

Bruselj, 20. marec 2026  
(OR. en)

7544/26

COPEN 100  
COTER 39  
CT 37  
ENFOPOL 105  
JAI 378

## SPREMNI DOPIS

---

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:  
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 19. marec 2026

Prejemnik: Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije

---

Št. dok. Kom.: COM(2026) 136 final

---

Zadeva: Priporočilo  
SKLEP SVETA  
o podpisu, v imenu Evropske unije, Protokola o spremembi Konvencije  
Sveta Evrope o preprečevanju terorizma

---

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2026) 136 final.

---

Priloga: COM(2026) 136 final



Bruselj, 19.3.2026  
COM(2026) 136 final

Priporočilo

**SKLEP SVETA**

**o podpisu, v imenu Evropske unije, Protokola o spremembi Konvencije Sveta Evrope o  
preprečevanju terorizma**

## OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

### 1. OZADJE PREDLOGA

#### • Razlogi za predlog in njegovi cilji

##### Cilji predloga

Namen tega predloga je, da Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: Komisija) od Sveta Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Svet) pridobi pooblastilo za podpis Protokola o spremembi Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma (v nadaljnjem besedilu: Protokol) v imenu Evropske unije<sup>1</sup>.

Komisija bo podala tudi predlog za sklep Sveta o pooblastitvi Komisije za sklenitev Protokola v imenu Evropske unije. Predloga skupaj sledita zavezi Komisije iz strategije ProtectEU: Agenda za preprečevanje terorizma in boj proti njemu<sup>2</sup>.

Terorizem je svetovni pojav in pomeni vse večjo grožnjo za spoštovanje temeljnih pravic, demokracije in pravne države v Evropi in po vsem svetu. Teroristični napadi, ki so se v zadnjih letih zgodili v Evropski uniji in drugod po svetu, pomenijo nesprejemljivo kršitev vrednot in načel, ki so temelj naše demokratične družbe.

Čeprav v EU beležimo manj obsežnih usklajenih napadov, grožnja ni izginila – spremenila se je. Med letoma 2019 in 2023 se je število terorističnih napadov več kot podvojilo (s 57 na 120), nato pa se je leta 2024 zmanjšalo na 58<sup>3</sup>. Za nedavne napade so bili večinoma odgovorni storilci, ki delujejo sami, in majhne celice. Splošna stopnja ogroženosti ostaja visoka, nanjo pa vpliva vedno večje število dejavnikov groženj.

Glede na te trajne in spreminjajoče se grožnje je nujno odločno ukrepanje proti terorizmu, ne le na nacionalni ravni, temveč tudi na evropski in vseevropski ravni ter širše. Pogosto čezmejna narava terorizma zahteva tesno mednarodno sodelovanje, ki temelji na skupnem razumevanju terorističnih kaznivih dejanj.

Namen Protokola je spremeniti opredelitev „teroristično kaznivo dejanje“ v Konvenciji Sveta Evrope o preprečevanju terorizma tako, da se upošteva dejstvo, da so sodobni teroristi presegli bolj tradicionalne tarče in način delovanja, ki so predmet trenutno v členu 1 Konvencije navedenih pogodb ZN o boju proti terorizmu. Te pogodbe ZN o boju proti terorizmu zajemajo določena kazniva dejanja, kot so nezakonita ugrabitev letal, teroristični bombni napadi ali jemanje talcev. Vendar je obseg tam zajetih kaznivih dejanj izčrpen in ne more odražati realnosti sodobnega terorističnega okolja.

Protokol bo posodobil pravni okvir Sveta Evrope za boj proti terorizmu in zagotovil, da bo opredelitev terorističnih kaznivih dejanj odražala obsežen način delovanja sodobnih teroristov. Poleg tega bo opredelitev, ki bo uvedena s Protokolom, z uvedbo pravnih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da se kaznivo dejanje šteje za teroristično kaznivo dejanje, kot so naklep, prag resnosti in storitev dejanja s terorističnimi cilji („posebni namen“), zagotovila pravno varnost.

Ko bo Protokol začel veljati, bo z njim vzpostavljena tudi vseevropska opredelitev terorističnih kaznivih dejanj, ki je združljiva z opredelitvijo EU iz člena 3 Direktive (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu. Nova vseevropska opredelitev terorističnih kaznivih dejanj

<sup>1</sup> Besedilo Protokola bo priloženo temu predlogu.

<sup>2</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij ProtectEU: Agenda za preprečevanje terorizma in boj proti njemu (COM(2026) 101 final).

<sup>3</sup> TE-SAT 2025: Europol, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025 (TE-SAT) (Poročilo o stanju in trendih na področju terorizma v Evropski uniji za leto 2025), junij 2025.

bo prinesla znatno dodano vrednost pravosodnemu sodelovanju, medsebojni pravni pomoči in prošnjam za izročitev na področju boja proti terorizmu med državami Sveta Evrope, ki bodo podpisale in ratificirale Protokol.

