



Brüssel, 8.5.2026
COM(2026) 186 final

2026/0101 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega kehtestatakse kriteeriumid ja menetlus, et määrata kindlaks Euroopa Liidu nimel Euroopa Nõukogus võetav seisukoht seoses kolmandate poolte taotlustega ühineda Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsiooniga („Budapesti konventsioon“)

SELETUSKIRI

1. KAVANDATAV REGULEERIMISESE

Käesolev ettepanek käsitleb Euroopa Liidu nimel võetavat seisukohta seoses nende riikide, kes ei ole Euroopa Nõukogu liikmed ega ole osalenud konventsiooni koostamises, taotlustega ühineda Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsiooniga (edaspidi „Budapesti konventsioon“), et ühineda Budapesti konventsiooniga vastavalt selle konventsiooni artiklile 37.

2. ETTEPANEKU TAUST

2.1. Budapesti konventsioon

Budapesti konventsioon (CETS 185) allkirjastati 23. novembril 2001 Ungaris Budapestis ja see jõustus 1. juulil 2004. Kõik Euroopa Liidu liikmesriigid on selle konventsiooni osalised, välja arvatud Iirimaa, kes on konventsioonile alla kirjutanud, kuid ei ole seda veel ratifitseerinud. Liidu ja Euroopa Nõukogu vahelised suhted põhinevad Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu vahelisel 2007. aasta vastastikuse mõistmise memorandumil¹; liidul on küberkuritegevuse konventsiooni komitees (T-CY) vaatleja staatus.

Budapesti konventsioon sisaldab 48 artiklit, milles on sätestatud i) asjaomase tegevuse kriminaliseerimine – alates ebaseaduslikust juurdepääsust, andmetesse ja süsteemidesse sekkumisest kuni arvutipettuste ja laste seksuaalset kuritarvitamist kujutava materjalini; ii) menetlusõigused küberkuritegevuse uurimiseks ja mis tahes kuriteoga seotud elektrooniliste tõendite säilitamiseks ning iii) tõhus rahvusvaheline koostöö. Budapesti konventsiooni täiendab esimene lisaprotokoll, mis käsitleb arvutisüsteemide abil toimepandud rassistliku ja ksenofoobilise iseloomuga tegude eest vastutusele võtmist (CETS 189), ning teine lisaprotokoll tõhustatud rahvusvahelise koostöö ja elektrooniliste tõendite avaldamise kohta (CETS 224).

2.2. Euroopa Nõukogu ministrite komitee ja selle ettevalmistavad organid ning küberkuritegevuse konventsiooni komitee

Euroopa Nõukogu ministrite komitee on Euroopa Nõukogu otsuseid tegev tööorgan. Selle roll ja ülesanded on üksikasjalikult määratletud Euroopa Nõukogu statuudi IV peatükis. Komitee koosneb liikmesriikide välisministritest. Euroopa Nõukogu ministrite komitee kohtub kord aastas ministrite tasandil ja kord nädalas asetäitjate tasandil (Euroopa Nõukogu liikmesriikide alalised esindajad).

Euroopa Nõukogu ministrite komiteed abistavad juhatus ja allrühmad, kes kohtuvad korrapäraselt, et arutada teatavaid küsimusi põhjalikult enne otsuste tegemist. Need allrühmad on asetäitjate mitteametlikud tööstruktuurid ja neil ei ole otsustusõigust. Nad valmistavad Euroopa Nõukogu ministrite komiteele vastuvõtmiseks ette otsuseid, ideaaljuhul ilma aruteluta. Budapesti konventsiooniga ühinemise kutseid käsitlevad otsused valmistab ette õiguskoostöö töörühm (GR-J).

Budapesti konventsiooni osalisi esindab küberkuritegevuse konventsiooni komitee (T-CY). Budapesti konventsiooni artikli 46 kohaselt on selle komiteega konsulteerimise eesmärk hõlbustada Budapesti konventsiooni tõhusat kasutamist ja rakendamist, teabevahetust ja võimalike tulevaste muudatuste arutamist.

