

Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu „Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni küberkuritegevusvastase konventsiooni heakskiitmine ja volituse andmine“ seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (edaspidi *ÜRO*) küberkuritegevusvastane konventsioon (rahvusvahelise koostöö tugevdamine teatavate info- ja kommunikatsioonitehnoloogia süsteemide abil toimepandud kuritegude vastu võitlemisel ning raskete kuritegude kohta elektrooniliste tõendite jagamisel)¹ (edaspidi *konventsioon*) võeti vastu ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga 79/243 24.12.2024² ning see avati allkirjastamiseks 25.10.2025 Hanois Vietnamis.

Konventsiooniga luuakse üleilmne õiguslik raamistik, mis aitab riikidel tõhusamalt reageerida piiriülesele küberkuritegevusele ning sellega nähakse ette miinimumstandardid küberkuritegude vastu võitlemiseks, sealhulgas kuriteokooresseisud, tõendite kogumine, õiguslik alus rahvusvaheliseks koostööks ning luuakse osalisriikide õiguskaitseasutuste vaheline 24/7 kontaktvõrgustik.

Konventsiooniga saavad ühineda nii ÜRO liikmesriigid kui ka Euroopa Liit. Nii Euroopa Liit kui ka mitmed EL liikmesriigid allkirjastasid konventsiooni 25.10.2025 Hanois. 25.05.2026 seisuga on konventsiooni allkirjastanud 76 ÜRO liikmesriiki, ratifitseerinud on konventsiooni 3 ÜRO liikmesriiki (Aserbaidžaan, Katar ja Vietnam)³.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Korralduse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Markko Künnapu (markko.kynnapu@justdigi.ee). Konventsiooni teksti on tõlkinud Euroopa Komisjon⁴. Välisministeeriumi poolt on eelnõu ja seletuskirja üle vaadanud juriidilise osakonna jurist Mai Hion (mai.hion@mfa.ee).

1.3. Märkused

Eesti on osalenud aktiivselt erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide, sealhulgas ÜRO töös, et tõhustada küberkuritegevusevastast võitlust. Perioodil 2011 – 2021 osales Eesti aktiivselt ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse büroo (United Nations Office on Drugs and Crime ehk UNODC) küberkuritegevuse ekspertrühma (Open-Ended Intergovernmental Expert Group on

¹ https://treaties.un.org/doc/Treaties/2024/12/20241224%2001-27%20PM/Ch_XVIII_16.pdf

United Nations Convention against Cybercrime;

Strengthening International Cooperation for Combating Certain Crimes Committed by Means of Information and Communications Technology Systems and for the Sharing of Evidence in Electronic Form of Serious Crimes

<https://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/convention/home.html>

² <https://docs.un.org/en/A/RES/79/243>

https://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/ad_hoc_committee/home

³ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-16&chapter=18&clang=_en

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0417&qid=1772013006424>

Cybercrime ehk IEG) töös. Alates uue ad hoc komitee loomisest on Eesti osalenud aktiivselt ka selle töös.

Konventsiooni läbirääkimised toimusid selleks loodud ad hoc komitees perioodil 2021 – 2024. Komitee kiitis konventsiooni teksti heaks oma viimasel plenaarsessioonil New Yorkis 08.08.2024 ning see võeti ühehäälselt vastu ÜRO Peaassambleel 24.12.2024. Läbirääkimistel osalesid aktiivselt nii EL, EL liikmesriigid ja teised samameelsed riigid. Eesti osales nii komitee sessioonidel kui ka komitee büroo töös.

Läbirääkimistel anti Euroopa Komisjonile mandaat osaleda seal EL nimel. Selleks esitas komisjon 29.03.2022 nõukogu otsuse eelnõu⁵. Nõukogu eelnõu otsuse lisas toodi täiendavalt välja ka läbirääkimisjuhised. Eesti seisukohad nõukogu otsuse eelnõu ja läbirääkimisjuhiste kohta kiideti heaks VV poolt 19.05.2022 ja ELAK poolt 20.05.2022. EL Nõukogu kiitis otsuse ja läbirääkimisjuhised heaks 24.05.2022⁶. Läbirääkimised toimusid vastavalt läbirääkimisjuhiste, täiendavalt toimusid läbirääkimiste perioodil nii arutelud EL Nõukogu COPEN töörühmas kui ka koordineerimiskohtumised sessioonide toimumise ajal Viinis ja New Yorkis.

