

Bruksela, 20 marca 2026 r.  
(OR. en)

7544/26

COPEN 100  
COTER 39  
CT 37  
ENFOPOL 105  
JAI 378

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 19 marca 2026 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: COM(2026) 136 final

---

Dotyczy: Zalecenie  
DECYZJA RADY  
w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Protokołu zmieniającego Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 136 final.

---

Zał.: COM(2026) 136 final



Bruksela, dnia 19.3.2026 r.  
COM(2026) 136 final

Zalecenie

**DECYZJA RADY**

**w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Protokołu zmieniającego  
Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi**

## UZASADNIENIE

### 1. KONTEKST WNIOSKU

#### • Przyczyny i cele wniosku

##### Cele wniosku

Celem niniejszego wniosku jest uzyskanie od Rady Unii Europejskiej („Rada”) upoważnienia dla Komisji Europejskiej („Komisja”) do podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Protokołu zmieniającego Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi („protokół”)<sup>1</sup>.

Komisja przedstawi także wniosek dotyczący decyzji Rady upoważniającej Komisję do zawarcia protokołu w imieniu Unii Europejskiej. Obydwa wnioski stanowią kontynuację zobowiązania Komisji zawartego w komunikacie ProtectEU: Program zapobiegania terroryzmowi i zwalczania tego zjawiska<sup>2</sup>.

Terroryzm jest zjawiskiem globalnym i stanowi coraz większe zagrożenie dla praw podstawowych, demokracji i praworządności w Europie i na całym świecie. Ataki terrorystyczne przeprowadzone w ostatnich latach w Unii Europejskiej i w pozostałych częściach świata stanowiły niedopuszczalne naruszenie wartości i zasad, które leżą u podstaw demokratycznych społeczeństw.

Mimo że w UE odnotowujemy mniej skoordynowanych, wielkoskalowych ataków terrorystycznych niż kiedyś, zagrożenie nie zniknęło, lecz ewoluowało. W latach 2019–2023 liczba ataków terrorystycznych wzrosła ponad dwukrotnie (z 57 do 120), a następnie spadła do 58 w 2024 r.<sup>3</sup> Za niedawne ataki odpowiadają przede wszystkim sprawcy działający w pojedynkę i małe komórki przestępcze. Ogólny poziom zagrożenia pozostaje wysoki i wynika ze zwielokrotnienia czynników powodujących zagrożenie.

W obliczu takiego utrzymującego i zmieniającego się zagrożenia konieczne są zdecydowane działania przeciwko terroryzmowi, nie tylko na szczeblu krajowym, ale również na szczeblu europejskim, ogólnoeuropejskim i poza granicami kontynentu. Terroryzm ma często transgraniczny charakter, przez co wymaga ścisłej współpracy międzynarodowej opartej na wspólnym rozumieniu przestępstw o charakterze terrorystycznym.

Celem protokołu jest zmiana definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym” zawartej w Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi w celu odzwierciedlenia faktu, że współcześni terroryści wykroczyli poza bardziej tradycyjne cele i sposoby działania będące przedmiotem traktatów ONZ o zwalczaniu terroryzmu, o których mowa obecnie w art. 1 konwencji. Traktaty ONZ o zwalczaniu terroryzmu obejmują konkretne przestępstwa, takie jak bezprawne zawładnięcie statkiem powietrznym, terrorystyczne ataki bombowe lub branie zakładników. Zakres objętych traktatami przestępstw jest jednak wyczerpujący i może nie odzwierciedlać realiów współczesnego terroryzmu.

Protokół zmodernizuje ramy prawne Rady Europy dotyczące zwalczania terroryzmu i zapewni, by definicja przestępstw o charakterze terrorystycznym odzwierciedlała szeroki sposób działania współczesnych terrorystów. Definicja, która zostanie wprowadzona protokołem, zapewni ponadto pewność prawa poprzez wprowadzenie warunków prawnych,

<sup>1</sup> Tekst protokołu jest załączony do niniejszego wniosku.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „ProtectEU: Program zapobiegania terroryzmowi i zwalczania tego zjawiska”, COM(2026) 101 final.

<sup>3</sup> TE-SAT 2025: Europol, Sprawozdanie dotyczące sytuacji i tendencji w dziedzinie terroryzmu w Unii Europejskiej w 2025 r. (TE-SAT), czerwiec 2025 r.

które muszą zostać spełnione, by czyn zabroniony można było uznać za przestępstwo o charakterze terrorystycznym, takich jak umyślność, próg wagi i popełnienie czynu w celach terrorystycznych („szczególny zamiar”).

Po wejściu w życie protokół ustanowi również ogólnoeuropejską definicję przestępstw o charakterze terrorystycznym, która będzie zgodna z unijną definicją zawartą w art. 3 dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. Nowa ogólnoeuropejska definicja przestępstw o charakterze terrorystycznym będzie stanowić istotną wartość dodaną w zakresie współpracy sądowej, wzajemnej pomocy prawnej i wniosków o ekstradycję w dziedzinie zwalczania terroryzmu wśród państw Rady Europy, które podpiszą i ratyfikują protokół.