## Ozadje

Evropska unija je 22. oktobra 2015 podpisala Konvencijo Sveta Evrope o preprečevanju terorizma (v nadaljnjem besedilu: Konvencija št. 196) in Dodatni protokol h Konvenciji Sveta Evrope o preprečevanju terorizma (v nadaljnjem besedilu: Konvencija št. 217) ter ju je ratificirala 26. junija 2018. Konvencija in njen dodatni protokol sta v Evropski uniji začela veljati 1. oktobra 2018. Do 21. januarja 2026 je Konvencijo št. 196 ratificiralo 25 držav članic EU<sup>4</sup>.

Konvencija št. 196 se nanaša na inkriminacijo terorizma in z njim povezanih kaznivih dejanj, mednarodno sodelovanje pri takih kaznivih dejanjih ter varovanje, nadomestilo in podporo žrtvam terorizma. Člen 1 Konvencije št. 196 opredeljuje „teroristično kaznivo dejanje“ s sklicevanjem na akte, navedene v Dodatku I h Konvenciji št. 196. V Dodatku I je navedenih več pogodb ZN o boju proti terorizmu, in sicer:

- Konvencija o zatiranju nezakonite ugrabitve zrakoplovov, podpisana 16. decembra 1970 v Haagu,
- Konvencija o zatiranju nezakonitih aktov zoper varnost civilnega zrakoplovstva, sklenjena 23. septembra 1971 v Montrealu,
- Konvencija o preprečevanju in kaznovanju kaznivih dejanj proti mednarodno zaščitenim osebam, vključno z diplomatskimi predstavniki, sprejeta 14. decembra 1973 v New Yorku,
- Mednarodna konvencija proti jemanju talcev, sprejeta 17. decembra 1979 v New Yorku,
- Konvencija o fizičnem varovanju jedrskega materiala, sprejeta 3. marca 1980 na Dunaju,
- Protokol o zatiranju nezakonitih dejanj zoper varnost civilnega letalstva, sestavljen 24. februarja 1988 v Montrealu,
- Konvencija za preprečevanje nezakonitih dejanj zoper varnost pomorske plovbe, sestavljena v Rimu 10. marca 1988,
- Protokol za preprečevanje nezakonitih dejanj zoper varnost ploščadi, postavljenih na epikontinentalnem pasu, sestavljen v Rimu 10. marca 1988,
- Mednarodna konvencija o zatiranju terorističnih bombnih napadov, sprejeta 15. decembra 1997 v New Yorku,
- Mednarodna konvencija o zatiranju financiranja terorizma, sprejeta 9. decembra 1999 v New Yorku,
- Mednarodna konvencija o zatiranju dejanj jedrskega terorizma, sprejeta v New Yorku 13. aprila 2005.

V EU Direktiva (EU) 2017/541 določa minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju terorističnih kaznivih dejanj, kaznivih dejanj, povezanih s teroristično

---

<sup>4</sup> Konvencijo št. 196 so ratificirale vse države članice EU razen Grčije in Irske.

skupino, in kaznivih dejanj, povezanih s terorističnimi dejavnostmi v Evropski uniji. V členu 3 Direktive (EU) 2017/541 so navedena naklepna kazniva dejanja, ki lahko resno škodujejo državi ali mednarodni organizaciji in so opredeljena kot „teroristična kazniva dejanja“, kadar so storjena z enim od terorističnih ciljev, navedenih v tem členu. Za primerjavo, opredelitev v členu 1 Konvencije št. 196 ne vsebuje izrecnega seznama kaznivih dejanj, ki se štejejo za „teroristična kazniva dejanja“, in se na splošno sklicuje na dejanja iz pogodb ZN o boju proti terorizmu, naštetih v Dodatku h Konvenciji, kar ni ne izčrpna ne jasna pravna opredelitev. Poleg tega opredelitev iz Konvencije št. 196 ne vključuje terorističnih ciljev. Obstajajo torej precejšnje razlike med opredelitvijo „terorističnega kaznivega dejanja“ v členu 1 Konvencije št. 196 in opredelitvijo iz člena 3 Direktive (EU) 2017/541.

Da bi upoštevali spreminjajočo se naravo terorističnih groženj, ki presega tradicionalne cilje in načine delovanja, ki so predmet pogodb ZN o boju proti terorizmu iz člena 1 Konvencije št. 196, je Odbor Sveta Evrope za boj proti terorizmu (v nadaljnjem besedilu: CDCT) leta 2017 ustanovil delovno skupino, katere naloga je oceniti potrebo po pripravi pravne opredelitve „terorističnih kaznivih dejanj“, ki jo bodo uporabljale pogodbenice Konvencije št. 196, in njeno izvedljivost. Delovna skupina je pripravila vrsto alternativnih ubeseditev opredelitve in novembra 2019 plenarni skupščini CDCT, ki jo sestavljajo pogodbenice Konvencije št. 196, predstavila svoje končno poročilo<sup>5</sup>. Delovna skupina je v svojem končnem poročilu plenarni skupščini CDCT priporočila, naj sprejme sklep, da je pravna opredelitev „terorističnih kaznivih dejanj“ v Konvenciji št. 196 izvedljiva in potrebna, ter predlagala besedilne elemente za morebitno prihodnjo pravno opredelitev.

