

Bruxelles, den 20. marts 2026
(OR. en)

7544/26

COPEN 100
COTER 39
CT 37
ENFOPOL 105
JAI 378

FØLGESKRIVELSE

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 19. marts 2026

til: Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.: COM(2026) 136 final

Vedr.: Henstilling med henblik på
RÅDETS AFGØRELSE
om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af protokollen om
ændring af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2026) 136 final.

Bilag: COM(2026) 136 final



Bruxelles, den 19.3.2026
COM(2026) 136 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

**om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af protokollen om ændring af
Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme**

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

- **Forslagets begrundelse og formål**

Formål med forslaget

Dette forslag har til formål at opnå bemyndigelse fra Rådet for Den Europæiske Union ("Rådet") til Europa-Kommissionen ("Kommissionen") til på Den Europæiske Unions vegne at undertegne protokollen om ændring af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme ("protokollen")¹.

Kommissionen vil også forelægge et forslag til en rådsafgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at indgå protokollen på Den Europæiske Unions vegne. Tilsammen er disse forslag en opfølgning på Kommissionens tilsagn i ProtectEU: dagsorden om at forebygge og bekæmpe terrorisme og voldelig ekstremisme².

Terrorisme er et globalt fænomen og udgør en voksende trussel mod de grundlæggende rettigheder, demokratiet og retsstaten i Europa og over hele verden. De terrorangreb, der er begået i de seneste år i Den Europæiske Union og andre steder i verden, er uacceptable krænkelse af de værdier og principper, der ligger til grund for demokratiske samfund.

Selv om EU har oplevet færre omfattende koordinerede angreb, er truslen ikke forsvundet – den har udviklet sig. Mellem 2019 og 2023 blev antallet af terrorhandlinger mere end fordoblet (fra 57 til 120), inden det faldt til 58 i 2024³. Soloaktører og mindre celler har haft hovedansvaret for de seneste angreb. Det samlede trusselsniveau er fortsat højt og er dannet ved en mangedobling af trusselsfaktorerne.

Over for en sådan vedvarende og voksende trussel er det nødvendigt at sætte resolut ind mod terrorisme, ikke kun på nationalt plan, men også på europæisk plan, paneuropæisk plan og ud over Europas grænser. Terrorismens ofte grænseoverskridende karakter kræver et stærkt, internationalt samarbejde baseret på en fælles forståelse af terrorhandlinger.

Formålet med protokollen er at ændre definitionen af "terrorhandlinger" i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme for at afspejle det forhold, at nutidens terrorister har bevæget sig ud over de mere traditionelle mål og den modus operandi, som FN's terrorbekæmpelsestraktater, der i øjeblikket er omhandlet i konventionens artikel 1, er rettet imod. Disse FN-traktater om bekæmpelse af terrorisme omfatter specifikke lovovertrædelser såsom flykapring, terrorbombninger eller gidseltagning. Omfanget af de lovovertrædelser, der er dækket heraf, er imidlertid omfattende og afspejler ikke virkeligheden i det moderne terrorlandskab.

Protokollen skal modernisere Europarådets retlige ramme for terrorbekæmpelse og sikre, at definitionen af terrorhandlinger afspejler den omfattende modus operandi, som nutidens terrorister anvender. Desuden vil den definition, der indføres med protokollen, sikre retssikkerheden, idet den indfører en række retlige betingelser, der skal være opfyldt, for at en strafbar handling udgør en terrorhandling, såsom forsæt, tærskel for handlingens alvor og udførelse af handlingen med terrorformål ("specifikt forsæt").

¹ Teksten til protokollen vil blive knyttet som bilag til dette forslag.

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: ProtectEU: dagsorden om at forebygge og bekæmpe terrorisme og voldelig ekstremisme (COM(2026) 101 final).

³ TE-SAT 2025: Europol, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025 (TE-SAT), juni 2025.

Når protokollen er trådt i kraft, fastlægger den også en paneuropæisk definition af terrorhandlinger, som er forenelig med EU's definition i artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme. Den nye paneuropæiske definition af terrorhandlinger vil skabe en betydelig merværdi for det retlige samarbejde, den gensidige retshjælp og udleveringsanmodningerne på terrorbekæmpelsesområdet blandt de stater i Europarådet, der undertegner og ratificerer protokollen.