### **Przebieg procedury**

Unia Europejska podpisała Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi („konwencja nr 196”) oraz Protokół dodatkowy do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi („konwencja nr 217”) w dniu 22 października 2015 r. i ratyfikowała je w dniu 26 czerwca 2018 r. Konwencja i protokół dodatkowy weszły w życie w Unii Europejskiej z dniem 1 października 2018 r. Do dnia 21 stycznia 2026 r. konwencję nr 196 ratyfikowało 25 państw członkowskich UE<sup>4</sup>.

Konwencja nr 196 odnosi się do kryminalizacji działań o charakterze terrorystycznym i działań powiązanych z terroryzmem, a także do międzynarodowej współpracy w zakresie takich przestępstw oraz ochrony i wspierania ofiar terroryzmu, a także zapewniania im odszkodowań. W art. 1 konwencji nr 196 zawarto definicję „przestępstw o charakterze terrorystycznym” poprzez odniesienie do czynów wymienionych w załączniku I do konwencji nr 196. W załączniku I wymieniono szereg traktatów ONZ o zwalczaniu terroryzmu. Są to:

- Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, podpisana w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r.;
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, zawarta w Montrealu dnia 23 września 1971 r.;
- Konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, przyjęta w Nowym Jorku dnia 14 grudnia 1973 r.;
- Międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników, przyjęta w Nowym Jorku dnia 17 grudnia 1979 r.;
- Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych, przyjęta w Wiedniu dnia 3 marca 1980 r.;
- Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne, sporządzony w Montrealu dnia 24 lutego 1988 r.;
- Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, sporządzona w Rzymie dnia 10 marca 1988 r.;
- Protokół w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, sporządzony w Rzymie dnia 10 marca 1988 r.;

---

<sup>4</sup> Konwencję nr 196 ratyfikowały wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Grecji i Irlandii.

- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta w Nowym Jorku dnia 15 grudnia 1997 r.;
- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjęta w Nowym Jorku dnia 9 grudnia 1999 r.;
- Międzynarodowa konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego, przyjęta w Nowym Jorku dnia 13 kwietnia 2005 r.

W UE dyrektywa (UE) 2017/541 określa normy minimalne dotyczące definicji przestępstw i sankcji w dziedzinie przestępstw terrorystycznych, przestępstw dotyczących grupy terrorystycznej oraz przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną w Unii Europejskiej. W art. 3 dyrektywy (UE) 2017/541 wymieniono czyny umyślne, które mogą wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji międzynarodowej i które są określane jako „przestępstwa terrorystyczne”, jeżeli zostają popełnione w jednym z celów terrorystycznych wymienionych w przedmiotowym artykule. Dla porównania, definicja określona w art. 1 konwencji nr 196 nie zawiera jasnego wykazu czynów zabronionych uznawanych za „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” i zawiera ogólne odniesienie do czynów określonych w traktatach ONZ o zwalczaniu terroryzmu wymienionych w załączniku do konwencji, co nie stanowi kompleksowej ani jasnej definicji legalnej. Definicja określona w konwencji nr 196 nie obejmuje ponadto celów terrorystycznych. W związku z tym istnieją znaczne różnice między definicją „przestępstw o charakterze terrorystycznym” określoną w art. 1 konwencji nr 196 a definicją zawartą w art. 3 dyrektywy (UE) 2017/541.

W 2017 r. – w celu odzwierciedlenia zmieniającego się zagrożenia terrorystycznego wykraczającego poza utarte cele i sposoby działania będące przedmiotem traktatów ONZ o zwalczaniu terroryzmu, o których mowa w art. 1 konwencji nr 196 – Komitet Rady Europy ds. Zwalczania Terroryzmu („CDCT”) powołał grupę roboczą, której zadaniem była ocena potrzeby i możliwości opracowania definicji legalnej „przestępstw o charakterze terrorystycznym” na potrzeby stosowania przez strony konwencji nr 196. Grupa robocza opracowała szereg alternatywnych sformułowań definicji i przedstawiła swoje sprawozdanie końcowe<sup>5</sup> w listopadzie 2019 r. zgromadzeniu plenarnemu CDCT, w skład którego weszły strony konwencji nr 196. W swoim sprawozdaniu końcowym grupa robocza zaleciła zgromadzeniu plenarnemu CDCT podjęcie decyzji, że opracowanie definicji legalnej „przestępstw o charakterze terrorystycznym” w konwencji nr 196 jest możliwe i konieczne, oraz zaproponowała elementy tekstowe potencjalnej przyszłej definicji prawnej.

W latach 2020 i 2021 eksperci stron konwencji przedstawili pisemne uwagi do sprawozdania końcowego. Unia Europejska nie przedstawiła takich uwag. W swoich pisemnych uwagach kilka państw członkowskich UE zwróciło jednak uwagę na potrzebę dostosowania elementów potencjalnej przyszłej definicji legalnej „przestępstw o charakterze terrorystycznym” na szczeblu Rady Europy do definicji „przestępstw terrorystycznych” określonej w dyrektywie (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu<sup>6</sup>.