V letih 2020 in 2021 so strokovnjaki iz pogodbenic Konvencije predložili pisne pripombe h končnemu poročilu. Evropska unija ni predložila pisnih pripomb. Vendar je več držav članic EU v svojih pisnih pripombah poudarilo, da je treba elemente morebitne prihodnje pravne opredelitve „terorističnih kaznivih dejanj“ na ravni Sveta Evrope uskladiti z opredelitvijo „terorističnih kaznivih dejanj“ iz Direktive (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu<sup>6</sup>.

Odbor ministrov Sveta Evrope je leta 2022 pooblastil CDCT, naj sprejme sklep o izvedljivosti priprave pravne opredelitve „terorističnih kaznivih dejanj“ in začne pogajanja o besedilu nove pravne opredelitve. Plenarna skupščina CDCT se je na svojem devetem plenarnem zasedanju 2. decembra 2022 strinjala, da je nova pravna opredelitev izvedljiva, in je soglasno sklenila, da se na desetem zasedanju plenarne skupščine CDCT 23. do 25. maja 2023 začnejo uradna pogajanja<sup>7</sup>.

Svet je 15. maja 2023 pooblastil Komisijo, da v imenu Evropske unije sodeluje pri pogajanjih o reviziji ali spremembi Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma zaradi spremembe opredelitve terorističnih kaznivih dejanj iz te konvencije. Komisija je v pogajanjih sodelovala v skladu s sklepom Sveta, pri čemer se je ravnala po pogajalskih smernicah iz navedenega sklepa. Komisija se je o stališču Unije stalno posvetovala s posebnim odborom Sveta za pogajanja in zagotovila, da je Protokol skladen z zadevnim pravnim redom EU.

<sup>5</sup> Končno poročilo podskupine CDCT za preučitev izvedljivosti priprave opredelitve terorizma z dne 26. septembra 2019, [CDCT-DEF \(2019\)03rev](#).

<sup>6</sup> Direktiva (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/475/PNZ ter o spremembi Sklepa Sveta 2005/671/PNZ (UL L 88, 31.3.2017, str. 6).

<sup>7</sup> Skrajšano poročilo in seznam sklepov z devetega zasedanja plenarne skupščine CDCT z dne 2. decembra 2022, str. 4, [CDCT\(2022\)16](#).

Pogajalska srečanja so potekala v okviru plenarnih zasedanj CDCT, ki potekajo dvakrat letno. Med 23. majem 2023 in 14. novembrom 2024 so potekala štiri pogajalska srečanja. Plenarna skupščina CDCT je 14. novembra 2024 odobrila osnutek protokola o spremembi Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma in njemu priloženi osnutek obrazložitvenega poročila. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je 25. junija 2025 sprejela mnenje o osnutku protokola<sup>8</sup>. Odbor ministrov Sveta Evrope je 9. julija 2025 na svoji 1534. seji sprejel Protokol in se seznanil z njegovim obrazložitvenim sporočilom<sup>9</sup>. 10. decembra 2025 se je Odbor ministrov na svoji 1546. seji dogovoril, da bo Protokol na voljo za podpis 26. maja 2026 v Strasbourgu (Francija).

Protokol bo začel veljati prvi dan meseca po poteku treh mesecev od datuma, ko so vse pogodbenice Konvencije št. 196 izrazile soglasje, da jih Protokol zavezuje. Če se to ne zgodi, bo Protokol po izteku treh let od datuma, ko je bil na voljo za podpis, začel veljati za tiste države, ki so izrazile soglasje, da jih ta protokol zavezuje, pod pogojem, da ga ratificirata vsaj dve tretjini pogodbenic Konvencije št. 196.

Evropska unija lahko podpiše in ratificira Protokol kot mednarodna organizacija, ki je pogodbenica Konvencije št. 196.

### **Razlogi za predlog**

Protokol je v skladu s ciljem EU, da okrepi mednarodno sodelovanje ob upoštevanju varnostnih interesov EU, kot je določeno v evropski strategiji notranje varnosti ProtectEU<sup>10</sup>. Kot je poudarjeno v sporočilu ProtectEU: agenda za preprečevanje terorizma in boj proti njemu<sup>11</sup>, bo Protokol prispeval k vseevropskemu boju proti terorizmu in olajšal mednarodno sodelovanje na področju boja proti terorizmu z uskladitvijo opredelitve terorističnih kaznivih dejanj med državami Sveta Evrope, ki bodo podpisale in ratificirale Protokol.

