



Bryssel den 20 mars 2026
(OR. en)

7544/26

COPEN 100
COTER 39
CT 37
ENFOPOL 105
JAI 378

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	19 mars 2026
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2026) 136 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS BESLUT om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av protokollet om ändring av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism

För delegationerna bifogas dokument – COM(2026) 136 final.

Bilaga: COM(2026) 136 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.3.2026
COM(2026) 136 final

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

**om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av protokollet om ändring av
Europarådets konvention om förebyggande av terrorism**

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- **Motiv och syfte med förslaget**

Förslagets syfte

Detta förslag syftar till att Europeiska unionens råd (*rådet*) ska bemyndiga Europeiska kommissionen (*kommissionen*) att underteckna protokollet om ändring av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (*protokollet*) på Europeiska unionens vägnar¹.

Kommissionen kommer också att lägga fram ett förslag till rådets beslut om bemyndigande av kommissionen att ingå protokollet på Europeiska unionens vägnar. Tillsammans är dessa förslag ett uttryck för kommissionens åtagande i *ProtectEU: Agenda för att förebygga och bekämpa terrorism*².

Terrorismen är global och utgör ett växande hot mot grundläggande rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen i Europa och resten av världen. De terroristattacker som har begåtts i Europeiska unionen och på andra ställen i världen under de senaste åren är oacceptabla kränkningar av de värden och principer som ligger till grund för demokratiska samhällen.

Det har skett färre storskaliga samordnade attacker i EU, men hotet har inte försvunnit, bara utvecklats. Antalet terroristattacker mer än fördubblades mellan 2019 och 2023 (från 57 till 120), innan det sjönk till 58 år 2024³. På sistone har de flesta attacker begåtts av ensamma aktörer och små celler. Den övergripande hotnivån är fortfarande hög, och den formas av drivkrafter som ökar exponentiellt.

Inför ett sådant permanent och föränderligt hot krävs beslutsamma åtgärder mot terrorism inte bara på nationell nivå, utan också på EU-nivå, paneuropeisk nivå och global nivå. Terrorism är ofta gränsöverskridande till sin natur, vilket kräver omfattande internationellt samarbete grundat på en samsyn kring terroristbrott.

Syftet med protokollet är att ändra definitionen av *terroristbrott* i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism för att återspegla det faktum att dagens terrorister inte längre bara riktar in sig på de mer traditionella mål och använder de tillvägagångssätt som omfattas av de FN-fördrag om terrorismbekämpning som det för närvarande hänvisas till i artikel 1 i konventionen. Dessa FN-fördrag om terrorismbekämpning omfattar specifika brott som olagligt besittningstagande av luftfartyg, bombattentat av terrorister och tagande av gisslan. Förteckningen över brott som omfattas av fördragen är dock uttömmande och återspeglar inte hur terrorismen tar sig uttryck i dag.

Protokollet kommer att modernisera Europarådets rättsliga ram för terrorismbekämpning och säkerställa att definitionen av terroristbrott återspeglar den mångfald av tillvägagångssätt som används av dagens terrorister. Den definition som kommer att införas genom protokollet ska dessutom säkerställa rättssäkerhet genom att införa rekvisit som måste vara uppfyllda för att en brottslig handling ska utgöra ett terroristbrott, såsom uppsåt, en viss svårighetsgrad och utförande av handlingen i terroristsyfte (*specifikt uppsåt*).

¹ Texten till protokollet kommer att bifogas detta förslag.

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *ProtectEU: Agenda för att förebygga och bekämpa terrorism*, COM(2026) 101 final.

³ TE-SAT 2025: Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025 (TE-SAT)* (inte översatt till svenska), juni 2025.

När protokollet har trätt i kraft kommer det också att fastställa en paneuropeisk definition av terroristbrott som är förenlig med EU:s definition i artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism. Den nya paneuropeiska definitionen av terroristbrott kommer att ge ett betydande mervärde för rättsligt samarbete, ömsesidig rättslig hjälp och framställningar om utlämning på området terrorismbekämpning mellan Europarådets stater som undertecknar och ratificerar protokollet.