W 2022 r. Komitet Ministrów Rady Europy upoważnił CDCT do podjęcia decyzji w sprawie możliwości opracowania definicji legalnej „przestępstw o charakterze terrorystycznym” oraz do rozpoczęcia negocjacji w sprawie tekstu nowej definicji. W dniu 2 grudnia 2022 r. podczas

<sup>5</sup> Sprawozdanie końcowe podgrupy CDCT z dnia 26 września 2019 r. do celów zbadania możliwości opracowania definicji terroryzmu, [CDCT-DEF \(2019\)03rev](#).

<sup>6</sup> Dyrektywa (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz.U. L 88 z 31.3.2017, s. 6).

dziewiątego posiedzenia plenarnego CDCT zgromadzenie stwierdziło, że określenie nowej definicji legalnej jest możliwe, oraz podjęło jednomyślną decyzję o rozpoczęciu formalnych negocjacji podczas 10. posiedzenia plenarnego CDCT w dniach 23–25 maja 2023 r.<sup>7</sup>

W dniu 15 maja 2023 r. Rada upoważniła Komisję do udziału, w imieniu Unii Europejskiej, w negocjacjach dotyczących przeglądu lub zmiany Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi w celu zmiany definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym zawartej w tej konwencji. Komisja uczestniczyła w negocjacjach zgodnie z decyzją Rady i kierowała się wytycznymi negocjacyjnymi określonymi w tej decyzji. Komisja regularnie konsultowała się w sprawie stanowiska Unii ze specjalnym komitetem Rady ds. negocjacji i zapewniła zgodność protokołu z odpowiednim dorobkiem prawnym UE.

Sesje negocjacyjne odbywały się w kontekście odbywających się dwa razy w roku posiedzeń plenarnych CDCT. W okresie od dnia 23 maja 2023 r. do dnia 14 listopada 2024 r. odbyły się łącznie cztery sesje negocjacyjne. W dniu 14 listopada 2024 r. zgromadzenie plenarne CDCT zatwierdziło projekt protokołu zmieniającego Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi oraz towarzyszący mu projekt sprawozdania wyjaśniającego. W dniu 25 czerwca 2025 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło opinię w sprawie projektu protokołu<sup>8</sup>. W dniu 9 lipca 2025 r. na swoim 1534. posiedzeniu Komitet Ministrów Rady Europy przyjął protokół i przyjął do wiadomości sprawozdanie wyjaśniające<sup>9</sup>. W dniu 10 grudnia 2025 r. na swoim 1546. posiedzeniu Komitet Ministrów zgodził się na otwarcie protokołu do podpisu w dniu 26 maja 2026 r. w Strasburgu, we Francji.

Protokół wejdzie w życie w pierwszym dniu miesiąca następującego po zakończeniu okresu trzech miesięcy po dacie, w której wszystkie strony konwencji nr 196 wyrażą zgodę na związanie się protokołem. Jeżeli nie nastąpi to po upływie trzech lat od daty otwarcia protokołu do podpisu, protokół wejdzie w życie w odniesieniu do tych państw, które wyraziły zgodę na związanie się nim, pod warunkiem że protokół zostanie ratyfikowany przez co najmniej dwie trzecie stron konwencji nr 196.

Unia Europejska może podpisać i ratyfikować protokół jako organizacja międzynarodowa będąca stroną konwencji nr 196.

## Przyczyny wniosku

Protokół jest zgodny z celem UE, jakim jest zacieśnienie współpracy międzynarodowej z uwzględnieniem interesów bezpieczeństwa UE, jak określono w europejskiej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego ProtectEU<sup>10</sup>. Jak podkreślono w komunikacie ProtectEU: Program zapobiegania terroryzmowi i zwalczania tego zjawiska<sup>11</sup> protokół przyczyni się do ogólnoeuropejskiej walki z terroryzmem i ułatwi współpracę międzynarodową w zakresie

<sup>7</sup> Skrócone sprawozdanie i wykaz decyzji z 9. posiedzenia plenarnego CDCT z dnia 2 grudnia 2022 r., s. 4, [CDCT\(2022\)16](#).

<sup>8</sup> Opinia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 307 (2025).

<sup>9</sup> Komitet Ministrów Rady Europy CM/Del/Dec (2025)1534/10.3.

<sup>10</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ProtectEU: europejska strategia bezpieczeństwa wewnętrznego, COM/2025/148 final.

<sup>11</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, ProtectEU: Program zapobiegania terroryzmowi i zwalczania tego zjawiska, COM(2026) 101 final.

zwalczania terroryzmu dzięki harmonizacji definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym wśród państw Rady Europy, które podpiszą i ratyfikują protokół.

