



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.3.2023 r.
COM(2023) 151 final

Zalecenie

DECYZJA RADY

**upoważniająca Komisję Europejską do udziału, w imieniu Unii Europejskiej,
w negocjacjach dotyczących zmiany Konwencji Rady Europy o zapobieganiu
terroryzmowi (konwencja nr 196) lub protokołu dodatkowego do tej konwencji
dotyczącego rewizji definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Terroryzm jest zjawiskiem coraz bardziej 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.

W obliczu takiego stałego zagrożenia konieczne są zdecydowane działania przeciwko terroryzmowi, nie tylko na szczeblu krajowym, ale również na szczeblu ogólnoeuropejskim i poza granicami kontynentu. Często transgraniczny charakter terroryzmu wymaga ścisłej współpracy międzynarodowej opartej na wspólnym rozumieniu przestępstw terrorystycznych i związanych z terroryzmem.

Dążąc do wzmocnienia współpracy międzynarodowej w tym zakresie, 22 października 2015 r. 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”) i ratyfikowała je 26 czerwca 2018 r. Obie konwencje weszły w życie w Unii Europejskiej 1 października 2018 r. Do 27 stycznia 2023 r. konwencję nr 196 ratyfikowało 25 państw członkowskich UE¹.

Konwencja nr 196 odnosi się do kryminalizacji działań o charakterze terrorystycznym i działań powiązanych z terroryzmem, a także 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 pojęcia „przestępstw o charakterze terrorystycznym” w odniesieniu do aktów wymienionych w załączniku I do Konwencji nr 196. W załączniku I wymieniono szereg traktatów ONZ dotyczących zwalczania terroryzmu, a mianowicie:

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

¹ Konwencję nr 196 ratyfikowały wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Grecji i Irlandii.

- Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, sporządzona w Rzymie 10 marca 1988 r.;
- Protokół w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, sporządzony w Rzymie 10 marca 1988 r.;
- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 grudnia 1997 r.;
- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 9 grudnia 1999 r.;
- Międzynarodowa konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 kwietnia 2005 r.

Konwencja nr 196 uznaje za przestępstwa szereg czynów popełnionych umyślnie: publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 5), rekrutację na rzecz terroryzmu (art. 6), szkolenie na rzecz terroryzmu (art. 7), jak również pomocnictwo, podżeganie i usiłowanie popełnienia wymienionych przestępstw (tzw. „przestępstwa pomocnicze” w rozumieniu art. 9).

Konwencja nr 217 uzupełnia konwencję nr 196 poprzez uznanie za przestępstwa następujących czynów: uczestniczenie w zrzeszeniu lub grupie w celach terrorystycznych (art. 2), odbywanie szkolenia na rzecz terroryzmu (art. 3), podróżowanie lub usiłowanie podróżowania w celach terrorystycznych (art. 4), zapewnianie lub gromadzenie środków na takie podróże (art. 5) oraz organizowanie lub wspieranie takich podróży (art. 6).

Konwencja nr 196 i konwencja nr 217 nie zawierają jednak kompleksowej ani jasnej definicji prawnej „przestępstw o charakterze terrorystycznym”.

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, obecna definicja określona w art. 1 konwencji nr 196 nie zawiera jasnego wykazu czynów uznawanych za „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” i zawiera ogólne odniesienie do traktatów ONZ dotyczących zwalczania terroryzmu wymienionych w załączniku do konwencji. Ponadto obecna definicja określona w konwencji nr 196 nie uwzględnia celów terrorystycznych, które kwalifikują niektóre czyny jako „przestępstwa terrorystyczne” na podstawie dorobku prawnego UE. W związku z tym istnieją znaczne różnice między obecną definicją „przestępstw o charakterze terrorystycznym” określoną w konwencji nr 196 a definicją zawartą w dyrektywie (UE) 2017/541.

