

Брюксел, 20 март 2026 г.
(OR. en)

7544/26

COPEN 100
COTER 39
СТ 37
ENFOPOL 105
JAI 378

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 19 март 2026 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2026) 136 final

Относно: Препоръка за
РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА
относно подписването, от името на Европейския съюз, на
Протокола за изменение на Конвенцията на Съвета на Европа за
предотвратяване на тероризма

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2026) 136 final.

Приложение: COM(2026) 136 final



Брюксел, 19.3.2026 г.
COM(2026) 136 final

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно подписването, от името на Европейския съюз, на Протокола за изменение на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Цели на предложението

Целта на настоящото предложение е Съветът на Европейския съюз („Съветът“) да упълномощи Европейската комисия („Комисията“) да подпише Протокола за изменение на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма („протокола“) от името на Европейския съюз¹.

Комисията ще представи и предложение за решение на Съвета за упълномощаване на Комисията да сключи протокола от името на Европейския съюз. Взети заедно, тези предложения са продължение на ангажимента на Комисията във връзка с ProtectEU — програма за предотвратяване и борба с тероризма².

Тероризмът е глобален феномен и представлява нарастваща заплаха за основните права, демокрацията и принципите на правовата държава в Европа и целия свят. Терористичните нападения, извършени през последните години в Европейския съюз и другаде по света, бяха груби нарушения на ценностите и принципите, на които се основават демократичните общества.

Въпреки че в ЕС се наблюдават по-малко широкомащабни координирани нападения, заплахата не е изчезнала, а само се е видоизменила. Между 2019 г. и 2023 г. броят на терористичните инциденти се е увеличил повече от два пъти (от 57 на 120), преди да спадне до 58 през 2024 г.³ Самостоятелно действащи субекти и малки клетки са основните движещи сили зад по-скорошните нападения. Общото ниво на заплахата остава високо, като се определя от все по-голям брой участници.

В условията на тази трайна и развиваща се заплаха са необходими решителни действия срещу тероризма не само на национално равнище, но и на равнището на цяла Европа и отвъд нея. Трансграничният в много случаи характер на тероризма изисква силно международно сътрудничество, основано на общо разбиране за терористичните престъпления.

Целта на протокола е да се измени определението за „терористични престъпления“ в Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма, за да се отрази фактът, че съвременните терористи вече надхвърлят по-традиционните цели и начин на действие, които са предмет на договорите на ООН за борба с тероризма, понастоящем посочени в член 1 от Конвенцията. Тези договори на ООН за борба с тероризма обхващат конкретни престъпления като незаконното завладяване на самолети, бомбения тероризъм или вземането на заложници. Обхватът на включените в него престъпления обаче е изчерпателен и не може да отрази реалността на съвременната терористична обстановка.

С протокола ще се модернизира правната уредба на Съвета на Европа за борба с тероризма и ще се гарантира, че определението за терористични престъпления отразява

¹ Текстът на протокола ще бъде приложен към настоящото предложение.

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „ProtectEU: програма за предотвратяване и борба с тероризма“ (COM (2026) 101 final)

³ TE-SAT 2025: Европол, Доклад за ситуацията и тенденциите във връзка с тероризма в Европейския съюз за 2025 г. (TE-SAT), юни 2025 г.

широкия начин на действие, използван от съвременните терористи. Освен това определението, което ще бъде въведено с протокола, ще гарантира правна сигурност чрез въвеждане на правни условия, които трябва да бъдат изпълнени, за да може дадено престъпно деяние да представлява терористично престъпление, като например умисъл, праг на тежест и извършване на деянието с терористични цели („конкретно намерение“).

След като влезе в сила, с протокола ще бъде установено и общоевропейско определение за терористични престъпления, което е съвместимо с определението на ЕС, съдържащо се в член 3 от Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма. Новото общоевропейско определение за терористични престъпления ще предложи съществена добавена стойност за съдебното сътрудничество, правната взаимопомощ и исканията за екстрадиция в областта на борбата с тероризма между държавите — членки на Съвета на Европа, които подписат и ратифицират протокола.

