



Brüssel, 20. märts 2026  
(OR. en)

7544/26

COPEN 100  
COTER 39  
CT 37  
ENFOPOL 105  
JAI 378

### SAATEMÄRKUSED

---

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	19. märts 2026
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2026) 136 final
Teema:	Soovitus: NÕUKOGU OTSUS terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni muutmise protokoll Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta

---

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2026) 136 final.

Lisatud: COM(2026) 136 final



Brüssel, 19.3.2026  
COM(2026) 136 final

Soovitus:

## **NÕUKOGU OTSUS**

**terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni muutmise protokoll**  
**Liidu nimel allkirjastamise kohta**

## SELETUSKIRI

### 1. ETTEPANEKU TAUST

#### • Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

##### Ettepaneku eesmärgid

Käesoleva ettepaneku eesmärk on saada Euroopa Liidu Nõukogult (edaspidi „nõukogu“) Euroopa Komisjonile (edaspidi „komisjon“) luba allkirjastada Euroopa Liidu nimel protokoll, millega muudetakse terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni (edaspidi „protokoll“)<sup>1</sup>.

Komisjon esitab ka ettepaneku nõukogu otsuse kohta, millega antakse komisjonile luba protokoll Euroopa Liidu nimel sõlmida. Neis ettepanekutes lähtutakse kohustustest, mille komisjon on võtnud dokumendis „ProtectEU: terrorismi ennetamise ja selle vastu võitlemise tegevuskava“<sup>2</sup>.

Terrorism on üleilmne nähtus ja kujutab endast järjest suuremat ohtu põhiõigustele, demokraatialle ja õigusriigi põhimõttele nii Euroopas kui ka mujal maailmas. Viimastel aastatel Euroopa Liidus ja mujal maailmas toime pandud terrorirünnakud kujutavad endast demokraatlike ühiskondade aluseks olevate väärtuste ja põhimõtete lubamatut rikkumist.

Kuigi ELis ei ole toimunud nii palju ulatuslikke koordineeritud rünnakuid, ei ole oht kuhugi kadunud, vaid see on muutunud. Aastatel 2019–2023 terroriaktide arv enam kui kahekordistus (57-lt 120-le) ning seejärel vähenes 2024. aastal 58-le<sup>3</sup>. Hiljutiste rünnakute eest on peamiselt vastutanud üksiktegutsejad ja väikesed rühmitused. Üldine ohutase on endiselt kõrge ja ohutegurid on mitmekordistunud.

Sellise püsiva ja muutuva ohu tingimustes on vaja otsustavaid terrorismi tõkestavaid meetmeid mitte üksnes riiklikul, vaid ka Euroopa, üleeuroopalisel ja veelgi laiemal tasandil. Kuna terrorism on olemuselt sageli piiriülene, on vaja tugevat rahvusvahelist koostööd, mis põhineb ühisel arusaamal terrorikuritegudest.

Protokolli eesmärk on muuta terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsioonis esitatud terrorikuriteo määratlust, et kajastada asjaolu, et tänapäeva terroristid on liikunud praegu artiklis 1 osutatud ÜRO terrorismivastase võitluse lepingute esemeks olevatest traditsioonilisematest sihtmärkidest ja tegutsemisviisidest kaugemale. Need ÜRO terrorismivastase võitluse lepingud hõlmavad konkreetseid kuritegusid, nt õhusõiduki ebaseaduslik hõivamine, pommiterrorism või pantvangi võtmine. Neis lepingutes osutatud kuritegude määratlus on aga ammendav ega võimalda võtta arvesse tänapäeva terrorismi tegutsemiskeskonda.

Protokolliga ajakohastatakse Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse õigusraamistikku ja tagatakse, et terrorikuritegude määratluses võetaks arvesse tänapäeva terroristide kasutatavaid erinevaid tegutsemisviise. Lisaks tagab protokolliga kehtestatav määratlus õiguskindluse, kehtestades õiguslikud tingimused, mis peavad olema täidetud, et kuritegu kvalifitseeruks terrorikuriteoks. Nende tingimuste hulka kuuluvad näiteks tahtlus, raskuskünnis ja terrorikuriteo toimepanemine terroristlikel eesmärkidel („konkreetne tahtlus“).

<sup>1</sup> Protokolli tekst on lisatud käesolevale ettepanekule.

<sup>2</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ProtectEU: terrorismi ennetamise ja selle vastu võitlemise tegevuskava“ (COM(2026) 101 final).

<sup>3</sup> TE-SAT 2025: Europol, 2025. aasta aruanne terrorismi olukorra ja suundumuste kohta Euroopa Liidus (TE-SAT), juuni 2025.

Pärast protokollide jõustumist kehtestatakse sellega ka terrorikuriteo üleeuroopaline määratlus, mis on kooskõlas terrorismivastase võitluse käsitleva direktiivi (EL) 2017/541 artiklis 3 esitatud ELi määratlusega. Terrorikuritegude uus üleeuroopaline määratlus loob olulist lisaväärtust, mis puudub õiguselast koostööd, vastastikust õigusabi ja väljaandmistootlusi terrorismivastase võitluse valdkonnas Euroopa Nõukogu riikides, kes protokollile alla kirjutavad ja selle ratifitseerivad.