Nii Eesti kui ka EL saavad läbirääkimiste tulemuse ja konventsiooni tekstiga rahul olla. Konventsioon vastab kriminaliseerimise, menetlustoimingute kui ka rahvusvahelise koostöö sätete osas nii Euroopa Nõukogu küberkuritegevusvastane konventsioon (edaspidi Budapesti konventsioon)⁷ toodud standarditele kui ka teistele asjakohastele ÜRO konventsioonidele. Konventsioonis nähakse ette piisavad tagatised põhiõiguste kaitseks, isikuandmete kaitseks kui ka võimalikud rahvusvahelisest koostööst keeldumise alused. Konventsiooniga luuakse osalisriikide konverents, kes hakkab tulevikus jälgima ja hindama konventsiooni rakendamist praktikas ning võtma meetmeid, et vältida konventsiooni kuritarvitamist riikide poolt.

Eelpool toodust tulenevalt on nii Eesti kui ka EL leidnud, et konventsiooni võib allkirjastada ning tuleb konventsioon ratifitseerida. Konventsiooni allkirjastamine ja hilisem ratifitseerimine aitab tõhustada rahvusvahelist kriminaalmenetlusealast koostööd.

2. Korralduse eesmärk

Korralduse eesmärk on kiita heaks ÜRO küberkuritegevusvastane konventsioon ning anda volitus sellele alla kirjutada.

Konventsiooni eesmärk on edendada rahvusvahelist koostööd konventsioonis sätestatud kuritegude osas ning tõhustada elektrooniliste tõendite kogumist konventsioonis määratletud kuritegude ja muude raskete kuritegude kohta.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

⁵ COM(2022) 132 final

Soovitus: Nõukogu otsus, millega antakse luba pidada läbirääkimisi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kuritegelikul otstarbel kasutamise vastase võitluse ulatusliku rahvusvahelise konventsiooni üle

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0132&qid=1771415835014>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0895&qid=1772027275285>

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/550359>

Korralduse eelnõu koosneb kahest punktist. Esimesega kiidetakse heaks ÜRO küberkuritegevusvastane konventsioon ja teisega antakse volitus sellele Eesti Vabariigi nimel allakirjutamiseks. Eesti soovib konventsioonile alla kirjutada ÜRO peakorteris New Yorkis.

Konventsioon koosneb preambulist ja 68-st artiklist.

Üldsätted (I peatükk (artiklid 1–6))

I peatükis sätestatakse konventsiooni üldine ulatus ja eesmärk ning selles kasutatud mõisted. Enamasti on need sätted standardsõnastused ning need on inspireeritud Budapesti konventsioonist (jõustus Eesti suhtes 01.07.2004) ja kahest olemasolevast ÜRO konventsioonist: rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsioon (UNTOC)⁸, mis jõustus Eesti suhtes 29.09.2003 ja ÜRO korruptsioonivastane konventsioon UNCAC)⁹, mis jõustus Eesti suhtes 12.05.2010.

Artiklis 2 on sätestatud mõistete määratlused, mis on kooskõlas Budapesti konventsiooni, selle teise lisaprotokolli¹⁰, millele Eesti on alla kirjutanud, kuid mis ei ole veel jõustunud ja UNTOC ja UNCAC määratlustega. Võrreldes nende instrumentidega on konventsiooniga lisatud ainult üks uus „sisuandmete” määratlus, mis on inspireeritud UNODC kriminaalasjades vastastikuse abistamise näidisest¹¹ ja EL e-tõendite määruses¹² esitatud määratlusest.

Artikkel 3 määrab konventsiooni kohaldamisala, mis hõlmab konventsiooniga kooskõlas sätestatud kuritegude ennetamist, uurimist ja süüdistuse esitamist, samuti nende kuritegude teel saadud tulu sissenõudmist. Konventsiooni kohaldamisala laieneb ka elektrooniliste tõendite kogumisele ja jagamisele konkreetsete kriminaalmenetluste raames vastavalt artiklitele 23 ja 35.