Контекст

На 22 октомври 2015 г. Европейският съюз подписа Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма („Конвенция № 196“) и Допълнителния протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма („Конвенция № 217“) и ги ратифицира на 26 юни 2018 г. Както Конвенцията, така и допълнителният протокол влязоха в сила в Европейския съюз на 1 октомври 2018 г. Към 21 януари 2026 г. 25 държави — членки на ЕС⁴, са ратифицирали Конвенция № 196.

Конвенция № 196 се отнася до криминализирането на терористични и свързани с тероризма дейности, както и до международното сътрудничество по отношение на такива престъпления и защитата, обезщетението и подкрепата за жертвите на тероризма. В член 1 от Конвенция № 196 се дава определение на понятието „терористични престъпления“, като се прави препращане към актовете, изброени в приложение I към Конвенция № 196. В приложение I са изброени редица договори на ООН за борба с тероризма, а именно:

- Конвенцията за борба с незаконното завладяване на самолети, подписана в Хага на 16 декември 1970 г.;
- Конвенцията за преследване на незаконните актове, насочени против безопасността на гражданската авиация, сключена в Монреал на 23 септември 1971 г.;
- Конвенцията за предотвратяване и наказание на престъпленията против лица, ползващи се с международна защита, в това число и дипломатическите агенти, приета в Ню Йорк на 14 декември 1973 г.;
- Международната конвенция за борба срещу вземането на заложници, приета в Ню Йорк на 17 декември 1979 г.;
- Конвенцията за физическа защита на ядрения материал, приета във Виена на 3 март 1980 г.;
- Протоколът за борба с незаконните актове на насилие в летищата, обслужващи международната гражданска авиация, приет в Монреал на 24 февруари 1988 г.;

⁴ Всички държави — членки на ЕС, с изключение на Гърция и Ирландия, са ратифицирали Конвенция № 196.

- Конвенцията за преследване на незаконните действия, насочени срещу сигурността на морското корабоплаване, приета в Рим на 10 март 1988 г.;
- Протоколът за преследване на незаконните действия, насочени срещу сигурността на неподвижни платформи, разположени върху континенталния шелф, приет в Рим на 10 март 1988 г.;
- Международната конвенция за борба с бомбения тероризъм, приета в Ню Йорк на 15 декември 1997 г.;
- Международната конвенция за борба срещу финансирането на тероризма, приета в Ню Йорк на 9 декември 1999 г.;
- Международната конвенция за предотвратяването на актове на ядрен тероризъм, приета в Ню Йорк на 13 април 2005 г.

В ЕС с Директива (ЕС) 2017/541 се установяват минимални правила относно определението на престъпленията и наказанията в областта на терористичните престъпления; престъпленията, свързани с терористични групи, и престъпленията, свързани с терористични дейности, в Европейския съюз. В член 3 от Директива (ЕС) 2017/541 са изброени умишлените престъпления, които могат сериозно да навредят на държава или международна организация, които се определят като „терористични престъпления“, когато са извършени с една от терористичните цели, посочени в този член. За сравнение, определението в член 1 от Конвенция № 196 не предоставя изричен списък на престъпленията, считани за „терористични престъпления“, а съдържа общо позоваване на деянията, включени в договорите на ООН за борба с тероризма, изброени в приложението към Конвенцията, което не представлява цялостно или ясно правно определение. Освен това определението в Конвенция № 196 не включва терористичните цели. Следователно съществуват значителни разлики между определението за „терористични престъпления“ в член 1 от Конвенция № 196 и определението в член 3 от Директива (ЕС) 2017/541.

През 2017 г., за да бъде отразена променящата се терористична заплаха, която надхвърля традиционните цели и начини на действие, които са предмет на договорите на ООН за борба с тероризма, посочени в член 1 от Конвенция № 196, Комитетът на Съвета на Европа за борба с тероризма (CDCT) сформира работна група, натоварена със задачата да оцени необходимостта и осъществимостта на изготвянето на правно определение за „терористични престъпления“, което да се прилага от страните по Конвенция № 196. Работната група разработи редица алтернативни формулировки на определението и през ноември 2019 г. представи окончателния си доклад⁵ на пленарното заседание на CDCT, в което участваха страните по Конвенция № 196. В окончателния си доклад работната група препоръча пленарното заседание на CDCT да реши, че е осъществимо и необходимо да се изготви правно определение за „терористични престъпления“ в Конвенция № 196, и предложи текстови елементи за евентуално бъдещо правно определение.