Bakgrund

Europeiska unionen undertecknade Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (*konvention nr 196*) och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (*konvention nr 217*) den 22 oktober 2015 och ratificerade dessa den 26 juni 2018. Både konventionen och dess tilläggsprotokoll trädde i kraft i Europeiska unionen den 1 oktober 2018. Den 21 januari 2026 hade 25 av EU:s medlemsstater⁴ ratificerat konvention nr 196.

Konvention nr 196 rör kriminalisering av terroristverksamhet och terrorismrelaterad verksamhet, internationellt samarbete i fråga om sådana brott samt skydd, ersättning och stöd till offer för terrorism. I artikel 1 i konvention nr 196 definieras *terroristbrott* med hänvisning till de instrument som förtecknas i bilaga I till konvention nr 196. Bilaga I innehåller en förteckning över en rad FN-fördrag om terrorismbekämpning, nämligen följande:

- Konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg, undertecknad i Haag den 16 december 1970.
- Konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, antagen i Montreal den 23 september 1971.
- Konvention om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, antagen i New York den 14 december 1973.
- Internationell konvention mot tagande av gisslan, antagen i New York den 17 december 1979.
- Konvention om fysiskt skydd av kärnämne, antagen i Wien den 3 mars 1980.
- Protokoll för bekämpande av våldsbrott på flygplatser som används för civil luftfart i internationell trafik, antaget i Montreal den 24 februari 1988.
- Konvention för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet, antagen i Rom den 10 mars 1988.
- Protokoll om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar belägna på kontinentalsockeln, antaget i Rom den 10 mars 1988.
- Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister, antagen i New York den 15 december 1997.
- Internationell konvention om bekämpande av finansiering av terrorism, antagen i New York den 9 december 1999.
- Internationell konvention för bekämpande av nukleär terrorism, antagen i New York den 13 april 2005.

⁴ Alla medlemsstater utom Grekland och Irland har ratificerat konvention nr 196.

I EU fastställs i direktiv (EU) 2017/541 minimiregler för fastställande av rekvisit och påföljder för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet i Europeiska unionen. Artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541 anger de uppsåtliga handlingar som allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som definieras som *terroristbrott* när de begås i något av de terroristsyften som anges i artikeln. Detta kan jämföras med den nuvarande definitionen i artikel 1 i konvention nr 196, som inte uttryckligen anger vilka handlingar som ska betraktas som *terroristbrott*, utan innehåller en allmän hänvisning till handlingarna i de FN-fördrag om terrorismbekämpning som förtecknas i bilagan till konventionen, vilket inte är en heltäckande eller tydlig legaldefinition. Definitionen i konvention nr 196 omfattar inte heller terroristsyften. Det finns därmed avsevärda skillnader mellan definitionen av *terroristbrott* i artikel 1 i konvention nr 196 och definitionen i artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541.

För att bättre avspegla det föränderliga terroristhotet som inte längre endast omfattar traditionella mål och tillvägagångssätt, vilka omfattas av de FN-fördrag om terrorismbekämpning som anges i artikel 1 i konvention nr 196, tillsatte Europarådets kommitté om förebyggande av terrorism (CDCT) 2017 en arbetsgrupp med uppgift att bedöma om det skulle vara nödvändigt och genomförbart att utarbeta en legaldefinition av *terroristbrott* som skulle tillämpas av parterna i konvention nr 196. Arbetsgruppen utarbetade en rad alternativa förslag på definitionens lydelse och presenterade sin slutrapport⁵ vid CDCT:s plenarmöte i november 2019 där parterna i konvention nr 196 deltog. I slutrapporten rekommenderade arbetsgruppen CDCT:s plenarmöte att slå fast att det är genomförbart och nödvändigt att utarbeta en legaldefinition av *terroristbrott* i konvention nr 196, och föreslog hur en framtida legaldefinition skulle kunna se ut.

Under 2020 och 2021 lämnade parterna i konventionen in skriftliga synpunkter på slutrapporten. Europeiska unionen lämnade inte in några skriftliga synpunkter. Dock påtalade ett flertal medlemsstater i sina skriftliga synpunkter behovet av att anpassa Europarådets eventuella framtida legaldefinition av *terroristbrott* till rekvisiten för *terroristbrott* i direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism⁶.

