

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse otsuse juurde „Eesti seisukohad nõukogu otsuse eelnõu kohta, millega antakse liikmesriikidele luba allkirjastada Euroopa Liidu huvides kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni kolmas lisaprotokoll”

Euroopa Komisjon esitas 17. septembril 2025. aastal Euroopa Liidu Nõukogu otsuse eelnõu, millega antakse liikmesriikidele luba allkirjastada Euroopa Liidu huvides kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni kolmas lisaprotokoll¹. Lisaprotokolli eesmärk on tugevdada riikide suutlikkust reageerida kuritegevusele tulemuslikult ning parandada ja täiendada sel eesmärgil kriminaalasjades vastastikuse abistamise 1959. aasta Euroopa konventsioonis ja selle esimeses kahes lisaprotokollis sätestatud vastastikuse abistamise menetlusi.

Kuigi Eesti toetab liikmesriikide poolt lisaprotokolli allkirjastamist, ei saa nõustuda komisjoni eelnõuga, mille kohaselt kuulub konventsiooni allkirjastamine Euroopa Liidu ainuvälispädevusse. Eesti leiab, et lisaprotokolli allkirjastamine on üksnes liikmesriikide pädevuses ning seega ei pea vajalikuks EL Nõukogus otsuse vastuvõtmist.

Eesti seisukohad nõukogu otsuse eelnõu kohta on järgnevad:

- Eesti ei toeta nõukogu otsuse, millega antakse liikmesriikidele luba allkirjastada Euroopa Liidu huvides kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni kolmas lisaprotokoll, vastuvõtmist Euroopa Liidu Nõukogus.
- Eesti leiab, et konventsiooni lisaprotokolli allkirjastamine ja sõlmimine kuulub liikmesriikide pädevusse, sest lisaprotokoll ei muuda Euroopa Liidu õiguse kohaldamisala ega mõjuta Euroopa Liidu õiguse rakendamist liikmesriikides.
- Eesti saab toetada nõukogu otsuse vastuvõtmist juhul, kui selle sõnastus kajastab selgelt Euroopa Liidu ja liikmesriikide jagatud pädevust rahvusvahelise kriminaalkoostöö küsimustes ja seda, et lisaprotokolli allkirjastamine ei kuulu liidu ainuvälispädevusse.

1. Sissejuhatus

Vabariigi Valitsuse seisukohad antakse Euroopa Liidu Nõukogu otsuse eelnõu kohta, millega antakse liikmesriikidele luba allkirjastada Euroopa Liidu huvides kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni kolmas lisaprotokoll² (edaspidi *eelnõu*).

Nõukogu otsuse eelnõuga kiidetaks heaks ja antaks liikmesriikidele luba allkirjastada Euroopa Liidu huvides Euroopa Nõukogu kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni kolmas lisaprotokoll (edaspidi *lisaprotokoll*), mis kiideti Euroopa Nõukogu ministrite komitee poolt heaks 4. juunil 2025.

Lisaprotokolli eesmärk on tugevdada riikide suutlikkust reageerida kuritegevusele tulemuslikult ning parandada ja täiendada sel eesmärgil kriminaalasjades vastastikuse

¹ COM(2025) 510.

² COM(2025) 510.

abistamise 1959. aasta Euroopa konventsioonis ja selle esimeses kahes lisaprotokollis sätestatud vastastikuse abistamise menetlusi.

Otsuse eelnõu kohaselt kuulub lisaprotokoll Euroopa Liidu välisainupädevusse, mistõttu on EL Nõukogu otsus vajalik selleks, et liikmesriigid saaksid lisaprotokolli allkirjastada. Eesti selle seisukohaga ei nõustu ja leiab, et lisaprotokolli allkirjastamine on üksnes liikmesriikide pädevuses ning seega ei pea vajalikuks EL Nõukogus otsuse vastuvõtmist.

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostasid Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Aare Pere (aare.pere@justdigi.ee), Euroopa Liidu asjade ja väliskoostöö juht Kristiina Krause (kristiina.krause@justdigi.ee), kommunikatsiooni ja väliskoostöö talituse nõunik Reet Kase (reet.kase@justdigi.ee) ning Välisministeeriumi juriidilise osakonna EL õiguse büroo nõunik Margo Roasto (Margo.Roasto@mfa.ee). Valdonna eest vastutab Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika asekancler Laidi Surva (laidi.surva@justdigi.ee).