Artikkel 4 sätestab, et süüteod, mis on sätestatud teistes kohaldatavates ÜRO konventsioonides ja protokollides, peaksid olema karistatavad olenemata sellest, kas need on toime pandud küberruumis või väljaspool. Teine lõik piirab selle artikli ulatust, rõhutades, et see säte ei anna õiguslikku alust uute või täiendavate süütegude loomiseks lisaks kohaldatavates ÜRO konventsioonides ja protokollides sätestatud süütegudele.

Artikkel 5 on standardsäte suveräänsuspõhimõtte austamise kohta, mis kordab UNTOCi ja UNCACi vastavate sätete sõnastust.

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/236618>

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13275271>

¹⁰ Küberkuritegevuse konventsiooni teine lisaprotokoll, mis käsitleb tõhustatud koostööd ja elektrooniliste tõendite avaldamist (Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence)

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=224>

¹¹ UNODC kriminaalasjades vastastikuse abistamise näidisest (2007), muudetud elektrooniliste tõendite ja spetsiaalsete uurimismeetodite kasutamise sätetega

https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Model_Law_Mutual_Legal_Assistance_2022.pdf

¹² Määrus (EL) 2023/1543, mis käsitleb Euroopa andmesitasmäärusi ja Euroopa andmesäilitasmäärusi elektrooniliste tõendite saamiseks kriminaalmenetluses ja vabadusekaotuslike karistuste täitmisele pööramiseks pärast kriminaalmenetlust

Artikkel 6 on uus säte võrreldes ÜRO konventsioonide ja Budapesti konventsiooniga. See määratleb selgelt konventsiooni eesmärgi ja eesmärgi ning toimib olulise kaitsemeetmena selle sobimatu kasutamise vastu. Esimeses lõigus on sätestatud üldise eesmärgina, et kõik konventsiooni rakendamiseks võetavad meetmed peavad juhinduma iga osalisriigi poolt võetud rahvusvahelistest inimõigustealastest kohustustest. Teine lõik tugineb sellele eesmärgile, kinnitades veel kord, et konventsiooni ei tohi tõlgendada inimõiguste, olgu need siis majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised või kodaniku- ja poliitilised õigused, rikkumise eesmärgil. See säte sisaldab mittetäielikku loetelu õigustest, mida küberkuritegevuse vastased meetmed peavad eriti rikkumistele vastuvõtlikuks, näiteks sõnavabadus, südametunnistuse-, arvamuse-, usu- või veendumusvabadus, rahumeelse kogunemise ja ühinemise vabadus. Seetõttu piirab see säte ka konventsiooni ulatust, takistades osalisriikide tulevasi katseid kohaldada konventsiooni rahvusvahelise koostöö meetmeid liiga ulatuslikult.

Kriminaliseerimine (II peatükk (artiklid 7–21))

Artiklites 7–17 sätestatakse küberkuritegude ja teatud küberruumis toime pandud kuritegude kriminaliseerimise ühtlustamine. Küberkuriteod ehk kuriteod arvutisüsteemide vastu (artiklid 7–11) on inspireeritud Budapesti konventsioonis sätestatud kuritegudest. Küberruumis arvutisüsteemi vahendusel toime pandud kuriteod (artiklid 12–16) on samuti inspireeritud Budapesti konventsioonist ja ühtlustavad muu hulgas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia süsteemidega seotud kelmuse, laste seksuaalset väärkohtlemist Internetis, samuti lapse vastu seksuaalkuriteo toimepanemise eesmärgil ahvatlemise ja intiimsete piltide nõusolekuta levitamise kuritegusid.

Artikkel 17 nõuab kuritegelikul teel saadud tulu rahapesu kriminaliseerimist ning on inspireeritud UNTOC ja UNCAC vastavatest sätetest. Konventsiooni vastuvõtmise resolutsioonile lisatud konventsiooni konkreetsete artiklite selgituste kohaselt loetakse tegu artikli 17 kohaseks kuriteoks ainult siis, kui rahapesu kuriteo aluseks olev kuritegelik käitumine on konventsiooni artiklites 7–16 sätestatud kuritegu.

Artikkel 18 kordab UNTOCi ja UNCACi vastavaid sätteid, mis käsitlevad juriidiliste isikute vastutuse miinimumeeskirjade kehtestamist käesolevas konventsioonis artiklites 7–17 sätestatud kuritegude eest. Selline vastutus on seotud juriidiliste isikute osalemisega kuriteos, järgides samu nõudeid, mis kehtivad füüsiliste isikute suhtes kuriteo tahtliku ja õigusvastase toimepanemise korral, ning iga osalisriigi õiguspõhimõtteid (lõiked 1 ja 2).