Prvič, Protokol bo z uvedbo pravne opredelitve terorističnih kaznivih dejanj zagotovil vsebinsko dodano vrednost za pravosodno sodelovanje, medsebojno pravno pomoč in prošnje za izročitev med državami pogodbenicami Protokola in Konvencije št. 196.

Drugič, s sprejetjem širše in celovite pravne opredelitve terorističnih kaznivih dejanj bo Protokol zagotovil, da bo pravni okvir Sveta Evrope za boj proti terorizmu, katerega pogodbenica je Unija skupaj s svojimi državami članicami, prilagojen za obravnavanje sodobnih in prihodnjih izzivov na področju boja proti terorizmu. Ta posodobitev bo omogočila, da se zapolnijo vrzeli glede terorističnih kaznivih dejanj, storjenih po načinih delovanja in na podlagi kaznivih dejanj, ki niso zajeti v pogodbah ZN o boju proti terorizmu iz Dodatka I h Konvenciji št. 196.

Tretjič, pravna opredelitev v Protokolu spoštuje pravno varnost in prinaša precejšnje izboljšave v primerjavi s staro opredelitvijo, ki se je sklicevala na številne pogodbe ZN o boju proti terorizmu, v katerih so kazniva dejanja kot teroristična kazniva dejanja opredeljena neuskklajeno. Nova pravna opredelitev je oblikovana jasno in natančno ter je splošna in jasno

---

<sup>8</sup> Mnenje Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 307 (2025).

<sup>9</sup> Odbor ministrov Sveta Evrope CM/Del/Dec (2025)1534/10.3.

<sup>10</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij ProtectEU: evropska strategija notranje varnosti (COM(2025) 148 final).

<sup>11</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij ProtectEU: Agenda za preprečevanje terorizma in boj proti njemu (COM(2026) 101 final).

razumljiva za subjekte, za katere ta norma velja. Nova opredelitev jasneje opredeljuje pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se dejanje šteje za teroristično kaznivo dejanje.

Četrto, opredelitev terorističnih kaznivih dejanj v Protokolu je usklajena in združljiva z opredelitvijo terorističnih kaznivih dejanj, kot jo je EU določila v Direktivi (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu. To bo EU omogočilo, da ohrani svoj pravni okvir in zagotovi nadaljnjo uporabo prava Unije v državah članicah EU. Poleg tega bo Protokol, ko bo začel veljati, zagotovil pravno konvergenco in skupno razumevanje terorizma med državami Sveta Evrope na vseevropski ravni. Sprejetje opredelitve na ravni celotne Evrope bi lahko prispevalo tudi k napredku tekočih razprav o opredelitvi „terorističnih kaznivih dejanj“ v okviru pogajanj o osnutku splošne konvencije o mednarodnem terorizmu na ravni ZN<sup>12</sup>.

Petič, v preambuli Protokola je ponovno poudarjeno, da bi morali biti vsi ukrepi, sprejeti za preprečevanje ali zatiranje terorističnih kaznivih dejanj, v skladu s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami ter drugimi obveznostmi na podlagi mednarodnega prava, po potrebi tudi mednarodnega humanitarnega prava. To je skladno z visoko ravno zaščitnih ukrepov za varstvo in spoštovanje človekovih pravic, temeljnih pravic in mednarodnega prava, ki ji sledijo protiteroristične politike po pravu EU.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Predmet urejanja Protokola se neposredno nanaša na skupna pravila EU za boj proti terorizmu. Protokol vsebuje samo eno materialno določbo, ki uvaja pravno opredelitev terorističnih kaznivih dejanj z namenom spremembe opredelitve iz člena 1 Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma.

Unija je 15. marca 2017 sprejela Direktivo (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu. Direktiva določa usklajene opredelitve terorističnih kaznivih dejanj in kaznivih dejanj, povezanih s terorističnimi dejavnostmi, ki služijo kot merilo za sodelovanje in izmenjavo informacij med nacionalnimi organi. Države članice EU, ki uporabljajo Direktivo<sup>13</sup>, morajo zagotoviti, da so kazniva dejanja iz Direktive inkriminirana v njihovi nacionalni zakonodaji. Opredelitev terorističnih kaznivih dejanj je določena v členu 3 direktive EU o boju proti terorizmu. V skladu s pogajalskimi smernicami si je Komisija skupaj z državami članicami EU prizadevala doseči doslednost in skladnost med Protokolom in opredelitvijo EU.

Pravna opredelitev iz Protokola je „hibridna“, pri čemer se prvi del opredelitve sklicuje na kazniva dejanja, ki spadajo na področje uporabe katere izmed pogodb ZN o boju proti terorizmu iz Dodatka h Konvenciji št. 196 in so v taki pogodbi opredeljena, drugi del pa določa izčrpen seznam dejanj, ki se štejejo za teroristična kazniva dejanja, če izpolnjujejo kumulativne pogoje. Pri pogodbah, navedenih v Dodatku h Konvenciji št. 196, gre za uveljavljene in dolgoletne globalne instrumente v boju proti terorizmu. Države pogodbenice teh pogodb so v skladu z njimi dejanja, ki so v teh pogodbah opredeljena kot kazniva, inkriminirala v svojih nacionalnih pravnih okvirih. Pomembno je, da pogodbenice Konvencije št. 196 navedene pogodbe še naprej uporabljajo tudi v prihodnje, zato je upravičeno sprejeti hibridno opredelitev.

