



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 19.3.2026
COM(2026) 137 final

Recomandare de

DECIZIE A CONSILIULUI

**referitoare la încheierea, în numele Uniunii Europene, a Protocolului de modificare a
Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului**

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

Obiectivele propunerii

Prezenta propunere urmărește să obțină din partea Consiliului Uniunii Europene („Consiliul”) autorizarea Comisiei Europene („Comisia”) de a semna, în numele Uniunii Europene, Protocolul de modificare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului („protocol”).

Comisia va prezenta, de asemenea, o propunere de decizie a Consiliului de autorizare a Comisiei să încheie protocolul în numele Uniunii Europene. Împreună, aceste propuneri dau curs angajamentului asumat de Comisie în cadrul ProtectEU: Agenda pentru prevenirea și combaterea terorismului¹.

Terorismul este un fenomen global și reprezintă o amenințare tot mai mare la adresa drepturilor fundamentale, a democrației și a statului de drept în Europa și în întreaga lume. Atacurile teroriste comise în ultimii ani în Uniunea Europeană și în alte părți ale lumii au reprezentat încălcări inacceptabile ale valorilor și principiilor care stau la baza societăților democratice.

Deși UE a fost ținta unui număr mai mic de atacuri coordonate de amploare, amenințarea nu a dispărut, ci a evoluat. Între 2019 și 2023, numărul incidentelor teroriste a crescut de peste două ori (de la 57 la 120), scăzând apoi la 58 în 2024². Lupii singuratici și celulele mici au fost principalii responsabili de atacurile recente. Nivelul general al amenințării rămâne ridicat și este modelat prin înmulțirea factorilor care stau la baza amenințărilor.

În fața unei astfel de amenințări de durată și în curs de evoluție, sunt necesare acțiuni decisive împotriva terorismului, nu numai la nivel național, ci și la nivel paneuropean și dincolo de frontierele Europei. Caracterul adesea transfrontalier al terorismului necesită o cooperare internațională puternică, bazată pe o înțelegere comună a infracțiunilor de terorism.

Scopul protocolului este de a modifica definiția „infracțiunilor de terorism” din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului pentru a reflecta faptul că teroriștii din ziua de azi nu mai recurg la țintele cu caracter mai tradițional și la modurile de operare care fac obiectul tratatelor ONU privind combaterea terorismului menționate în prezent la articolul 1 din convenție. Aceste tratate ale ONU privind combaterea terorismului vizează infracțiuni specifice, cum ar fi confiscarea ilegală a aeronavelor, atentatele teroriste cu bombă sau luarea de ostatici. Domeniul de aplicare al infracțiunilor acoperite de aceste tratate este însă exhaustiv și nu este în măsură să reflecte realitatea peisajului modern al terorismului.

Protocolul va moderniza cadrul juridic al Consiliului Europei privind combaterea terorismului și va asigura faptul că definiția infracțiunilor de terorism reflectă numeroasele moduri de operare utilizate de teroriștii din ziua de azi. În plus, definiția care va fi introdusă prin protocol va asigura securitatea juridică prin includerea unor condiții juridice care trebuie îndeplinite pentru ca un act infracțional să constituie o infracțiune de terorism, cum ar fi intenția, pragul de gravitate și săvârșirea actului în scopuri teroriste („intenție specifică”).

¹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – ProtectEU: Agenda privind prevenirea și combaterea terorismului, COM(2026) 101 final.

² TE-SAT 2025: Europol, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025 (*Raportul din 2025 privind situația și tendința terorismului în Uniunea Europeană*) (TE-SAT), iunie 2025.

Odată intrat în vigoare, protocolul va stabili, de asemenea, o definiție paneuropeană a infracțiunilor de terorism care să fie compatibilă cu definiția UE prevăzută la articolul 3 din Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului. Noua definiție paneuropeană a infracțiunilor de terorism va oferi o valoare adăugată substanțială cooperării judiciare, asistenței judiciare reciproce și cererilor de extrădare în domeniul combaterii terorismului între statele Consiliului Europei care vor semna și ratifica protocolul.

Context

Uniunea Europeană a semnat Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului („Convenția nr. 196”) și Protocolul adițional la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului („Convenția nr. 217”) la 22 octombrie 2015 și le-a ratificat la 26 iunie 2018. Atât convenția, cât și protocolul adițional au intrat în vigoare în Uniunea Europeană la 1 octombrie 2018. La 21 ianuarie 2026, 25 de state membre ale UE³ ratificaseră Convenția nr. 196.

