorizma” i u njoj se općenito upućuje na djela utvrđena u ugovorima UN-a o borbi protiv terorizma navedenima u Dodatku Konvenciji, a to nije sveobuhvatna ni jasna pravna definicija. Nadalje, definicija iz Konvencije br. 196 ne uključuje terorističke ciljeve. Stoga postoje znatne razlike između definicije „kaznenih djela terorizma” iz članka 1. Konvencije br. 196 i definicije iz članka 3. Direktive (EU) 2017/541.

Kako bi se uzela u obzir rastuća teroristička prijetnja koja nadilazi tradicionalne ciljeve i *modus operandi*, koji su predmet ugovora UN-a o borbi protiv terorizma iz članka 1. Konvencije br. 196, Odbor Vijeća Europe za borbu protiv terorizma („CDCT”) osnovao je 2017. radnu skupinu zaduženu za procjenu potrebe i izvedivosti razrade pravne definicije „kaznenih djela terorizma” koju trebaju primjenjivati stranke Konvencije br. 196. Radna skupina izradila je niz alternativnih formulacija definicije i u studenom 2019. predstavila svoje završno izvješće<sup>5</sup> plenarnoj skupštini CDCT-a, koju čine stranke Konvencije br. 196. U završnom izvješću radna skupina preporučila je plenarnoj skupštini CDCT-a da odluči da je izvedivo i potrebno razraditi pravnu definiciju „kaznenih djela terorizma” u Konvenciji br. 196 te je predložila tekstualne elemente za moguću buduću pravnu definiciju.

Tijekom 2020. i 2021. stručnjaci stranaka Konvencije dostavili su pisane primjedbe na završno izvješće. Europska unija nije dostavila pisane primjedbe. Međutim, neke države članice EU-a u svojim su pisanim primjedbama istaknule da elemente moguće buduće pravne definicije „kaznenih djela terorizma” na razini Vijeća Europe treba uskladiti s definicijom „kaznenih djela terorizma” iz Direktive (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma<sup>6</sup>.

Odbor ministara Vijeća Europe ovlastio je 2022. CDCT da donese odluku o tome može li se razraditi pravna definicija „kaznenih djela terorizma” i da započne pregovore o tekstu nove pravne definicije. Na svojoj se 9. plenarnoj sjednici 2. prosinca 2022. plenarna skupština CDCT-a složila da je nova pravna definicija izvediva te je jednoglasno odlučila otvoriti službene pregovore na 10. plenarnoj sjednici CDCT-a održanoj od 23. do 25. svibnja 2023.<sup>7</sup>

Vijeće je 15. svibnja 2023. ovlastilo Komisiju da u ime Europske unije sudjeluje u pregovorima o reviziji ili izmjeni Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma s ciljem izmjene definicije kaznenih djela terorizma iz te konvencije. Komisija je u pregovorima sudjelovala u skladu s tom odlukom Vijeća i vodila se pregovaračkim smjernicama utvrđenima u njoj. Komisija se dosljedno savjetovala s posebnim odborom Vijeća za pregovore o stajalištu Unije te je osigurala da je Protokol usklađen s relevantnom pravnom stečevinom EU-a.

Pregovaračke sjednice održavale su se u okviru polugodišnjih plenarnih sjednica CDCT-a. Od 23. svibnja 2023. do 14. studenog 2024. održane su ukupno četiri pregovaračke sjednice. Plenarna skupština CDCT-a odobrila je 14. studenog 2024. Nacrt protokola o izmjeni

---

<sup>5</sup> Završno izvješće podskupine CDCT-a za potrebe ispitivanja izvedivosti razrade definicije terorizma, 26. rujna 2019., [CDCT-DEF \(2019\)03rev.](#)

<sup>6</sup> Direktiva (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP i o izmjeni Odluke Vijeća 2005/671/PUP (SL L 88, 31. ožujka 2017., str. 6.).

<sup>7</sup> Sažeto izvješće i popis odluka CDCT-a, 9. plenarna sjednica, 2. prosinca 2022., str. 4. [CDCT\(2022\)16.](#)

Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma i priloženi Nacrt izvješća s objašnjenjima. Parlamentarna skupština Vijeća Europe donijela je 25. lipnja 2025. mišljenje o Nacrtu protokola<sup>8</sup>. Odbor ministara Vijeća Europe donio je 9. srpnja 2025. na svojem 1534. sastanku Protokol i primio na znanje priloženo Izvješće s objašnjenjima<sup>9</sup>. Odbor ministara složio se 10. prosinca 2025. na svojem 1546. sastanku da se Protokol otvori za potpisivanje 26. svibnja 2026. u Strasbourgu u Francuskoj.