Europarådets ministerkommitté gav 2022 CDCT i uppgift att fatta beslut om genomförbarheten i att utarbeta en legaldefinition av *terroristbrott* och påbörja förhandlingarna om den nya legaldefinitionens lydelse. Vid CDCT:s nionde plenarmöte den 2 december 2022 slog plenarförsamlingen fast att en ny legaldefinition är genomförbar och beslutade enhälligt att inleda formella förhandlingar vid CDCT:s tionde plenarmöte den 23–25 maj 2023⁷.

Den 15 maj 2023 bemyndigade rådet kommissionen att på Europeiska unionens vägnar delta i förhandlingar om översyn eller ändring av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, med sikte på en ändring av definitionen av *terroristbrott* i den konventionen. Kommissionen deltog i enlighet med rådets beslut och vägledades av förhandlingsdirektiven i beslutet. Kommissionen samrådde löpande med rådets särskilda kommitté för förhandlingarna

⁵ Slutrapport från CDCT:s undergrupp inrättad för att granska möjligheten att utarbeta en definition av terrorism av den 26 september 2019, [CDCT-DEF \(2019\)03rev.](#)

⁶ Direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (EUT L 88, 31.3.2017, s. 6).

⁷ CDCT 9th Plenary Meeting Abridged Report and List of Decisions, 2 december 2022, s. 4, [CDCT\(2022\)16.](#)

om unionens ståndpunkt och säkerställde att protokollet var förenligt med det relevanta EU-regelverket.

Förhandlingssessionerna ägde rum i samband med CDCT:s halvårsvisa plenarmöten. Totalt fyra förhandlingssessioner ägde rum mellan den 23 maj 2023 och den 14 november 2024. Den 14 november 2024 godkände CDCT:s plenarförsamling utkastet till protokoll om ändring av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och det åtföljande utkastet till förklarande rapport. Den 25 juni 2025 antog Europarådets parlamentariska församling sitt yttrande om utkastet till protokoll⁸. Den 9 juli 2025 antog Europarådets ministerkommitté, vid sitt 1534:e möte, protokollet och noterade den förklarande rapporten⁹. Den 10 december 2025 enades ministerkommittén, vid sitt 1546:e möte, om att öppna protokollet för undertecknande den 26 maj 2026 i Strasbourg (Frankrike).

Protokollet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då alla parter i konvention nr 196 har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet. Om detta inte sker kommer protokollet, efter utgången av en period på tre år efter den dag då det öppnades för undertecknande, att träda i kraft för de stater som har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av det, förutsatt att protokollet har ratificerats av minst två tredjedelar av parterna i konvention nr 196.

Europeiska unionen kan underteckna och ratificera protokollet i egenskap av en internationell organisation som är part i konvention nr 196.

Motiv med förslaget

Protokollet är i linje med EU:s mål att stärka det internationella samarbetet med beaktande av EU:s säkerhetsintressen, som anges i *ProtectEU: Europeisk strategi för inre säkerhet*¹⁰. Såsom betonas i *ProtectEU: Agenda för att förebygga och bekämpa terrorism*¹¹ kommer protokollet att bidra till den paneuropeiska kampen mot terrorism och underlätta internationellt samarbete i kampen mot terrorism genom att harmonisera definitionen av terroristbrott mellan de av Europarådets stater som kommer att underteckna och ratificera protokollet.

För det första kommer protokollet, genom att införa en legaldefinition av terroristbrott, att ge ett betydande mervärde för rättsligt samarbete, ömsesidig rättslig hjälp och framställningar om utlämning mellan stater som är parter i protokollet och konvention nr 196.

För det andra kommer protokollet, genom en bredare och övergripande legaldefinition av terroristbrott, att säkerställa att Europarådets rättsliga ram för terrorismbekämpning, i vilken både unionen och medlemsstaterna är parter, anpassas till dagens och framtidens utmaningar på terrorismbekämpningsområdet. Denna modernisering kommer att göra det möjligt att täppa till luckorna när det gäller terroristbrott som begås med hjälp av tillvägagångssätt och genom brottsliga handlingar som inte omfattas av de FN-fördrag om terrorismbekämpning som anges i bilaga I till konvention nr 196.