2. Ettepaneku menetlemise hetkeseis

Nõukogu otsuse õiguslik alus:

Komisjoni eelnõu menetlusõiguslikuks aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 218 lõige 5, mille kohaselt esitab komisjon nõukogule eelnõu ning nõukogu võtab vastu otsuse, millega antakse luba leping allkirjastada, kui kavandatud leping ei ole seotud eranditult või peamiselt ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga.

Eelnõu kohaselt oleks otsuse materiaalsoiguslikuks aluseks ELTL artikli 82 lõige 1 (kriminaalasjades tehtav õiguslane koostöö) ja artikli 16 lõige 2 (andmekaitse). Eelnõul on kaks peamist eesmärki ja komponenti: i) hõlbustada õigus- või muude pädevate asutuste vahelist koostööd kriminaalmenetlustes ja ii) kaitsta isikuandmeid sellise koostöö raames.

Eelnõu kohaselt tuleneb EL ainuvälispädevus sellest, et kuigi vastastikune õigusabi kriminaalasjades kuulub ELTL artikli 4 lõige 2 punkti j kohaselt liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusse, siis ELTL artikli 3 lõike 2 kohaselt kuulub liidu ainupädevusse „rahvusvahelise lepingu sõlmimine, ... kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.“ Nii kuuluvad eelnõu kohaselt lisaprotokolli teatavad osad, eelkõige isikuandmete kaitse normid, valdkonda, mis on suures osas hõlmatud sisenormidega, mida need osad võivad mõjutada või mille kohaldamisala need võivad muuta.

Hetkeseisu lühikirjeldus:

Euroopa Komisjon esitas nõukogu otsuse eelnõu 17. septembril 2025. Eelnõu arutati esmakordselt EL Nõukogu COPEN töögrupi kohtumisel 3. oktoobril 2025 ja seejärel uuesti 7. novembril 2025, kus arutluse all oli eelkõige see, kas lisaprotokolli allkirjastamine on Euroopa Liidu ainuvälispädevuses. Suurem osa liikmesriike on seisukohal, et lisaprotokolli sõlmimine on üksnes liikmesriikide pädevuses, mistõttu leetakse, et EL Nõukogu ei peaks sellist otsust vastu võtma.

Eesistuja palus komisjonil koostada kirjaliku dokumendi EL ainuvälispädevuse olemasolu selgitamiseks ning järgmine arutelu COPEN töögrupis on kavas 15. detsembril 2025.

Lisaprotokoll kiideti Euroopa Nõukogu ministrite komitee poolt heaks 4. juunil 2025 ning avati allkirjastamiseks 19. septembril 2025. Lisaprotokolliga saavad ühineda riigid, kes on 1959. aasta Euroopa konventsiooni liikmesriigid. Hetkeseisuga on lisaprotokoll allkirjastanud 17 riiki, sh 10 EL liikmesriiki. Ükski riik seni lisaprotokoll ratifitseerinud ei ole.

3. Eelnõu sisu

Kriminaalasjades vastastikuse abistamise 1959. aasta konventsiooni eesmärk on parandada osalisriikide suutlikkust reageerida tulemuslikult kuritegevusele ning kehtestada ühiseeskirjad, mis käsitlevad rahvusvahelist koostööd kriminaalasjades, eelkõige vastastikuse abi valdkonnas. Konventsioon on rahvusvahelise kriminaalõiguslaselise koostöö alusdokumendina laialdaselt tunnustatud ja sellega on ühinenud nii Euroopa Nõukogu liikmed kui ka mitteliikmed. 1959. aasta konventsioon on jätkuvalt peamine õiguslik alus, millega on reguleeritud liikmesriikide ja kolmandate riikide vaheline vastastikuse abi andmine kriminaalasjades, eelkõige olukordades, kus spetsiifilisemaid kahepoolseid või piirkondlikke lepinguid ei ole.

Konventsioon koostati 1959. aastal ja see jõustus 1962. aastal. Sellest ajast saadik on kuritegevus muutunud üha rahvusvahelisemaks ning õiguskaitse- ja õigusasutused on selle tõrjumisel silmitsi mitmesuguste keerukate probleemidega. Sellised kuriteod nagu uimastikaubandus, terrorism, küberkuritegevus ja rahapesu on sageli seotud erinevates riikides asuvate kurjategijate, tunnistajate ja tõenditega. Seetõttu on rahvusvaheline koostöö kriminaalasjades oluline ning see peaks ka olema võimalikult kiire, tulemuslik ja tõhus. Liikmesriigid teevad kriminaalasjades omavahel tihedat koostööd, kuid nad peavad tulemuslikult suhtlema ka kolmandate riikidega, et tegeleda riikidevaheliste ohtudega.