През 2020 г. и 2021 г. експерти от страните по Конвенцията представиха писмени коментари по окончателния доклад. Европейският съюз не представи писмени коментари. В писмените си коментари обаче редица държави — членки на ЕС, изтъкнаха необходимостта от привеждане на елементите на евентуално бъдещо правно

⁵ Окончателен доклад на подгрупата на CDCT с цел проучване на осъществимостта на изготвянето на определение за тероризъм от 26 септември 2019 г. [CDCT-DEF \(2019\) 03rev](#)

определение за „терористични престъпления“ на равнището на Съвета на Европа в съответствие с определението за „терористични престъпления“, установена в Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма⁶.

През 2022 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа възложи на CDCT да вземе решение относно осъществимостта на изработването на правно определение за „терористични престъпления“ и да започне преговори по текста на новото правно определение. На 2 декември 2022 г. на 9-ото си пленарно заседание CDCT постигна съгласие, че въвеждането на ново правно определение е осъществимо и единодушно реши да започне официални преговори по време на 10-ото пленарно заседание на CDCT на 23—25 май 2023 г.⁷

На 15 май 2023 г. Съветът упълномощи Комисията да участва от името на Европейския съюз в преговори за преразглеждане или изменение на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма с оглед на изменението на определението за терористични престъпления, включено в тази конвенция. Комисията участваше в съответствие с решението на Съвета и се ръководеше от изложените в него указания за водене на преговори. Комисията последователно се консултираше със специалния комитет на Съвета за преговорите относно позицията на Съюза и гарантираше съвместимостта на протокола със съответните достижения на правото на ЕС.

Преговорите се проведоха в контекста на провежданите два пъти годишно пленарни заседания на CDCT. Между 23 май 2023 г. и 14 ноември 2024 г. бяха проведени общо четири преговорни сесии. На пленарното си заседание от 14 ноември 2024 г. CDCT одобри проекта на протокол за изменение на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма и придружаващия го проект на обяснителен доклад. На 25 юни 2025 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие становището си по проекта на протокол⁸. На 9 юли 2025 г. на своето 1534-то заседание Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие протокола и взе под внимание обяснителния доклад⁹. На 10 декември 2025 г. на своето 1546-то заседание Комитетът на министрите постигна съгласие протоколът да бъде открит за подписване на 26 май 2026 г. в Страсбург, Франция.

Протоколът ще влезе в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на тримесечен период от датата, на която всички страни по Конвенция № 196 са изразили своето съгласие да бъдат обвързани с протокола. Ако това не се случи, след изтичането на период от три години от датата, на която протоколът е бил открит за подписване, той ще влезе в сила за онези държави, които са изразили съгласието си да бъдат обвързани, при условие че протоколът е ратифициран от най-малко две трети от страните по Конвенция № 196.

Европейският съюз може да подпише и ратифицира протокола като международна организация, която е страна по Конвенция № 196.

⁶ Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма и за замяна на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета, и за изменение на Решение 2005/671/ПВР на Съвета (ОВ L 88, 31.3.2017 г., стр. 6).

⁷ Съкратен доклад и списък с решения на 9-то пленарно заседание на CDCT от 2 декември 2022 г., стр. 4 [CDCT\(2022\)16](#)

⁸ Становище 307 (2025 г.) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа

⁹ Комитет на министрите на Съвета на Европа CM/Del/Dec (2025)1534/10.3

Основания за предложението

Протоколът е в съответствие с целта на ЕС за засилване на международното сътрудничество, като се вземат предвид интересите на ЕС в областта на сигурността, както е посочено в европейската стратегия за вътрешна сигурност ProtectEU¹⁰. Както се подчертава в стратегията ProtectEU: програма за предотвратяване и борба с тероризма¹¹, протоколът ще допринесе за общоевропейската борба с тероризма и ще улесни международното сътрудничество в областта на борбата с тероризма чрез хармонизиране на определенията за терористични престъпления между държавите — членки на Съвета на Европа, които ще подпишат и ратифицират протокола.

Първо, чрез въвеждането на правно определение за терористични престъпления протоколът ще предостави съществена добавена стойност за съдебното сътрудничество, правната взаимопомощ и исканията за екстрадиция между държавите — страни по протокола и Конвенция № 196.