Convenția nr. 196 se referă la incriminarea activităților teroriste și a activităților legate de terorism, precum și la cooperarea internațională în ceea ce privește astfel de infracțiuni și la protecția, despăgubirea și sprijinirea victimelor terorismului. Articolul 1 din Convenția nr. 196 definește noțiunea de „infracțiuni de terorism” prin trimitere la actele enumerate în apendicele I la Convenția nr. 196. Apendicele I enumeră o serie de tratate ale ONU privind combaterea terorismului, și anume:

- Convenția privind reprimarea capturării ilicite de aeronave, semnată la Haga la 16 decembrie 1970;
- Convenția privind reprimarea actelor ilicite îndreptate împotriva securității aviației civile, încheiată la Montreal la 23 septembrie 1971;
- Convenția cu privire la prevenirea și reprimarea infracțiunilor comise contra persoanelor ce se bucură de protecție internațională, inclusiv agenții diplomatici, adoptată la New York la 14 decembrie 1973;
- Convenția internațională împotriva luării de ostateci, adoptată la New York la 17 decembrie 1979;
- Convenția privind protecția fizică a materialelor nucleare, adoptată la Viena la 3 martie 1980;
- Protocolul asupra reprimării actelor ilicite de violență în aeroporturi servind aviației civile internaționale, încheiat la Montreal la 24 februarie 1988;
- Convenția pentru reprimarea actelor ilicite îndreptate împotriva securității navigației maritime, încheiată la Roma la 10 martie 1988;
- Protocolul pentru reprimarea actelor ilicite îndreptate împotriva securității platformelor fixe situate pe platoul continental, încheiat la Roma la 10 martie 1988;
- Convenția internațională pentru reprimarea atentatelor teroriste cu explozibili, adoptată la New York la 15 decembrie 1997;
- Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului, adoptată la New York la 9 decembrie 1999;

³ Toate statele membre ale UE, cu excepția Greciei și a Irlandei, au ratificat Convenția nr. 196.

- Convenția internațională privind reprimarea actelor de terorism nuclear, adoptată la New York la 13 aprilie 2005.

În UE, Directiva (UE) 2017/541 instituie norme minime privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor penale în materie de infracțiuni de terorism, infracțiuni legate de un grup terorist și infracțiuni legate de activități teroriste în Uniunea Europeană. Articolul 3 din Directiva (UE) 2017/541 enumeră actele infracționale săvârșite cu intenție care pot aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale și care se califică drept „infracțiuni de terorism” atunci când sunt săvârșite într-unul dintre scopurile enumerate în articol. Prin comparație, definiția de la articolul 1 din Convenția nr. 196 nu conține o listă explicită a actelor infracționale considerate „infracțiuni de terorism” și face o trimitere generală la actele prevăzute în tratatele ONU privind combaterea terorismului enumerate în apendicele la convenție, care nu este o definiție juridică exhaustivă sau clară. În plus, definiția din Convenția nr. 196 nu include scopurile teroriste. Astfel, există diferențe considerabile între definiția „infracțiunilor de terorism” de la articolul 1 din Convenția nr. 196 și definiția de la articolul 3 din Directiva (UE) 2017/541.

În 2017, pentru a reflecta caracterul evolutiv al amenințării teroriste, ce nu mai implică ținte tradiționale și modurile de operare care fac obiectul tratatelor ONU privind combaterea terorismului menționate la articolul 1 din Convenția nr. 196, Comitetul pentru combaterea terorismului al Consiliului Europei („CDCT”) a creat un grup de lucru însărcinat cu evaluarea necesității și a fezabilității elaborării unei definiții juridice a „infracțiunilor de terorism” care să fie aplicată între părțile la Convenția nr. 196. Grupul de lucru a elaborat o serie de formulări alternative ale definiției, iar în noiembrie 2019 și-a prezentat raportul final⁴ plenului CDCT, compus din părțile la Convenția nr. 196. În raportul său final, grupul de lucru a recomandat plenului CDCT să decidă că este fezabil și necesar să se elaboreze o definiție juridică a „infracțiunilor de terorism” în Convenția nr. 196 și a propus elemente de text pentru o posibilă definiție juridică viitoare.

În cursul anilor 2020 și 2021, experții părților la convenție au prezentat observații scrise cu privire la raportul final. Uniunea Europeană nu a prezentat observații scrise. Cu toate acestea, în observațiile lor scrise, o serie de state membre ale UE au subliniat necesitatea alinierii elementelor unei posibile definiții juridice viitoare a „infracțiunilor de terorism” la nivelul Consiliului Europei cu definiția „infracțiunilor de terorism” prevăzută în Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului⁵.

În 2022, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a mandatat CDCT să ajungă la o decizie privind fezabilitatea elaborării unei definiții juridice a „infracțiunilor de terorism” și să lanseze negocierile privind textul noii definiții juridice. La 2 decembrie 2022, în cadrul celei de a 9-a reuniuni plenare a CDCT, plenul a convenit că o nouă definiție juridică este fezabilă și a decis în mod unanim să deschidă negocieri oficiale în cadrul celei de a 10-a reuniuni plenare a CDCT din 23-25 mai 2023⁶.