## Taust

Euroopa Liit kirjutas 22. oktoobril 2015 alla terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsioonile (edaspidi „konventsioon nr 196“) ja terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni lisaprotokollile (edaspidi „konventsioon nr 217“) ning ratifitseeris need 26. juunil 2018. Nii konventsioon kui ka lisaprotokoll jõustusid Euroopa Liidus 1. oktoobril 2018. 21. jaanuari 2026. aasta seisuga on konventsiooni nr 196 ratifitseerinud 25 ELi liikmesriiki<sup>4</sup>.

Konventsioon nr 196 käsitleb terrorismi ja sellega seotud tegevuse kriminaliseerimist, samuti selliste kuritegudega seotud rahvusvahelist koostööd ning terrorismiohvrite kaitset, nende hüvitise maksmist ja nende toetamist. Konventsiooni nr 196 artiklis 1 on määratletud terrorikuritegu, viidates konventsiooni nr 196 I lisas loetletud aktidele. I lisas on loetletud mitu ÜRO terrorismivastase võitluse lepingut, täpsemalt järgmised:

- õhusõiduki ebaseadusliku hõivamise vastu võitlemise konventsioon, alla kirjutatud 16. detsembril 1970 Haagis;
- tsiviillennunduse ohutuse vastu suunatud ebaseaduslike tegude tõkestamise konventsioon, sõlmitud 23. septembril 1971 Montrealis;
- rahvusvaheliselt kaitstud isikute, kaasa arvatud diplomaatiliste agentide vastu suunatud kuritegude tõkestamise ja karistamise konventsioon, vastu võetud 14. detsembril 1973 New Yorgis;
- pantvangivõtmise vastane rahvusvaheline konventsioon, vastu võetud 17. detsembril 1979 New Yorgis;
- tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsioon, vastu võetud 3. märtsil 1980 Viinis;
- tsiviillennunduse ohutuse vastu suunatud ebaseaduslike tegude tõkestamise konventsiooni lisaprotokoll ebaseaduslike vägivaldaaktide vastu võitlemise kohta rahvusvahelist lennuliiklust teenindavates lennujaamades, koostatud 24. veebruaril 1988 Montrealis;
- meresõitu ohustava ebaseadusliku tegevuse tõkestamise konventsioon, koostatud 10. märtsil 1988 Roomas;
- mandrilava püsiplatvormi ohustava ebaseadusliku tegevuse tõkestamise protokoll, koostatud 10. märtsil 1988 Roomas;
- pommiterrorismi vastane konventsioon, vastu võetud 15. detsembril 1997 New Yorgis;
- terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon, vastu võetud 9. detsembril 1999 New Yorgis;

---

<sup>4</sup> Konventsiooni nr 196 on ratifitseerinud kõik ELi liikmesriigid peale Kreeka ja Iirimaa.

- tuumaterrorismi tõkestamise rahvusvaheline konventsioon, vastu võetud 13. aprillil 2005 New Yorgis.

ELis on direktiiviga (EL) 2017/541 ette nähtud miinimumnormid, mis käsitlevad kuritegude määratlemist ja karistusi terroriaktide, terrorirühmituste ja terroristliku tegevuse vallas Euroopa Liidus. Direktiivi (EL) 2017/541 artiklis 3 on loetletud tahtlikud teod, mis võivad tõsiselt kahjustada mõnd riiki või rahvusvahelist organisatsiooni ja mis kvalifitseeruvad terroriaktiks, kui need pannakse toime ühel artiklis nimetatud terroristlikest eesmärkidest. Konventsiooni nr 196 artiklis 1 esitatud praegune määratlus ei sisalda aga selget loetelu kuritegudest, mida loetakse terrorikuriteoks, vaid selles viidatakse üldiselt konventsiooni lisas loetletud ÜRO terrorismivastase võitluse lepingutes osutatud tegudele. See ei kujuta endast terviklikku ega selget legaaldefiniitsiooni. Pealegi ei hõlma konventsiooni nr 196 määratlus terroristlike eesmärgi. Seega on konventsiooni nr 196 artiklis 1 esitatud terrorikuriteo määratluses ja direktiivi (EL) 2017/541 artiklis 3 esitatud määratluses olulisi erinevusi.

Selleks et võtta arvesse asjaolu, et pidevalt muutuv terrorismioht hõlmab nüüd laiemat valdkonda kui konventsiooni nr 196 artiklis 1 osutatud ÜRO terrorismivastase võitluse lepingute kohaldamisalasse kuuluvad traditsioonilised sihtmärgid ja tegutsemisviisid, moodustas Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komitee 2017. aastal töörühma, et hinnata, kas on vaja töötada välja konventsiooni nr 196 osaliste poolt kohaldatava terrorikuriteo legaaldefiniitsioon ja kas selle väljatöötamine on teostatav. Töörühm töötas välja mitu alternatiivset sõnastust ja esitas oma lõpparuande<sup>5</sup> konventsiooni nr 196 osalistest koosnevale Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komitee täiskogule 2019. aasta novembris. Töörühm soovitas oma lõpparuandes Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komitee täiskogul otsustada, et konventsiooni nr 196 kohase terrorikuriteo legaaldefiniitsiooni väljatöötamine on teostatav ja vajalik, ning pakkus välja tekstielemendid võimaliku tulevase õigusliku määratluse jaoks.