Protokol će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka razdoblja od tri mjeseca od datuma na koji su sve stranke Konvencije br. 196 izrazile suglasnost da budu obvezane Protokolom. Ako se to ne dogodi, nakon isteka razdoblja od tri godine od datuma kad je otvoren za potpisivanje, Protokol će stupiti na snagu za one države koje su izrazile suglasnost da njime budu obvezane, pod uvjetom da ga je ratificiralo najmanje dvije trećine stranaka Konvencije br. 196.

Europska unija može potpisati i ratificirati Protokol kao međunarodna organizacija koja je stranka Konvencije br. 196.

### **Razlozi prijedloga**

Protokol je u skladu s ciljem EU-a da ojača međunarodnu suradnju uzimajući u obzir sigurnosne interese EU-a, kako je utvrđeno u europskoj strategiji unutarnje sigurnosti ProtectEU<sup>10</sup>. Kako je istaknuto u ProtectEU: Programu za sprečavanje i suzbijanje terorizma<sup>11</sup> Protokol će doprinijeti paneuropskoj borbi protiv terorizma i olakšati međunarodnu suradnju u suzbijanju terorizma tako što će se uskladiti definicije kaznenih djela terorizma među državama Vijeća Europe koje će potpisati i ratificirati Protokol.

Prvo, uvođenjem pravne definicije kaznenih djela terorizma Protokol će donijeti znatnu dodanu vrijednost za pravosudnu suradnju, uzajamnu pravnu pomoć i zahtjeve za izručenje među državama strankama Protokola i Konvencije br. 196.

Drugo, donošenjem šire i sveobuhvatne pravne definicije kaznenih djela terorizma Protokol će osigurati prilagodbu pravnog okvira Vijeća Europe za borbu protiv terorizma, čije su stranke Unija i države članice, kako bi se svladali sadašnji i budući izazovi u borbi protiv terorizma. U okviru modernizacije obuhvatit će se kaznena djela terorizma počinjena na temelju *modusa operandi* i kaznenih djela koji nisu obuhvaćeni ugovorima UN-a o borbi protiv terorizma iz Dodatka I. Konvenciji br. 196.

Treće, pravna definicija u Protokolu poštuje pravnu sigurnost i znatno je poboljšanje u usporedbi sa starom definicijom u kojoj se upućuje na niz ugovora UN-a za borbu protiv terorizma u kojima se kaznena djela definiraju kao kaznena djela terorizma na neusklađen način. Nova pravna definicija sastavljena je jasno i precizno, formulirana je općenito i razumljiva onima na koje se odnose zakonski propisi. U njoj se jasnije utvrđuju uvjeti koji moraju biti ispunjeni kako bi se djelo smatralo kaznenim djelom terorizma.

---

<sup>8</sup> Mišljenje Parlamentarne skupštine Vijeća Europe br. 307 (2025).

<sup>9</sup> Odbor ministara Vijeća Europe CM/Del/Dec (2025)1534/10.3.

<sup>10</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „ProtectEU: europska strategija unutarnje sigurnosti”, COM(2025) 148 final.

<sup>11</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „ProtectEU: Program za sprečavanje i suzbijanje terorizma”, COM(2026) 101 final.

Četvrto, definicija kaznenih djela terorizma u Protokolu usklađena je i kompatibilna s EU-ovom definicijom kaznenih djela terorizma iz Direktive (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma. Time će se EU-u omogućiti da očuva svoj pravni okvir i zajamči kontinuiranu primjenu prava Unije među državama članicama. Nadalje, nakon što stupi na snagu, Protokolom će se osigurati pravna konvergencija i zajedničko razumijevanje terorizma među državama Vijeća Europe na paneuropskoj razini. Prihvaćanje paneuropske definicije moglo bi doprinijeti i pomaku u tekućim raspravama o definiciji „kaznenih djela terorizma” u kontekstu pregovora o Nacrtu sveobuhvatne konvencije o međunarodnom terorizmu na razini UN-a<sup>12</sup>.