Lisaprotokollis ongi arvestatud kuritegevuse muutuvat olemust, inimeste piiriülest liikumist ja uusi tehnoloogilisi arenguid. Sellega ajakohastatakse kehtivaid vastastikuse abi sätteid ning parandatakse seeläbi õigus- ja õiguskaitsealast koostööd. Peamised uuendused on järgmised:

- kehtestatakse ühised koostööreeglid, mis käsitlevad:
 - tehniliste salvestusseadmete kasutamist teise protokolliosalise territooriumil ja
 - sidevahendite pealtkuulamist;
- lisatakse olukordi, mille esinemisel võib taotleda ülekuulamise läbiviimist videokonverentsi teel;
- prioriseeritakse elektrooniliste sidekanalite kasutamist pädevate asutuste vahel;
- kehtestatakse vastastikuse abi taotluste õigeaegse täitmisega seotud kohustused ning
- ajakohastatakse 1959. aasta konventsiooni või mõne selle protokoll alusel esitatud taotluse täitmise tulemusena ühelt osaliselt teisele edastatavate isikuandmete kaitse sätteid.

Lisaprotokollis artiklis 1 sätestatakse, et vastastikuse õigusabi taotluste, karistusregistri andmete, kohtuotsuste kopeerimise ja muu menetluste vahetamise eelistatud kanaliks on turvalised elektroonilised sidevahendid. Samuti määratakse, millised pädevad asutused võivad teha konkreetseid taotlusi, tagades, et suhtlus vastab iga osalisriigi siseriiklikule pädevusjaotusele, ning võimaldatakse rohkem pädevate asutuste otsesuhtlust.

Artiklis 2 reguleeritakse ülekuulamisi videokonverentsi teel. Videokonverents tuleb võimaldada, kui see ei ole vastuolus taotluse saanud riigi õiguse põhiprintsiipidega ning tehnilised vahendid on olemas. See muudab ülekuulamisi paindlikumaks ja lühendab menetlusaegu.

Artiklis 3 käsitletakse tehniliste salvestusseadmete kasutamist teise riigi territooriumil. Üldjuhul tuleb selliseks tegevuseks esitada eelnev taotlus. Kiireloomulistes olukordades võib seadet kasutada ka ilma eelneva taotluseta, kuid teist riiki tuleb sellest kohe teavitada. Teavitatud riigil on õigus nõuda tegevuse lõpetamist, seada tingimusi või piirata salvestatud andmete kasutamist.

Artiklis 4 käsitletakse elektroonilise side pealtkuulamise taotlusi. Taotluse saanud riik võib keelduda või seada tingimusi samadel alustel nagu artikli 3 puhul. Riik võib nõuda ebaoluliste või kaitstud andmete hävitamist ning piirata saadud andmete kasutamist üksnes taotluses märgitud eesmärgiga.

Artikliga 5 ajakohastatakse vastastikuse õigusabi kulude jaotust ning täpsustatakse, et taotluse esitanud riik hüvitab mh telekommunikatsioonioperaatorite kulud pealtkuulamistaotluste täitmisel ning vajaduse korral pealtkuulatud side transkriptsiooni, dekodeerimise või dekrüpteerimise kulud.

Artikli 6 kohaselt tuleb vastastikuse õigusabi taotlusi menetleda sama kiiresti ja prioriteetselt kui sarnaseid riigisiseseid menetlusi, et vältida tarbetuid viivitusi.

Artiklis 7 käsitletakse isikuandmete kaitset ja sätestatakse, et konventsiooni või selle protokollide alusel saadud andmeid võib kasutada ainult algses või sellega otseselt seotud menetluses või vahetu ja tõsise julgeolekuohu vältimiseks. Andmete kasutamine muudel eesmärkidel eeldab andmeid edastanud riigi või andmesubjekti nõusolekut. Riigid võivad andmete edastamisest keelduda, kui vastuvõttev riik ei taga piisavaid andmekaitsemeetmeid, ning võivad piirata edastatud andmete edasist kasutamist oma tingimuste alusel. Samuti peab vastuvõttev riik andma teavet selle kohta, kuidas saadud andmeid kasutatakse, kui edastanud riik seda nõuab.