2020. ja 2021. aastal esitasid konventsiooniosaliste eksperdid lõpparuande kohta kirjalikud märkused. Euroopa Liit kirjalikke märkusi ei esitanud. Siiski juhtisid mitmed ELi liikmesriigid oma kirjalikes märkustes tähelepanu vajadusele ühtlustada Euroopa Nõukogu võimaliku tulevase terrorikuriteo legaaldefiniitsiooni elemendid terrorismivastast võitlust käsitlevas direktiivis (EL) 2017/541<sup>6</sup> sätestatud terroriakti määratlusega.

2022. aastal volitas Euroopa Nõukogu ministrite komitee Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komiteed tegema otsuse terrorikuriteo legaaldefiniitsiooni väljatöötamise teostatavuse kohta ja alustama läbirääkimisi uue määratluse teksti üle. Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komitee üheksandal täiskoguistungil 2. detsembril 2022 lepidi kokku, et terrorikuriteo uus legaaldefiniitsioon on teostatav, ning otsustati ühehäälselt alustada ametlikke läbirääkimisi Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komitee kümnendal täiskoguistungil 23.–25. mail 2023<sup>7</sup>.

Nõukogu andis 15. mail 2023 komisjonile loa osaleda Euroopa Liidu nimel läbirääkimistel terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni läbivaatamise või muutmise üle, et

<sup>5</sup> Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komitee terrorismi määratluse väljatöötamise teostatavuse uurimise allrühma lõpparuanne, 26. september 2019, [CDCT-DEF \(2019\)03rev](#).

<sup>6</sup> Direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK (ELT L 88, 31.3.2017, lk 6).

<sup>7</sup> Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komitee üheksas täiskoguistung, „Lühendatud aruanne ja otsuste loetelu“, 2. detsember 2022, lk 4, [CDCT\(2022\)16](#).

muuta konventsioonis sisalduvat terrorikuriteo määratlust. Komisjon osales kooskõlas nõukogu otsusega ja juhendus selles sätestatud läbirääkimisjuhistest. Komisjon konsulteeris pidevalt liidu seisukoha üle nõukogu läbirääkimiste erikomiteega ja tagas protokollile vastavuse asjakohasele liidu *acquis*'le.

Läbirääkimisvoorud toimusid kaks korda aastas toimuvate Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komitee täiskoguistungite raames. Ajavahemikul 23. mai 2023 kuni 14. november 2024 toimus kokku neli läbirääkimisvooru. 14. novembril 2024 kiitis Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse komitee täiskogu terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni muutmise protokollile eelnõu ja sellele lisatud seletuskirja kavandi heaks. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee võttis 25. juunil 2025 protokollile eelnõu kohta vastu arvamuse<sup>8</sup>. 9. juulil 2025 võttis Euroopa Nõukogu ministrite komitee oma 1534. kohtumisel protokollile vastu ja võttis teadmiseks selle seletuskirja<sup>9</sup>. 10. detsembril 2025 nõustus Euroopa Nõukogu ministrite komitee oma 1546. kohtumisel avama protokollile allakirjutamiseks 26. mail 2026 Strasbourgis (Prantsusmaa).

Protokoll jõustub selle kuu esimesel päeval, mis järgneb kolme kuu möödumisele kuupäevast, mil kõik konventsiooni nr 196 osalised on väljendanud nõusolekut end protokolliga siduda. Kui seda ei juhtu, jõustub protokoll nende riikide suhtes, kes on väljendanud oma nõusolekut end protokolliga siduda, kolme aasta möödumisel kuupäevast, mil protokoll allakirjutamiseks avati, tingimusel et protokoll on ratifitseerinud vähemalt kaks kolmandikku konventsiooni nr 196 osalistest.

Euroopa Liit võib protokollile alla kirjutada ja selle ratifitseerida rahvusvahelise organisatsioonina, kes on konventsiooni nr 196 osaline.

## Ettepaneku põhjused

Protokoll on kooskõlas ELi eesmärgiga tõhustada rahvusvahelist koostööd, võttes arvesse ELi julgeolekuhuve, nagu on sätestatud Euroopa sisejulgeoleku strateegias ProtectEU<sup>10</sup>. Dokumentis „ProtectEU: terrorismi ennetamise ja selle vastu võitlemise tegevuskava“<sup>11</sup> on rõhutatud, et protokoll aitab kaasa üleeuroopalisele võitlusele terrorismiga ja hõlbustab rahvusvahelist terrorismivastast koostööd tänu sellele, et ühtlustab terrorikuritegude määratluse nende Euroopa Nõukogu riikide vahel, kes protokollile alla kirjutavad ja ratifitseerivad.

Esiteks pakub protokoll terrorikuriteo legaalseaduse kehtestamisega sisulist lisaväärtust valdkondades, mis puudutavad protokollile ja konventsiooni nr 196 osalisriikide vahelist õigusala koostööd, vastastikust õigusabi ja väljaandmistootlust.