⁸ Yttrande 307(2025) från Europarådets parlamentariska församling.

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

¹⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om ProtectEU: Europeisk strategi för inre säkerhet, COM(2025) 148 final.

¹¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *ProtectEU: Agenda för att förebygga och bekämpa terrorism*, COM(2026) 101 final.

För det tredje respekterar legaldefinitionen i protokollet rättssäkerheten och medför betydande förbättringar jämfört med den gamla definitionen som hänvisade till ett antal FN-fördrag om terrorismbekämpning där brottsliga handlingar definieras som terroristbrott på ett icke-harmoniserat sätt. Den nya legaldefinitionen är formulerad i allmänna termer på ett klart och precist sätt som är lätt att förstå för dem som omfattas av lagstiftningen. I den nya definitionen anges tydligare de rekvisit som måste vara uppfyllda för att en handling ska betraktas som ett terroristbrott.

För det fjärde är definitionen av terroristbrott i protokollet anpassad till och förenlig med EU:s definition av terroristbrott i direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism. Detta kommer att göra det möjligt för EU att bevara sin rättsliga ram och säkerställa fortsatt tillämpning av unionsrätten bland EU:s medlemsstater. När protokollet väl har trätt i kraft kommer det dessutom att säkerställa rättslig konvergens och en gemensam förståelse av vad som menas med terrorism bland Europarådets stater på paneuropeisk nivå. En allmänt vedertagen paneuropeisk definition skulle också bidra till att främja de pågående diskussionerna om definitionen av *terroristbrott* inom ramen för förhandlingarna inom FN om utkastet till övergripande konvention om internationell terrorism¹².

För det femte bekräftas i ingressen till protokollet att alla åtgärder som vidtas för att förebygga eller försvåra terroristbrott bör vara förenliga med de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt andra skyldigheter enligt internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt i tillämpliga fall. Detta är i linje med den höga skyddsnivån för och respekten för mänskliga rättigheter, grundläggande rättigheter och internationell rätt inom de EU-rättsliga policyerna för terrorismbekämpning.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Protokollets innehåll är direkt kopplat till gemensamma EU-regler om terrorismbekämpning. Protokollet innehåller endast en materiell bestämmelse som fastställer en legaldefinition av terroristbrott genom att ändra definitionen i artikel 1 i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.

Den 15 mars 2017 antog unionen direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism. I direktivet fastställs harmoniserade rekvisit för terroristbrott och brott med anknytning till terroristverksamhet som tjänar som ett riktmärke för samarbete och informationsutbyte mellan de nationella myndigheterna. När EU:s medlemsstater tillämpar direktivet¹³ ska de säkerställa att de brott som anges i direktivet är kriminaliserade i den nationella lagstiftningen. Definitionen av terroristbrott fastställs i artikel 3 i EU:s direktiv om bekämpande av terrorism. I linje med förhandlingsdirektiven strävade kommissionen tillsammans med EU:s medlemsstater efter att uppnå konsekvens och samstämmighet mellan protokollet och EU-definitionen.

Legaldefinitionen i protokollet är av ”hybridkaraktär” – den första delen avser brott som omfattas av och definieras i ett av de FN-fördrag om terrorismbekämpning som förtecknas i bilagan till konvention nr 196 och den andra delen innehåller en uttömmande förteckning över handlingar som klassificeras som terroristbrott om de uppfyller kumulativa rekvisit. De fördrag som förtecknas i bilagan till konvention nr 196 är sedan länge etablerade globala instrument i kampen mot terrorism. Fördragsstaterna har följaktligen i sina nationella rättsliga ramar kriminaliserat de handlingar som i dessa fördrag anges vara brott. Det är viktigt att

¹² Ad hoc-kommittén inrättad genom generalförsamlingens resolution 51/210 av den 17 december 1996 – [Produkten av ad hoc-kommitténs arbete](#). Senast uppdaterad den 22 maj 2025.