Baggrund

Den Europæiske Union undertegnede Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme ("konvention nr. 196") og tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme ("konvention nr. 217") den 22. oktober 2015 og ratificerede dem den 26. juni 2018. Både konventionen og tillægsprotokollen hertil trådte i kraft i Den Europæiske Union den 1. oktober 2018. Den 21. januar 2026 havde 25 af EU's medlemsstater⁴ ratificeret konvention nr. 196.

Konvention nr. 196 vedrører kriminalisering af terrorisme og terrorrelaterede aktiviteter samt internationalt samarbejde om sådanne strafbare handlinger og beskyttelse af og erstatning og støtte til ofre for terrorisme. I artikel 1 i konvention nr. 196 defineres "terrorhandlinger", idet der henvises til de handlinger, der er opregnet i tillæg I til konvention nr. 196. I tillæg I opregnes en række FN-konventioner til bekæmpelse af terrorisme, herunder:

- Konvention til bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer, undertegnet i Haag den 16. december 1970
- Konvention til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed, indgået i Montreal den 23. september 1971
- Konvention om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter, vedtaget i New York den 14. december 1973
- International konvention imod gidseltagning, vedtaget i New York den 17. december 1979
- Konvention om fysisk beskyttelse af nukleare materialer, vedtaget i Wien den 3. marts 1980
- Protokol til bekæmpelse af ulovlige voldshandlinger i lufthavne, der betjener den internationale civile luftfart, udfærdiget i Montreal den 24. februar 1988
- Konvention til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfartssikkerheden, udfærdiget i Rom den 10. marts 1988
- Protokol til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod sikkerheden for fastgjorte platforme, der befinder sig på kontinentalsokkelen, udfærdiget i Rom den 10. marts 1988
- International konvention til bekæmpelse af terrorbombninger, vedtaget i New York den 15. december 1997
- International konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, vedtaget i New York den 9. december 1999

⁴ Alle EU's medlemsstater med undtagelse af Grækenland og Irland har ratificeret konvention nr. 196.

- International konvention til bekæmpelse af nuklear terrorisme, vedtaget i New York den 13. april 2005.

Med direktiv (EU) 2017/541 fastsættes der i EU-minimumsreglerne for definitionen af strafbare handlinger og fastsættelsen af sanktioner i forbindelse med terrorhandlinger, lovovertrædelser med forbindelse til en terrorgruppe og lovovertrædelser med forbindelse til terroraktiviteter i Den Europæiske Union. Artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541 indeholder en liste over forsætlige strafbare handlinger, der kan betragtes som "terrorhandlinger", som kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, når de begås med et af de formål, der er anført i artiklen. Til sammenligning opstilles der med definitionen i artikel 1 i konvention nr. 196 ikke en udtrykkelig liste over strafbare handlinger, der betragtes som "terrorhandlinger", og der henvises til de handlinger, som findes i FN's konventioner til bekæmpelse af terrorisme, der er opregnet i tillægget til konventionen, som ikke er en omfattende eller klar retlig definition. Desuden omfatter definitionen i konvention nr. 196 ikke terrorformålet. Der er således betydelige forskelle mellem definitionen af "terrorhandlinger" i artikel 1 i konvention nr. 196 og definitionen i artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541.

I 2017 blev der nedsat en arbejdsgruppe under Europarådets Komité for Bekæmpelse af Terrorismen for at afspejle, at den voksende terrortrussel går ud over de traditionelle mål og fremgangsmåder, som er omfattet af de i artikel 1 i konvention nr. 196 nævnte FN-konventioner til bekæmpelse af terrorisme, der har til opgave at vurdere, om det er nødvendigt og muligt at udarbejde en retlig definition af "terrorhandlinger", som parterne i konvention nr. 196 skal anvende indbyrdes. Arbejdsgruppen udarbejdede en række alternative formuleringer af definitionen og fremlagde sin endelige rapport⁵ på plenarmødet i Komitéen for Bekæmpelse af Terrorismen, som består af parterne i konvention nr. 196, i november 2019. I sin endelige rapport henstillede arbejdsgruppen til plenarforsamlingen i Komitéen for Bekæmpelse af Terrorismen at beslutte, at det er muligt og nødvendigt at udarbejde en retlig definition af "terrorhandlinger" i konvention nr. 196, og kom med forslag til ordlyden af en eventuel fremtidig retlig definition.

I løbet af 2020 og 2021 fremsendte eksperter fra parterne i konventionen skriftlige bemærkninger til den endelige rapport. Den Europæiske Union fremsendte ikke skriftlige bemærkninger. En række EU-medlemsstater påpegede dog i deres skriftlige bemærkninger, at der var behov for, at Europarådet tilpasser ordlyden af en eventuel fremtidig retlig definition af "terrorhandlinger" til definitionen af "terrorhandlinger", jf. direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme⁶.