Teiseks tagab protokoll terrorikuriteo laiema ja terviklikuma legaalseaduse kehtestamisega, et Euroopa Nõukogu terrorismivastase võitluse õigusraamistikku, mille osaline liit koos oma liikmesriikidega on, kohandatakse, et olla valmis lahendama praeguseid ja tulevasi terrorismivastase võitluse probleeme. Selline ajakohastamine võimaldab täita

<sup>8</sup> Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee aramus 307 (2025).

<sup>9</sup> Euroopa Nõukogu ministrite komitee, CM/Del/Dec (2025)1534/10.3.

<sup>10</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa sisejulgeoleku strateegia ProtectEU“ (COM(2025) 148 final).

<sup>11</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ProtectEU: terrorismi ennetamise ja selle vastu võitlemise tegevuskava“ (COM(2026) 101 final).

lüngad, mis puudutavad terrorikuritegusid, mis pannakse toime selliseid tegutsemisviise kasutades ja selliste kuritegudena, mida konventsiooni nr 196 I lisas esitatud ÜRO terrorismivastased lepingud ei hõlma.

Kolmandaks vastab protokollile legaalse definitsiooni õiguskindluse nõudele ja parandab oluliselt olukorda võrreldes vana määratlusega, milles viidati mitmele ÜRO terrorismivastasele lepingule, milles on kuriteod määratletud terrorikuritegudena ühtlustamata viisil. Uus legaalse definitsioon on sõnastatud selgelt ja täpselt, esitatud üldises sõnastuses ja on õigussubjektidele selgelt arusaadav. Uues määratluses esitatakse täpsemalt tingimused, mis peavad olema täidetud, et tegu kvalifitseeruks terrorikuriteoks.

Neljandaks on protokollis esitatud terrorikuriteo määratlus kooskõlas ELi terroriakti määratlusega, mis on esitatud terrorismivastast võitlust käsitlevas direktiivis (EL) 2017/541. See võimaldab ELil säilitada oma õigusraamistiku ja tagada liidu õiguse jätkuv kohaldamine ELi liikmesriikide seas. Lisaks tagab protokoll pärast jõustumist Euroopa Nõukogu riikide õigusliku lähenemise ja ühise arusaama terrorismist üleeuroopalisel tasandil. Üleeuroopalise määratluse vastuvõtmine võiks aidata edasi viia ka terrorikuriteo määratlust puudutavaid arutelusid, mis toimuvad rahvusvahelise terrorismivastase võitluse laiaulatusliku konventsiooni eelnõu läbirääkimiste raames ÜROs<sup>12</sup>.

Viiendaks kinnitatakse protokollile preambulis veel kord, et kõik terrorikuritegude ennetamiseks või tõkestamiseks võetavad meetmed peaksid olema kooskõlas inimõiguste ja põhivabadustega ning muude rahvusvahelisest õigusest, sealhulgas asjakohasel juhul rahvusvahelisest humanitaarõigusest tulenevate kohustustega. See on kooskõlas ELi õiguse kohaste kõrgetasemeliste kaitsemeetmetega, mis puudutavad inimõiguste, põhiõiguste ja rahvusvahelise õiguse kaitset ja austamist terrorismivastast võitlust puudutavas poliitikas.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Protokollis sisu on otseselt seotud terrorismivastast võitlust käsitlevate ELi ühisnormidega. Protokollis on ainult üks sisuline säte, millega kehtestatakse terrorikuriteo legaalse definitsioon ja mille eesmärk on muuta terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni artiklis 1 esitatud määratlust.

15. märtsil 2017 võttis liit vastu direktiivi (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta. Direktiivis on sätestatud terroriaktide ja terroristliku tegevusega seotud kuritegude ühtlustatud määratlused, mille alusel toimub koostöö ja teabevahetus riiklike ametiasutuste vahel. Direktiivi kohaldavad ELi liikmesriigid<sup>13</sup> peavad tagama, et direktiivis sätestatud sätteod oleksid nende riigisiseste õigusaktide alusel kriminaliseeritud. Terroriakti määratlus on sätestatud terrorismivastast võitlust käsitleva ELi direktiivi artiklis 3. Kooskõlas läbirääkimisjuhistega oli komisjoni ja ELi liikmesriikide eesmärk saavutada protokollis ja ELi määratluse järjepidevus ja sidusus.

Protokollis esitatud legaalse definitsioon on olemuselt hübriidne. Määratluse esimene osa viitab kuritegudele, mis kuuluvad mõne konventsiooni nr 196 lisas loetletud ÜRO terrorismivastase võitluse lepingu kohaldamisalasse ja on neis lepingutes sellisena määratletud, ning teises osas on esitatud ammendav loetelu tegudest, mis kvalifitseeruvad terrorikuritegudeks, kui täidetud on kumulatiivsed tingimused. Konventsiooni nr 196 lisas loetletud lepingud on hästi juurdunud ja pikaajalised üleilmsed vahendid, mida kasutatakse terrorismivastases võitluses. Nende lepingute osalisriigid on neis nimetatud teod oma riigisisestes õigusraamistikes

<sup>12</sup> Ajutine komisjon, mis loodi peassaamblee 17. detsembri 1996. aasta resolutsiooniga 51/210 – [Ajutise komisjoni töö tulemused](#), viimati ajakohastatud: 22. mai 2025.