Drugi del opredelitve v veliki meri odraža opredelitev terorističnih kaznivih dejanj, kakršna velja v EU, razen da so bila iz izčrpnega seznama dejanj izključena tista kazniva dejanja, ki so že zajeta v pogodbah iz Dodatka h Konvenciji št. 196. Ta kazniva dejanja so: jemanje talcev; precejšnje uničenje ploščadi, postavljene na epikontinentalnem pasu, ki lahko ogrozi življenje

<sup>12</sup> *Ad hoc* odbor, ustanovljen z resolucijo Generalne skupščine 51/210 z dne 17. decembra 1996 – [Rezultati dela ad hoc odbora](#), zadnja posodobitev: 22. maj 2025.

<sup>13</sup> Direktiva (EU) 2017/541 se ne uporablja za Dansko in Irsko.

ljudi ali povzroči večjo gospodarsko izgubo; ugrabitev zrakoplova in plovil; proizvodnja, posest, pridobitev, prevoz, dobava ali uporaba razstreliva.

Kazniva dejanja z izčrpnega seznama se štejejo za teroristična kazniva dejanja, kadar (i) je dejanje namerno; (ii) je dejanje v nacionalnem pravu opredeljeno kot kaznivo dejanje; (iii) lahko dejanje zaradi svoje narave ali vsebine resno škoduje državi ali mednarodni organizaciji; (iv) je dejanje storjeno s terorističnim ciljem. Teroristični cilji so „resno ustrahovati prebivalstvo“, „nezakonito prisiliti vlado ali mednarodno organizacijo, da neko dejanje stori ali opusti“ in „resno destabilizirati ali uničiti temeljne politične, ustavne, gospodarske ali socialne strukture države ali mednarodne organizacije“. Kar zadeva te kumulativne pogoje, je drugi del v celoti skladen s členom 3 direktive EU o boju proti terorizmu.

Protokol je torej skladen s pravili in politikami EU, zlasti s kazenskoopravnimi ukrepi EU za boj proti terorizmu.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Protokol je skladen z zadevnimi pravili in politikami Evropske unije na področjih, ki jih bo zajemal (kot je opisano v oddelku Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike). Širše je Protokol skladen s tistimi pravnimi instrumenti in politikami EU, sprejetimi na področju svobode, varnosti in pravice v skladu z naslovom V tretjega dela PDEU, ki prispevajo k boju EU proti terorizmu, ter z zavezami Unije v okviru drugih zadevnih večstranskih sporazumov. Na druga področja politike Unije ne vpliva.

## **2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST**

- **Postopkovna pravna podlaga**

V skladu s členom 218(5) PDEU Komisija, kadar se predvideni sporazum ne nanaša izključno ali v pretežnem delu na skupno zunanjo in varnostno politiko, Svetu predloži predlog. Svet sprejme sklep o odobritvi podpisa sporazuma.

Komisija predlaga odobritev podpisa Protokola s pridržkom njegove poznejše sklenitve.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep o odobritvi podpisa Protokola je člen 218 (5) PDEU.

- **Materialna pravna podlaga**

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(5) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine mednarodnega sporazuma, ki bo podpisan. Če ima mednarodni sporazum dva cilja ali elementa in je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep po členu 218(5) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

Ker je glavni cilj in sestavni del Protokola opredelitev kaznivih dejanj na področju terorizma, zlasti opredelitev terorističnih kaznivih dejanj, je materialna pravna podlaga člen 83(1) PDEU.

Glede na predmet urejanja Protokola je primerno, da Komisija predlog predloži Svetu.

- **Pristojnost Unije**

Člen 3(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da ima Unija izključno pristojnost „za sklenitev mednarodnega sporazuma, [...] kolikor lahko vpliva na skupna

pravila ali spremeni njihovo področje uporabe“. Mednarodni sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe, kadar se področje, ki ga zajema sporazum, prekriva z zakonodajo Unije ali je v velikem delu že zajeto s pravom Unije. Evropska unija je svojo pristojnost na tem področju izvajala s sprejetjem Direktive (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu. Materialna vsebina Protokola, torej opredelitev terorističnih kaznivih dejanj, je zajeta s pravom Unije na področju boja proti terorizmu, zlasti s členom 3 Direktive (EU) 2017/541. Ker so opredelitve terorističnih kaznivih dejanj v Protokolu in Direktivi (EU) 2017/541 skoraj enake, lahko Protokol zaradi prekrivanja z Direktivo (EU) 2017/541 vpliva na Direktivo (EU) 2017/541. Poleg tega Protokol o spremembi razširja področje uporabe terorističnih kaznivih dejanj na podlagi Konvencije, katere pogodbenica je Unija, na nove primere (ki so v pravu EU že priznani kot teroristična kazniva dejanja). Na ta način bi se zaveze EU v okviru Konvencije razširile na te nove dejavnosti. Zato ima Unija izključno pristojnost za podpis Protokola.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Ni relevantno.