I 2022 gav Europarådets Ministerkomité Komitéen for Bekæmpelse af Terrorismen mandat til at træffe afgørelse om muligheden for at udarbejde en retlig definition af "terrorhandlinger" og indlede forhandlinger om ordlyden af den nye retlige definition. Den 2. december 2022 blev medlemmerne af plenarforsamlingen i Komitéen for Bekæmpelse af Terrorismen på sit 9. plenarmøde enige om, at det er muligt at udarbejde en ny retlig definition, og besluttede

⁵ Endelig rapport fra undergruppen under Komitéen for Bekæmpelse af Terrorismen med henblik på at undersøge muligheden for at udarbejde en definition af terrorisme, 26. september 2019 [CDCT-DEF \(2019\)03rev.](#)

⁶ Direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA (EUT L 88 af 31. marts 2017, s. 6).

enstemmigt at indlede formelle forhandlinger på det 10. plenarmøde i Komitéen for Bekæmpelse af Terrorisme den 23.-25. maj 2023⁷.

Den 15. maj 2023 bemyndigede Rådet Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om revision eller ændring af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme med henblik på at ændre definitionen af terrorhandlinger i denne konvention. Kommissionen deltog i overensstemmelse med Rådets afgørelse under hensyntagen til de forhandlingsdirektiver, der var fastsat i afgørelsen. Kommissionen har konsekvent rådført sig med Rådets særlige udvalg for forhandlingerne om Unionens holdning og sikret protokollens forenelighed med relevant EU-ret.

Forhandlingsmøderne fandt sted i forbindelse med halvårlige plenarmøder i Komitéen for Bekæmpelse af Terrorisme. Der blev afholdt i alt fire forhandlingsmøder mellem den 23. maj 2023 og den 14. november 2024. Den 14. november 2024 godkendte plenarforsamling i Komitéen for Bekæmpelse af Terrorisme udkastet til protokol om ændring af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og det ledsagende udkast til forklarende rapport. Den 25. juni 2025 vedtog Europarådets Parlamentariske Forsamling sin udtalelse om udkastet til protokol⁸. Den 9. juli 2025 vedtog Europarådets Ministerkomité på sit 1534. møde protokollen og noterede sig den forklarende rapport⁹. Den 10. december 2025 nåede Ministerkomitéen på sit 1546. møde til enighed om at åbne protokollen for undertegnelse den 26. maj 2026 i Strasbourg (Frankrig).

Protokollen træder i kraft den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor alle parter i konvention nr. 196 har givet deres samtykke til at være bundet af protokollen. Hvis dette ikke sker efter udløbet af en periode på tre år efter den dato, hvor protokollen er blevet åbnet for undertegnelse, træder protokollen i kraft for de stater, der har givet deres samtykke til at være bundet af den, forudsat at protokollen er ratificeret af mindst to tredjedele af parterne i konvention nr. 196.

Den Europæiske Union kan undertegne og ratificere protokollen som en international organisation, der er part i konvention nr. 196.

Begrundelse for forslaget

Protokollen er i overensstemmelse med EU's mål om at styrke det internationale samarbejde under hensyntagen til EU's sikkerhedsinteresser som fastsat i ProtectEU-strategien for indre sikkerhed¹⁰. Som fremhævet i ProtectEU: dagsorden om at forebygge og bekæmpe terrorisme og voldelig ekstremisme¹¹ vil protokollen bidrage til den paneuropæiske bekæmpelse af terrorisme og lette det internationale samarbejde om terrorbekæmpelse ved at harmonisere definitionen af terrorhandlinger blandt de stater i Europarådet, der undertegner og ratificerer protokollen.

⁷ Forkortet beretning fra det 9. plenarmøde i Komitéen for Bekæmpelse af Terrorisme og oversigt over afgørelser, 2. december 2022, s. 4 [CDCT\(2022\)16](#).

⁸ Udtalelse fra Europarådets Parlamentariske Forsamling 307 (2025).

⁹ Europarådets Ministerkomité CM/Del/Dec (2025) 1534/10.3.

¹⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om ProtectEU – en EU-strategi for indre sikkerhed (COM(2025) 148 final).

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: ProtectEU: dagsorden om at forebygge og bekæmpe terrorisme og voldelig ekstremisme (COM(2026) 101 final).