<sup>13</sup> Direktiivi (EL) 2017/541 ei kohaldata Taani ega Iirimaa suhtes.

kriminaliseerinud. On oluline, et konventsiooni nr 196 osalised jätkaksid nende lepingute kohaldamist ka tulevikus. Seetõttu on hübriidmääratluse kasutamine põhjendatud.

Määratluse teine osa vastab suures osas ELi terroriakti määratlusele, välja arvatud see, et kuriteod, mida on juba käsitletud konventsiooni nr 196 lisas loetletud lepingutes, on tegude ammendavast loetelust välja jäetud. Sellised kuriteod on eelkõige järgmised: pantvangi võtmine; mandrilava püsiplatvormi kahjustamine, mis võib ohustada inimelu või põhjustada suurt majanduslikku kahju; õhusõidukite ja laevade hõivamine; lõhkeainete valmistamine, valduses hoidmine, omandamine, vedu, tarnimine või kasutamine.

Kuritegude ammendavas loetelus nimetatud teod kvalifitseeruvad terrorikuriteoks, kui i) tegu on tahtlik; ii) tegu on riigisisese õiguses määratletud kuriteona; iii) tegu võib oma laadi või seose tõttu tõsiselt kahjustada mõnda riiki või rahvusvahelist organisatsiooni; iv) tegu on toime pandud terroristlikul eesmärgil. Eesmärk on terroristlik, kui teoga on kavas „tõsiselt hirmutada elanikkonda“, „õigusvastaselt sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni mõnda tegu toime panema või sellest hoiduma“ ning „märkimisväärselt destabiliseerida või hävitada mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni poliitilisi, põhiseaduslikke, majanduslikke või ühiskondlikke põhistruktuure“. Mis puudutab neid kumulatiivseid tingimusi, siis on teine osa täielikult kooskõlas ELi terrorismivastase võitluse direktiivi artikliga 3.

Kokkuvõttes on protokoll kooskõlas ELi normide ja poliitikaga, eelkõige ELi kriminaalõiguse meetmetega, mille abil võidelda terrorismi vastu.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Protokoll on kooskõlas asjakohaste Euroopa Liidu normide ja poliitikaga protokolliga hõlmatavates valdkondades (nagu on kirjeldatud punktis „Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega“). Laiemas kontekstis on protokoll kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) kolmanda osa V jaotise alusel vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas vastu võetud ELi õigusaktide ja poliitikaga, mis aitavad kaasa ELi terrorismivastasele võitlusele, ning liidu kohustustega, mis tulenevad muudest asjakohastest mitmepoolsetest lepingutest. See ei mõjuta muid liidu poliitikavaldkondi.

## 2. **ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS**

- **Menetlusõiguslik alus**

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 5 on sätestatud, et kui kavandatav leping ei ole seotud eranditult või peamiselt ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga, esitab komisjon nõukogule ettepaneku. Nõukogu võtab vastu otsuse, millega antakse luba lepingule alla kirjutada.

Komisjon teeb ettepaneku anda luba protokoll alla kirjutada, eeldusel et see hiljem sõlmitakse.

Protokolli allakirjutamise lubamist käsitleva kavandatava otsuse menetlusõiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 5.

- **Materiaalõiguslik alus**

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 5 kohase otsuse materiaalõiguslik alus sõltub eelkõige allakirjutatava rahvusvahelise lepingu eesmärgist ja sisust. Kui rahvusvahelise lepinguga

taotletakse kahte eesmärki või reguleeritakse kahte valdkonda ning üht neist võib pidada peamiseks või ülekaalukaks ja teine on kõrvalise tähtsusega, peab ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 5 kohasel otsusel olema üksainus, peamisest või ülekaalukast eesmärgist või valdkonnast tulenev materiaaõiguslik alus.

Arvestades, et protokoll peamine eesmärk ja valdkond on seotud terrorismi valdkonnaga ja puudutab kuriteo määratluse, eelkõige terrorikuriteo määratluse kehtestamist, on otsuse materiaaõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 1.

Arvestades protokoll eset, on asjakohane, et komisjon esitaks nõukogule ettepaneku.

- **Liidu pädevus**

ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et liidu ainupädevusse kuulub „rahvusvahelise lepingu sõlmimine, [...] kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.“ Rahvusvaheline leping võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende kohaldamisala, kui lepinguga hõlmatud valdkond kattub liidu õigusaktidega või on suures osas hõlmatud liidu õigusega. Euroopa Liit on teostanud selles valdkonnas oma pädevust terrorismivastast võitlust käsitleva direktiivi (EL) 2017/541 vastuvõtmise näol. Protokoll sisu – terrorikuriteo määratlus – on hõlmatud terrorismivastast võitlust käsitleva liidu õigusega, eelkõige direktiivi (EL) 2017/541 artikliga 3. Protokoll ja direktiiv (EL) 2017/541 sisaldavad peaaegu identseid terrorikuriteo/terroriakti määratlusi ja selle kattuvuse tõttu võib protokoll mõjutada direktiivi (EL) 2017/541. Lisaks laiendatakse muutmisprotokolliga konventsioonis (mille osaline liit on) määratletud terrorikuritegude kohaldamisala uutele olukordadele (mis on ELi õiguses juba tunnustatud terroriaktideks). See laiendaks konventsioonist tulenevaid ELi kohustusi ka neile uutele olukordadele. Seepärast on liidul ainupädevus protokollile alla kirjutada.