¹ https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/mou_2007_en.pdf

2.3. Euroopa Nõukogu ministrite komitee ja küberkuritegevuse konventsiooni komitee (T-CY) kavandatav akt, millel on liidus õiguslik toime

Budapesti konventsiooni artikli 37 lõike 1 kohaselt võib Euroopa Nõukogu ministrite komitee pärast küberkuritegevuse konventsiooni komitee (T-CY) kaudu konventsiooni osalisriikidega nõupidamist ja neilt ühehäälselt nõusoleku saamist kutsuda Budapesti konventsiooniga ühinema riiki, kes ei ole nõukogu liige ega ole osalenud konventsiooni koostamises.

3. LIIDU NIMEL VÕETAV SEISUKOHT

Tehakse ettepanek, et seisukoht, mis võetakse liidu nimel Euroopa Nõukogu ministrite komitees ja selle ettevalmistavates organites ning küberkuritegevuse konventsiooni komitees (T-CY) seoses riikide ühinemisega Budapesti konventsiooniga, määratakse kindlaks kaheastmelise lähenemisviisi alusel. Esiteks käesoleva otsusega, mille lisas sätestatakse juhtpõhimõtted ja kriteeriumid, mida tuleb kohaldada, kui teises etapis esitatakse liidu seisukoht seoses kolmandate riikide esitatud konkreetsete ühinemistaotlustega. Teises etapis esitab komisjon vastavalt käesoleva otsuse lisas sätestatud juhtpõhimõtetele ja kriteeriumidele üksikasjaliku seisukoha iga sellise riigi ühinemistaotluse kohta, kes ei ole Budapesti konventsiooni osaline. Komisjon edastab sellise üksikasjaliku seisukoha kirjaliku dokumendi vormis nõukogule arutamiseks ja heakskiitmiseks.

Liit kohaldab praegu sellist lähenemisviisi teatavate muude rahvusvaheliste organisatsioonide sisemiste otsustamismenetluste kontekstis, eelkõige transpordisektoris sadamariigi kontrolli käsitleva vastastikuse mõistmise Pariisi memorandumis sadamariigi kontrollikomitees² ja Rahvusvahelise Tsiivilnõukogu Organisatsiooni nõukogus³.

Komisjon teeb ettepaneku eespool kirjeldatud menetluse kohta Euroopa Nõukogu protsessi eripära tõttu seoses nende riikide, kes ei ole Euroopa Nõukogu liikmed ega ole osalenud konventsiooni koostamises, taotlustega ühineda Budapesti konventsiooniga vastavalt selle konventsiooni artiklile 37.

Eelkõige võimaldavad Euroopa Nõukogu sise-eeskirjad Budapesti konventsiooni osalisriikidel tavaliselt kahe kuu jooksul esitada vastuväiteid kõnealuse konventsiooniga ühinemise taotlusele pärast seda, kui Budapesti konventsiooni osaliste komitee sekretariaat on saatnud taotluse kõigile osalisriikidele. Väga lühike ajavahemik alates hetkest, mil osalisriigid saavad Budapesti konventsiooniga ühinemise taotluse, kuni hetkeni, mil nad peavad selles küsimuses otsuse tegema, võib seada ohtu liidu seisukohta käsitleva otsuse õigeaegse ettevalmistamise ja vastuvõtmise nõukogu poolt vastavalt aluslepingu artikli 218 lõikele 9.

Selleks et tagada liidu seisukoha sidusus kogu protsessi vältel, tuleks kavandatavat kaheastmelist protsessi kohaldada otsuste suhtes, mis käsitlevad Budapesti konventsiooniga ühinemise taotlusi vastavalt kõnealuse konventsiooni artiklile 37.

Seepärast tehakse ettepanek võtta ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 alusel vastu nõukogu otsus, millega määratakse kindlaks Euroopa Liidu nimel selliste otsuste vastuvõtmiseks võetav seisukoht.

² Nõukogu 14. märtsi 2016. aasta otsus (EL) 2016/381 seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel sadamariigi kontrolli käsitleva vastastikuse mõistmise Pariisi memorandumis sadamariigi kontrollikomitees (ELT L 72, 17.3.2016, lk 53).