For det første vil det forhold, at der med protokollen indføres en retlig definition af terrorhandlinger, skabe en betydelig merværdi for det retlige samarbejde, den gensidige retshjælp og udleveringsanmodningerne mellem de stater, der er parter i protokollen og konvention nr. 196.

For det andet vil protokollen, fordi der vedtages en bredere og omfattende retlig definition af terrorhandlinger, sikre, at Europarådets retlige ramme for terrorbekæmpelse, som Unionen er part i sammen med sine medlemsstater, tilpasses, så den imødegår de aktuelle og fremtidige udfordringer i forbindelse med terrorbekæmpelse. Denne modernisering vil gøre det muligt at lukke hullerne i forbindelse med terrorhandlinger begået ved hjælp af en modus operandi og baseret på strafbare handlinger, der ikke er omfattet af FN's terrorbekæmpelsestraktater i tillæg I til konvention nr. 196.

For det tredje respekterer den retlige definition i protokollen retssikkerheden og medfører betydelige forbedringer i forhold til den gamle definition, som henviste til en række FN-terrorbekæmpelsestraktater, der definerede strafbare handlinger som terrorhandlinger på en uharmoniseret måde. Den nye retlige definition er formuleret på en klar og præcis måde, som er formuleret i generelle vendinger og er klart forståelig for dem, der er omfattet af lovgivningen. Den nye definition identificerer mere klart, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at en handling kan betragtes som en terrorhandling.

For det fjerde er definitionen af terrorhandlinger i protokollen tilpasset og forenelig med EU's definition af terrorhandlinger i direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme. Dette vil gøre det muligt for EU at bevare sin retlige ramme og sikre den fortsatte anvendelse af EU-retten blandt EU's medlemsstater. Når protokollen er trådt i kraft, vil den desuden sikre juridisk sammenhæng og en fælles forståelse af terrorisme blandt staterne i Europarådet på paneuropæisk plan. Vedtagelsen af en definition på paneuropæisk plan kan også bidrage til at fremme de igangværende drøftelser om en definition af "terrorhandlinger" i forbindelse med forhandlingerne om udkastet til en omfattende konvention om international terrorisme på FN-plan¹².

For det femte bekræftes det i præambelen til protokollen, at alle de foranstaltninger, der træffes for at forebygge eller bekæmpe terrorhandlinger, bør være i overensstemmelse med menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt andre forpligtelser i henhold til folkeretten, herunder, hvor det er relevant, den humanitære folkeret. Dette er i overensstemmelse med det høje niveau af garantier for beskyttelse af og respekt for menneskerettighederne, de grundlæggende rettigheder og folkeretten i terrorbekæmpelsespolitikker i henhold til EU-retten.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Protokollens genstand vedrører direkte fælles EU-regler til bekæmpelse af terrorisme. Protokollen indeholder kun én materiel bestemmelse, der fastsætter en retlig definition af terrorhandlinger, idet hensigten er at ændre definitionen i artikel 1 i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.

Den 15. marts 2017 vedtog Unionen direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme. Direktivet indeholder harmoniserede definitioner af terrorhandlinger og lovovertrædelser med forbindelse til terroraktiviteter, der tjener som et benchmark for udveksling af oplysninger og samarbejde mellem de nationale myndigheder. De EU-medlemsstater, som anvender direktivet¹³, skal sikre, at de i direktivet omhandlede lovovertrædelser er kriminaliserede i

¹² Ad hoc-udvalget, der er nedsat ved generalforsamlingens resolution 51/210 af 17. december 1996 – [Product of the Ad Hoc Committee's work](#). Senest opdateret: 22. maj 2025.

¹³ Direktiv (EU) 2017/541 finder ikke anvendelse på Danmark og Irland.

henhold til deres nationale lovgivning. Terrorhandlinger er defineret i artikel 3 i EU-direktivet om bekæmpelse af terrorisme. I overensstemmelse med forhandlingsdirektiverne var hensigten for Kommissionen sammen med EU-medlemsstaterne at opnå overensstemmelse og sammenhæng mellem protokollen og EU's definition.

Den retlige definition i protokollen er af "hybrid" karakter, hvor første del af definitionen henviser til strafbare handlinger inden for anvendelsesområdet for og som defineret i en af FN's terrorbekæmpelsestraktater, der er opført i tillægget til konvention nr. 196, og anden del indeholder en udtømmende liste over handlinger, der betragtes som terrorhandlinger, hvis de opfylder kumulative betingelser. De traktater, der er opført i tillægget til konvention nr. 196, er veletablerede og mangeårige globale instrumenter til bekæmpelse af terrorisme. De stater, der er part i disse traktater, har derfor kriminaliseret de handlinger, der er angivet deri, som lovovertrædelser i deres nationale retlige rammer. Det er vigtigt, at parterne i konvention nr. 196 bevarer anvendelsen heraf i fremtiden, og det er derfor berettiget at sigte efter en hybrid definition.