- **Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)**

Ei kohaldata.

- **Proportsionaalsus**

Käesolev algatus ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik seatud poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Liit sobib kõige paremini protokollile alla kirjutama, sest ta on juba teostanud selles valdkonnas sisemist pädevust terrorismivastast võitlust käsitleva direktiivi (EL) 2017/541 vastuvõtmise näol. Direktiiviga on ette nähtud miinimumnormid, mis puudutavad terroriaktide määratlust ELis ja mida ELi liikmesriigid peavad ühetaoliselt kohaldama. Kuna protokolliga muudetakse terrorikuriteo määratlust Euroopa Nõukogu tasandil ja terroriakti määratlus on hõlmatud ELi õigusega, peaks liit protokollile alla kirjutama.

- **Vahendi valik**

Käesolev nõukogu otsuse ettepanek esitatakse kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 5, milles on sätestatud, et nõukogu võtab vastu otsuse, millega antakse luba lepingule alla kirjutada ja seda ajutiselt kohaldada. Käesolevas ettepanekus esitatud eesmärgi saavutamiseks ei ole võimalik kasutada muud õiguslikku vahendit.

### **3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED**

- **Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

Ei kohaldata.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Ei kohaldata.

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Kooskõlas nõukogu 15. mai 2023. aasta otsusega, millega volitati komisjoni liidu nimel läbirääkimistel osalema, konsulteeris komisjon liidu esindajana läbirääkimiste käigus nõukogu läbirääkimiste erikomiteega. Euroopa Nõukogu liikmetena said ELi liikmesriigid osaleda kõigis läbirääkimisvoorudes. Komisjon konsulteeris läbirääkimiste käigus nende esindajatega liidu seisukoha sõnastamise üle.

- **Mõjuhinnang**

Ei kohaldata.

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Ei kohaldata.

- **Põhiõigused**

Kooskõlas nõukogu antud läbirääkimisjuhistega jälgis komisjon, et läbirääkimistega tagatakse Euroopa Liidu aluslepingutes ja põhiõiguste hartas sätestatud põhiõiguste, -vabaduste ja liidu õiguse üldpõhimõtete austamine.

Protokolli preambulis (põhjendus 5) kinnitatakse veel kord, et kõik protokollis sätestatud terrorikuritegude ennetamiseks või tõkestamiseks võetavad meetmed on kooskõlas asjakohaste inimõiguste ja põhivabadustega, eelkõige nendega, mis on sätestatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (ETS nr 5), ning muude rahvusvahelisest õigusest, sealhulgas asjakohasel juhul rahvusvahelisest humanitaarõigusest tulenevate kohustustega.

Lisaks muudetakse protokolliga konventsiooni nr 196. Pärast jõustumist muudab see konventsiooni nr 196 artiklit 1 ja see integreeritakse konventsiooni nende osalisriikide jaoks, kes protokollile alla kirjutavad ja selle ratifitseerivad. Seega tuleb protokollit tõlgendada konventsiooni kontekstis. Konventsioonis nr 196 ja eelkõige selle artiklis 12 ja artikli 26 lõikes 4 on sätestatud tugevad inimõiguste ja rahvusvahelise humanitaarõiguse kaitsemeetmed. Konventsiooni artikli 12 lõikes 1 on sätestatud, et kriminaliseerimist käsitlevate sätete rakendamisel ja kohaldamisel tuleks austada inimõigusi ja muid rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi. Artikli 26 lõikes 4 on sätestatud, et ükski konventsiooni säte ei piira konventsiooniosalise ega üksikisiku muid rahvusvahelisel õigusel, sealhulgas rahvusvahelisel humanitaarõigusel põhinevaid õigusi, kohustusi ega vastutust. Need kaitsemeetmed on kooskõlas ELi õiguses, eelkõige terrorismivastast võitlust käsitlevas direktiivis (EL) 2017/541 (põhjendused 35 ja 37) sätestatud põhiõiguste, inimõiguste ja rahvusvahelise õiguse kõrgetasemeliste kaitsemeetmetega ning vastavad neile.

#### **4. MÕJU EELARVELE**

Mõju liidu eelarvele puudub.

#### **5. MUU TEAVE**

- **Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord**

Rakenduskava puudub, kuna Euroopa Liit ei pea protokollit rakendamiseks meetmeid võtma. ELi terroriakti määratlus on kooskõlas protokollis esitatud terrorikuriteo määratlusega.

Mis puutub järelevalvesse, siis osaleb komisjon konventsiooni nr 196 osalisriikide konverentsi koosolekul, kus jälgitakse ka protokollide rakendamist pärast seda, kui sellega on muudetud konventsiooni nr 196 artiklit 1.