¹³ Direktiv (EU) 2017/541 är inte tillämpligt på Danmark och Irland.

parterna i konvention nr 196 fortsätter att tillämpa dem i framtiden, varför det är motiverat att eftersträva en hybriddefinition.

Den andra delen av definitionen återspeglar i stort sett EU:s definition av terroristbrott, med undantag för att brottsliga handlingar som redan omfattas av fördragen i bilagan till konvention nr 196 har uteslutits från den uttömmande förteckningen över handlingar. Det gäller de brottsliga handlingarna tagande av gisslan, förorsakande av omfattande förstörelse av en fast plattform belägen på kontinentalsockeln som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster, kapning av luftfartyg och fartyg, tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av sprängämnen.

De brottsliga handlingarna i den uttömmande förteckningen räknas som terroristbrott om i) handlingen är uppsåtlig, ii) handlingen är ett brott enligt nationell rätt, iii) handlingen till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation, iv) handlingen begås i terroristsyfte. Som terroristsyften betraktas att allvarligt skrämma en befolkning, att otillbörligen tvinga en regering eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling samt att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. I fråga om dessa kumulativa villkor är den andra delen helt förenlig med artikel 3 i EU-direktivet om bekämpande av terrorism.

Sammanfattningsvis är protokollet förenligt med EU:s regler och politik, särskilt EU:s straffrättsliga åtgärder för att bekämpa terrorism.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Protokollet är förenligt med Europeiska unionens regler och politik på de områden som det kommer att omfatta (enligt beskrivningen i avsnittet "Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området"). I ett större sammanhang är protokollet förenligt med EU:s rättsliga instrument och politik på området med frihet, säkerhet och rättvisa, enligt avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, som bidrar till EU:s kamp mot terrorism, samt med unionens åtaganden enligt andra relevanta multilaterala avtal. Unionens övriga politikområden påverkas inte.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Förfarandemässig rättslig grund**

I artikel 218.5 i EUF-fördraget föreskrivs att kommissionen ska lägga fram ett förslag till rådet om det planerade avtalet inte uteslutande eller huvudsakligen gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Rådet ska anta ett beslut om bemyndigande att underteckna avtalet.

Kommissionen föreslår att undertecknandet av protokollet bemyndigas, med förbehåll för att det ingås vid en senare tidpunkt.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet om bemyndigande att underteckna protokollet är artikel 218.5.

- **Materiell rättslig grund**

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.5 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i det internationella avtal som ska undertecknas. Om ett

internationellt avtal har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelan kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.5 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelan.

Med tanke på att protokollets huvudsakliga syfte och beståndsdel är att fastställa brottsrekvisit på terrorismområdet, särskilt rekvisit för terroristbrott, är den materiella rättsliga grunden artikel 83.1 i EUF-fördraget.

Med tanke på innehållet i protokollet är det lämpligt att kommissionen lägger fram ett förslag för rådet.

- **Unionens befogenhet**

Enligt artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) har unionen ”exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal (...) i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa”. Ett internationellt avtal kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa om det område som omfattas av avtalet överlappar unionslagstiftningen eller till stor del omfattas av unionslagstiftningen. Europeiska unionen har utövat sin befogenhet på detta område genom att anta direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism. Protokollets innehåll, dvs. brottsrekvisit för terroristbrott, omfattas av unionsrätten på området terrorismbekämpning, framför allt artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541. Eftersom definitionerna av terroristbrott är nästan identiska i protokollet och direktiv (EU) 2017/541 kan protokollet påverka direktiv (EU) 2017/541 på grund av överlappningen texterna emellan. Genom ändringsprotokollet utvidgas dessutom tillämpningsområdet för terroristbrott enligt konventionen, i vilken unionen är part, till att omfatta nya situationer (som redan erkänns som terroristbrott enligt EU-rätten). På detta sätt skulle EU:s åtaganden enligt konventionen utvidgas till att omfatta dessa ytterligare handlingar. Därmed har unionen exklusiv befogenhet att underteckna protokollet.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Ej tillämpligt.