⁴ Raportul final al subgrupului CDCT creat pentru a examina fezabilitatea elaborării unei definiții a terorismului, 26 septembrie 2019 [CDCT-DEF \(2019\)03rev](#)

⁵ Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului (JO L 88, 31.3.2017, p. 6).

⁶ Raport prescurtat privind cea de a 9-a reuniune plenară a CDCT și lista deciziilor adoptate, 2 decembrie 2022, p. 4 [CDCT\(2022\)16](#)

La 15 mai 2023, Consiliul a autorizat Comisia să participe, în numele Uniunii Europene, la negocierile privind revizuirea sau modificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului, în vederea modificării definiției infracțiunilor de terorism incluse în convenția menționată. Comisia a participat în concordanță cu decizia Consiliului și a fost ghidată de directivele de negociere prevăzute în aceasta. Comisia a consultat în mod sistematic comitetul special al Consiliului pentru negocierile privind poziția Uniunii și a asigurat compatibilitatea protocolului cu acquis-ul relevant al UE.

Sesiunile de negociere au avut loc în contextul reuniunilor plenare bianuale ale CDCT. În perioada 23 mai 2023-14 noiembrie 2024 au avut loc în total patru sesiuni de negociere. La 14 noiembrie 2024, plenul CDCT a aprobat proiectul de protocol de modificare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului și proiectul de raport explicativ care îl însoțește. La 25 iunie 2025, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei și-a adoptat avizul cu privire la proiectul de protocol⁷. La 9 iulie 2025, în cadrul celei de a 1534-a reuniuni, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat protocolul și a luat notă de raportul explicativ care îl însoțește⁸. La 10 decembrie 2025, în cadrul celei de a 1546-a reuniuni, Comitetul de Miniștri a convenit să deschidă protocolul spre semnare la 26 mai 2026 la Strasbourg (Franța).

Protocolul va intra în vigoare în prima zi a lunii care urmează expirării unei perioade de trei luni de la data la care toate părțile la Convenția nr. 196 și-au exprimat consimțământul de a-și asuma obligații în temeiul protocolului. În caz contrar, după expirarea unei perioade de trei ani de la data la care protocolul a fost deschis spre semnare, protocolul va intra în vigoare pentru statele care și-au exprimat consimțământul de a-și asuma obligații, cu condiția ca protocolul să fi fost ratificat de cel puțin două treimi din părțile la Convenția nr. 196.

Uniunea Europeană poate semna și ratifica protocolul în calitate de organizație internațională care este parte la Convenția nr. 196.

Motivele propunerii

Protocolul este conform cu obiectivul UE de consolidare a cooperării internaționale, ținând seama de interesele de securitate ale UE, astfel cum sunt prevăzute în Strategia europeană de securitate internă ProtectEU⁹. După cum s-a subliniat în ProtectEU: Agenda de prevenire și combatere a terorismului¹⁰, protocolul va contribui la lupta paneuropeană împotriva terorismului și va facilita cooperarea internațională în materie de combatere a terorismului, prin armonizarea definiției infracțiunilor de terorism între statele Consiliului Europei care vor semna și ratifica protocolul.

În primul rând, prin introducerea unei definiții juridice a infracțiunilor de terorism, protocolul va oferi o valoare adăugată substanțială cooperării judiciare, asistenței judiciare reciproce și cererilor de extrădare între statele părți la protocol și la Convenția nr. 196.

⁷ Avizul 307 (2025) al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei.

⁸ Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei CM/Del/Dec (2025) 1534/10.3.

⁹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind ProtectEU: o strategie europeană de securitate internă, COM/2025/148 final.

¹⁰ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – ProtectEU: Agenda privind prevenirea și combaterea terorismului, COM(2026) 101 final.

În al doilea rând, prin adoptarea unei definiții juridice mai ample și mai cuprinzătoare a infracțiunilor de terorism, protocolul va asigura adaptarea cadrului juridic al Consiliului Europei privind combaterea terorismului, la care Uniunea, precum și statele sale membre sunt parte, pentru a aborda provocările actuale și viitoare în materie de combatere a terorismului. Această modernizare va permite eliminarea lacunelor în ceea ce privește infracțiunile de terorism comise utilizând moduri de operare și bazate pe acte infracționale care nu sunt acoperite de tratatele ONU privind combaterea terorismului din apendicele I la Convenția nr. 196.

În al treilea rând, definiția juridică din protocol respectă securitatea juridică și aduce îmbunătățiri considerabile în comparație cu vechea definiție care făcea trimitere la o serie de tratate ale ONU privind combaterea terorismului care definesc actele infracționale ca fiind infracțiuni de terorism într-un mod nearmonizat. Noua definiție juridică este redactată în mod clar și precis, este formulată în termeni generali și este ușor de înțeles de către cei care intră sub incidența legii. Noua definiție identifică mai clar condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca un act să se califice drept infracțiune de terorism.