Peto, u preambuli Protokola ponovno se potvrđuje da bi sve mjere poduzete za sprečavanje ili suzbijanje kaznenih djela terorizma trebale biti u skladu s ljudskim pravima i temeljnim slobodama, kao i drugim obvezama na temelju međunarodnog prava, uključujući, ako je primjenjivo, međunarodno humanitarno pravo. Tako se poštuje visoka razina mjera za zaštitu i poštovanje ljudskih prava, temeljnih prava i međunarodnog prava u politikama borbe protiv terorizma u okviru prava EU-a.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Predmet Protokola izravno se odnosi na zajednička pravila EU-a za borbu protiv terorizma. Protokol sadržava samo jednu materijalnu odredbu kojom se utvrđuje pravna definicija kaznenih djela terorizma s namjerom izmjene definicije iz članka 1. Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma.

Unija je 15. ožujka 2017. donijela Direktivu (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma. Direktivom se utvrđuju usklađene definicije kaznenih djela terorizma i kaznenih djela povezanih s terorističkim aktivnostima koje služe kao polazište za suradnju i razmjenu informacija među nacionalnim tijelima. Države članice EU-a koje primjenjuju Direktivu<sup>13</sup> moraju se pobrinuti da se kaznena djela utvrđena u Direktivi kriminaliziraju u skladu s njihovim nacionalnim pravom. Definicija kaznenih djela terorizma utvrđena je u članku 3. Direktive EU-a o suzbijanju terorizma. U skladu s pregovaračkim smjernicama Komisija je zajedno s državama članicama EU-a nastojala da Protokol i definicija EU-a budu dosljedni i usklađeni.

Pravna definicija iz Protokola „hibridne” je prirode, pri čemu se prvi dio definicije odnosi na kaznena djela obuhvaćena područjem primjene i kako su definirana u jednom od ugovora UN-a o borbi protiv terorizma navedenih u Dodatku Konvenciji br. 196, a drugi dio sadržava taksativan popis djela koja se smatraju kaznenim djelima terorizma ako ispunjavaju kumulativne uvjete. Ugovori navedeni u Dodatku Konvenciji br. 196 ustaljeni su i dugogodišnji globalni instrumenti u borbi protiv terorizma. U skladu s tim, države članice tih ugovora kriminalizirale su u nacionalnim pravnim okvirima djela koja su u ugovorima navedena kao kaznena. Važno je da ih članice Konvencije br. 196 nastave primjenjivati u budućnosti te je stoga opravdana hibridna definicija.

Drugi dio definicije uvelike odražava EU-ovu definiciju kaznenih djela terorizma, uz iznimku da su kaznena djela koja su već obuhvaćena ugovorima u Dodatku Konvenciji br. 196 isključena iz taksativnog popisa djela. Konkretno, ta kaznena djela su: uzimanje talaca, nanošenje velikih razaranja fiksne platforme na epikontinentalnom pojasu koje može ugroziti ljudske živote ili dovesti do velikog gospodarskog gubitka, otmica zrakoplova i brodova, proizvodnja, posjedovanje, pribavljanje, prijevoz, isporuka ili uporaba eksplozivnih ili oružja.

---

<sup>12</sup> *Ad hoc* odbor osnovan Rezolucijom Opće skupštine 51/210 od 17. prosinca 1996. – [ishod rada ad hoc odbora](#), posljednje ažuriranje: 22. svibnja 2025.

<sup>13</sup> Direktiva (EU) 2017/541 ne primjenjuje se na Dansku i Irsku.

Kaznena djela s taksativnog popisa smatraju se kaznenim djelima terorizma ako: (i) djelo je počinjeno s namjerom, (ii) djelo je prema nacionalnom pravu definirano kao kazneno djelo, (iii) djelo, s obzirom na svoju prirodu ili kontekst, može nanijeti ozbiljnu štetu državi ili međunarodnoj organizaciji, (iv) djelo je počinjeno s terorističkim ciljem. Teroristički ciljevi su „ozbiljno zastrašivanje stanovništva”, „protupravno prisiljavanje tijela vlasti ili međunarodne organizacije na činjenje ili nečinjenje bilo koje radnje” i „ozbiljna destabilizacija ili uništavanje temeljnih političkih, ustavnih, gospodarskih ili društvenih struktura neke zemlje ili međunarodne organizacije”. Kad je riječ o tim kumulativnim uvjetima, drugi je dio u potpunosti u skladu s člankom 3. Direktive EU-a o suzbijanju terorizma.