³ Nõukogu 28. märtsi 2023. aasta otsus (EL) 2023/746, millega kehtestatakse kriteeriumid ja menetlus, et määrata kindlaks Rahvusvahelises Tsiivilnõukogu Organisatsioonis Euroopa Liidu nimel võetav seisukoht seoses rahvusvaheliste standardite ja soovituslike tavade või nende muudatuste vastuvõtmise ning vastu võetud rahvusvaheliste standarditega seotud erinevustest teatamisega.

4. ÕIGUSLIK ALUS

4.1. Menetlusõiguslik alus

4.1.1. Põhimõtted

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 9 on ette nähtud võtta vastu otsused, „millega kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku“.

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõiget 9 kohaldatakse olenemata sellest, kas liit on asjaomase organi liige või asjaomase lepingu osaline⁴.

Mõiste „õigusliku toimega aktid“ hõlmab akte, millel on õiguslik toime asjaomase organi suhtes kehtiva rahvusvahelise õiguse normide alusel.

4.1.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Aktid, mille Euroopa Nõukogu ministrite komitee peab koos oma ettevalmistavate organite ja Budapesti konventsiooni osaliste komiteega vastu võtma, st otsus, millega kutsutakse riiki, kes ei ole Euroopa Nõukogu liige ega ole osalenud Budapesti konventsiooni koostamises, kõnealuse konventsiooniga ühinema, on õigusliku toimega aktid. Lisaks sellele ning ilma et see piiraks liidu pädevust muudes Budapesti konventsiooniga hõlmatud valdkondades, nagu teatavat liiki tegevuste kriminaliseerimine, teevad lepinguosalised vastavalt Budapesti konventsiooni III peatüki („Rahvusvaheline koostöö“) artiklil 23 sätetele üksteisega võimalikult ulatuslikult koostööd arvutisüsteemide ja -andmetega seotud kuritegude uurimisel või menetlemisel, või kuriteo kohta elektrooniliste tõendite kogumisel. See tähendab, et liikmesriikidel on kohustus, mis hõlmab liidu pädevusse kuuluvaid valdkondi.

Kavandatava õigusaktiga ei täiendata ega muudeta Budapesti konventsiooni institutsioonilist raamistikku.

Seega on esildatud otsuse menetlusõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 9.

4.2. Materiaalõiguslik alus

4.2.1. Põhimõtted

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohase otsuse materiaalõiguslik alus sõltub eelkõige selle kavandatava akti eesmärgist ja sisust, mille kohta liidu nimel seisukoht võetakse. Kui kavandatava õigusaktiga taotletakse kahte eesmärki või reguleeritakse kahte valdkonda ning üht neist võib pidada peamiseks või ülekaalukaks, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohasel otsusel olema üksainus materiaalõiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus.

4.2.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Kavandatavate aktidega taotletakse eesmärke kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas ning selliste miinimumeeskirjade kehtestamist, mis käsitlevad kuritegude ja karistuste määramist küberkuritegevuse valdkonnas.

Seega on esildatud otsuse materiaalõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 82 lõige 1 ja artikli 83 lõige 1.

⁴ Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 7. oktoober 2014, Saksamaa vs. nõukogu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punktid 61–64.

4.3. Järeldus

Esildatud otsuse õiguslik alus peaks olema ELi toimimise lepingu artikli 82 lõige 1 ja artikli 83 lõige 1 koostoimes ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 9.

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega kehtestatakse kriteeriumid ja menetlus, et määrata kindlaks Euroopa Liidu nimel Euroopa Nõukogus võetav seisukoht seoses kolmandate poolte taotlustega ühineda Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsiooniga („Budapesti konventsioon“)