În al patrulea rând, definiția infracțiunilor de terorism din protocol este aliniată și compatibilă cu definiția UE a infracțiunilor de terorism prevăzută în Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului. Acest lucru va permite UE să își mențină cadrul juridic și să asigure continuarea aplicării dreptului Uniunii în rândul statelor membre ale UE. În plus, odată intrat în vigoare, protocolul va asigura convergența juridică și o înțelegere comună a terorismului între statele Consiliului Europei la nivel paneuropean. Acceptarea unei definiții paneuropene ar putea contribui, de asemenea, la continuarea discuțiilor în curs privind o definiție a „infracțiunilor de terorism” în contextul negocierilor de la nivelul ONU cu privire la Proiectul de convenție generală privind terorismul internațional¹¹.

În al cincilea rând, în preambulul protocolului se reafirmă că toate măsurile luate pentru prevenirea sau reprimarea infracțiunilor de terorism ar trebui să fie conforme cu drepturile omului și libertățile fundamentale, precum și cu alte obligații în temeiul dreptului internațional, inclusiv, după caz, al dreptului internațional umanitar. Acest lucru este conform cu nivelul ridicat de garanții pentru protecția și respectarea drepturilor omului, a drepturilor fundamentale și a dreptului internațional din politicile de combatere a terorismului în temeiul dreptului UE.

- **Coerența cu dispozițiile existente în domeniul de politică vizat**

Obiectul protocolului se referă în mod direct la normele comune ale UE de combatere a terorismului. Protocolul conține o singură dispoziție materială care stabilește o definiție juridică a infracțiunilor de terorism, intenționând să modifice definiția de la articolul 1 din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului.

La 15 martie 2017, Uniunea a adoptat Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului. Directiva stabilește definiții armonizate ale infracțiunilor de terorism și infracțiunilor legate de activitățile teroriste, care servesc drept criteriu de referință pentru cooperarea și schimbul de informații între autoritățile naționale. Statele membre ale UE care aplică directiva¹² trebuie să se asigure că infracțiunile prevăzute în directivă sunt incriminate în temeiul legislației lor naționale. Definiția infracțiunilor de terorism este prevăzută la articolul 3 din Directiva UE privind combaterea terorismului. În concordanță cu directivele de

¹¹ Comitetul ad-hoc instituit prin Rezoluția 51/210 a Adunării Generale din 17 decembrie 1996 – [Rezultatul lucrărilor Comitetului ad-hoc](#); ultima actualizare: 22 mai 2025.

¹² Directiva (UE) 2017/541 nu se aplică Danemarcei și Irlandei.

negociere, Comisia, împreună cu statele membre ale UE, a urmărit să asigure consecvența și coerența dintre protocol și definiția UE.

Definiția juridică din protocol este de natură „hibridă”, prima parte a definiției referindu-se la infracțiunile care intră în domeniul de aplicare al unuia dintre tratatele ONU privind combaterea terorismului enumerate în apendicele la Convenția nr. 196 și astfel cum sunt definite în unul dintre aceste tratate, în timp ce a doua parte prevede o listă exhaustivă de acte care se califică drept infracțiuni de terorism în cazul în care îndeplinesc condiții cumulative. Tratatul enumerat în apendicele la Convenția nr. 196 sunt instrumente globale consacrate și de lungă durată în combaterea terorismului. În consecință, statele părți la aceste tratate au incriminat actele specificate în acestea ca infracțiuni în cadrele lor juridice naționale. Este important să se mențină în viitor aplicarea lor continuă de către părțile la Convenția nr. 196 și, prin urmare, este justificat să se urmărească stabilirea unei definiții hibride.

A doua parte a definiției reflectă în mare măsură definiția UE a infracțiunilor de terorism, cu excepția faptului că actele infracționale care fac deja obiectul tratatelor din apendicele la Convenția nr. 196 au fost excluse din lista exhaustivă a actelor. În special, aceste acte infracționale sunt: luarea de ostatici; provocarea unei distrugerii masive a unei platforme fixe situate pe platoul continental susceptibilă să pună în pericol viața oamenilor sau să ducă la pierderi economice majore; sechestrarea de aeronave și nave; fabricarea, deținerea, achiziționarea, transportul, furnizarea sau utilizarea de explozivi.

Lista exhaustivă cuprinde actele infracționale ce se califică drept infracțiuni de terorism în cazul în care (i) actul este săvârșit cu intenție; (ii) actul este definit ca infracțiune în dreptul intern; (iii) având în vedere natura sau contextul său, actul poate aduce prejudicii grave unei țări sau unei organizații internaționale; (iv) actul este comis în scop terorist. Actele de terorism au scopul de „a intimida în mod grav o anumită populație”, de „a obliga în mod nejustificat un guvern sau o organizație internațională să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act” și de „a destabiliza în mod grav sau de a distruge structurile fundamentale politice, constituționale, economice sau sociale ale unei țări sau ale unei organizații internaționale”. În ceea ce privește aceste condiții cumulative, a doua parte este pe deplin compatibilă cu articolul 3 din Directiva UE privind combaterea terorismului.