Zaključno, Protokol je u skladu s pravilima i politikama EU-a, posebno s kaznenopravnim mjerama EU-a za borbu protiv terorizma.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Protokol je u skladu s relevantnim pravilima i politikama Europske unije u područjima koja će njime biti obuhvaćena (kako je opisano u odjeljku „Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području”). U širem kontekstu Protokol je u skladu s pravnim instrumentima i politikama EU-a donesenima u području slobode, sigurnosti i pravde, na temelju dijela trećeg glave V. UFEU-a, kojima se doprinosi borbi EU-a protiv terorizma, kao i s obvezama Unije u okviru drugih relevantnih multilateralnih sporazuma. Ne utječe na ostala područja politike Unije.

## **2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST**

- **Postupovna pravna osnova**

Člankom 218. stavkom 5. UFEU-a propisano je da, kad se predviđeni sporazum ne odnosi isključivo ili poglavito na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Komisija podnosi prijedlog Vijeću. Vijeće donosi odluku o odobravanju potpisivanja sporazuma.

Komisija predlaže da se odobri potpisivanje Protokola, podložno njegovu kasnijem sklapanju.

Postupovna pravna osnova za predloženu odluku o odobravanju potpisivanja Protokola je članak 218. stavak 5. UFEU-a.

- **Materijalna pravna osnova**

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 5. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju međunarodnog sporazuma koji treba potpisati. Ako međunarodni sporazum ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 5. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

S obzirom na to da je glavni cilj i komponenta Protokola utvrđivanje definicije kaznenih djela u području terorizma, posebno definicije kaznenih djela terorizma, materijalna pravna osnova je članak 83. stavak 1. UFEU-a.

S obzirom na predmet Protokola prikladno je da Komisija podnese prijedlog Vijeću.

- **Nadležnost Unije**

Člankom 3. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđa se da Unija ima isključivu nadležnost „za sklapanje međunarodnog sporazuma (...) u mjeri u kojoj

bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg". Međunarodni sporazum može utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg ako se područje obuhvaćeno sporazumom preklapa sa zakonodavstvom EU-a ili je u velikoj mjeri obuhvaćeno pravom Unije. Europska unija izvršila je svoju nadležnost u tom području donošenjem Direktive (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma. Sadržaj Protokola, definicija kaznenih djela terorizma, obuhvaćen je pravom Unije u području borbe protiv terorizma, posebno člankom 3. Direktive (EU) 2017/541. Budući da su u Protokolu i Direktivi (EU) 2017/541 gotovo istovjetne definicije kaznenih djela terorizma, Protokol može utjecati na tu direktivu zbog njihova međusobnog preklapanja. Osim toga, Protokolom o izmjeni proširuje se opseg kaznenih djela terorizma u skladu s Konvencijom, čija je Unija stranka, na nove situacije (koje su u skladu s pravom EU-a već priznate kao kaznena djela terorizma). Na taj bi se način obveze EU-a na temelju Konvencije proširile na te nove aktivnosti. Stoga Unija ima isključivu nadležnost za potpisivanje Protokola.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Nije primjenjivo.

- **Proporcionalnost**

Ova inicijativa ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje predmetnih ciljeva politike. Unija je u najboljem položaju da potpiše Protokol jer je već izvršila svoju unutarnju nadležnost u tom području donošenjem Direktive (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma. Direktivom se predviđa definicija kaznenih djela terorizma na razini EU-a kao minimalna pravila koja države članice EU-a trebaju ujednačeno primjenjivati. Budući da se Protokolom mijenja definicija kaznenih djela terorizma na razini Vijeća Europe, a definicija kaznenih djela terorizma obuhvaćena je pravom EU-a, Unija bi trebala potpisati Protokol.

- **Odabir instrumenta**

Ovaj Prijedlog odluke Vijeća podnosi se u skladu s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a, u kojem je predviđeno da Vijeće donosi odluku o odobravanju potpisivanja i privremene primjene sporazuma. Ne postoji drugi pravni instrument kojim bi se mogao postići cilj naveden u ovom Prijedlogu.