W 2017 r. – w celu odzwierciedlenia zmieniającego się zagrożenia terrorystycznego wykraczającego poza utarte cele i sposoby działania będące przedmiotem traktatów ONZ dotyczących zwalczania 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 prawnej definicji „przestępstw o charakterze

terrorystycznym” na potrzeby stosowania przez strony konwencji nr 196. Grupa robocza opracowała szereg alternatywnych sformułowań definicji i przedstawiła swoje sprawozdanie końcowe² w listopadzie 2019 r. na posiedzeniu plenarnym CDCT, w skład którego weszły strony konwencji nr 196. W swoim sprawozdaniu końcowym grupa robocza zaleciła zgromadzeniu plenarnemu CDCT podjęcie decyzji, że opracowanie prawnej definicji „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 prawnej „przestępstw o charakterze terrorystycznym” na szczeblu Rady Europy do definicji „przestępstw terrorystycznych” określonej w dyrektywie (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu³. Negocjacje na szczeblu Rady Europy umożliwiłyby zdefiniowanie przestępstw terrorystycznych w celu lepszego odzwierciedlenia dorobku prawnego Unii w dziedzinie zwalczania terroryzmu.

W 2022 r. Komitet Ministrów Rady Europy upoważnił CDCT do podjęcia decyzji w sprawie możliwości opracowania prawnej definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym” oraz do rozpoczęcia negocjacji w sprawie tekstu nowej definicji. 2 grudnia 2022 r. podczas dziewiątego posiedzenia plenarnego CDCT stwierdzono, że określenie nowej definicji terroryzmu jest możliwe, oraz podjęto jednogłówną decyzję o rozpoczęciu formalnych negocjacji w sprawie tekstu definicji podczas dziesiątego posiedzenia plenarnego CDCT w dniach 23–25 maja 2023 r.⁴

8 lutego 2023 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął Strategię Rady Europy na rzecz walki z terroryzmem (2023–2027)⁵. W planie działania na rzecz zwalczania terroryzmu na lata 2023–2027, który znajduje się w załączniku I do tej strategii, „Aktualizacja konwencji Rady Europy w sprawie zwalczania terroryzmu” została określona jako działanie 1.9. Oczekiwanym skutkiem aktualizacji jest „opracowanie do grudnia 2025 r. projektu dodatkowego protokołu lub zmiany konwencji nr 196, z uwzględnieniem nowej definicji »przestępstw o charakterze terrorystycznym« w art. 1 tej konwencji”.

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 Europejska jest stroną konwencji nr 196 i wykonała swoje kompetencje, przyjmując dyrektywę (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. Przewidywana rewizja definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym” w konwencji nr 196 jest objęta prawem Unii w dziedzinie zwalczania terroryzmu, w szczególności dyrektywą (UE) 2017/541. Rewizja może wpłynąć na zakres stosowania konwencji nr 196 oraz dyrektywy

² Sprawozdanie końcowe podgrupy CDCT do celów zbadania możliwości opracowania definicji terroryzmu z 26 września 2019 r. [CDCT-DEF \(2019\)03rev](#)

³ 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).

⁴ Skrócone sprawozdanie i wykaz decyzji z dziewiątego posiedzenia plenarnego CDCT z 2 grudnia 2022 r., s. 4 [CDCT\(2022\)16](#)

⁵ Strategia Rady Europy na rzecz walki z terroryzmem (2023–2027) [CM\(2023\)2-add-final](#)

(UE) 2017/541. W związku z tym Unia posiada wyłączną kompetencję do uczestnictwa w tych negocjacjach.

Celem Unii w ramach negocjacji powinno być uniknięcie wszelkich rozbieżności, a przyszła definicja prawna „przestępstw o charakterze terrorystycznym” na poziomie Rady Europy powinna być zgodna z definicją prawną „przestępstw terrorystycznych” określoną w art. 3 dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu⁶.

Pomyślny wynik negocjacji doprowadziłby do określenia ogólnoeuropejskiej definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym” rozszerzającej wspólne rozumienie „przestępstw terrorystycznych” z państw członkowskich UE na państwa członkowskie Rady Europy, które ratyfikują poprawkę do konwencji nr 196 lub nowy protokół dodatkowy, zawierające definicję „przestępstw o charakterze terrorystycznym”, w zależności od tego, który instrument zostanie uznany przez Radę Europy za bardziej odpowiedni do celów rewizji. Przyjęcie ogólnoeuropejskiej definicji mogłoby również przyczynić się do postępu toczących się dyskusji na temat definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym” w ramach negocjacji na szczecelu ONZ w sprawie projektu całościowej konwencji dotyczącej terroryzmu międzynarodowego⁷.