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Protokollide eesmärk on muuta konventsiooni nr 196 artiklis 1 esitatud terrorismikuriteo määratlust, et võtta Euroopa Nõukogu tasandil vastu laiem ja sobivam terrorismikuriteo legaalseadustamine, mis aitaks lahendada praeguseid ja tulevase terrorismivastase võitlusega seotud probleeme. Protokoll loob sisulist lisaväärtust valdkondades, mis puudutavad protokollide ja konventsiooni nr 196 osalisriikide vahelist õigusala koostööd, vastastikust õigusabi ja väljaandmistootlust.

Artikkel 1 on protokollide peamine ja ainus sisuline säte. Selle eesmärk on asendada konventsiooni nr 196 artikkel 1 terrorismikuriteo uue legaalseadustamisega. Konventsiooni nr 196 artikkel 1 on terminoloogiat, mitte kriminaliseerimist puudutav säte. Selles esitatakse terrorismikuriteo määratlus konventsiooni tähenduses. See määratlus on kooskõlas terrorismivastast võitlust käsitleva direktiivi (EL) 2017/541 artikliga 3. Protokollis esitatud legaalseadustamine on olemuselt hübriidne. Selle esimeses osas viidatakse kuritegudele, mis kuuluvad mõne konventsiooni nr 196 lisas loetletud ÜRO terrorismivastase võitluse lepingu kohaldamisalasse ja on neis lepingutes sellisena määratletud, ning teises osas on esitatud ammendav loetelu tegudest, mis kvalifitseeruvad terrorismikuritegudeks, kui täidetud on kumulatiivsed tingimused. Selle teises osas esitatakse ammendav loetelu kuritegudest, mis kvalifitseeruvad terrorismikuritegudeks. See on nii juhul, kui i) tegu on tahtlik; ii) tegu on riigisisese õiguses määratletud kuriteona; iii) tegu võib oma laadi või seose tõttu tõsiselt kahjustada mõnda riiki või rahvusvahelist organisatsiooni; iv) tegu on toime pandud terroristlikul eesmärgil. (*Üksikasjalik võrdlus ELi määratlusega on esitatud eespool punktis „Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega“*).

Artikkel 2 reguleerib allakirjutamist ja ratifitseerimist. Selles selgitatakse, et protokoll on allakirjutamiseks avatud protokolliga muudetava konventsiooni nr 196 osalistele. Protokoll tuleb ratifitseerida või heaks kiita ning nende meetmete võtmise dokumendid tuleb anda Euroopa Nõukogu peasekretärile hoiule.

Artiklis 3 sätestatakse, kuidas ja millal protokoll jõustub. Protokoll võib jõustuda kahel viisil: i) selle kuu esimesel päeval, mis järgneb kolme kuu möödumisele kuupäevast, mil kõik konventsiooniosalised on väljendanud nõusolekut end protokolliga siduda, või ii) nende riikide suhtes, kes on väljendanud nõusolekut end protokolliga siduda, pärast kolme aasta möödumist kuupäevast, mil protokoll allakirjutamiseks avati, tingimusel et protokoll on ratifitseerinud vähemalt kaks kolmandikku konventsiooniosalistest. Selles artiklis sätestatakse ka protokollide ajutise kohaldamise normid. Enne protokollide jõustumist võib iga osaline (alla kirjutades või hiljem) deklareerida, et kohaldab protokollide ajutiselt. Sellisel juhul kohaldatakse protokollide sätteid ainult suhetes nende konventsiooniosalistega, kes on esitanud samasisulise deklaratsiooni.

Artiklis 4 sätestatakse, et alates protokollide jõustumise kuupäevast kaotavad konventsiooniosaliste poolt konventsiooni nr 196 artikli 1 kohaselt esitatud deklaratsioonid kehtivuse. Konventsiooni artikli 1 lõike 2 kohaselt võib osalisriik või Euroopa Liit, kui ta ei ole konventsiooni nr 196 I lisas loetletud lepingu osaline, deklareerida, et konventsiooni kohaldamisel asjaomase konventsiooniosalise suhtes ei loeta seda lepingut lissasse lisatuks. Euroopa Liit ei ole esitanud konventsiooni nr 196 artikli 1 kohast deklaratsiooni, mistõttu on selle sätte tähtsus liidu jaoks piiratud.

Artiklis 5 selgitatakse, et protokollis sätete suhtes ei ole lubatud teha reservatsioone.

Artikli 6 kohaselt peab Euroopa Nõukogu peasekretär teavitama Euroopa Nõukogu liikmesriike ja kõiki teisi konventsiooni nr 196 osalisi i) igast allakirjutamisest, ii) igast ratifitseerimis- või heakskiitmiskirja hoiuleandmisest, iii) protokollis jõustumise kuupäevast ja iv) igast muust protokolliga seotud aktist, teatest või teadaandest.

Protokollile on lisatud seletuskiri, mille Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis teadmiseks protokollis vastuvõtmisel 9. juulil 2025. Seletuskiri ei ole dokument, mis kujutaks endast protokollis autoriteetset tõlgendust, kuid selle eesmärk on hõlbustada osaliste jaoks protokollis sätete kohaldamist.

- **Lepingu allakirjutamine ja lepingu tekst**

Protokollis tekst esitatakse nõukogule koos käesoleva ettepanekuga.

Vastavalt aluslepingutele tagab komisjon protokollis allkirjastamise, eeldusel et see hiljem sõlmitakse.