Po pierwsze protokół, poprzez wprowadzenie definicji legalnej przestępstw o charakterze terrorystycznym, wniesie istotną wartość dodaną we współpracę sądową, wzajemną pomoc prawną i wnioski o ekstradycję między państwami-stronami protokołu i konwencji nr 196.

Po drugie, dzięki przyjęciu szerszej i kompleksowej definicji legalnej przestępstw o charakterze terrorystycznym, protokół zapewni dostosowanie ram prawnych Rady Europy dotyczących zwalczania terroryzmu, których Unia – wraz ze swoimi państwami członkowskimi – jest stroną, do współczesnych i przyszłych wyzwań związanych ze zwalczaniem terroryzmu. Ta modernizacja pozwoli na wypełnienie luk w zakresie przestępstw o charakterze terrorystycznym popełnianych przy użyciu metod działania oraz opartych na czynach zabronionych, które nie są objęte konwencjami ONZ o zwalczaniu terroryzmu wymienionymi w załączniku I do konwencji nr 196.

Po trzecie definicja legalna zawarta w protokole respektuje pewność prawa i stanowi znaczną poprawę w porównaniu ze starą definicją, która zawierała odniesienie do szeregu traktatów ONZ o zwalczaniu terroryzmu, w których czyny zabronione będące przestępstwami o charakterze terrorystycznym zdefiniowano w sposób niezharmonizowany. Nowa definicja legalna jest sformułowana w sposób jasny i precyzyjny, w sposób ogólny i w pełni zrozumiały dla podmiotów prawa. W nowej definicji wyraźniej określono warunki, które muszą zostać spełnione, aby czyn kwalifikował się jako przestępstwo o charakterze terrorystycznym.

Po czwarte definicja legalna przestępstw o charakterze terrorystycznym wprowadzona protokołem jest zgodna i spójna z unijną definicją przestępstw terrorystycznych określoną w dyrektywie (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. Umożliwi to UE zachowanie jej ram prawnych i zapewnienie dalszego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich UE. Po wejściu w życie protokół zapewni ponadto konwergencję prawną i wspólne rozumienie terroryzmu przez państwa Rady Europy na szczeblu ogólnoeuropejskim. Przyjęcie ogólnoeuropejskiej definicji mogłoby również przyczynić się do postępu toczących się dyskusji na temat definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym” w ramach negocjacji na szczeblu ONZ w sprawie projektu całościowej konwencji dotyczącej terroryzmu międzynarodowego<sup>12</sup>.

Ponadto w preambule protokołu potwierdzono, że wszystkie środki wprowadzone w celu zapobiegania przestępstwom o charakterze terrorystycznym lub ich zwalczania powinny być zgodne z prawami człowieka i podstawowymi wolnościami, a także z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym, w stosownych przypadkach, z międzynarodowego prawa humanitarnego. Jest to zgodne z wysokim poziomem zabezpieczeń w zakresie ochrony i poszanowania praw człowieka, praw podstawowych i prawa międzynarodowego, jakie prawo UE przewiduje w dziedzinie zwalczania terroryzmu.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Przedmiot protokołu dotyczy bezpośrednio wspólnych zasad UE w zakresie zwalczania terroryzmu. Protokół zawiera tylko jedno postanowienie materialne, które ustanawia definicję legalną przestępstw o charakterze terrorystycznym poprzez zamiar zmiany definicji zawartej w art. 1 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi.

---

<sup>12</sup> Komitet *ad hoc* powołany na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 51/210 z dnia 17 grudnia 1996 r. – [Wyniki prac komitetu ad hoc](#); ostatnia aktualizacja: 22 maja 2025 r.

W dniu 15 marca 2017 r. Unia przyjęła dyrektywę (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. Określono w niej zharmonizowane definicje przestępstw terrorystycznych i przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, stanowiące punkt odniesienia dla wymiany informacji i współpracy między organami krajowymi. Państwa członkowskie UE stosujące dyrektywę<sup>13</sup> muszą zapewnić, by przestępstwa określone w dyrektywie były uznawane za przestępstwa na mocy prawa krajowego. Definicję przestępstw terrorystycznych określono w art. 3 dyrektywy UE w sprawie zwalczania terroryzmu. Zgodnie z wytycznymi negocjacyjnymi Komisja, wraz z państwami członkowskimi UE, dążyła do osiągnięcia spójności i zgodności między protokołem a unijną definicją.

Definicja legalna zawarta w protokole ma charakter „hybrydowy”, przy czym pierwsza jej część odnosi się do przestępstw, które wchodzą w zakres jednego z traktatów ONZ o zwalczaniu terroryzmu wymienionych w załączniku do konwencji nr 196 i są zdefiniowane w takim traktacie, a druga część zawiera wyczerpujący wykaz czynów, które kwalifikują się jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jeżeli spełniają łączne warunki. Traktaty wymienione w załączniku do konwencji nr 196 to ugruntowane i od dawna obowiązujące globalne instrumenty walki z terroryzmem. Państwa-strony tych traktatów uznały określone w nich czyny za przestępstwa w swoich krajowych ramach prawnych. Traktaty te powinny być nadal stosowane przez strony konwencji nr 196 w przyszłości, w związku z czym uzasadnione jest zastosowanie definicji hybrydowej.