Anden del af definitionen afspejler i vid udstrækning EU's definition af terrorhandlinger med den undtagelse, at strafbare handlinger, der allerede er omfattet af traktaterne i tillægget til konvention nr. 196, er blevet udelukket fra den udtømmende liste over handlinger. Der er navnlig tale om følgende strafbare handlinger: gidseltagning, omfattende ødelæggelse af fastgjorte platforme, der befinder sig på kontinentalsoklen, der kan bringe menneskeliv i fare og resultere i store økonomiske tab, kapring af luftfartøjer og skibe samt fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport, levering eller brug af sprængstoffer.

Ifølge den udtømmende liste over strafbare handlinger er der tale om terrorhandlinger, hvis i) handlingen er forsætlig, ii) handlingen er defineret som en lovovertrædelse i henhold til national ret, iii) handlingen på grund af sin art eller den sammenhæng, hvori den indgår, kan forvolde alvorlig skade på et land eller en international organisation, og iv) handlingen er begået med et terrorformål. Terrorformål sigter mod at skræmme en befolkning i alvorlig grad, uretmæssigt tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller alvorligt destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller sociale struktur. Hvad angår disse kumulative betingelser er anden del fuldt ud forenelig med artikel 3 i EU-direktivet om bekæmpelse af terrorisme.

Det kan således konkluderes, at protokollen er i overensstemmelse med EU's regler og politikker, navnlig EU's strafferetlige foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Protokollen er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions relevante regler og politikker på de områder, der vil være omfattet heraf (som beskrevet i afsnittet "Sammenhæng med de gældende regler på samme område"). I en bredere sammenhæng er protokollen i overensstemmelse med EU's retlige instrumenter og politikker, der er vedtaget på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i henhold til tredje del, afsnit V, i TEUF, og som bidrager til EU's bekæmpelse af terrorisme, samt Unionens forpligtelser i henhold til andre relevante multilaterale aftaler. Andre EU-politikområder berøres ikke.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• **Proceduremæssigt retsgrundlag**

Artikel 218, stk. 5, i TEUF fastsætter, at hvis den påtænkte aftale ikke udelukkende eller hovedsagelig vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, forelægger Kommissionen Rådet et forslag. Rådet træffer afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af aftalen.

Kommissionen foreslår, at der gives bemyndigelse til undertegnelse af protokollen med forbehold af senere indgåelse heraf.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af protokollen er artikel 218, stk. 5.

• **Materielt retsgrundlag**

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 5, i TEUF afhænger primært af formålet med og indholdet af den internationale aftale, der skal indgås. Hvis en international aftale har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 5, i TEUF, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

Eftersom hovedformålet med og hovedelementet i protokollen er at fastlægge definitionen af strafbare handlinger på terrorismeområdet, navnlig definitionen af terrorhandlinger, er det materielle retsgrundlag artikel 83, stk. 1, i TEUF.

I betragtning af protokollens genstand bør Kommissionen forelægge forslaget for Rådet.

• **Unionens kompetence**

I artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) fastsættes det, at Unionen har enekompetence "til at indgå internationale aftaler, [...] for så vidt [indgåelsen] kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde". En international aftale kan påvirke de fælles regler eller ændre deres anvendelsesområde, hvis de områder, der er omfattet af aftalen, overlapper med EU-lovgivningen eller i vidt omfang er omfattet af EU-retten. Den Europæiske Union har med vedtagelsen af direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme udøvet sin kompetence på dette område. Substansen i protokollen, definitionen af terrorhandlinger, er omfattet af EU-retten på terrorbekæmpelsesområdet, navnlig artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541. Da definitionerne af terrorhandlinger i protokollen og i direktiv (EU) 2017/541 er næsten identiske, kan protokollen få indflydelse på direktiv (EU) 2017/541 på grund af overlapningen mellem protokollen og direktiv (EU) 2017/541. Desuden udvider ændringsprotokollen anvendelsesområdet for så vidt angår terrorhandlinger i henhold til konventionen, som Unionen er part i, til at omfatte nye situationer (som allerede i henhold til EU-retten anerkendes som terrorhandlinger). På denne måde vil EU's forpligtelser i henhold til konventionen blive udvidet til at omfatte disse nye aktiviteter. Derfor har Unionen enekompetence til at undertegne protokollen.