Второ, чрез приемането на по-широко и всеобхватно правно определение на терористичните престъпления протоколът ще гарантира, че правната рамка на Съвета на Европа за борба с тероризма, по която Съюзът е страна, заедно със своите държави членки, е адаптирана, за да отговори на съвременните и бъдещите предизвикателства, свързани с борбата с тероризма. Това модернизиране ще позволи да се запълнят пропуските по отношение на терористичните престъпления, извършени по начини и основани на престъпни деяния, които не са обхванати от договорите на ООН за борба с тероризма, съдържащи се в приложение I към Конвенция № 196.

Трето, правното определение в протокола зачита правната сигурност и води до значително подобрение в сравнение със старото определение, което се позоваваше на редица договори на ООН за борба с тероризма, в които дефинирането на престъпни деяния като терористични престъпления е нехармонизирано. Новото правно определение е формулирано по ясен и точен начин, но и доста общо, и е ясно разбираемо за лицата, които са субекти на закона. В новото определение се посочват по-ясно условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да може дадено деяние да се квалифицира като терористично престъпление.

Четвърто, определението за терористични престъпления в протокола е приведено в съответствие и съвместимо с определението на ЕС за терористични престъпления, съдържащо се в Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма. Това ще позволи на ЕС да запази правната си уредба и да гарантира непрекъснатото прилагане на правото на Съюза сред държавите — членки на ЕС. Освен това, след като влезе в сила, протоколът ще осигури сближаване на правните уредби и общо разбиране за тероризма сред държавите от Съвета на Европа на общоевропейско равнище. Приемането на общоевропейско определение би могло също така да допринесе за постигането на напредък в текущите дискусии относно определението за „терористични престъпления“ в контекста на преговорите по проекта за всеобхватна конвенция относно международния тероризъм на равнището на ООН¹².

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „ProtectEU: европейска стратегия за вътрешна сигурност“ (COM(2025) 148 final).

¹¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „ProtectEU: програма за предотвратяване и борба с тероризма“ (COM (2026) 101 final)

¹² Ad hoc комитет, създаден с Резолюция 51/210 на Общото събрание от 17 декември 1996 г. — [Резултати от работата на ad hoc комитета](#). Последно актуализирано: 22 май 2025 г.

Пето, в преамбюла на протокола се препотвърждава, че всички мерки, предприети за предотвратяване или борба с терористични престъпления, следва да бъдат в съответствие с правата на човека и основните свободи, както и с други задължения съгласно международното право, включително, когато е приложимо, международното хуманитарно право. Това е в съответствие с високото равнище на гаранции за защита и зачитане на правата на човека, основните права и международното право в политиките за борба с тероризма съгласно правото на ЕС.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Предметът на протокола е пряко свързан с общите правила на ЕС за борба с тероризма. Протоколът съдържа само една материалноправна разпоредба, която установява правно определение за терористични престъпления, като има за цел да измени определението, съдържащо се в член 1 от Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма.

На 15 март 2017 г. Съюзът прие Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма. С директивата се установяват хармонизирани определения за терористични престъпления и престъпления, свързани с терористични дейности, които служат за еталон за сътрудничество и обмен на информация между националните органи. Държавите — членки на ЕС, които прилагат директивата¹³, трябва да гарантират, че престъпленията, посочени в нея, са обявени за престъпления съгласно националното им законодателство. Определението за терористични престъпления е установено в член 3 от Директивата на ЕС относно борбата с тероризма. В съответствие с указанията за водене на преговори Комисията, заедно с държавите — членки на ЕС, имаше за цел да постигне последователност и съгласуваност между протокола и определението на ЕС.

Правното определение, съдържащо се в протокола, е от „хибридно“ естество, като първата му част се отнася до престъпленията, попадащи в обхвата и определени в един от договорите на ООН за борба с тероризма, изброени в приложението към Конвенция № 196, а втората му част съдържа изчерпателен списък на деянията, които се квалифицират като терористични престъпления, когато отговарят на кумулативни условия. Договорите, изброени в приложението към Конвенция № 196, са добре утвърдени и дългогодишни глобални инструменти в борбата срещу тероризма. Държавите — страни по тези договори, съответно са обявили за престъпления посочените в тях деяния в своето национално законодателство. Важно е в бъдеще те да продължат да се прилагат от страните по Конвенция № 196, поради което е оправдано да се търси установяването на хибридно определение.