Druga część definicji w dużej mierze odzwierciedla unijną definicję przestępstw terrorystycznych, z wyjątkiem tego, że przestępstwa już objęte traktatami uwzględnionymi w załączniku do konwencji nr 196 zostały wyłączone z wyczerpującego wykazu czynów. Przestępstwa te to w szczególności: branie zakładników; spowodowanie rozległych zniszczeń stałej platformy umieszczonej na szelfie kontynentalnym, które mogą zagrozić życiu ludzkiemu lub spowodować poważne straty gospodarcze; zajęcie statku powietrznego i statku wodnego; wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie materiałów wybuchowych.

Czyny zabronione umieszczone w wyczerpującym wykazie kwalifikują się jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym w przypadku gdy: (i) czyn jest umyślny; (ii) czyn jest zdefiniowany jako przestępstwo w prawie krajowym; (iii) czyn, ze względu na swój charakter lub kontekst, może wyrządzić poważną szkodę państwu lub organizacji międzynarodowej; (iv) czyn został popełniony w celu terrorystycznym. Celami terrorystycznymi są „poważne zastraszenie ludności”, „bezprawne zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania jakiegoś działania” oraz „poważna destabilizacja lub zniszczenie podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych danego państwa lub danej organizacji międzynarodowej”. W odniesieniu do tych łącznych warunków druga część definicji jest w pełni zgodna z art. 3 dyrektywy UE w sprawie zwalczania terroryzmu.

Podsumowując, protokół jest spójny z przepisami i politykami UE, w szczególności ze środkami prawa karnego UE mającymi na celu zwalczanie terroryzmu.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Protokół jest spójny z odpowiednimi przepisami i politykami Unii Europejskiej w obszarach, które będą nim objęte (jak opisano w sekcji „Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki”). W szerszym kontekście protokół jest spójny z instrumentami prawnymi

---

<sup>13</sup> Dyrektywa (UE) 2017/541 nie ma zastosowania do Danii i Irlandii.

i politykami UE przyjętymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w trybie części trzeciej tytuł V TFUE, które wspomagają UE w zwalczaniu terroryzmu, a także ze zobowiązaniami Unii wynikającymi z innych odpowiednich umów wielostronnych. Nie ma on wpływu na inne obszary polityki Unii.

## **2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ**

### **• Proceduralna podstawa prawna**

Art. 218 ust. 5 TFUE stanowi, że jeśli przewidywana umowa nie dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Komisja przedkłada wniosek Radzie. Rada przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy.

Komisja proponuje upoważnienie do podpisania protokołu, z zastrzeżeniem jego zawarcia w późniejszym terminie.

Proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji upoważniającej do podpisania protokołu jest art. 218 ust. 5.

### **• Materialna podstawa prawna**

Materialna podstawa prawna decyzji przyjętej w trybie art. 218 ust. 5 TFUE jest uzależniona głównie od celu i treści umowy międzynarodowej, która ma zostać podpisana. Jeżeli umowa międzynarodowa ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie poboczny charakter, decyzja przyjęta w trybie art. 218 ust. 5 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, a mianowicie podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

Biorąc pod uwagę, że głównym celem i elementem protokołu jest ustanowienie definicji przestępstw w dziedzinie terroryzmu, w szczególności definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym, materialną podstawą prawną jest art. 83 ust. 1 TFUE.

Biorąc pod uwagę przedmiot protokołu, Komisja powinna przedłożyć wniosek Radzie.

### **• Kompetencja Unii**

Art. 3 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że Unia ma „wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych [...] w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”. Umowa międzynarodowa może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres, jeżeli obszar objęty tą umową pokrywa się z prawodawstwem Unii lub jest w dużym stopniu objęty prawem Unii. Unia wykonała swoje kompetencje w tej dziedzinie, przyjmując dyrektywę (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. Istota protokołu, czyli definicja przestępstw o charakterze terrorystycznym, wchodzi w zakres prawa Unii w dziedzinie zwalczania terroryzmu, w szczególności w zakres art. 3 dyrektywy (UE) 2017/541. Ponieważ definicje zawarte w protokole i w dyrektywie (UE) 2017/541 są niemal identyczne, protokół może mieć wpływ na dyrektywę (UE) 2017/541 ze względu na pokrywanie się protokołu i dyrektywy (UE) 2017/541. Protokół zmieniający rozszerza ponadto zakres przestępstw o charakterze terrorystycznym przewidzianych w konwencji, której Unia jest stroną, na nowe sytuacje (które są już uznawane za przestępstwa terrorystyczne na mocy prawa UE). W ten sposób zobowiązania UE wynikające z konwencji zostałyby rozszerzone na te nowe działania. W związku z tym Unia posiada wyłączną kompetencję do podpisania protokołu.