Soovitus:

## NÕUKOGU OTSUS

### **terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni muutmise protokoll Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta**

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 83 lõiget 1 koostoimes artikli 218 lõikega 5,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Nõukogu andis 15. mail 2023 komisjonile loa osaleda Euroopa Liidu nimel läbirääkimistel terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni läbivaatamise või muutmise üle, et muuta konventsioonis sisalduvat terrorikuriteo määratlust. Läbirääkimised viidi edukalt lõpule kokkuleppe parafeerimisega.
- (2) Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis 9. juulil 2025 vastu protokoll, millega muudetakse terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni (edaspidi „protokoll“), ja võttis teadmiseks selle seletuskirja. 10. detsembril 2025 nõustus Euroopa Nõukogu ministrite komitee avama protokoll allakirjutamiseks 26. mail 2026 Strasbourgis Prantsusmaal.
- (3) Protokoll on kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 67 lõikes 3 osutatud Euroopa Liidu julgeolekueesmärkidega, kuna sellega lähendatakse kriminaalõiguse alaseid õigusakte kuritegevuse, sealhulgas terrorismi ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks, et tagada turvalisuse kõrge tase.
- (4) Protokolliga muudetakse terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni, asendades selle artiklis 1 esitatud terrorikuriteo määratluse protokolliga kehtestatud muudetud määratlusega.
- (5) Protokollis esitatud terrorikuriteo muudetud määratluses võetakse arvesse vajadust võtta Euroopa Nõukogu tasandil vastu laiem ja sobivam terrorikuriteo legaalseaduse definitsioon, et oleks võimalik lahendada praeguseid ja tulevase terrorismivastase võitlusega seotud probleeme.
- (6) Protokoll loob terrorikuriteo legaalseaduse definitsiooni kehtestamisega sisulist lisaväärtust valdkondades, mis puudutavad protokoll ja terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni osalisriikide vahelist õigusala koostööd, vastastikust õigusabi ja väljaandmistootlust.
- (7) Liidu nimel läbirääkimistel osalemisega tagas komisjon protokoll vastavuse asjakohastele Euroopa Liidu normidele. Protokollis esitatud terrorikuriteo legaalseaduse definitsioon on kooskõlas ja sidus ELis kehtiva terroriakti määratlusega, mis on esitatud terrorismivastast võitlust käsitleva direktiivi (EL) 2017/541 artiklis 3.
- (8) Protokollis preambulis kinnitatakse veel kord, et kõik protokollis sätestatud terrorikuritegude ennetamiseks või tõkestamiseks võetavad meetmed on kooskõlas asjakohaste inimõiguste ja põhivabadustega, eelkõige nendega, mis on sätestatud

inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis, ning muude rahvusvahelisest õigusest, sealhulgas asjakohasel juhul rahvusvahelisest humanitaarõigusest tulenevate kohustustega. See on kooskõlas inimõiguste, põhivabaduste ning rahvusvahelise õiguse kaitsemeetmete ja ELi õiguse kohaste kaitsemeetmetega.

- (9) Euroopa Liit on terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni osaline ja seepärast on protokoll liidule allakirjutamiseks avatud.
- (10) Protokoll kiire allakirjutamine Euroopa Liidu poolt annaks märku sellest, et Euroopa Liit toetab terrorikuriteo ühist üleeuroopalist määratlust, mis tõhustab piirkondlikke ja rahvusvahelisi terrorismivastaseid jõupingutusi. Protokoll kiire allakirjutamine hõlbustab ka protokolliga aegsat jõustumist.
- (11) Esimese kolme aasta jooksul pärast protokolliga allakirjutamist peavad kõik konventsiooniosalised väljendama nõusolekut end protokolliga siduda. Pärast kolme aastat jõustub protokoll nende konventsiooniosaliste suhtes, kes on väljendanud nõusolekut end protokolliga siduda, tingimusel et selliste konventsiooniosaliste arv moodustab vähemalt 2/3 kõigi konventsiooniosaliste arvust. Ka liikmesriigid on konventsiooniosalised, mis tähendab, et protokoll ei jõustuks, kui nad ei väljendaks nõusolekut end sellega siduda. Kuna protokoll kuulub liidu ainupädevusse, ei saaks liikmesriigid tegutseda ilma liidu volitusega. Seepärast on asjakohane anda liikmesriikidele luba saada koos liiduga liidu huvides protokolliga osalisteks
- (12) [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.]
- (13) VÕI
- (14) [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 ei osale Iirimaa käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.]
- (15) 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.
- (16) Seepärast tuleks protokoll liidu nimel allkirjastada,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

#### *Artikkel 1*

Euroopa Liidu nimel kiidetakse heaks terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni muutmise protokoll (edaspidi „protokoll“) allkirjastamine, tingimusel et kõnealune protokoll sõlmitakse.

#### *Artikkel 2*

Liikmesriikidele antakse luba liidu huvides ja liidu ainupädevust täielikult austades protokoll allkirjastada.

*Artikkel 3*

Käesolev otsus jõustub järgmisel päeval pärast selle vastuvõtmist.

Brüssel,

*Nõukogu nimel  
eesistuja*