Втората част на определението до голяма степен отразява аналогичното на ЕС за терористичните престъпления, с изключение на това, че престъпните деяния, които вече са обхванати от договорите в приложението към Конвенция № 196, са изключени от изчерпателния списък на деянията. По-специално тези престъпни деяния са: вземането на заложници; причиняването на значителни разрушения на неподвижна платформа, разположена на континенталния шelf, които могат да застрашат човешкия живот и да доведат до големи икономически загуби; незаконното отвлечане на летателни средства и кораби; производството, притежаването, придобиването, превозът, доставката или използването на взривни вещества.

¹³ Директива (ЕС) 2017/541 не се прилага за Дания и Ирландия.

Престъпните деяния, изброени в изчерпателния списък, се квалифицират като терористични престъпления, когато i) деянието е умишлено; ii) деянието е определено като престъпление съгласно националното право; iii) деянието, предвид неговото естество или контекст, може сериозно да навреди на дадена държава или международна организация; iv) деянието е извършено с терористична цел. Терористичните цели включват „силното сплашване на определено население“, „неправомерното принуждаване на правителство или международна организация да извършат или да не извършат определено действие“ и „сериозното дестабилизиране или унищожаване на основните политически, конституционни, икономически или социални структури на държава или на международна организация“. По отношение на тези кумулативни условия втората част е напълно съвместима с член 3 от Директивата на ЕС относно борбата с тероризма.

В заключение, протоколът е в съответствие с правилата и политиките на ЕС, по-специално с наказателноправните мерки на ЕС за борба с тероризма.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Протоколът е съгласуван със съответните правила и политики на Европейския съюз в областите, които ще бъдат обхванати от него (както е описано в раздел „Съгласуваност със действащите разпоредби в тази област на политиката“). В по-широк план протоколът е в съответствие с правните инструменти и политики на ЕС, приети в областта на свободата, сигурността и правосъдието съгласно част трета, дял V от ДФЕС, които допринасят за борбата на ЕС срещу тероризма, както и с ангажиментите на Съюза по други многостранни споразумения в тази област. Други области на политиката на Съюза остават незасегнати.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Процесуалноправно основание**

В член 218, параграф 5 от ДФЕС се предвижда, че когато предвиденото споразумение не се отнася изключително или предимно до общата външна политика и политика на сигурност, Комисията представя предложение на Съвета. Съветът приема решение, с което разрешава подписването на споразумението.

Комисията предлага да се разреши подписването на протокола, при условие че той бъде сключен на по-късна дата.

Процесуалноправното основание за предложеното решение за разрешаване на подписването е член 218, параграф 5 от ДФЕС.

- **Материалноправно основание**

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 5 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на международното споразумение, което предстои да бъде подписано. Ако международно споразумение преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 5 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на това, което се изисква от основната или преобладаващата цел или част.

Като се има предвид, че основната цел и компонент на протокола е установяването на определение за престъпления в областта на тероризма, по-специално определението за

терористични престъпления, материалноправното основание е член 83, параграф 1 от ДФЕС.

Предвид предмета на протокола е целесъобразно Комисията да представи предложението на Съвета.

- **Компетентност на Съюза**

В член 3, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда, че Съюзът разполага с изключителна компетентност „за сключване на международни споразумения, когато това [...] може да засегне общите правила или да промени техния обхват“. Международно споразумение може да засегне общи правила или да промени техния обхват, когато областта, обхваната от споразумението, се припокрива със законодателство на Съюза или е обхваната до голяма степен от правото на Съюза. Европейският съюз е упражнил своята компетентност в тази област чрез приемането на Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма. Същността на протокола, а именно определението на терористичните престъпления, е обхваната от правото на Съюза в областта на борбата с тероризма, по-специално от член 3 от Директива (ЕС) 2017/541. Тъй като съществуват почти еднакви определения за терористични престъпления между протокола и Директива (ЕС) 2017/541, протоколът може да засегне Директива (ЕС) 2017/541 поради припокриването между протокола и Директива (ЕС) 2017/541. Освен това с протокола за изменение се разширява обхватът на терористичните престъпления съгласно Конвенцията, по която Съюзът е страна, така че да включва нови ситуации (които вече са признати съгласно правото на ЕС за терористични престъпления). По този начин ангажиментите на ЕС по Конвенцията ще бъдат разширени, за да обхванат тези нови дейности. Поради това Съюзът разполага с изключителна компетентност да подпише протокола.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Не се прилага.