În concluzie, protocolul este în concordanță cu normele și politicile UE, în special cu măsurile de drept penal ale UE pentru combaterea terorismului.

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Protocolul este în concordanță cu normele și politicile relevante ale Uniunii Europene în domeniile care vor fi reglementate de acesta (astfel cum sunt descrise în secțiunea *Coerența cu dispozițiile existente în domeniul de politică vizat*). Într-un context mai larg, protocolul este în concordanță cu instrumentele juridice și cu politicile UE adoptate în spațiul de libertate, securitate și justiție, în temeiul părții a treia titlul V din TFUE, care contribuie la lupta UE împotriva terorismului, precum și cu angajamentele asumate de Uniune în temeiul altor acorduri multilaterale relevante. Alte domenii de politică ale Uniunii rămân neafectate.

2. TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

- **Temeiul juridic material**

Temeiul juridic material al unei decizii adoptate în baza articolului 218 alineatul (6) din TFUE depinde în primul rând de obiectivul și de conținutul acordului internațional care urmează să fie semnat. Dacă un acord internațional urmărește două obiective sau include două

elemente, dintre care unul poate fi identificat ca fiind principal, iar celălalt ca având mai degrabă un caracter accesoriu, decizia adoptată în temeiul articolului 218 alineatul (6) din TFUE trebuie să se întemeieze pe un singur temei juridic material, respectiv cel impus de obiectivul sau de elementul principal sau predominant.

Având în vedere că principalul obiectiv și principala componentă a protocolului este stabilirea definiției infracțiunilor în domeniul terorismului, în special a definiției infracțiunilor de terorism, temeiul juridic material este articolul 83 alineatul (1) din TFUE.

- **Temeiul juridic procedural**

În conformitate cu articolul 218 alineatul (6) din TFUE, în cazul în care acordul se referă la aspecte din afara politicii externe și de securitate comune (PESC), Consiliul adoptă o decizie privind încheierea acordului la propunerea Comisiei, în calitate de negociator.

Având în vedere că articolul 83 alineatul (1) din TFUE este temeiul juridic material, Consiliul trebuie să adopte decizia privind încheierea protocolului după obținerea aprobării Parlamentului European, în conformitate cu articolul 218 alineatul (6) litera (a) din TFUE.

Prin urmare, temeiul juridic procedural al deciziei propuse privind încheierea protocolului este articolul 218 alineatul (6) al doilea paragraf din TFUE.

- **Competența Uniunii**

Articolul 3 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede că Uniunea are competență exclusivă „în ceea ce privește încheierea unui acord internațional (...) în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.” În special, un acord internațional poate afecta normele comune sau poate modifica domeniul de aplicare a acestora în cazul în care domeniul acoperit de acord se suprapune cu legislația Uniunii sau este acoperit într-o mare măsură de dreptul Uniunii. Uniunea Europeană și-a exercitat deja competența în acest domeniu prin adoptarea Directivei (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului. Conținutul protocolului, respectiv definiția infracțiunilor de terorism, este reglementat de dreptul Uniunii în domeniul combaterii terorismului, în special de articolul 3 din Directiva (UE) 2017/541. Întrucât definițiile infracțiunilor de terorism din protocol și din Directiva (UE) 2017/541 sunt aproape identice, protocolul poate afecta Directiva (UE) 2017/541 din cauza suprapunerii dintre protocol și Directiva (UE) 2017/541. În plus, protocolul de modificare extinde domeniul de aplicare al infracțiunilor de terorism în temeiul convenției, la care Uniunea este parte, la situații noi (care sunt deja recunoscute în dreptul UE ca infracțiuni de terorism). Astfel, angajamentele asumate de UE în temeiul convenției ar urma să fie extinse pentru a acoperi aceste noi activități. Prin urmare, Uniunea are competența exclusivă de a încheia protocolul.

- **Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)**

Nu se aplică.

- **Proportionalitatea**

Prezenta inițiativă nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor de politică în cauză. Uniunea este cea mai în măsură să semneze protocolul, întrucât și-a exercitat deja competența internă în acest domeniu prin adoptarea Directivei (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului. Directiva prevede o definiție la nivelul UE a infracțiunilor de terorism, care constituie norme minime ce trebuie aplicate în mod uniform de către statele membre ale UE. Întrucât protocolul modifică definiția infracțiunilor de terorism la nivelul Consiliului Europei, iar definiția infracțiunilor de terorism este reglementată de dreptul UE, Uniunea ar trebui să semneze protocolul.