• **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Ikke relevant.

• **Proportionalitetsprincippet**

Dette initiativ går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå de relevante politiske mål. Unionen er bedst placeret i forhold til at undertegne protokollen, da Unionen allerede har

udøvet sin interne kompetence på dette område ved vedtagelsen af direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme. Direktivet indeholder en EU-definition af terrorhandlinger, som består af minimumsregler, der skal anvendes på ensartet vis af EU's medlemsstater. Da protokollen ændrer definitionen af terrorhandlinger på Europarådets niveau, og definitionen af terrorhandlinger er omfattet af EU-retten, bør Unionen undertegne protokollen.

- **Valg af retsakt**

Forslaget til Rådets afgørelse er indgivet i overensstemmelse med artikel 218, stk. 5, i TEUF, hvori det fastsættes, at Rådet vedtager en afgørelse om undertegnelse og midlertidig anvendelse af aftalen. Der findes ingen andre retlige instrumenter, der kan anvendes til at nå det mål, der er omhandlet i forslaget.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSENER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Ikke relevant.

- **Høringer af interessenter**

Ikke relevant.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Under forhandlingerne rådførte Kommissionen sig som Unionens repræsentant med Rådets særlige forhandlingsudvalg i overensstemmelse med Rådets afgørelse af 15. maj 2023 om bemyndigelse af Kommissionen til at deltage i forhandlingerne på Unionens vegne. Som medlemmer af Europarådet kunne EU's medlemsstater deltage i alle forhandlingsmøderne. Kommissionen rådførte sig med deres repræsentanter om udformningen af Unionens holdning under hele forhandlingsforløbet.

- **Konsekvensanalyse**

Ikke relevant.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

I overensstemmelse med Rådets forhandlingsdirektiver sikrede Kommissionen, at forhandlingerne garanterede respekten for de grundlæggende rettigheder, friheder og generelle principper i EU-retten som nedfældet i Den Europæiske Unions traktater og chartret om grundlæggende rettigheder.

Protokollens præambel (punkt 5) bekræfter, at alle de foranstaltninger, der truffet i denne protokol for at forebygge eller bekæmpe terrorhandlinger, skal være i overensstemmelse med de relevante menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, navnlig dem, der er nedfældet i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (ETS nr. 5), samt andre forpligtelser i henhold til folkeretten, herunder, hvor det er relevant, den humanitære folkeret.

Protokollen ændrer desuden konvention nr. 196. Når den er trådt i kraft, vil den ændre artikel 1 i konvention nr. 196 og blive integreret i konventionen for de deltagende stater, der undertegner og ratificerer protokollen. Protokollen skal derfor læses i sammenhæng med konventionen. Konvention nr. 196 indeholder stærke garantier for menneskerettighederne og

den humanitære folkeret, navnlig i konventionens artikel 12 og artikel 26, stk. 4. I konventionens artikel 12, stk. 1, fastsættes det, at gennemførelsen og anvendelsen af bestemmelser om kriminalisering bør respektere menneskerettighederne og andre forpligtelser i henhold til folkeretten. Ifølge artikel 26, stk. 4, berører konventionen ikke en parts eller en enkeltpersons øvrige rettigheder, forpligtelser eller ansvar i henhold til folkeretten, herunder den humanitære folkeret. Disse garantier er forenelige med og svarer til det høje niveau af grundlæggende rettigheder, menneskerettigheder og folkeretlige garantier, der er fastsat i EU-retten, navnlig direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme (betragtning 35 og 37).

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for EU's budget.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Der er ingen plan for gennemførelsen, da Den Europæiske Union ikke har behov for foranstaltninger til gennemførelse af protokollen. EU's definition af terrorhandlinger er forenelig med den definition af terrorhandlinger, der indføres med protokollen.

Med hensyn til overvågning vil Kommissionen deltage i møderne i konferencen mellem de stater, der er parter i konvention nr. 196, som også vil overvåge gennemførelsen af protokollen, når den træder i kraft og ændrer artikel 1 i konvention nr. 196.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Formålet med protokollen er at ændre definitionen af terrorhandlinger i artikel 1 i konvention nr. 196 med henblik på at vedtage en bredere og mere passende retlig definition af terrorhandlinger på Europarådets niveau for at tackle aktuelle og fremtidige udfordringer i forbindelse med terrorbekæmpelse. Protokollen vil skabe en betydelig merværdi for det retlige samarbejde, den gensidige retshjælp og udleveringsanmodningerne mellem de stater, der er parter i protokollen og konvention nr. 196.