Niniejsze zalecenie zostaje przedłożone Radzie zgodnie z art. 218 ust. 3 i 4 TFUE w celu uzyskania upoważnienia do negocjowania zmiany konwencji nr 196 lub ewentualnego nowego protokołu dodatkowego do konwencji, przewidujących rewizję definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym”, w imieniu Unii Europejskiej, w celu przedstawienia wytycznych negocjacyjnych oraz w celu wyznaczenia Komisji na negocjatora.

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

Negocjacje w sprawie rewizji definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym”, zawartej w konwencji nr 196 lub w ewentualnym nowym protokole dodatkowym do konwencji, są bezpośrednio związane ze wspólnymi przepisami UE dotyczącymi zwalczania terroryzmu.

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 właściwymi organami krajowymi. Państwa członkowskie UE stosujące dyrektywę⁸ muszą zapewnić, by przestępstwa określone w dyrektywie były uznawane za przestępstwa na mocy prawa krajowego. Tytuł II dyrektywy (UE) 2017/541 zawiera definicje „przestępstw terrorystycznych” (art. 3) i „przestępstw dotyczących grupy terrorystycznej” (art. 4), natomiast tytuł III zawiera definicje przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, takich jak szkolenia na potrzeby terroryzmu (art. 7 i 8), podróżowanie w celach terrorystycznych (art. 9) i finansowanie terroryzmu (art. 11).

W art. 3 dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu określono definicję prawną „przestępstw terrorystycznych”. Art. 3 składa się z dwóch ustępów: W ust.1 wymieniono czyny umyślne, które mogą wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji

⁶ 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).

⁷ Komitet *ad hoc* powołany na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 51/210 z 17 grudnia 1996 r. – [Wyniki prac komitetu ad hoc](#) Ostatnio zaktualizowane: 17 lutego 2022 r.

⁸ Dyrektywa (UE) 2017/541 nie ma zastosowania do Danii i Irlandii.

międzynarodowej i które są definiowane jako przestępstwa terrorystyczne, jeżeli zostają popełnione w jednym z celów terrorystycznych wymienionych w ust. 2.

Grupa robocza CDCT przygotowała dokument zawierający elementy tekstowe ewentualnej przyszłej definicji „przestępstw o charakterze terrorystycznym”, który to dokument został przekazany stronom konwencji nr 196 w październiku 2022 r. W dokumencie tym przedstawiono niewiążący wstępny wykaz możliwych elementów przyszłej definicji. W wariantcie proponuje się dwuczłonową strukturę; ust. 1 określa przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a ust. 2 określa cele terrorystyczne. Ta dwuczłonowa struktura odzwierciedla strukturę definicji zawartej w art. 3 dyrektywy 2017/541. Choć wykaz przestępstw zawarty w ust. 1 wariantu nie jest tak wyczerpujący jak wykaz zawarty w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2017/541, istnieje wysoki stopień dostosowania do dyrektywy, gdy wykaz ten jest odczytywany w związku z przestępstwami o charakterze terrorystycznym zdefiniowanymi w traktatach wymienionych w załączniku I do konwencji nr 196. Mimo że dokument ten nie jest wiążący, pokazuje on, że wstępne rozważania pozwalają oczekiwać, iż definicja „przestępstw o charakterze terrorystycznym” przyjęta przez Radę Europy zostanie w wyniku negocjacji zbliżona do prawa UE.

Biorąc pod uwagę dorobek prawny UE obejmujący przedmiot negocjacji, Unia powinna dążyć do zapewnienia zgodności i spójności między zmienioną definicją „przestępstw o charakterze terrorystycznym” na szczelbu Rady Europy a definicją „przestępstw terrorystycznych” w prawie UE.