### **• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Nie dotyczy.

- **Proporcjonalność**

Inicjatywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zakładanych celów polityki. Unia jest najlepiej przystosowana do podpisania protokołu, ponieważ wykonywała już swoje wewnętrzne kompetencje w tej dziedzinie, przyjmując dyrektywę (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. Dyrektywa określa unijną definicję przestępstw terrorystycznych, stanowiącą minimalną normę, którą mają jednolicie stosować państwa członkowskie. Ponieważ protokół zmienia definicję przestępstw o charakterze terrorystycznym na szczeblu Rady Europy, a definicja przestępstw terrorystycznych jest objęta prawem UE, Unia powinna podpisać protokół.

- **Wybór instrumentu**

Niniejszy wniosek dotyczący decyzji Rady zostaje przedłożony zgodnie z art. 218 ust. 5 TFUE, w którym przewidziano przyjęcie przez Radę decyzji upoważniającej do podpisania i tymczasowego stosowania umowy. Nie istnieje żaden inny instrument prawny, który mógłby posłużyć do osiągnięcia celu wyrażonego w niniejszym wniosku.

### **3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW**

- **Oceny *ex post*/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Nie dotyczy.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie dotyczy.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Podczas negocjacji Komisja, jako przedstawiciel Unii, konsultowała się ze specjalnym komitetem Rady ds. negocjacji zgodnie z decyzją Rady z dnia 15 maja 2023 r. upoważniającą Komisję do udziału w negocjacjach w imieniu Unii. Państwa członkowskie UE są członkami Rady Europy, w związku z czym mogły uczestniczyć we wszystkich sesjach negocjacyjnych. W trakcie negocjacji Komisja konsultowała się z ich przedstawicielami w sprawie sformułowania stanowiska Unii.

- **Ocena skutków**

Nie dotyczy.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy.

- **Prawa podstawowe**

Zgodnie z wytycznymi negocjacyjnymi określonymi przez Radę Komisja dopilnowała, by w negocjacjach zapewniono poszanowanie podstawowych praw, wolności i ogólnych zasad prawa Unii zapisanych w traktatach Unii Europejskiej i Karcie praw podstawowych.

W preambule protokołu (akapit piąty) potwierdzono, że wszystkie środki wprowadzone w celu zapobiegania przestępstwom o charakterze terrorystycznym lub ich zwalczania w ramach tego protokołu muszą być zgodne z odpowiednimi prawami człowieka i podstawowymi wolnościami, w szczególności prawami i wolnościami zapisanymi w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ETS nr 5), a także z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym, w stosownych przypadkach, z międzynarodowego prawa humanitarnego.

Protokół zmienia ponadto konwencję nr 196. Po wejściu w życie protokół zmieni art. 1 konwencji nr 196 i zostanie włączony do konwencji w odniesieniu do państw-stron, które go podpiszą i ratyfikują. Protokół należy zatem interpretować w kontekście konwencji. Konwencja nr 196 obejmuje silne zabezpieczenia w zakresie praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego, w szczególności w art. 12 i art. 26 ust. 4 konwencji. Art. 12 ust. 1 konwencji stanowi, że wdrożenie oraz stosowanie postanowień dotyczących kryminalizacji czynów powinno odbywać się przy poszanowaniu zobowiązań dotyczących praw człowieka oraz innych zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. Art. 26 ust. 4 stanowi, że żadne z postanowień konwencji nie będzie miało wpływu na inne uprawnienie, zobowiązanie i odpowiedzialność strony i jednostek wynikające z prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego. Zabezpieczenia te są zgodne z wysokim poziomem gwarancji praw podstawowych, praw człowieka i prawa międzynarodowego przewidzianych w prawie Unii, w szczególności w dyrektywie (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu (motyw 35, 37), i odpowiadają temu poziomowi.

#### **4. WPLYW NA BUDŻET**

Wniosek nie ma wpływu na budżet Unii.

#### **5. ELEMENTY FAKULTATYWNE**

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Nie sporządzono planu wdrażania, ponieważ Unia Europejska nie musi podejmować żadnych działań w celu wdrożenia protokołu. Unijna definicja przestępstw terrorystycznych jest zgodna z definicją przestępstw o charakterze terrorystycznym wprowadzoną protokołem.

Jeśli chodzi o monitorowanie, Komisja będzie uczestniczyć w posiedzeniach konferencji państw-stron konwencji nr 196, która to konferencja będzie również monitorować wdrażanie protokołu po jego wejściu w życie i zmianie art. 1 konwencji nr 196.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Celem protokołu jest zmiana definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym w art. 1 konwencji nr 196 z myślą o przyjęciu szerszej i bardziej adekwatnej definicji legalnej przestępstw o charakterze terrorystycznym na szczeblu Rady Europy w celu sprostania współczesnym i przyszłym wyzwaniom związanym ze zwalczaniem terroryzmu. Protokół wniesie istotną wartość dodaną we współpracę sądową, wzajemną pomoc prawną i wnioski o ekstradycję między państwami-stronami protokołu i konwencji nr 196.