- **Alegerea instrumentului**

Prezenta propunere de decizie a Consiliului este prezentată în conformitate cu articolul 218 alineatul (6) din TFUE, care prevede adoptarea de către Consiliu a unei decizii privind încheierea acordului. Nu există un alt instrument juridic care ar putea fi folosit în scopul realizării obiectivului exprimat în prezenta propunere.

3. REZULTATELE EVALUĂRIILOR *EX POST*, ALE CONSULTĂRIILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRIILOR IMPACTULUI

- **Evaluările *ex post*/verificarea adecvării legislației existente**

Nu se aplică.

- **Consultările cu părțile interesate**

Nu se aplică.

- **Obținerea și utilizarea cunoștințelor de specialitate**

În cursul negocierilor, Comisia, în calitate de reprezentant al Uniunii, a consultat comitetul special al Consiliului pentru negocieri, în concordanță cu Decizia Consiliului din 15 mai 2023 de autorizare a Comisiei să participe la negocieri în numele Uniunii. În calitate de membre ale Consiliului Europei, statele membre ale UE au putut participa la toate sesiunile de negociere. Comisia și-a consultat reprezentanții cu privire la formularea poziției Uniunii pe toată durata negocierilor.

- **Evaluarea impactului**

Nu se aplică.

- **Adecvarea reglementărilor și simplificarea**

Nu se aplică.

- **Drepturile fundamentale**

În conformitate cu directivele de negociere stabilite de Consiliu, Comisia s-a asigurat că negocierile au garantat respectarea drepturilor fundamentale, a libertăților și a principiilor generale ale dreptului Uniunii, astfel cum sunt consacrate în tratatele Uniunii Europene și în Carta drepturilor fundamentale.

Preambulul protocolului (punctul 5) reafirmă că toate măsurile luate pentru prevenirea sau reprimarea infracțiunilor de terorism din protocol trebuie să fie conforme cu drepturile omului și libertățile fundamentale relevante, în special cu cele consacrate în Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ETS nr. 5), precum și cu alte obligații în temeiul dreptului internațional, inclusiv, după caz, al dreptului internațional umanitar.

În plus, protocolul modifică Convenția nr. 196. Odată intrat în vigoare, acesta va modifica articolul 1 din Convenția nr. 196 și va fi integrat în convenție pentru statele părți care semnează și ratifică protocolul. Astfel, protocolul trebuie citit în contextul convenției. Convenția nr. 196 prevede garanții solide în materie de drepturi ale omului și de drept internațional umanitar, în special la articolul 12 alineatul (1) și la articolul 26 alineatul (4) din convenția respectivă. Articolul 12 alineatul (1) din convenție prevede că punerea în aplicare și aplicarea dispozițiilor privind incriminarea ar trebui să respecte drepturile omului și alte obligații în temeiul dreptului internațional. Articolul 26 alineatul (4) prevede că nicio dispoziție a convenției nu afectează alte drepturi, obligații și responsabilități ale unei părți și ale persoanelor fizice prevăzute de dreptul internațional, inclusiv de dreptul internațional

umanitar. Aceste garanții sunt compatibile cu nivelul ridicat de garanții privind drepturile fundamentale, drepturile omului și dreptul internațional prevăzute în dreptul UE, în special în Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului (considerentele 35 și 37) și corespund acestui nivel de garanții.

4. IMPLICAȚII BUGETARE

Propunerea nu are implicații asupra bugetului Uniunii.

5. ALTE ELEMENTE

- **Planurile de punere în aplicare și măsurile de monitorizare, evaluare și raportare**

Nu există niciun plan de punere în aplicare, deoarece nu este necesară nicio acțiune din partea Uniunii Europene pentru a pune în aplicare protocolul. Definiția UE a infracțiunilor de terorism este compatibilă cu definiția infracțiunilor de terorism introdusă de protocol.

În ceea ce privește monitorizarea, Comisia va participa la reuniunile Conferinței statelor părți la Convenția nr. 196, care va monitoriza, de asemenea, punerea în aplicare a protocolului după intrarea sa în vigoare și va modifica articolul 1 din Convenția nr. 196.

- **Explicarea detaliată a dispozițiilor specifice ale propunerii**

Scopul protocolului este de a modifica definiția infracțiunilor de terorism de la articolul 1 din Convenția nr. 196 în vederea adoptării unei definiții juridice mai ample și mai adecvate a infracțiunilor de terorism la nivelul Consiliului Europei pentru a aborda provocările actuale și viitoare în materie de combatere a terorismului. Protocolul va oferi o valoare adăugată substanțială cooperării judiciare, asistenței judiciare reciproce și cererilor de extrădare între statele părți la protocol și la Convenția nr. 196.