• **Spójność z innymi politykami Unii**

Część trzecia tytuł V TFUE przyznaje Unii Europejskiej kompetencje w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym w zakresie ustanawiania norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości⁹. Oprócz dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu, zobowiązującej państwa członkowskie do uznawania przestępstw o charakterze terrorystycznym za przestępstwa, która to dyrektywa zawiera takie normy minimalne, Unia Europejska przyjęła kompleksowy zestaw instrumentów prawnych służących zwalczaniu przestępstw, w tym przestępstw o charakterze terrorystycznym. Te instrumenty prawne UE przyczyniają się do realizacji czterech filarów planu dla UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu¹⁰: (i) przewidywanie istniejących i powstających zagrożeń terrorystycznych w Europie, (ii) zapobieganie atakom, (iii) ochrona Europejczyków oraz (iv) reagowanie na ataki, gdy już nastąpią. Następujące instrumenty prawne stanowią część tych kompleksowych ram prawnych:

- Decyzja ramowa Rady 2002/465/WSiSW w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych¹¹;
- Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi¹²;
- Dyrektywa 2014/41/UE w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych¹³;

⁹ Art. 83 TFUE.

¹⁰ COM(2020) 795 final.

¹¹ Dz.U. L 162 z 20.6.2002, s. 1.

¹² Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1.

- Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej¹⁴;
- Decyzja Rady 2005/671/WSiSW w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych¹⁵;
- Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁶;
- Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (decyzja w sprawie konwencji z Prüm)¹⁷;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW, zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/991 z dnia 8 czerwca 2022 r.¹⁸;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/784 z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przeciwdziałania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym¹⁹;
- Dyrektywa 2012/29/UE ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW²⁰;
- Dyrektywa Rady 2004/80/WE odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw²¹.

Ten kompleksowy zestaw instrumentów prawnych uwypukla zobowiązanie państw członkowskich do działania w ramach instytucji UE, gdy państwa te przyjmują międzynarodowe zobowiązania w dziedzinie walki z terroryzmem. W związku z tym negocjacje powinny zapewnić stałą zdolność państw członkowskich do przestrzegania prawa UE, uwzględniając przy tym przyszły rozwój tego prawa.

Mając na uwadze przyszłe zmiany w prawie UE w tej dziedzinie, należy wziąć pod uwagę w szczególności następujące wnioski ustawodawcze przedstawione przez Komisję:

- Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich, uchylającej decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW²²;

¹³ Dz.U. L 130 z 1.5.2014, s. 1.

¹⁴ Akt Rady z dnia 29 maja 2000 r. ustanawiający Konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, Dz.U. C 197 z 12.7.2000, s. 1.

¹⁵ Dz.U. L 253 z 29.9.2005, s. 22.

¹⁶ Dz.U. L 386 z 29.12.2006, s. 89.

¹⁷ Dz.U. L 210 z 6.6.2008, s. 1.

¹⁸ Dz.U. L 169 z 27.6.2022, s. 1

¹⁹ Dz.U. L 172 z 17.5.2021, s. 79.

²⁰ Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57.

²¹ Dz.U. L 261 z 6.8.2004, s. 15.

²² COM(2021) 782 final

- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej („Prüm II”), zmieniającego decyzje Rady 2008/615/WSiSW i 2008/616/WSiSW oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1726, 2019/817 i 2019/818²³;
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego platformę współpracy mającą na celu wspieranie funkcjonowania wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1726²⁴;
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 oraz decyzję Rady 2005/671/WSiSW w odniesieniu do wymiany informacji cyfrowych w sprawach związanych z terroryzmem²⁵.

Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) określa cele działań zewnętrznych Unii. Rozdział 2 tego tytułu określa również politykę Unii w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Ponieważ terroryzm i walka z nim dotyczą nie tylko bezpieczeństwa wewnętrznego, ale również WPZiB, właściwe podmioty muszą zapewniać spójność między tymi dziedzinami działania Unii (art. 21 ust. 3 akapit drugi TUE). Komisja, wspomagana przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, zapewnia tę spójność oraz współpracuje w tym celu.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Art. 218 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że Komisja przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz mianuje negocjatora Unii. Na negocjatora wyznacza się Komisję. Zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE Rada może kierować wytyczne do negocjatora Unii.

• 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 działania, ponieważ wykonywała już swoje wewnętrzne kompetencje w tej dziedzinie, przyjmując dyrektywę (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. Dyrektywa określa unijną definicję przestępstw terrorystycznych. W związku z tym w negocjacjach należy przyjąć wspólne unijne podejście, aby uniknąć rozbieżności między definicją prawną przestępstw o charakterze terrorystycznym na szczeblu Rady Europy a prawem UE.

²³ COM(2021) 784 final.

²⁴ COM(2021) 756 final.

²⁵ COM(2021) 757 final.