Artikel 1 er den primære og eneste materielle bestemmelse i protokollen. Den har til formål at erstatte artikel 1 i konvention nr. 196 med en ny retlig definition af terrorhandlinger. Artikel 1 i konvention nr. 196 er en bestemmelse om terminologi og ikke en bestemmelse om kriminalisering. Den fastsætter definitionen af "terrorhandlinger" med henblik på konventionen. Denne definition er i overensstemmelse med artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme. Den retlige definition i protokollen er af "hybrid" karakter, hvor første del af definitionen henviser til strafbare handlinger inden for anvendelsesområdet for og som defineret i en af FN's terrorbekæmpelsestraktater, der er opført i tillægget til konvention nr. 196, og anden del indeholder en udtømmende liste over handlinger, der betragtes som terrorhandlinger, hvis de opfylder kumulative betingelser. Anden del af definitionen indeholder en udtømmende liste over strafbare handlinger, der betragtes som terrorhandlinger, hvis i) handlingen er forsætlig, ii) handlingen er defineret som en lovovertrædelse i henhold til national ret, iii) handlingen på grund af sin art eller den sammenhæng, hvori den indgår, kan forvolde alvorlig skade på et land eller en international organisation, og iv) handlingen er begået med et terrorformål. *(for en detaljeret sammenligning med EU's definition henvises til afsnittet ovenfor "Sammenhæng med de gældende regler på samme område").*

Artikel 2 regulerer undertegnelse og ratifikation. Det præciseres deri, at protokollen er åben for undertegnelse for parter i konvention nr. 196, som protokollen ændrer. Den skal ratificeres, accepteres eller godkendes, og instrumenterne til disse foranstaltninger deponeres hos Europarådets generalsekretær.

I artikel 3 fastsættes det, hvordan og hvornår protokollen træder i kraft. Protokollen kan træde i kraft på to måder: i) den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, på hvilken alle parter i konventionen har givet deres samtykke til at være bundet af protokollen, *eller* ii) efter udløbet af en periode på tre år efter den dato, på hvilken protokollen er blevet åbnet for undertegnelse, træder den i kraft for de stater, der har givet deres samtykke til at være bundet af den, forudsat at protokollen er ratificeret af mindst to tredjedele af parterne i konventionen. Denne artikel fastsætter også regler for midlertidig anvendelse af protokollen. Inden protokollen træder i kraft, kan enhver part (enten ved undertegnelsen eller på et senere tidspunkt) erklære, at den vil anvende protokollen midlertidigt. I sådanne tilfælde finder protokollens bestemmelser kun anvendelse på de andre parter i konventionen, som har afgivet en erklæring herom.

I artikel 4 fastsættes det, at de erklæringer, som parterne har afgivet i henhold til artikel 1 i konvention nr. 196, bortfalder fra datoen for protokollens ikrafttræden. Konventionens artikel 1, stk. 2, giver en deltagende stat eller Den Europæiske Union, som ikke er part i en traktat, der er opført i tillæg I til konvention nr. 196, mulighed for at erklære, at traktaten ikke anses for at være opført i tillægget med henblik på konventionens anvendelse på den pågældende part. Den Europæiske Union har ikke afgivet en erklæring i henhold til artikel 1 i konvention nr. 196, og denne bestemmelse har derfor begrænset relevans for Unionen.

I artikel 5 præciseres det, at der ikke kan tages forbehold med hensyn til protokollens bestemmelser.

I henhold til artikel 6 skal Europarådets generalsekretær underrette Europarådets medlemsstater og enhver anden part i konvention nr. 196 om i) undertegnelse, ii) deponering af ethvert ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument, iii) datoen for protokollens ikrafttræden og iv) enhver anden handling, underretning eller meddelelse vedrørende protokollen.

Protokollen ledsages af en forklarende rapport, som Europarådets Ministerkomité noterede sig, da den vedtog protokollen den 9. juli 2025. Den forklarende rapport udgør ikke et instrument, der giver en autoritativ fortolkning af protokollen, men den har til formål at lette parternes anvendelse af bestemmelserne i protokollen.

- **Undertegnelse og aftalens tekst**

Protokollen forelægges Rådet sammen med dette forslag.