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 82 lõiget 1 ja artikli 83 lõiget 1 koostoimes artikli 218 lõikega 9,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsioon (edaspidi „Budapesti konventsioon“) jõustus 1. juulil 2004.
- (2) Liikmesriigid on Euroopa Nõukogu liikmed; kõik liikmesriigid peale Iirimaa on Budapesti konventsiooni osalised. Budapesti konventsioon ei näe liidule ette võimalust saada selle konventsiooni osaliseks.
- (3) Budapesti konventsiooni artikli 37 lõike 1 kohaselt võib Euroopa Nõukogu ministrite komitee pärast konventsiooni osalisriikidega nõupidamist ja neilt ühehäälese nõusoleku saamist kutsuda Budapesti konventsiooniga ühinema riiki, kes ei ole Euroopa Nõukogu liige ega ole osalenud konventsiooni koostamises.
- (4) Euroopa Nõukogus järgitav menetlus näeb ette Budapesti konventsiooni osalistega nõupidamise otsuste üle, mis käsitlevad kõnealuse konventsiooniga ühinemise taotlusi. Enne kui Euroopa Nõukogu ministrite komitee nendes küsimustes otsuse teeb, tuleb saada küberkuritegevuse konventsiooni komitee (T-CY) kaudu osaliste ühehäälane nõusolek. Euroopa Nõukogu ministrite komitee otsused valmistab ette ettevalmistav organ, mida nimetatakse õiguskoostöö töörühmaks (GR-J). Selleks et täielikult kaasata osalised, kes ei ole Euroopa Nõukogu liikmed, menetlusse, mis käsitleb muude riikide ühinemist Budapesti konventsiooniga, on tavaks, et Budapesti konventsiooni osalistel palutakse esitada ühinemistaotlusi käsitlevate otsustega seotud vastuväiteid või küsimusi konventsiooniosalistega konsulteerimise etapis. Seejärel kiidab Euroopa Nõukogu ministrite komitee sellised otsused konsensuse korral ilma aruteluta heaks.
- (5) Selle menetluse kohaselt võib iga Budapesti konventsiooni osalisriik esitada kõnealuse konventsiooniga ühinemise taotluse suhtes vastuväite, takistades seega sisuliselt taotleval riigil Budapesti konventsiooniga ühineda. Vastuväite esitamise põhjuseid ei ole vaja selgitada.
- (6) Euroopa Nõukogus mitteametlikult kehtestatud sise-eeskirjad võimaldavad Budapesti konventsiooni osalistel tavaliselt kahe kuu jooksul esitada vastuväiteid kõnealuse konventsiooniga ühinemise taotlusele pärast seda, kui küberkuritegevuse konventsiooni komitee (T-CY) sekretariaat on saatnud taotluse kõigile osalistele. Väga lühike ajavahemik alates hetkest, mil osalisriigid saavad Budapesti konventsiooniga ühinemise taotluse, kuni hetkeni, mil nad peavad selles küsimuses otsuse tegema, võib

seada ohtu liidu seisukohta käsitleva otsuse õigeaegse ettevalmistamise ja vastuvõtmise nõukogu poolt vastavalt aluslepingu artikli 218 lõikele 9.

- (7) On asjakohane määrata kindlaks liidu nimel Euroopa Nõukogu ministrite komitees ja küberkuritegevuse konventsiooni komitees (T-CY) võetav seisukoht seoses Budapesti konventsiooniga ühinemise taotlustega, kuna kõnealune konventsioon hõlmab liidu pädevusse kuuluvaid küsimusi.
- (8) Võttes arvesse lühikest ajavahemikku, mis jääb ühinemistaotluse saamise ning Euroopa Nõukogu ministrite komitee ja küberkuritegevuse konventsiooni komitee (T-CY) poolt selle taotluse kohta tehtava otsuse vahele, tuleks kehtestada tõhus menetlus ning kohaldatavad eesmärgid ja kriteeriumid, et määrata kindlaks liidu nimel võetav seisukoht seoses Budapesti konventsiooniga ühinemise taotlustega, ilma et see piiraks liikmesriikide kui Budapesti konventsiooni osaliste õigusi ja kohustusi.
- (9) Liidu nimel võetav seisukoht peaks põhinema dokumendil, mille komisjon esitab nõukogule aegsasti, et võimaldada arutelu ja heakskiitmist. Komisjon peaks koostama sellise dokumendi lisas esitatud eesmärkide ja kriteeriumide alusel ning võtma vajaduse korral arvesse Euroopa Nõukogu esitatud materjale ning Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ameti (Europol) ja Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Ameti (Eurojust) esitatud teavet.
- (10) Komisjon peaks püüdma alustada sellise dokumendi koostamist niipea, kui ta on saanud küberkuritegevuse konventsiooni komitee (T-CY) sekretariaadilt kinnituse ühinemistaotluse saamise kohta, et võimaldada ka asjakohaseid konsultatsioone nõukogus. Komisjoni dokumendis tuleks märkida, kas liikmesriikidel palutakse liidu nimel toetada sellise riigi ühinemistaotlust, kes ei ole Budapesti konventsiooni osaline, või esitada selle suhtes vastuväiteid, väljendades seega seisukohta, kas Euroopa Nõukogu võib saata asjaomasele riigile Budapesti konventsiooniga ühinemise kutse, ning dokument tuleks esitada aegsasti, et võimaldada arutelu ja heakskiitmist. Selle komisjoni dokumendi põhjal peaks nõukogu määrama kindlaks liidu seisukoha seoses Budapesti konventsiooniga ühinemise taotlustega.
- (11) Liidu nimel võetavat seisukohta seoses Budapesti konventsiooniga ühinemise taotlustega väljendavad ühiselt liidu huvides tegutsevad Budapesti konventsiooni osalisteks olevad liidu liikmesriigid küberkuritegevuse konventsiooni komitees (T-CY), ning ühiselt liidu huvides tegutsevad liidu liikmesriigid, kes on Euroopa Nõukogu ministrite komitee ja selle ettevalmistavate organite liikmed.
- (12) Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.
- (13) [Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artikli 3 kohaselt on Iirimaa teatanud [... kirjaga] oma soovist osaleda käesoleva otsuse vastuvõtmisel ja kohaldamisel]. VÕI
[Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1 ja 2 kohaselt ja ilma et see piiraks kõnealuse protokoll artikli 4 kohaldamist, ei osale Iirimaa käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.]
- (14) Käesolev otsus ei piira nõukogu võimalust võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikel 9 põhinevaid otsuseid, milles määratakse