Articolul 1 este dispoziția principală și singura dispoziție de fond a protocolului. Scopul acestuia este de a înlocui articolul 1 din Convenția nr. 196 cu o nouă definiție juridică a infracțiunilor de terorism. Articolul 1 din Convenția nr. 196 este dispoziția „terminologică”, nu o dispoziție privind incriminarea. Acesta stabilește definiția „infracțiunilor de terorism” în sensul convenției. Această definiție este conformă cu articolul 3 din Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului. Definiția juridică din protocol este de natură „hibridă”, prima parte a definiției referindu-se la infracțiunile care intră în domeniul de aplicare al unuia dintre tratatele ONU privind combaterea terorismului enumerate în appendicele la Convenția nr. 196 și astfel cum sunt definite în unul dintre aceste tratate, în timp ce a doua parte prevede o listă exhaustivă de acte care se califică drept infracțiuni de terorism în cazul în care îndeplinesc condiții cumulative. A doua parte a definiției prevede o listă exhaustivă a actelor infracționale care se califică drept infracțiuni de terorism în cazul în care (i) actul este săvârșit cu intenție; (ii) actul este definit ca infracțiune în dreptul intern; (iii) având în vedere natura sau contextul său, actul poate aduce prejudicii grave unei țări sau unei organizații internaționale; (iv) actul este comis în scop terorist. *(Pentru o comparație detaliată cu definiția UE, a se vedea secțiunea de mai sus intitulată Coerența cu dispozițiile existente în domeniul de politică vizat)*

Articolul 2 reglementează semnarea și ratificarea. Acesta clarifică faptul că protocolul este deschis spre semnare părților la Convenția nr. 196 pe care protocolul o modifică. Protocolul va fi supus ratificării, acceptării sau aprobării, iar instrumentele pentru aceste acțiuni vor fi depuse la secretarul general al Consiliului Europei.

Articolul 3 stabilește modul și momentul în care protocolul va intra în vigoare. Protocolul intră în vigoare în două moduri: (i) în prima zi a lunii care urmează expirării unei perioade de trei luni de la data la care toate părțile la convenție și-au exprimat consimțământul de a-și asuma obligații în temeiul protocolului sau (ii) la expirarea unei perioade de trei ani de la data la care protocolul a fost deschis spre semnare, acesta va intra în vigoare pentru acele state care și-au exprimat consimțământul de a-și asuma obligații în temeiul protocolului, cu condiția ca protocolul să fi fost ratificat de cel puțin două treimi dintre părțile la convenție. Acest articol stabilește, de asemenea, norme privind aplicarea provizorie a protocolului. Înainte de intrarea în vigoare a protocolului, orice parte poate declara (fie la semnare, fie în orice moment ulterior) că va aplica protocolul cu titlu provizoriu. În astfel de cazuri, dispozițiile protocolului se aplică numai celorlalte părți la convenție care au făcut o declarație în același sens.

Articolul 4 prevede că, de la data intrării în vigoare a protocolului, declarațiile făcute de părți în temeiul articolului 1 din Convenția nr. 196 vor expira. Articolul 1 alineatul (2) din convenție permite ca, în cazul în care un stat parte sau Uniunea Europeană nu este parte la un tratat enumerat în apendicele I la Convenția nr. 196, respectivul stat sau Uniunea Europeană să poată declara că tratatul respectiv nu este inclus în apendice în scopul aplicării convenției în cazul părții vizate. Uniunea Europeană nu a emis o declarație în temeiul articolului 1 din Convenția nr. 196, astfel că această dispoziție are o relevanță limitată pentru Uniune.

Articolul 5 clarifică faptul că nu sunt permise rezerve cu privire la dispozițiile protocolului.

Articolul 6 impune secretarului general al Consiliului Europei să notifice statelor membre ale Consiliului Europei și oricărei alte părți la Convenția nr. 196 (i) orice semnătură, (ii) depunerea oricărui instrument de ratificare, de acceptare sau de aprobare, (iii) data intrării în vigoare a protocolului și (iv) orice alt act și orice altă notificare ori comunicare referitoare la protocol.

Protocolul este însoțit de un raport explicativ de care Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a luat act atunci când a adoptat protocolul, la 9 iulie 2025. Raportul explicativ nu constituie un instrument care oferă o interpretare cu valoare de autoritate a protocolului, însă este destinat să faciliteze aplicarea de către părți a dispozițiilor cuprinse în protocol.

- **Textul acordului și notificările**

Textul protocolului este transmis Consiliului împreună cu prezenta propunere.

În conformitate cu tratatele, este de competența Comisiei să depună instrumentul de aprobare prevăzut la articolul 2 din protocol, pentru a exprima consimțământul Uniunii de a-și asuma obligații în temeiul acordului.