Art. 1 jest głównym i jedynym postanowieniem materialnym protokołu. Jego celem jest zastąpienie art. 1 konwencji nr 196 nową definicją legalną przestępstw o charakterze terrorystycznym. Art. 1 konwencji nr 196 jest postanowieniem z zakresu „terminologii” – nie jest to postanowienie dotyczące kryminalizacji. Zawiera on definicję „przestępstw o charakterze terrorystycznym” do celów konwencji. Definicja ta jest spójna z art. 3 dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. Definicja legalna zawarta w protokole ma charakter „hybrydowy”, przy czym pierwsza jej część odnosi się do przestępstw, które wchodzą w zakres jednego z traktatów ONZ o zwalczaniu terroryzmu wymienionych w załączniku do konwencji nr 196 i są zdefiniowane w takim traktacie, a druga część zawiera wyczerpujący wykaz czynów, które kwalifikują się jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jeżeli spełniają łączne warunki. Drugą część definicji zawiera wyczerpujący wykaz czynów zabronionych, które kwalifikują się jako przestępstwa

o charakterze terrorystycznym, w przypadku gdy: (i) czyn jest umyślny; (ii) czyn jest zdefiniowany jako przestępstwo w prawie krajowym; (iii) czyn, ze względu na swój charakter lub kontekst, może wyrządzić poważną szkodę państwu lub organizacji międzynarodowej; (iv) czyn został popełniony w celu terrorystycznym. *(Szczegółowe porównanie z definicją UE można znaleźć w sekcji „Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki” powyżej.)*

Art. 2 reguluje kwestie podpisania i ratyfikacji protokołu. Precyzuje, że protokół będzie otwarty do podpisu dla stron konwencji nr 196, którą protokół zmienia. Podlega on ratyfikacji, przyjęciu lub zatwierdzeniu, a instrumenty dotyczące tych działań zostaną złożone Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy.

Art. 3 określa, w jaki sposób i kiedy protokół wejdzie w życie. Protokół może wejść w życie na dwa sposoby: (i) pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia, w którym wszystkie strony konwencji wyraziły zgodę na związanie się protokołem *albo* (ii) po upływie trzech lat od dnia, w którym protokół otwarto do podpisu, protokół wchodzi w życie w odniesieniu do tych państw, które wyraziły zgodę na związanie się jego postanowieniami, pod warunkiem że protokół został ratyfikowany przez co najmniej dwie trzecie stron konwencji. Artykuł ten określa również zasady tymczasowego stosowania protokołu. Przed wejściem w życie protokołu każda ze stron może oświadczyć (z chwilą podpisania protokołu lub w dowolnym późniejszym terminie), że będzie go stosować tymczasowo. W takich przypadkach postanowienia protokołu mają zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do tych pozostałych stron konwencji, które złożyły równoważne oświadczenie.

Art. 4 stanowi, że z dniem wejścia w życie protokołu wygasają oświadczenia złożone przez strony zgodnie z art. 1 konwencji nr 196. Zgodnie z art. 1 ust. 2 konwencji państwo-strona lub Unia Europejska, które nie jest stroną traktatu wymienionego w załączniku I do konwencji nr 196, może oświadczyć, że przy stosowaniu konwencji w stosunku do zainteresowanej strony traktat ten będzie uważany za niewłączony do załącznika. Unia Europejska nie wydała oświadczenia na podstawie art. 1 konwencji nr 196, w związku z czym postanowienie to ma ograniczone znaczenie dla Unii.

Art. 5 precyzuje, że w odniesieniu do postanowień protokołu nie są dozwolone żadne zastrzeżenia.

Art. 6 wymaga, by Sekretarz Generalny Rady Europy notyfikował państwom członkowskim Rady Europy i każdej innej stronie konwencji nr 196 (i) każde podpisanie, (ii) złożenie każdego dokumentu ratyfikacyjnego lub dokumentu przyjęcia i zatwierdzenia, (iii) datę wejścia w życie protokołu oraz (iv) każdy inny akt, notyfikację lub komunikat odnoszące się do protokołu.

Protokołowi towarzyszy sprawozdanie wyjaśniające, z którym Komitet Ministrów Rady Europy zapoznał się przy przyjmowaniu protokołu w dniu 9 lipca 2025 r. Sprawozdanie wyjaśniające nie stanowi instrumentu zapewniającego autorytatywną interpretację protokołu, ma jednak na celu ułatwienie stosowania przez strony postanowień zawartych w protokole.

- **Podpisanie i tekst umowy**

Tekst protokołu przedkłada się Radzie wraz z niniejszym wnioskiem.

Zgodnie z Traktatami do Komisji należy zapewnienie podpisania protokołu, z zastrzeżeniem jego zawarcia w późniejszym terminie.