- **Proportionalitetsprincipen**

Detta initiativ går inte utöver vad som är nödvändigt för att de uppnå de avsedda målen. Unionen är bäst lämpad att underteckna protokollet då unionen redan utövat sin interna befogenhet på området genom antagandet av direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism. Direktivet innehåller unionsrättsliga rekvisit för terroristbrott som utgör minimiregler som ska tillämpas enhetligt av medlemsstaterna. Eftersom protokollet ändrar definitionen av terroristbrott på Europarådets nivå och definitionen av terroristbrott omfattas av EU-rätten bör unionen underteckna protokollet.

- **Val av instrument**

Detta förslag till rådets beslut lämnas in i enlighet med artikel 218.5 i EUF-fördraget enligt vilken rådet ska anta ett beslut om bemyndigande att underteckna avtalet och tillämpa det provisoriskt. Inget annat rättsligt instrument kan användas för att nå målet för detta förslag.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Ej tillämpligt.

- **Samråd med berörda parter**

Ej tillämpligt.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Under förhandlingarna samrådde kommissionen, i egenskap av unionens företrädare, med rådets särskilda kommitté för förhandlingarna i enlighet med rådets beslut av den 15 maj 2023 som bemyndigade kommissionen att delta i förhandlingarna på unionens vägnar. Som medlemmar i Europarådet kunde EU:s medlemsstater delta i alla förhandlingsmöten. Kommissionen samrådde med deras företrädare om formuleringen av unionens ståndpunkt under förhandlingarna.

- **Konsekvensbedömning**

Ej tillämpligt.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Ej tillämpligt.

- **Grundläggande rättigheter**

I linje med de förhandlingsdirektiv som rådet fastställt såg kommissionen till att förhandlingarna säkerställde respekten för de grundläggande rättigheter, friheter och allmänna unionsrättsliga principer som föreskrivs i Europeiska unionens fördrag och stadgan om de grundläggande rättigheterna.

I ingressen till protokollet (punkt 5) bekräftas att alla åtgärder som vidtas för att förhindra eller försvåra terroristbrott enligt protokollet ska vara förenliga med relevanta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, särskilt de som fastställs i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (ETS nr 5), samt andra skyldigheter enligt internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt i tillämpliga fall.

Därutöver kan tilläggas att protokollet ändrar konvention nr 196. När det träder i kraft kommer det att ändra artikel 1 i konvention nr 196 och integreras i konventionen för konventionsstater som undertecknar och ratificerar protokollet. Protokollet ska således läsas mot bakgrund av konventionen. I konvention nr 196 föreskrivs starka garantier för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, särskilt i artiklarna 12 och 26.4 i konventionen. I artikel 12.1 i konventionen fastställs att bestämmelserna om kriminalisering bör genomföras och tillämpas med respekt för de mänskliga rättigheterna och andra skyldigheter enligt internationell rätt. I artikel 26.4 anges att ingenting i konventionen ska påverka andra rättigheter och skyldigheter och annat ansvar som tillkommer parter och enskilda enligt internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt. Dessa skyddsåtgärder är förenliga med och motsvarar den höga skyddsnivån för grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter och internationell rätt som föreskrivs i EU-rätten, särskilt direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism (skälen 35 och 37).

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte unionens budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Det finns ingen genomförandeplan, eftersom Europeiska unionen inte behöver vidta några åtgärder för att genomföra protokollet. EU:s definition av terroristbrott är förenlig med den definition av terroristbrott som införs genom protokollet.

När det gäller övervakning kommer kommissionen att delta i mötena i konferensen för de stater som är parter i konvention nr 196 som också kommer att övervaka genomförandet av protokollet när det väl träder i kraft och ändrar artikel 1 i konvention nr 196.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Syftet med protokollet är att ändra definitionen av terroristbrott i artikel 1 i konvention nr 196 för att anta en bredare och lämpligare legaldefinition av terroristbrott på Europarådets nivå för att hantera dagens och framtidens utmaningar när det gäller terrorismbekämpning. Protokollet kommer att ge ett betydande mervärde för rättsligt samarbete, ömsesidig rättslig hjälp och framställningar om utlämning mellan stater som är parter i protokollet och konvention nr 196.