### **3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA**

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Nije primjenjivo.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Komisija se tijekom pregovora, kao predstavnik Unije, savjetovala s posebnim odborom Vijeća za pregovore u skladu s Odlukom Vijeća od 15. svibnja 2023. o ovlašćivanju Komisije za sudjelovanje u pregovorima u ime Unije. Kao članice Vijeća Europe, države članice EU-a mogle su prisustvovati svim pregovaračkim sastancima. Komisija se tijekom cijelog trajanja pregovora savjetovala s njihovim predstavnicima o oblikovanju stajališta Unije.

- **Procjena učinka**

Nije primjenjivo.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Nije primjenjivo.

- **Temeljna prava**

U skladu s pregovaračkim smjernicama Vijeća Komisija se u pregovorima pobrinula da se poštuju temeljna prava, slobode i opća načela prava Unije kako su utvrđena u Ugovorima Europske unije i Povelji o temeljnim pravima.

U preambuli Protokola (stavak 5.) ponovno se potvrđuje da su sve mjere koje se poduzimaju za sprečavanje ili suzbijanje kaznenih djela terorizma u tom protokolu u skladu s relevantnim ljudskim pravima i temeljnim slobodama, posebno onima sadržanima u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ETS br. 5), kao i drugim obvezama na temelju međunarodnog prava, uključujući, ako je primjenjivo, međunarodno humanitarno pravo.

Nadalje, Protokolom se mijenja Konvencija br. 196. Nakon što Protokol stupi na snagu, izmijenit će članak 1. Konvencije br. 196 i uključit će se u Konvenciju za države stranke koje ga potpišu i ratificiraju. Stoga se Protokol mora tumačiti u kontekstu Konvencije. Konvencijom br. 196 predviđaju se jake zaštitne mjere u području ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, posebno u članku 12. i članku 26. stavku 4. te konvencije. U članku 12. stavku 1. Konvencije utvrđeno je da bi se pri provedbi i primjeni odredaba o kriminalizaciji trebala poštovati ljudska prava i druge obveze na temelju međunarodnog prava. U članku 26. stavku 4. navedeno je da ništa iz Konvencije ne utječe na druga prava, obveze i odgovornosti stranke i pojedinaca na temelju međunarodnog prava, uključujući međunarodno humanitarno pravo. Te su zaštitne mjere usklađene s visokom razinom zaštitnih mjera u području temeljnih prava, ljudskih prava i međunarodnog prava predviđenih pravom EU-a, posebno Direktivom (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma (uvodne izjave 35. i 37.).

#### **4. UTJECAJ NA PRORAČUN**

Prijedlog nema utjecaj na proračun EU-a.

#### **5. DRUGI ELEMENTI**

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Ne postoji plan provedbe jer za provedbu Protokola nije potrebno djelovanje Europske unije. Definicija kaznenih djela terorizma na razini EU-a u skladu je s definicijom kaznenih djela terorizma uvedenom Protokolom.

Kad je riječ o praćenju, Komisija će sudjelovati na sastancima Konferencije država stranaka Konvencije br. 196, koja će također pratiti provedbu Protokola nakon što stupi na snagu i izmijeni članak 1. Konvencije br. 196.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Cilj je Protokola izmijeniti definiciju kaznenih djela terorizma iz članka 1. Konvencije br. 196. kako bi se donijela šira i prikladnija pravna definicija kaznenih djela terorizma na razini Vijeća Europe radi svladavanja sadašnjih i budućih izazova u borbi protiv terorizma. Protokol će donijeti znatnu dodanu vrijednost za pravosudnu suradnju, uzajamnu pravnu pomoć i zahtjeve za izručenje među državama strankama Protokola i Konvencije br. 196.

Članak 1. glavna je i jedina materijalna odredba Protokola. Cilj mu je zamijeniti članak 1. Konvencije br. 196 novom pravnom definicijom kaznenih djela terorizma. Članak 1.