kindlaks liidu nimel Euroopa Nõukogus võetav seisukoht, eelkõige valdkondades, mis ei kuulu käesoleva otsuse kohaldamisalasse, sealhulgas valdkondades, kus liidu jagatud pädevust ei ole veel teostatud.

- (15) Käesoleva otsuse rakendamisel teevad liikmesriigid ja komisjon tihedat koostööd vastavalt oma lojaalse koostöö kohustusele,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Seisukoht, mis võetakse liidu nimel küberkuritegevuse konventsiooni komitees (T-CY) ning Euroopa Nõukogu ministrite komitees ja selle ettevalmistavates organites, kui neid organeid kutsutakse üles võtma vastu otsuseid seoses Budapesti konventsiooniga ühinemise taotlustega riikide poolt, kes ei ole veel kõnealuse konventsiooni osalised, määratakse kindlaks vastavalt käesoleva otsuse artiklis 2 sätestatud menetlusele ning käesoleva otsuse lisas esitatud eesmärkidele ja kriteeriumidele.

Artikkel 2

1. Küberkuritegevuse konventsiooni komiteega (T-CY) konsulteerimisel vastavalt Budapesti konventsiooni artiklile 37 koostoimes otsuse vastuvõtmisega Euroopa Nõukogu ministrite komitee poolt seoses artiklis 1 osutatud riikide taotlustega Budapesti konventsiooniga ühinemiseks, esitab komisjon aegsasti enne konsulteerimise lõppu nõukogule arutamiseks ja heakskiitmiseks dokumendi, milles esitatakse artiklis 1 osutatud liidu nimel võetava seisukoha kavand.

2. Dokumendid, mille komisjon esitab vastavalt lõikele 1, põhinevad lisas esitatud eesmärkidel ja kriteeriumidel ning neis võetakse arvesse Euroopa Nõukogu poolt enne arutelusid esitatud kogu asjakohast teavet ja materjale ning vajaduse korral Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ameti (Europol) ja Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Ameti (Eurojust) esitatud teavet.

3. Artiklis 1 osutatud liidu nimel võetavat seisukohta väljendavad ühiselt liidu huvides tegutsevad Budapesti konventsiooni osalisteks olevad liidu liikmesriigid küberkuritegevuse konventsiooni komitees (T-CY), ning ühiselt liidu huvides tegutsevad liidu liikmesriigid, kes on Euroopa Nõukogu ministrite komitee ja selle ettevalmistavate organite liikmed.

Artikkel 3

Käesolev otsus on adresseeritud liikmesriikidele kooskõlas aluslepingutega.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*