- **Пропорционалност**

Настоящата инициатива не надхвърля необходимото за постигане на съответните цели на политиката. Съюзът е в най-добра позиция да подпише протокола, тъй като Съюзът вече е упражнил вътрешна компетентност в тази област чрез приемането на Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма. В директивата се предоставя определение на ЕС за терористични престъпления, с което се установяват минимални правила, които да се прилагат еднакво от държавите — членки на ЕС. Тъй като с протокола се изменя определението за терористични престъпления на равнището на Съвета на Европа и определението за терористични престъпления е обхванато от правото на ЕС, Съюзът следва да подпише протокола.

- **Избор на инструмент**

Настоящото предложение за решение на Съвета се представя в съответствие с параграф 218, член 5 от ДФЕС, съгласно който Съветът приема решение за разрешаване на подписването и временното прилагане на споразумението. Не съществува друг правен инструмент, който да може да бъде използван за постигане на изложената в настоящото предложение цел.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на съществуващото законодателство**

Не се прилага.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Не се прилага.

- **Събиране и използване на експертни становища**

По време на преговорите Комисията, в качеството си на представител на Съюза, се консултира със специалния комитет на Съвета за преговорите в съответствие с решението на Съвета от 15 май 2023 г. за упълномощаване на Комисията да участва в преговорите от името на Съюза. Като членове на ООН държавите — членки на ЕС, имаха възможност да присъстват на всички преговорни сесии. По време на преговорите Комисията се консултира с техните представители относно формулирането на позицията на Съюза.

- **Оценка на въздействието**

Не се прилага.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не се прилага.

- **Основни права**

В съответствие с указанията за водене на преговори, определени от Съвета, Комисията осигури, че преговорите гарантират зачитането на основните права, свободите и общите принципи на правото на Съюза, залегнали в Договорите на Европейския съюз и в Хартата на основните права.

В преамбюла на протокола (параграф 5) се потвърждава, че всички мерки, предприети за предотвратяване или борба с терористични престъпления в този протокол, са в съответствие със съответните права на човека и основни свободи, по-специално тези, залегнали в Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS № 5), както и с други задължения съгласно международното право, включително, когато е приложимо, международното хуманитарно право.

Освен това протоколът изменя Конвенция № 196. След като влезе в сила, той ще измени член 1 от Конвенция № 196 и ще бъде включен в Конвенцията за държавите — страни по нея, които подпишат и ратифицират протокола. Следователно протоколът трябва да се тълкува в контекста на Конвенцията. Конвенция № 196 предвижда солидни гаранции за правата на човека и международното хуманитарно право, по-специално в своите член 12 и член 26, параграф 4. В член 12, параграф 1 от Конвенцията се посочва, че обявяването за престъпления и наказването на деянията се извършват при спазване на правата на човека и другите задължения по международното право. В член 26, параграф 4 се упоменава, че никоя разпоредба на Конвенцията не засяга други права, задължения и отговорности на някоя страна по нея и на физическите лица, които произтичат от международното право, включително международното хуманитарно право. Тези гаранции са съвместими със и съответстват на високото равнище на гаранции за основните права, правата на човека и

международното право, предвидени в правото на ЕС, по-специално в Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма (съображения 35 и 37).

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Няма отражение върху бюджета на Съюза.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и мерки за мониторинг, оценка и докладване**

Няма план за изпълнение, тъй като не са необходими действия от страна на Европейския съюз за прилагане на протокола. Определението на ЕС за терористични престъпления е съвместимо с определението за терористични престъпления, въведено с протокола.

Що се отнася до мониторинга, Комисията ще участва в заседанията на конференцията на държавите — страни по Конвенция № 196, която също така ще наблюдава прилагането на протокола, след като той влезе в сила, и ще измени член 1 от Конвенция № 196.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

Целта на протокола е да се измени определението за терористични престъпления в член 1 от Конвенция № 196, за да се приеме по-широко и по-подходящо правно определение за терористични престъпления на равнището на Съвета на Европа с цел справяне със съвременните и бъдещите предизвикателства пред борбата с тероризма. Този протокол ще предостави съществена добавена стойност за съдебното сътрудничество, правната взаимопомощ и исканията за екстрадиция между държавите — страни по протокола и Конвенция № 196.