Protokolli lõppsätetega (artiklid 8–15) reguleeritakse konventsiooni tõlgendamisega seotud küsimusi, selle allkirjastamist ja jõustumist, sellega ühinemist, selle territoriaalset kohaldamist, reservatsioone ja deklaratsioone ning denonsseerimist.

4. Eesti seisukohad

4.1 Eesti ei toeta nõukogu otsuse, millega antakse liikmesriikidele luba allkirjastada Euroopa Liidu huvides kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni kolmas lisaprotokoll, vastuvõtmist Euroopa Liidu Nõukogus.

4.2 Eesti leiab, et konventsiooni lisaprotokolli allkirjastamine ja sõlmimine kuulub liikmesriikide pädevusse, sest lisaprotokoll ei muuda Euroopa Liidu õiguse kohaldamisala ega mõjuta Euroopa Liidu õiguse rakendamist liikmesriikides.

4.3 Eesti saab toetada nõukogu otsuse vastuvõtmist juhul, kui selle sõnastus kajastab selgelt Euroopa Liidu ja liikmesriikide jagatud pädevust rahvusvahelise kriminaalkoostöö küsimustes ja seda, et lisaprotokolli allkirjastamine ei kuulu liidu ainuvälispädevusse.

Kuigi Eesti toetab liikmesriikide poolt lisaprotokolli allkirjastamist, ei saa nõustuda komisjoni eelnõuga, mille kohaselt kuulub konventsiooni allkirjastamine Euroopa Liidu ainuvälispädevusse.

Komisjoni eelnõu kohaselt on EL ainuvälispädevuse aluseks ELTL artikli 3 lõige 2, mis annab Euroopa Liidule ainuvälispädevuse rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks, kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.

Eelnõu kohaselt on lisaprotokollil kaks peamist eesmärki – kriminaalmenetluslane koostöö (ELTL artikli 82 lõike 1 alusel jagatud pädevuses) ning isikuandmete kaitse selliste menetluste raames (ELTL artikli 16 lõike 2 ja artikli 3 lõige 2 alusel EL ainuvälispädevuses).

Eesti hinnangul ei ole isikuandmete kaitse lisaprotokolli iseseisev eesmärk, vaid üksnes kriminaalmenetlusalase koostöö võimaldamiseks vajalik kõrvaleesmärk. Euroopa Kohtu otsuses liidetud kohtuasjades C-626/15 ja C-659/16 p-s 77 on selgitatud, et „*kui EL õigusaktiga taotletakse mitut eesmärki või sellel on mitu reguleerimiseset ning üks neist eesmärkidest või esemetest on määratletav peamisena, samas kui teised on üksnes kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus*“.³ Samuti tuleneb Euroopa Kohtu arvamusest nr 2/15, et „*selle analüüsimisel, millist laadi on rahvusvahelise lepingu sõlmimise pädevus, ei ole vaja arvesse võtta lepingu sätteid, mis on äärmiselt piiratud ulatusega.*“⁴

Eesti hinnangul lisaprotokolli põhieesmärk kriminaalmenetluslane koostöö kolmandate riikidega. Lisaprotokolli artiklis 7 reguleeritakse üksnes seda, kuidas tohib taotluse täitmisel saadud andmeid kasutada, ning lubatakse andmete edastamist piirata, kui vastuvõttev riik ei taga piisavat andmekaitset. Seega on andmekaitse lisaprotokolli kontekstis üksnes abistava tähendusega.

Lisaks on liikmesriikidel kõigil juhtudel kohustus järgida EL õigust ning liikmesriikide sõlmitud rahvusvahelised lepingud ei või neid kohustusi muuta. Lisaprotokollis sätestatud andmekaitse põhimõtted on kooskõlas nii Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2014/41/EL (EIO) kui ka direktiiviga (EL) 2016/680 (õiguskaitse direktiiv) ning komisjoni eelnõus ei selgitata konkreetseid viise, kuidas lisaprotokoll võiks mõjutada või laiendada EL andmekaitseõiguse kohaldamisala.

EL õiguses pole lisaprotokolli peamist reguleerimisala - reegleid liikmesriikide ja kolmandate riikide vahelise vastastikuse õigusabi kohta kriminaalasjades - reguleeritud. Ka protokolli muud sätted ei too kaasa EL õigusnormide muutmist ega mõjuta liikmesriikide kohustust järgida EL õigust. Seetõttu ei ole täidetud ELTL artikli 3 lõike 2 tingimused ning lisaprotokoll ei kuulu EL ainuvälispädevusse.