## Zalecenie

### DECYZJA RADY

#### **w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Protokołu zmieniającego Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 83 ust. 1 w związku z art. 218 ust. 5,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 15 maja 2023 r. Rada upoważniła Komisję do udziału, w imieniu Unii Europejskiej, w negocjacjach dotyczących przeglądu lub zmiany Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi w celu zmiany definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym zawartej w tej konwencji. Negocjacje zostały pomyślnie zakończone parafowaniem umowy.
- (2) W dniu 9 lipca 2025 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął Protokół zmieniający Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi („protokół”) i przyjął do wiadomości sprawozdanie wyjaśniające. W dniu 10 grudnia 2025 r. Komitet Ministrów Rady Europy zgodził się na otwarcie protokołu do podpisu w dniu 26 maja 2026 r. w Strasburgu, Francja.
- (3) Protokół jest zgodny z celami Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa, o których mowa w art. 67 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności poprzez zbliżenie przepisów prawa karnego w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa służącego zapobieganiu przestępczości, w tym terroryzmowi, i jej zwalczaniu.
- (4) Protokół zmienia Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi poprzez zastąpienie definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym” zawartej w jej art. 1 zmienioną definicją wprowadzoną protokołem.
- (5) Zmieniona definicja przestępstw o charakterze terrorystycznym zawarta w protokole uwzględnia potrzebę przyjęcia szerszej i bardziej adekwatnej definicji legalnej przestępstw o charakterze terrorystycznym na szczeblu Rady Europy w celu sprostania współczesnym i przyszłym wyzwaniom związanym ze zwalczaniem terroryzmu.
- (6) Protokół, poprzez wprowadzenie definicji legalnej przestępstw o charakterze terrorystycznym, wniesie istotną wartość dodaną we współpracę sądową, wzajemną pomoc prawną i wnioski o ekstradycję między państwami-stronami protokołu i Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi.
- (7) Uczestnicząc w negocjacjach w imieniu Unii, Komisja zapewniła zgodność protokołu z odpowiednimi zasadami Unii Europejskiej. W szczególności definicja legalna przestępstw o charakterze terrorystycznym wprowadzona protokołem jest zgodna i spójna z unijną definicją przestępstw terrorystycznych określoną w art. 3 dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu.

- (8) W preambule protokołu potwierdzono, że wszystkie środki wprowadzone w celu zapobiegania przestępstwom o charakterze terrorystycznym lub ich zwalczania w ramach tego protokołu muszą być zgodne z odpowiednimi prawami człowieka i podstawowymi wolnościami, w szczególności prawami i wolnościami zapisanymi w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym, w stosownych przypadkach, z międzynarodowego prawa humanitarnego. Jest to podejście zgodne z prawami człowieka, podstawowymi wolnościami oraz zabezpieczeniami przewidzianymi w prawie międzynarodowym i środkami ochrony na mocy prawa UE.
- (9) Ponieważ Unia Europejska jest stroną Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, protokół jest otwarty do podpisu przez Unię.
- (10) Szybkie podpisanie protokołu przez Unię Europejską podkreśli poparcie Unii Europejskiej dla wspólnej ogólnoeuropejskiej definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym”, która wzmocni regionalne i międzynarodowe wysiłki na rzecz zwalczania terroryzmu. Szybkie podpisanie protokołu ułatwi również jego terminowe wejście w życie.
- (11) W ciągu pierwszych trzech lat po podpisaniu protokołu wszystkie strony konwencji muszą wyrazić zgodę na związanie się jego postanowieniami. Po upływie tych trzech lat protokół wejdzie w życie w odniesieniu do stron, które wyraziły zgodę na związanie się jego postanowieniami, pod warunkiem że liczba tych stron wyniesie co najmniej 2/3 stron konwencji. Państwa członkowskie są również stronami konwencji, co oznacza, że protokół nie wejdzie w życie, jeżeli nie wyrażą one zgody na związanie się nim. Ponieważ protokół wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii, państwa członkowskie nie mogą podjąć działań bez upoważnienia ze strony Unii. Należy zatem upoważnić również państwa członkowskie do zostania stronami protokołu, wraz z Unią, w interesie Unii.
- (12) [Zgodnie z art. 3 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Irlandia powiadomiła [pismem z dnia ...] o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu niniejszej decyzji.]
- (13) LUB
- (14) [Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Irlandia nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.]
- (15) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.
- (16) Należy zatem podpisać protokół w imieniu Unii,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

*Artykuł 1*

Niniejszym upoważnia się do podpisania w imieniu Unii Europejskiej Protokołu zmieniającego Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi („protokół”), z zastrzeżeniem zawarcia tego protokołu.

*Artykuł 2*

Niniejszym upoważnia się państwa członkowskie do podpisania – wraz z Unią – protokołu, w interesie Unii i z pełnym poszanowaniem jej wyłącznej kompetencji.

*Artykuł 3*

Niniejsza decyzja wchodzi w życie następnego dnia po jej przyjęciu.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*