Член 1 е основната и единствена материалноправна разпоредба на протокола. Той има за цел да замени член 1 от Конвенция № 196 с ново правно определение за терористичните престъпления. Член 1 от Конвенция № 196 е „терминологична“ разпоредба, а не разпоредба за криминализация. В него се съдържа определението за „терористични престъпления“ за целите на Конвенцията. Това определение е в съответствие с член 3 от Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма. Правното определение, съдържащо се в протокола, е от „хибридно“ естество, като първата му част се отнася до престъпленията, попадащи в обхвата и определени в един от договорите на ООН за борба с тероризма, изброени в приложението към Конвенция № 196, а втората му част съдържа изчерпателен списък на деянията, които се квалифицират като терористични престъпления, когато отговарят на кумулативни условия. Втората част от определението предоставя изчерпателен списък на престъпните деяния, които се квалифицират като терористични престъпления, когато i) деянието е умишлено; ii) деянието е определено като престъпление съгласно националното право; iii) деянието, предвид неговото естество или контекст, може сериозно да навреди на дадена държава или международна организация; iv) деянието е извършено с терористична цел. (за подробно сравнение с определението на ЕС вж. по-горе раздел „Съгласуваност със действащите разпоредби в тази област на политиката“)

Член 2 урежда подписването и ратифицирането. В него се пояснява, че протоколът е открит за подписване от страните по Конвенция № 196, която протоколът изменя. Той

подлежи на ратификация, приемане или одобрение и инструментите за тези действия се депозират при генералния секретар на Съвета на Европа.

В член 3 се определя как и кога протоколът ще влезе в сила. Протоколът влиза в сила по два начина: i) на първия ден от месеца след изтичането на период от три месеца след датата, на която всички страни по Конвенцията са изразили съгласието си да бъдат обвързани с протокола, *или* ii) след изтичането на период от три години след датата, на която протоколът е открит за подписване, той влиза в сила по отношение на държавите, които са изразили съгласието си да бъдат обвързани с него, при условие че е бил ратифициран от най-малко две трети от страните по Конвенцията. В този член се определят и правилата за временното прилагане на протокола. Преди влизането в сила на протокола всяка страна може да декларира (при подписването или по-късно), че ще прилага протокола временно. В такива случаи разпоредбите на протокола се прилагат само по отношение на другите страни по Конвенцията, които са направили декларация в същия смисъл.

В член 4 се определя, че от датата на влизане в сила на протокола декларациите, направени от страните съгласно член 1 от Конвенция № 196, вече няма да са валидни. В член 1, параграф 2 от Конвенцията се позволява на държава — страна по Конвенцията, или на Европейския съюз, която не е страна по договор от посочените в приложение I към Конвенция № 196, да декларира, че този договор не се счита за включен в приложението за целите на прилагането на Конвенцията по отношение на съответната страна. Европейският съюз не е направил декларация по член 1 от Конвенция № 196, поради което тази разпоредба има ограничено значение за Съюза.

В член 5 се пояснява, че не се допускат резерви по отношение на разпоредбите на протокола.

В член 6 се изисква генералният секретар на Съвета на Европа да уведомява държавите — членки на Съвета на Европа, и всяка друга страна по Конвенция № 196 за i) всяко подписване, ii) депозирането на всеки документ за ратификация, приемане или одобрение, iii) датата на влизане в сила на протокола и iv) всеки друг акт, уведомление или съобщение, свързани с протокола.

Протоколът е придружен от обяснителен доклад, който Комитетът на министрите на Съвета на Европа взе под внимание при приемането на протокола на 9 юли 2025 г. Обяснителният доклад не представлява инструмент, предоставящ авторитетно тълкуване на протокола, но има за цел да улесни прилагането на разпоредбите, съдържащи се в протокола, от страните по него.

- **Подписване и текст на споразумението**

Текстът на протокола се представя на Съвета заедно с настоящото предложение.

В съответствие с Договорите подписването на протокола се осигурява от Комисията, при условие че той бъде сключен на по-късна дата.