I overensstemmelse med traktaterne påhviler det Kommissionen at sikre undertegnelsen af protokollen med forbehold af dens indgåelse.

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af protokollen om ændring af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 83, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 5,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den 15. maj 2023 bemyndigede Rådet Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at deltage i forhandlingerne om revision eller ændring af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme med henblik på at ændre definitionen af terrorhandlinger i denne konvention. Forhandlingerne blev afsluttet med et positivt resultat ved parafering af aftalen.
- (2) Den 9. juli 2025 vedtog Europarådets Ministerkomité protokollen om ændring af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme ("protokollen") og noterede sig den tilhørende forklarende rapport. Den 10. december 2025 nåede Europarådets Ministerkomité til enighed om at åbne protokollen for undertegnelse den 26. maj 2026 i Strasbourg i Frankrig.
- (3) Protokollen er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions sikkerhedsmål som omhandlet i artikel 67, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, nemlig gennem indbyrdes tilnærmelse af straffelovgivningen for at sikre et højt sikkerhedsniveau med henblik på at forebygge og bekæmpe kriminalitet, herunder terrorisme.
- (4) Protokollen ændrer Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme ved at erstatte definitionen af "terrorhandlinger" i konventionens artikel 1 med en ændret definition, der indføres ved protokollen.
- (5) Den ændrede definition af terrorhandlinger i protokollen imødekommer behovet for at vedtage en bredere og mere passende retlig definition af terrorhandlinger i Europarådet med henblik på at tackle aktuelle og fremtidige udfordringer i forbindelse med terrorbekæmpelse.
- (6) Ved at indføre en retlig definition af terrorhandlinger skaber protokollen en væsentlig merværdi for det retlige samarbejde, den gensidige retshjælp og udleveringsanmodningerne mellem de stater, der er parter i protokollen og Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.
- (7) Med sin deltagelse i forhandlingerne på Unionens vegne sikrede Kommissionen, at protokollen er forenelig med de relevante EU-regler. Især er den definition af terrorhandlinger, som indføres ved protokollen, forenelig og i overensstemmelse med EU's definition af terrorhandlinger i artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme.

- (8) Protokollens præambel bekræfter, at alle de foranstaltninger, der er truffet i protokollen for at forebygge eller bekæmpe terrorhandlinger, skal være i overensstemmelse med de relevante menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, navnlig dem, der er nedfældet i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt andre forpligtelser i henhold til folkeretten, herunder, hvor det er relevant, den humanitære folkeret. Dette er i overensstemmelse med menneskerettighederne, de grundlæggende frihedsrettigheder og de folkeretlige garantier og beskyttelsesforanstaltninger i henhold til EU-retten.
- (9) Da Den Europæiske Union er part i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, er protokollen åben for undertegnelse af Unionen.
- (10) En hurtig undertegnelse af protokollen fra Den Europæiske Unions side vil fremhæve Den Europæiske Unions støtte til en fælles fælleseuropæisk definition af "terrorhandlinger", hvilket vil styrke den regionale og internationale terrorbekæmpelsesindsats. En hurtig undertegnelse af protokollen vil også lette protokollens rettidige ikrafttræden.
- (11) I de første tre år efter undertegnelsen af protokollen skal alle parter i konventionen give deres samtykke til at være bundet. Efter de tre år træder protokollen i kraft for de parter, der har givet deres samtykke til at være bundet, forudsat at antallet af disse parter mindst svarer til 2/3 af dem, der er parter i konventionen. Eftersom medlemsstaterne også er parter i konventionen, betyder det, at protokollen aldrig træder i kraft, hvis de ikke giver deres samtykke til at være bundet heraf. Eftersom protokollen henhører under Unionens enekompetence, vil medlemsstaterne ikke kunne handle uden bemyndigelse fra Unionen. Medlemsstaterne bør derfor også bemyndiges til i Unionens interesse at blive parter i protokollen sammen med Unionen.
- (12) [I medfør af artikel 3 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Irland [ved skrivelse af ...] meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.]
- (13) ELLER
- (14) [I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Irland ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.]
- (15) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.
- (16) Ændringsprotokollen bør derfor undertegnes på Unionens vegne –

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Undertegnelsen af protokollen om ændring af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme ("protokollen) godkendes hermed på Den Europæiske Unions vegne med forbehold af indgåelsen af nævnte protokol.

Artikel 2

Medlemsstaterne bemyndiges herved til sammen med Unionen at undertegne protokollen i Unionens interesse og med fuld respekt for dens enekompetence.

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft dagen efter vedtagelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*