- **Sorazmernost**

Ta pobuda ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje zadevnih ciljev politike. Za podpis Protokola je najprimernejša Unija, saj je s sprejetjem Direktive (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu že izvajala notranjo pristojnost na tem področju. Direktiva določa opredelitev terorističnih kaznivih dejanj na ravni EU, ki predstavlja minimalna pravila, ki jih morajo države članice EU enotno uporabljati. Ker Protokol spreminja opredelitev terorističnih kaznivih dejanj na ravni Sveta Evrope, opredelitev terorističnih kaznivih dejanj pa je zajeta s pravom EU, bi morala Unija podpisati Protokol.

- **Izbira instrumenta**

Ta predlog za sklep Sveta se predloži v skladu s členom 218(5) PDEU, ki določa, da Svet sprejme sklep o odobritvi podpisa in začasnemu uporabi sporazuma. Drug pravni instrument, ki bi se lahko uporabil za doseg cilja tega predloga, ne obstaja.

### 3. **REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA**

- **Naknadne ocene/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje**

Ni relevantno.

- **Posvetovanja z deležniki**

Ni relevantno.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Komisija se je kot predstavnik Unije med pogajanjem posvetovala s posebnim odborom Sveta za pogajanja v skladu s Sklepom Sveta z dne 15. maja 2023 o pooblastitvi Komisije, da v imenu Unije sodeluje pri pogajanjih. Države članice EU so se kot članice Sveta Evrope lahko udeležile vseh pogajalskih srečanj. Komisija se je med pogajanjem o oblikovanju stališča Unije posvetovala z njihovimi predstavniki.

- **Ocena učinka**

Ni relevantno.

- **Primernost in poenostavitev ureditve**

Ni relevantno.

- **Temeljne pravice**

Komisija je v skladu s pogajalskimi smernicami, ki jih je določil Svet, poskrbela, da se je med pogajanjem zagotavljalo spoštovanje temeljnih pravic, svoboščin in splošnih načel prava Unije, kot so zapisani v Pogodbah Evropske unije in Listini o temeljnih pravicah.

V preambuli Protokola (odstavek 5) je ponovno poudarjeno, da morajo biti vsi ukrepi, sprejeti za preprečevanje ali zatiranje terorističnih kaznivih dejanj iz tega Protokola, v skladu s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, zlasti tistimi iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ETS št. 5), ter drugimi obveznostmi na podlagi mednarodnega prava, po potrebi tudi mednarodnega humanitarnega prava.

Poleg tega Protokol spreminja Konvencijo št. 196. Ko bo Protokol začel veljati, bo spremenil člen 1 Konvencije št. 196 in bo vključen v Konvencijo za tiste države pogodbenice, ki ga bodo podpisale in ratificirale. Zato je treba Protokol brati v okviru in smislu Konvencije. Konvencija št. 196 določa močne zaščitne ukrepe na področju človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava, zlasti v svojih členu 12(4) in členu 26(4). Člen 12(1) Konvencije določa, da bi bilo treba pri uveljavljanju in uporabi določb o inkriminaciji spoštovati človekove pravice in druge obveznosti v skladu z mednarodnim pravom. Člen 26, odstavek 4, določa, da nobena določba Konvencije ne vpliva na druge pravice, obveznosti in odgovornosti pogodbenice ali posameznika po mednarodnem pravu, vključno z mednarodnim humanitarnim pravom. Ti zaščitni ukrepi so združljivi z visoko ravno zaščitnih ukrepov na področju temeljnih pravic, človekovih pravic in mednarodnega prava, določenih v pravu EU, zlasti v Direktivi (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu (uvodni izjavi 35 in 37).

#### **4. PRORAČUNSKE POSLEDICE**

Predlog ne vpliva na proračun Unije.

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

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Načrta za izvedbo ni, saj za izvajanje Protokola Evropski uniji ni treba nikakor ukrepati. Opredelitev terorističnih kaznivih dejanj na ravni EU je skladna z opredelitvijo terorističnih kaznivih dejanj, ki jo uvaja Protokol.

Kar zadeva spremljanje, bo Komisija sodelovala na zasedanjih konference držav pogodbenic Konvencije št. 196, ki bo tudi spremljala izvajanje Protokola, ko bo ta začel veljati in spremenil člen 1 Konvencije št. 196.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Cilj Protokola je spremeniti opredelitev terorističnih kaznivih dejanj iz člena 1 Konvencije št. 196 z namenom sprejeti širšo in ustrežnejšo pravno opredelitev terorističnih kaznivih dejanj na ravni Sveta Evrope, da bi obravnavali sodobne in prihodnje izzive na področju boja proti terorizmu. Ta protokol bo zagotovil vsebinsko dodano vrednost za pravosodno sodelovanje, medsebojno pravno pomoč in prošnje za izročitev med državami pogodbenicami Protokola in Konvencije št. 196.