Artikel 1 är den huvudsakliga och enda materiella bestämmelsen i protokollet. Syftet är att ersätta artikel 1 i konvention nr 196 med en ny legaldefinition av terroristbrott. Artikel 1 i konvention nr 196 är "terminologibestämmelsen", inte en kriminaliseringsbestämmelse. Där fastställs definitionen av *terroristbrott* i den mening som avses i konventionen. Denna definition överensstämmer med artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism. Legaldefinitionen i protokollet är av "hybridkaraktär" – den första delen avser brott som omfattas av och definieras i ett av de FN-fördrag om terrorismbekämpning som förtecknas i bilagan till konvention nr 196 och den andra delen innehåller en uttömmande förteckning över handlingar som klassificeras som terroristbrott om de uppfyller kumulativa rekvisit. Den andra delen av definitionen innehåller en uttömmande förteckning över brottsliga handlingar som räknas som terroristbrott om i) handlingen är uppsåtlig, ii) handlingen är ett brott enligt nationell rätt, iii) handlingen till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation, iv) handlingen begås i terroristsyfte. (för en detaljerad jämförelse med EU:s definition, se avsnittet "Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området").

I artikel 2 regleras undertecknande och ratificering. Där förtydligas att protokollet ska vara öppet för undertecknande av parterna i konvention nr 196, som ändras genom protokollet. Det ska ratificeras, godtas eller godkännas, och instrumenten för dessa åtgärder ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

I artikel 3 anges hur och när protokollet träder i kraft. Protokollet kan träda i kraft på två olika sätt: i) den första dagen i den månad som följer efter utgången av tre månader efter den dag då alla parter i konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet, *eller* ii) efter utgången av tre år efter den dag då protokollet öppnades för undertecknande, då protokollet träder i kraft för de stater som har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av det, förutsatt att protokollet har ratificerats av minst två tredjedelar av parterna i konventionen. I denna artikel fastställs också regler för provisorisk tillämpning av protokollet. Innan protokollet träder i kraft får varje part förklara (antingen vid undertecknandet eller vid en

senare tidpunkt) att den kommer att tillämpa protokollet provisoriskt. I sådana fall ska bestämmelserna i protokollet endast tillämpas med avseende på de övriga parter i konventionen som har avgett en förklaring med samma verkan.

I artikel 4 fastställs att de förklaringar som parterna avgett enligt artikel 1 i konvention nr 196 ska upphöra att gälla från och med den dag då protokollet träder i kraft. Enligt artikel 1.2 i konventionen får en konventionsstat eller Europeiska unionen som inte är part i ett fördrag som förtecknas i bilaga I till konvention nr 196 förklara att fördraget inte anses ingå i bilagan när konventionen tillämpas på den berörda parten. Europeiska unionen har inte avgett någon förklaring i enlighet med artikel 1 i konvention nr 196, och denna bestämmelse har därmed begränsad relevans för unionen.

I artikel 5 klargörs att inga förbehåll är tillåtna med avseende på bestämmelserna i protokollet.

Enligt artikel 6 ska Europarådets generalsekreterare underrätta Europarådets medlemsstater och varje annan part i konvention nr 196 om i) varje undertecknande, ii) deponering av varje ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument, iii) dagen för protokollets ikraftträdande och iv) andra åtgärder, underrättelser eller meddelanden som rör protokollet.

Protokollet åtföljs av en förklarande rapport som Europarådets ministerkommitté noterade när den antog protokollet den 9 juli 2025. Den förklarande rapporten utgör inte ett instrument som ger en auktoritativ tolkning av protokollet, men den är avsedd att underlätta parternas tillämpning av bestämmelserna i protokollet.

- **Undertecknande och avtalstexten**

Texten till protokollet överlämnas till rådet tillsammans med detta förslag.

I enlighet med fördragen är det kommissionen som ska säkerställa att protokollet undertecknas, med förbehåll för att det ingås vid en senare tidpunkt.