Vastupidine tõlgendus – et üksnes andmekaitse sätete lisamine rahvusvahelisele lepingule tooks kaasa EL ainuvälispädevuse – tähendaks, et kõik kolmandate riikidega sõlmitavad kriminaaljustiitskoostööd reguleerivad konventsioonid ja lepingud kuuluksid automaatselt EL välisainupädevusse. Kriminaalkoostöö õigusaktid sisaldavad paratamatult andmekaitsealaseid norme, mistõttu tähendaks selline lähenemine, et liikmesriigid ei saaks edaspidi iseseisvalt kolmandate riikidega lepinguid sõlmida või muuta ilma EL eelneva heakskiiduta. See aga tühistaks sisuliselt liikmesriikidele ELTL artikli 4 lõike 2 punktiga j jäetud jagatud pädevuse kriminaalmenetlusalase koostöö vallas.

³ 20. novembri 2018. aasta kohtuotsus C-626/15 ja C-659/16, komisjon vs. nõukogu (Antarktika merekaitsealad), EU:C:2018:925, punkt 77.

⁴ 16. mai 2017. aasta arvamus A-2/15, vabakaubandusleping Singapurig, EU:C:2017:376, punkt 217.

Järelikult ei ole võimalik anda liikmesriikidele luba lisaprotokolli allkirjastada eelnõus pakutud õigusliku aluse alusel. Lisaprotokolli allkirjastamine kuulub liikmesriikide pädevusse ning Eesti ei saa toetada eelnõu sellisel kujul.

Samas, isegi kui lisaprotokoll ei kuulu EL välisainupädevusse, ei ole nõukogu otsuse vastuvõtmine iseenesest välistatud, kui teised liikmesriigid seda vajalikuks peavad.

Rahvusvahelise kriminaalkoostöö valdkond on ELTL artikli 4 lõike 2 punkti j kohaselt liikmesriikide ja EL jagatud pädevuses. Seega võivad nii liit kui liikmesriigid oma pädevuse ulatuses sõlmida rahvusvahelisi lepinguid. Sellises olukorras võib EL soovi korral oma pädevuse raames otsustada lisaprotokolli allkirjastamise üle liikmesriikide tegevuse koordineerimise huvides, et tagada parem rahvusvaheline kriminaalkoostöö kolmandate riikidega. Eesti saab nõukogu sellise otsusega nõustuda vaid juhul, kui selles on selgelt ja ühemõtteliselt määratletud EL ja liikmesriikide jagatud pädevus ning kirjeldatud pädevuste ulatus, vältides muljet, et tegemist on liidu ainuvälispädevusega.

5. Otsuse eelnõu vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele

Kuna komisjoni hinnangul on tegemist ainupädevusse kuuluva valdkonnaga, siis ei ole komisjon subsidiaarsuse küsimust nõukogu otsuse eelnõus analüüsinud. Nagu eespool selgitatud, on Eesti seisukohal, et konventsiooni lisaprotokolli allkirjastamine ei ole EL välisainupädevuses, kuid võib olla EL ja liikmesriikide jagatud pädevuses.

Jagatud pädevust toetava tõlgenduse puhul on nõukogu otsuse eelnõu kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Euroopa Liidu huvides on, et liikmesriikide koostöö ka kolmandate riikidega oleks tõhus. Lisaprotokoll täidab seda eesmärki, seega on EL huvides soodustada liikmesriikide poolt lisaprotokolli allkirjastamist ja sellega liitumist.

6. Otsuse majanduslikud, sotsiaalsed ja õiguslikud mõjud

Komisjoni esitatud nõukogu otsuse eelnõu võimaliku vastuvõtmisega ei kaasne Eestile mingeid mõjusid. Teatav mõju võib tekkida alles siis, kui Eesti lisaprotokolli allkirjastab ja ratifitseerib. Sellist mõju analüüsitakse täpsemalt lisaprotokolli allkirjastamise ja ratifitseerimise menetluse käigus.

7. Kooskõlastamine

Otsuse eelnõu ja VV seisukohtade eelnõu koostati tihedas koostöös Välisministeeriumi EL bürooga ning need esitati arvamuse avaldamiseks Siseministeeriumile, kes kooskõlastas need ilma märkusteta. Ministeeriumid on käesolevad seisukohad kooskõlastanud EL koordinatsioonikogus.