Člen 1 je glavna in tudi edina materialna določba Protokola. Namenjen je temu, da se člen 1 Konvencije št. 196 nadomesti z novo pravno opredelitvijo terorističnih kaznivih dejanj.

Člen 1 Konvencije št. 196 je „terminološka“ in ne inkriminacijska določba. Določa opredelitev „terorističnega kaznivega dejanja“ za namene Konvencije. Ta opredelitev je skladna s členom 3 Direktive (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu. Pravna opredelitev iz Protokola je „hibridna“, pri čemer se prvi del opredelitve sklicuje na kazniva dejanja, ki spadajo na področje uporabe katere izmed pogodb ZN o boju proti terorizmu iz Dodatka h Konvenciji št. 196 in so v taki pogodbi opredeljena, drugi del pa določa izčrpen seznam dejanj, ki se štejejo za teroristična kazniva dejanja, če izpolnjujejo kumulativne pogoje. Drugi del opredelitve določa izčrpen seznam kaznivih dejanj, ki se štejejo za teroristična kazniva dejanja, kadar (i) je dejanje namerno; (ii) je dejanje v nacionalnem pravu opredeljeno kot kaznivo dejanje; (iii) lahko dejanje zaradi svoje narave ali vsebine resno škoduje državi ali mednarodni organizaciji; (iv) je dejanje storjeno s terorističnim ciljem. (za podrobno primerjavo z opredelitvijo EU glej oddelek Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike)

Člen 2 ureja podpis in ratifikacijo. Pojasnjuje, da je Protokol na voljo za podpis pogodbenicam Konvencije št. 196, ki jo Protokol spreminja. Treba ga je ratificirati, sprejeti ali odobriti, listine za ta dejanja pa se deponirajo pri generalnem sekretarju Sveta Evrope.

Člen 3 določa, kako in kdaj bo Protokol začel veljati. Protokol začne veljati na dva načina: (i) prvi dan meseca po poteku treh mesecev od datuma, ko so vse pogodbenice Konvencije izrazile soglasje, da jih Protokol zavezuje, ali (ii) po izteku treh let od datuma, ko je bil Protokol na voljo za podpis, začne veljati za tiste države, ki so izrazile soglasje, da jih ta protokol zavezuje, pod pogojem, da ga ratificirata vsaj dve tretjini pogodbenic Konvencije. Ta člen določa tudi pravila o začasni uporabi Protokola. Pred začetkom veljavnosti Protokola lahko vsaka pogodbenica izjavi (ob podpisu ali kadar koli pozneje), da bo Protokol uporabljala začasno. V takih primerih se določbe Protokola uporabljajo samo za druge pogodbenice Konvencije, ki so dale izjavo z enakim učinkom.

Člen 4 določa, da z dnem začetka veljavnosti Protokola prenehajo veljati izjave pogodbenic v skladu s členom 1 Konvencije št. 196. Člen 1, odstavek 2, Konvencije omogoča državi pogodbenici ali Evropski uniji, ki ni pogodbenica pogodbe iz Dodatka I h Konvenciji št. 196, da izjavi, da se za namene uporabe Konvencije za zadevno pogodbenico šteje, da navedena pogodba ni vključena v Dodatek. Evropska unija ni dala izjave v skladu s členom 1 Konvencije št. 196, zato ima ta določba za Unijo omejen pomen.

Člen 5 pojasnjuje, da pridržki v zvezi z določbami Protokola niso dopustni.

V skladu s členom 6 mora generalni sekretar Sveta Evrope uradno obvestiti države članice Sveta Evrope in vse druge pogodbenice Konvencije št. 196 o (i) vsakem podpisu, (ii) deponiranju vsake listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi, (iii) datumu začetka veljavnosti Protokola in (iv) vsakem dejanju, uradnem obvestilu ali sporočilu, ki se nanaša na Protokol.

Protokolu je priloženo obrazložitveno poročilo, s katerim se je Odbor ministrov Sveta Evrope seznanil med sprejemanjem Protokola 9. julija 2025. Obrazložitveno poročilo ni instrument za verodostojno razlago Protokola, je pa njegov namen pogodbenicam olajšati uporabo določb iz Protokola.

#### • **Podpis in besedilo Sporazuma**

Besedilo Protokola se predloži Svetu skupaj s tem predlogom.