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**

W ramach przygotowań do negocjacji Komisja wzięła pod uwagę opinie wyrażone przez ekspertów z państw członkowskich podczas dyskusji na forum odpowiednich grup roboczych Rady.

- **Ocena skutków**

Nie dotyczy.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy.

- **Prawa podstawowe**

Podczas negocjacji w sprawie rewizji definicji prawnej przestępstw o charakterze terrorystycznym w konwencji nr 196 i konwencji nr 217 należy uwzględnić szereg podstawowych praw i wolności zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”). Prawa, które są szczególnie istotne, obejmują: prawa zawarte w tytule I Karty dotyczące godności, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6 Karty), wolności myśli, sumienia i religii (art. 10 Karty), wolności wypowiedzi i informacji (art. 11 Karty), wolności zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 12 Karty), zakazu dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy (art. 21 Karty), prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 karty), domniemania niewinności i prawa do obrony (art. 48 karty), zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49 karty), a także zakazu ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary (*ne bis in idem*, art. 50 karty). Ponieważ udział w negocjacjach w imieniu Unii Europejskiej nie powinien obniżać poziomu ochrony praw podstawowych w Unii, w niniejszej inicjatywie proponuje się dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu na budżet Unii.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

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

8 lutego 2023 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął Strategię Rady Europy na rzecz walki z terroryzmem (2023–2027)²⁶. W załączonym do strategii planie działania na rzecz

²⁶ Strategia Rady Europy na rzecz walki z terroryzmem (2023–2027) [CM\(2023\)2-add-final](#)

zwalczania terroryzmu na lata 2023–2027 Rada Europy zobowiązała się do uaktualnienia swoich konwencji w sprawie zwalczania terroryzmu. Uaktualnienie powinno nastąpić w drodze „projektu protokołu dodatkowego lub zmiany konwencji nr 196, z uwzględnieniem nowej definicji »przestępstwa terrorystycznego« w art. 1 tej konwencji do grudnia 2025 r.”. W ramach inicjatywy proponuje się prowadzenie procesu negocjacyjnego, który jest otwarty, integracyjny i przejrzysty.

Zalecenie

DECYZJA RADY

upoważniająca Komisję Europejską do udziału, w imieniu Unii Europejskiej, w negocjacjach dotyczących zmiany Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi (konwencja nr 196) lub protokołu dodatkowego do tej konwencji dotyczącego rewizji definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 218 ust. 3 i 4,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W 2022 r. Komitet Ministrów Rady Europy upoważnił Komitet Rady Europy ds. Zwalczania Terroryzmu („CDCT”) do rozpoczęcia negocjacji w sprawie rewizji definicji prawnej przestępstw o charakterze terrorystycznym, która ma być stosowana przez strony Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi (dalej „konwencja nr 196”).
- (2) 2 grudnia 2022 r. CDCT podjął decyzję o zmianie definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym i rozpoczęciu formalnych negocjacji w sprawie tekstu tej definicji na posiedzeniu w dniach 23–25 maja 2023 r.
- (3) Unia jest stroną konwencji nr 196. Wykonała swoje kompetencje w tej dziedzinie, przyjmując dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541²⁷ ustanawiającą normy minimalne dotyczące prawnej definicji przestępstw oraz sankcji w dziedzinie przestępstw terrorystycznych oraz przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną.
- (4) Definicja przestępstw terrorystycznych jest objęta prawem Unii, w szczególności art. 3 dyrektywy (UE) 2017/541. Rewizja definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym w konwencji nr 196 może mieć wpływ na wspólne zasady ustanowione dyrektywą (UE) 2017/541 lub zmieniać jej zakres. W związku z tym Unia posiada wyłączną kompetencję do uczestnictwa w tych negocjacjach,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym upoważnia się Komisję do prowadzenia, w imieniu Unii, negocjacji w sprawie zmiany Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi (konwencja nr 196) lub nowego protokołu dodatkowego do tej konwencji dotyczącego rewizji definicji przestępstw o charakterze terrorystycznym.

²⁷ 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).

Artykuł 2

Wytyczne negocjacyjne określono w załączniku.

Artykuł 3

Negocjacje prowadzone są w porozumieniu z [nazwa specjalnego komitetu do uzupełnienia przez Radę].

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*