DECIZIE A CONSILIULUI

referitoare la încheierea, în numele Uniunii Europene, a Protocolului de modificare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 83 alineatul (1), coroborat cu articolul 218 alineatul (6) al doilea paragraf litera (a),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

având în vedere aprobarea Parlamentului European,

întrucât:

- (1) În conformitate cu Decizia (UE) a Consiliului [decizia de semnare]¹³, Protocolul de modificare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului („protocolul”) a fost semnat la [data], în numele Uniunii, sub rezerva încheierii sale la o dată ulterioară.
- (2) Protocolul este conform cu obiectivele de securitate ale Uniunii Europene, astfel cum sunt menționate la articolul 67 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și anume prin apropierea legislațiilor penale în vederea asigurării unui nivel ridicat de securitate în vederea prevenirii și combaterii criminalității, inclusiv a terorismului.
- (3) Protocolul aduce modificări Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului prin înlocuirea definiției „infracțiunilor de terorism” de la articolul 1 al acesteia cu o definiție modificată introdusă de protocol.
- (4) Definiția modificată a infracțiunilor de terorism din protocol abordează nevoia de a adopta o definiție juridică mai amplă și mai adecvată a infracțiunilor de terorism la nivelul Consiliului Europei pentru a face față provocărilor actuale și viitoare în materie de combatere a terorismului.
- (5) Prin introducerea unei definiții juridice a infracțiunilor de terorism, protocolul va oferi o valoare adăugată substanțială cooperării judiciare, asistenței judiciare reciproce și cererilor de extrădare între statele părți la protocol și la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului.
- (6) Prin participarea sa la negocieri, în numele Uniunii, Comisia a asigurat compatibilitatea protocolului cu normele relevante ale Uniunii Europene. În special, definiția juridică a infracțiunilor de terorism introdusă de protocol este compatibilă și consecventă cu definiția UE a infracțiunilor de terorism prevăzută la articolul (3) din Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului.
- (7) Preambulul protocolului reafirmă că toate măsurile luate pentru prevenirea sau reprimarea infracțiunilor de terorism din protocol trebuie să fie conforme cu drepturile omului și libertățile fundamentale relevante, în special cu cele consacrate

¹³ JO L,

în Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și cu alte obligații în temeiul dreptului internațional, inclusiv, după caz, al dreptului internațional umanitar. Acest lucru este în concordanță cu drepturile omului, libertățile fundamentale și garanțiile și măsurile de protecție prevăzute de dreptul internațional în temeiul dreptului UE.

- (8) Întrucât Uniunea Europeană este parte la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului, protocolul este deschis spre semnare și ratificare de către Uniune.
- (9) Încheierea rapidă a protocolului de către Uniunea Europeană va evidenția sprijinul Uniunii Europene pentru o definiție comună paneuropeană a „infracțiunilor de terorism”, care va consolida eforturile regionale și internaționale de combatere a terorismului. Încheierea rapidă a protocolului va facilita, de asemenea, intrarea în vigoare în timp util a protocolului.
- (10) În primii trei ani de la semnarea protocolului, toate părțile la convenție trebuie să își exprime consimțământul de a-și asuma obligații. După acești trei ani, protocolul va intra în vigoare pentru părțile care și-au exprimat consimțământul de a-și asuma obligații, cu condiția ca numărul părților respective să fie cel puțin egal cu 2/3 din numărul părților la convenție. Având în vedere că statele membre sunt, de asemenea, părți la convenție, aceasta înseamnă că protocolul nu ar intra niciodată în vigoare în cazul în care acestea nu își exprimă consimțământul de a-și asuma obligații în temeiul acestuia. Întrucât protocolul intră în sfera de competență exclusivă a Uniunii, statele membre nu ar putea acționa fără a fi împuternicite de Uniune. Prin urmare, este oportun ca statele membre să fie, de asemenea, autorizate să devină părți, alături de Uniune, la protocol, în interesul Uniunii.
- (11) [În conformitate cu articolul 3 din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Irlanda și-a notificat [, prin scrisoarea din ...,] intenția de a participa la adoptarea și la aplicarea prezentei decizii.]
- (12) SAU
- (13) [În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Irlanda nu participă la adoptarea prezentei decizii, nu are obligații în temeiul acesteia și nu face obiectul aplicării sale.]
- (14) În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 22 privind poziția Danemarcei, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Danemarca nu participă la adoptarea prezentei decizii, nu are obligații în temeiul acesteia și nu face obiectul aplicării sale.
- (15) Protocolul ar trebui aprobat,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Se aprobă Protocolul de modificare a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului („protocolul”)¹⁴.

Articolul 2

Statele membre sunt autorizate să încheie, împreună cu Uniunea, protocolul în interesul Uniunii și cu respectarea deplină a competenței exclusive a acesteia.

Articolul 3

Prezenta decizie intră în vigoare în ziua următoare datei adoptării.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*

¹⁴ Textul acordului este publicat în JO L, ..., ELI ...