V skladu s Pogodbama Komisija zagotovi podpis Protokola s pridržkom njegove poznejše sklenitve –

Priporočilo

## SKLEP SVETA

### **o podpisu, v imenu Evropske unije, Protokola o spremembi Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma**

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 83(1) v povezavi s členom 218(5) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Svet je 15. maja 2023 pooblastil Komisijo, da v imenu Evropske unije sodeluje pri pogajanjih o reviziji ali spremembi Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma zaradi spremembe opredelitve terorističnih kaznivih dejanj iz te konvencije. Pogajanja so se uspešno zaključila s parafiranjem sporazuma.
- (2) Odbor ministrov Sveta Evrope je 9. julija 2025 sprejel Protokol o spremembi Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma (v nadaljnjem besedilu: Protokol) in se seznanil z njegovim obrazložitvenim sporočilom. 10. decembra 2025 se je Odbor ministrov Sveta Evrope dogovoril, da bo Protokol na voljo za podpis 26. maja 2026 v Strasbourgu (Francija).
- (3) Protokol je skladen z varnostnimi cilji Evropske unije iz člena 67(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti s približevanjem kazenskih zakonodaj, da se zagotovi visoka raven varnosti za preprečevanje kriminala, vključno s terorizmom, in boj proti njemu.
- (4) Protokol spreminja Konvencijo Sveta Evrope o preprečevanju terorizma z nadomestitvijo opredelitve „terorističnega kaznivega dejanja“ iz člena 1 s spremenjeno opredelitvijo, uvedeno s Protokolom.
- (5) S spremenjeno opredelitvijo terorističnih kaznivih dejanj v Protokolu se rešuje potreba po sprejetju širše in ustreznejše pravne opredelitve terorističnih kaznivih dejanj na ravni Sveta Evrope, da bi obravnavali sodobne in prihodnje izzive na področju boja proti terorizmu.
- (6) Protokol bo z uvedbo pravne opredelitve terorističnih kaznivih dejanj zagotovil vsebinsko dodano vrednost za pravosodno sodelovanje, medsebojno pravno pomoč in prošnje za izročitev med državami pogodbenicami Protokola in Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma.
- (7) Komisija je s sodelovanjem pri pogajanjih v imenu Unije zagotovila združljivost Protokola z ustreznimi pravili Evropske unije. Pravna opredelitev terorističnih kaznivih dejanj, ki se uvaja s Protokolom, je namreč združljiva in skladna z opredelitvijo terorističnih kaznivih dejanj, kot jo je EU določila v členu 3 Direktive (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu.
- (8) V preambuli Protokola je ponovno poudarjeno, da morajo biti vsi ukrepi, sprejeti za preprečevanje ali zatiranje terorističnih kaznivih dejanj iz tega Protokola, v skladu s

človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, zlasti tistimi iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter drugimi obveznostmi na podlagi mednarodnega prava, po potrebi tudi mednarodnega humanitarnega prava. Navedeno je skladno z jamstvi in zaščitnimi ukrepi s področja človekovih pravic, temeljnih svoboščin in mednarodnega prava na podlagi prava EU.

- (9) Ker je Evropska unija pogodbenica Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma, je Protokol na voljo za podpis Uniji.
- (10) Evropska unija bo s hitrim podpisom Protokola poudarila svojo podporo skupni vseevropski opredelitvi „terorističnih kaznivih dejanj“, ki bo okrepila regionalna in mednarodna prizadevanja za boj proti terorizmu. S hitrim podpisom Protokola se bo tudi olajšal pravočasen začetek njegove veljavnosti.
- (11) V prvih treh letih po podpisu Protokola morajo vse pogodbenice Konvencije izraziti soglasje, da jih Protokol zavezuje. Po teh treh letih bo začel Protokol veljati za tiste pogodbenice, ki bodo izrazile soglasje, da jih ta zavezuje, pod pogojem, da je takih vsaj dve tretjini vseh pogodbenic Konvencije. Glede na to, da so države članice tudi pogodbenice Konvencije, to pomeni, da Protokol nikoli ne bi začel veljati, če ne bi izrazile soglasja, da jih zavezuje. Ker Protokol spada v izključno pristojnost Unije, države članice ne bi mogle ukrepati brez pooblastila Unije. Zato je primerno, da se državam članicam dovoli, da skupaj z Unijo postanejo pogodbenice Protokola v interesu Unije.
- (12) [V skladu s členom 3 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, je Irska [s pismom z dne ...] podala uradno obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi tega sklepa.]
- (13) ALI
- (14) [V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Irska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.]
- (15) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.
- (16) Zato bi bilo treba Protokol podpisati v imenu Evropske unije –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

#### *Člen 1*

Podpis Protokola o spremembi Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma (v nadaljnjem besedilu: Protokol) v imenu Evropske Unije se odobri s pridržkom sklenitve navedenega protokola.

#### *Člen 2*

Države članice so pooblašcene, da skupaj z Unijo podpišejo Protokol v interesu Unije in ob polnem spoštovanju njene izključne pristojnosti.

*Člen 3*

Ta sklep začne veljati dan po sprejetju.

V Bruslju,

*Za Svet*  
*[predsednik][predsednica]*