Konvencije br. 196 odredba je o „terminologiji”, a ne o kriminalizaciji. U njemu se utvrđuje definicija „kaznenih djela terorizma” za potrebe Konvencije. Ta je definicija u skladu s člankom 3. Direktive (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma. Pravna definicija iz Protokola „hibridne” je prirode, pri čemu se prvi dio definicije odnosi na kaznena djela obuhvaćena područjem primjene i kako su definirana u jednom od ugovora UN-a o borbi protiv terorizma navedenih u Dodatku Konvenciji br. 196, a drugi dio sadržava taksativan popis djela koja se smatraju kaznenim djelima terorizma ako ispunjavaju kumulativne uvjete. U drugom dijelu definicije naveden je taksativan popis kaznenih djela koja se smatraju kaznenim djelima terorizma ako: (i) djelo je počinjeno s namjerom, (ii) djelo je prema nacionalnom pravu definirano kao kazneno djelo, (iii) djelo, s obzirom na svoju prirodu ili kontekst, može nanijeti ozbiljnu štetu državi ili međunarodnoj organizaciji, (iv) djelo je počinjeno s terorističkim ciljem. (za detaljnu usporedbu s definicijom EU-a vidjeti prethodni odjeljak „Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području”)

Člankom 2. uređuje se potpisivanje i ratifikacija. U njemu se pojašnjava da je Protokol otvoren za potpisivanje strankama Konvencije br. 196 koja se mijenja Protokolom. Moći će se ratificirati, prihvatiti ili odobriti, a isprave za te radnje polažu se kod glavnog tajnika Vijeća Europe.

U članku 3. utvrđuje se kako i kad će Protokol stupiti na snagu. Protokol stupa na snagu na dva načina: (i) prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka tri mjeseca od datuma na koji su sve stranke Konvencije izrazile suglasnost da budu obvezane Protokolom ili (ii) nakon isteka tri godine od dana kad je otvoren za potpisivanje, Protokol stupa na snagu u odnosu na one države koje su izrazile suglasnost da njime budu obvezane, pod uvjetom da ga je ratificiralo najmanje dvije trećine stranaka Konvencije br. Tim se člankom utvrđuju i pravila o privremenoj primjeni Protokola. Prije stupanja na snagu Protokola svaka stranka može izjaviti (pri potpisivanju ili u bilo kojem kasnijem trenutku) da će privremeno primjenjivati Protokol. U takvim slučajevima odredbe Protokola primjenjuju se samo u odnosu na druge stranke Konvencije koje su dale izjavu s istim učinkom.

Člankom 4. utvrđuje se da od dana stupanja na snagu Protokola prestaju vrijediti izjave koje su stranke dale na temelju članka 1. Konvencije br. 196. Člankom 1. stavkom 2. Konvencije dopušta se državi stranci ili Europskoj uniji koja nije stranka ugovora navedenog u Dodatku I. Konvenciji br. 196 da izjavi da se smatra da taj ugovor nije uključen u Dodatak za potrebe primjene Konvencije na predmetnu stranku. Europska unija nije dala izjavu na temelju članka 1. Konvencije br. 196, stoga je ta odredba ograničeno relevantna za Uniju.

U članku 5. pojašnjava se da nisu dopuštene rezerve u pogledu odredaba Protokola.

Člankom 6. od glavnog tajnika Vijeća Europe zahtijeva se da obavijesti države članice Vijeća Europe i sve druge stranke Konvencije br. 196. o (i) svakom potpisivanju, (ii) polaganju bilo koje isprave o ratifikaciji, prihvaćanju ili odobrenju, (iii) datumu stupanja na snagu Protokola i (iv) bilo kojem drugom aktu, obavijesti ili priopćenju koji se odnose na Protokol.

Protokolu je priloženo Izvješće s objašnjenjima, koje je Odbor ministara Vijeća Europe primio na znanje pri donošenju Protokola 9. srpnja 2025. Izvješće s objašnjenjima nije instrument za mjerodavno tumačenje Protokola, ali mu je svrha da strankama olakša primjenu njegovih odredaba.

- **Potpisivanje i tekst Sporazuma**

Tekst Protokola dostavlja se Vijeću zajedno s ovim Prijedlogom.

U skladu s Ugovorima na Komisiji je da osigura potpisivanje Protokola, podložno njegovu kasnijem sklapanju.