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av protokollet om ändring av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 83.1 jämförd med artikel 218.5,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Den 15 maj 2023 bemyndigade rådet kommissionen att på Europeiska unionens vägnar delta i förhandlingar om översyn eller ändring av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, med sikte på en ändring av definitionen av terroristbrott i den konventionen. Förhandlingarna slutfördes genom att avtalet paraferades.
- (2) Den 9 juli 2025 antog Europarådets ministerkommitté protokollet om ändring av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (*protokollet*) och noterade dess förklarande rapport. Den 10 december 2025 enades Europarådets ministerkommitté om att öppna protokollet för undertecknande den 26 maj 2026 i Strasbourg i Frankrike.
- (3) Protokollet är förenligt med Europeiska unionens säkerhetsmål enligt artikel 67.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nämligen att genom tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen säkerställa en hög säkerhetsnivå i syfte att förebygga och bekämpa brottslighet, inbegripet terrorism.
- (4) Genom protokollet ändras Europarådets konvention om förebyggande av terrorism genom att definitionen av *terroristbrott* i artikel 1 i protokollet ersätts med en ändrad definition som införs genom protokollet.
- (5) Den ändrade definitionen av terroristbrott i protokollet tar hänsyn till behovet av att anta en bredare och lämpligare legaldefinition av terroristbrott på Europarådets nivå för att hantera dagens och framtidens utmaningar när det gäller terrorismbekämpning.
- (6) Genom att införa en legaldefinition av terroristbrott kommer protokollet att ge ett betydande mervärde för rättsligt samarbete, ömsesidig rättslig hjälp och framställningar om utlämning mellan stater som är parter i protokollet och Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.
- (7) Genom sitt deltagande i förhandlingarna på unionens vägnar säkerställde kommissionen att protokollet är förenligt med relevanta EU-regler. Framför allt är den legaldefinition av terroristbrott som införs genom protokollet förenlig och konsekvent med EU:s definition av terroristbrott i artikel 3 i direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism.

- (8) I ingressen till protokollet bekräftas att alla åtgärder som vidtas för att förhindra eller försvåra terroristbrott enligt protokollet ska vara förenliga med relevanta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, särskilt de som fastställs i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt andra skyldigheter enligt internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt i tillämpliga fall. Detta är i linje med mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och folkrättsliga skyddsåtgärder och skyddsåtgärder enligt EU-rätten.
- (9) Eftersom Europeiska unionen är part i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism är protokollet öppet för undertecknande av unionen.
- (10) Ett snabbt undertecknande av protokollet från Europeiska unionens sida kommer att framhäva Europeiska unionens stöd för en gemensam paneuropeisk definition av *terroristbrott* som kommer att stärka de regionala och internationella insatserna mot terrorism. Ett snabbt undertecknande av protokollet kommer också att underlätta ett snabbt ikraftträdande av protokollet.
- (11) Under de första tre åren efter undertecknandet av protokollet måste alla parter i konventionen uttrycka sitt samtycke till att bli bundna av det. Efter dessa tre år ska protokollet träda i kraft för de parter som har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av det, förutsatt att antalet parter är minst lika med två tredjedelar av parterna i konventionen. Med tanke på att medlemsstaterna också är parter i konventionen innebär det att protokollet aldrig skulle träda i kraft om de inte uttrycker sitt samtycke till att vara bundna av det. Eftersom protokollet omfattas av unionens exklusiva befogenhet skulle medlemsstaterna inte kunna agera utan bemyndigande från unionen. Det är därför lämpligt att även medlemsstaterna bemyndigas att tillsammans med unionen bli parter i protokollet i unionens intresse.
- (12) [I enlighet med artikel 3 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland [genom en skrivelse av den ...] meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta beslut.]
- (13) ELLER
- (14) [I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Irland inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.”]
- (15) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (16) Protokollet bör därför undertecknas på unionens vägnar.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Härmed bemyndigas undertecknandet av protokollet om ändring av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (*protokollet*) på Europeiska unionens vägnar, med förbehåll för att protokollet ingås.

Artikel 2

Medlemsstaterna bemyndigas härmed att tillsammans med unionen underteckna protokollet i unionens intresse och med full respekt för dess exklusiva befogenhet.

Artikel 3

Detta beslut träder i kraft dagen efter det att det har antagits.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*