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно подписването, от името на Европейския съюз, на Протокола за изменение на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 83, параграф 1 във връзка с член 218, параграф 5 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) На 15 май 2023 г. Съветът упълномощи Комисията да участва от името на Европейския съюз в преговори за преразглеждане или изменение на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма с оглед на изменението на определението за терористични престъпления, включено в тази конвенция. Преговорите приключиха успешно с парафиране на споразумението.
- (2) На 9 юли 2025 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие Протокола за изменение на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (наричан по-нататък „протокола“) и взе под внимание обяснителния доклад към него. На 10 декември 2025 г. Комитетът на министрите постигна съгласие протоколът да бъде открит за подписване на 26 май 2026 г. в Страсбург, Франция.
- (3) Протоколът е в съответствие с целите на Европейския съюз в областта на сигурността, посочени в член 67, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз, а именно чрез сближаване на наказателните законодателства за осигуряването на високо равнище на сигурност с цел предотвратяване и борба с престъпността, включително тероризма.
- (4) С протокола се изменя Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма, като определението за „терористични престъпления“ в член 1 от нея се заменя с обновено определение, въведено с протокола.
- (5) Обновеното определение за терористични престъпления в протокола отговаря на необходимостта да се приеме по-широко и по-подходящо правно определение за терористични престъпления на равнището на Съвета на Европа с цел справяне със съвременните и бъдещите предизвикателства пред борбата с тероризма.
- (6) Протоколът, чрез въвеждането на правно определение за терористични престъпления, ще предостави съществена добавена стойност за съдебното сътрудничество, правната взаимопомощ и исканията за екстрадиция между държавите — страни по протокола и Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма.
- (7) С участието си в преговорите от името на Съюза Комисията гарантира съвместимостта на протокола с относимите правила на Европейския съюз. По-

специално, правно определение за терористични престъпления, въведено с протокола, е в съответствие и е съгласувано с определението на ЕС за терористични престъпления, съдържащо се в член 3 от Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма.

- (8) В преамбюла на протокола се потвърждава, че всички мерки, предприети за предотвратяване или борба с терористични престъпления в този протокол, са в съответствие със съответните права на човека и основни свободи, по-специално тези, залегнали в Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, както и с други задължения съгласно международното право, включително, когато е приложимо, международното хуманитарно право. Това е в съответствие с гаранциите за правата на човека, основните свободи и международното право, както и с мерките за защита съгласно правото на ЕС.
- (9) Тъй като Европейският съюз е страна по Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма, протоколът е открит за подписване от Съюза.
- (10) Бързото подписване на протокола от Европейския съюз ще подчертае подкрепата на Европейския съюз за общо общеевропейско определение за „терористични престъпления“, което ще укрепи регионалните и международните усилия за борба с тероризма. Бързото подписване на протокола ще улесни и навременното му влизане в сила.
- (11) През първите три години след подписването на протокола всички страни по Конвенцията трябва да изразят съгласието си да бъдат обвързани. След изтичането на тези три години протоколът влиза в сила за страните, които са изразили съгласието си да бъдат обвързани, при условие че броят на тези страни е най-малко равен на 2/3 от броя на страните по Конвенцията. Като се има предвид, че държавите членки също са страни по Конвенцията, това означава, че протоколът никога няма да влезе в сила, ако те не изразят съгласието си да бъдат обвързани от него. Тъй като протоколът попада в изключителната компетентност на Съюза, държавите членки не биха могли да действат, без да са оправомощени от Съюза. Поради това е целесъобразно на държавите членки да бъде разрешено да станат страни по протокола, наред със Съюза, в интерес на Съюза.
- (12) [В съответствие с член 3 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Ирландия [, с писмо от ...] е нотифицирала желанието си да участва в приемането и прилагането на настоящото решение.]
- (13) ИЛИ
- (14) [В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Ирландия не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.]
- (15) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за

функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

(16) Поради това протоколът следва да бъде подписан от името на Съюза.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Подписването на протокола за изменение на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма („протокола“) се разрешава от името на Европейския съюз, при условие че посоченият протокол бъде сключен.

Член 2

Държавите членки се упълномощават да подпишат протокола, наред със Съюза, в интерес на Съюза и при пълно зачитане на изключителната му компетентност.

Член 3

Настоящото решение влиза в сила в деня след деня на приемането му.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*