Preporuka za

## **ODLUKU VIJEĆA**

### **o potpisivanju, u ime Europske unije, Protokola o izmjeni Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 83. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 5.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Vijeće je 15. svibnja 2023. ovlastilo Komisiju da u ime Europske unije sudjeluje u pregovorima o reviziji ili izmjeni Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma s ciljem izmjene definicije kaznenih djela terorizma iz te konvencije. Pregovori su uspješno zaključeni parafiranjem Sporazuma.
- (2) Odbor ministara Vijeća Europe donio je 9. srpnja 2025. Protokol o izmjeni Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma („Protokol”) i primio na znanje priloženo Izvješće s objašnjenjima. Odbor ministara Vijeća Europe složio se 10. prosinca 2025. da se Protokol otvori za potpisivanje 26. svibnja 2026. u Strasbourgu u Francuskoj.
- (3) Protokol je u skladu sa sigurnosnim ciljevima Europske unije iz članka 67. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odnosno da se usklađivanjem kaznenog zakonodavstva zajamči visoka razina sigurnosti radi sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta, uključujući terorizam.
- (4) Protokolom se mijenja Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju terorizma tako što se definicija „kaznenih djela terorizma” iz njezina članka 1. zamjenjuje izmijenjenom definicijom uvedenom Protokolom.
- (5) Definicija kaznenih djela terorizma iz Protokola izmijenjena je kako bi se donijela šira i prikladnija pravna definicija kaznenih djela terorizma na razini Vijeća Europe radi svladavanja sadašnjih i budućih izazova u borbi protiv terorizma.
- (6) Uvođenjem pravne definicije kaznenih djela terorizma Protokol će donijeti znatnu dodanu vrijednost za pravosudnu suradnju, uzajamnu pravnu pomoć i zahtjeve za izručenje među državama strankama Protokola i Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma.
- (7) Sudjelovanjem u pregovorima u ime Unije Komisija je osigurala usklađenost Protokola s relevantnim pravilima Europske unije. Konkretno, pravna definicija kaznenih djela terorizma uvedena Protokolom kompatibilna je i dosljedna s EU-ovom definicijom kaznenih djela terorizma utvrđenom u članku 3. Direktive (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma.
- (8) U preambuli Protokola ponovno se potvrđuje da su sve mjere koje se poduzimaju za sprečavanje ili suzbijanje kaznenih djela terorizma u tom protokolu u skladu s relevantnim ljudskim pravima i temeljnim slobodama, posebno onima sadržanima u

Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i drugim obvezama na temelju međunarodnog prava, uključujući, ako je primjenjivo, međunarodno humanitarno pravo. To je u skladu sa zaštitnim mjerama u području ljudskih prava, temeljnih sloboda i međunarodnog prava te zaštitnim mjerama u okviru prava EU-a.

- (9) Budući da je Europska unija stranka Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma, Protokol je otvoren za potpisivanje Uniji.
- (10) Brzim potpisivanjem Protokola Europska unija naglasit će svoju potporu zajedničkoj paneuropskoj definiciji „kaznenih djela terorizma” i ojačati regionalnu i međunarodnu borbu protiv terorizma. Brzo potpisivanje Protokola doprinjet će i njegovu pravodobnom stupanju na snagu.
- (11) Sve stranke Konvencije moraju u roku od tri godine od potpisivanja Protokola izraziti suglasnost da njime budu obvezane. Nakon te tri godine Protokol stupa na snagu za one stranke koje su izrazile suglasnost da budu obvezane, pod uvjetom da broj tih stranaka iznosi najmanje 2/3 stranaka Konvencije. S obzirom na to da su države članice također stranke Konvencije, to znači da Protokol nikad ne bi stupio na snagu ako ne izraze suglasnost da budu obvezane njime. Budući da je Protokol u isključivoj nadležnosti Unije, države članice ne bi mogle djelovati bez ovlaštenja Unije. Stoga je primjereno i u interesu Unije da države članice također budu ovlaštene da uz Uniju postanu stranke Protokola.
- (12) [U skladu s člankom 3. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska je [pismom od ...] obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni ove Odluke.]
- (13) ILI
- (14) [U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.]
- (15) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (16) Stoga bi Protokol trebalo potpisati u ime Unije,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

#### *Članak 1.*

Potpisivanje Protokola o izmjeni Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma („Protokol”) odobrava se u ime Europske unije, podložno sklapanju tog protokola.

#### *Članak 2.*

Države članice ovlašćuju se da uz Uniju potpišu Protokol u interesu Unije i uz potpuno poštovanje njezine isključive nadležnosti.

*Članak 3.*

Ova Odluka stupa na snagu sljedećeg dana od dana donošenja.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće  
Predsjednik*