Artiklid 19 ja 20 kajastavad UNTOC ja UNCAC vastavaid sätteid, sätestades miinimumeeskirjad osavõtu, katse ja ettevalmistuse süütegude kindlaksmääramiseks ning aegumistähtajad vastavalt osalisriikide siseriiklikele õigusaktidele ja vastavalt konventsioonis sätestatud süütegude korrale. Kuigi süüteoga seotud andmete edastamine ja kontrollimine veebis sõltub teenusepakujate abist, ei kanna teenusepakkuja, kellel puudub kuritegelik kavatsus, artikli 19 kohast vastutust. Seega ei ole teenusepakkujal kohustust aktiivselt jälgida sisu, et vältida selle sätte alusel kriminaalvastutust.

Artikkel 21 on inspireeritud samuti UNTOC-ist ja UNCAC-ist ning see sätestab konventsiooniga kooskõlas sätestatud süütegude eest süüdistuse esitamise, kohtumõistmise ja karistuste miinimumnõuded. Lõige 4 nõuab osalisriikidelt, et nad tagaksid, et iga isik, keda

konventsiooniga kooskõlas sätestatud süütegude eest süüdistatakse, on kõik osalisriikide rahvusvaheliste kohustustega kooskõlas olevad õigused ja tagatised, sealhulgas õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ja kaitseõigused.

Kohtualluvus (III peatükk (artikkel 22))

Artikkel 22 kajastab ka UNTOCi, UNCACi ja Budapesti konventsiooni vastavaid sätteid ning reguleerib kohustuslike ja valikuliste jurisdiktsioonivormide kehtestamist vastavalt vajadusele konventsiooniga sätestatud süütegude üle.

Menetlustoimingud ja õiguskaitse (IV peatükk (artiklid 23–34))

Artikkel 23 määrab kindlaks rahvusvahelist koostööd võimaldavate siseriiklike volituste ja menetluslike meetmete ulatuse: seda kohaldatakse konkreetsete kriminaaluurimiste või -menetluste suhtes, mis on seotud konventsiooniga kooskõlas sätestatud kuritegudega; muude info- ja kommunikatsioonitehnoloogia süsteemi abil toime pandud kuritegude ning mis tahes kuriteo kohta elektroonilisel kujul tõendite kogumise suhtes. Konventsiooni vastuvõtmise resolutsioonile lisatud konventsiooni konkreetsete artiklite tõlgendavate märkuste kohaselt hõlmab mõiste „kriminaaluurimine” olukordi, kus faktiliste asjaolude põhjal on mõistlik alus arvata, et on toime pandud või pannakse toime kuritegu sealhulgas juhul, kui uurimise eesmärk on kuriteo toimepanemise peatamine või takistamine. Seega ei anna konventsioon alust rahvusvaheliseks koostööks ennetavatel eesmärkidel ja andmeid saab vahetada ainult siis, kui see on seotud konkreetse kriminaaluurimisega.

Artikkel 24 kordab mõne muudatusega Budapesti konventsiooni artikli 15 sõnastust. See sätestab üldised tingimused ja kaitsemeetmed, et tagada IV peatükis sätestatud volituste ja menetluste asjakohane põhiõiguste kaitse, sealhulgas proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine. Sellised tingimused ja kaitsemeetmed hõlmavad muu hulgas kohtulikku või muud sõltumatut läbivaatamist, õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, kohaldamise aluseid ning selliste volituste või menetluse ulatuse ja kestuse piiramist. Lisaks kohaldatakse artiklis kehtestatud tingimusi ja kaitsemeetmeid siseriiklikul tasandil IV peatükis sätestatud volituste ja menetluste suhtes nii siseriiklike kriminaaluurimiste ja -menetluste kui ka taotluse saanud osalisriigi rahvusvahelise koostöö eesmärgil V peatüki kohaselt.

Artiklid 25–30 on inspireeritud Budapesti konventsiooni vastavatest siseriiklikest volitustest ja menetluslikest meetmetest. Need on: elektrooniliste andmete säilitamine; liiklusandmete säilitamine ja osaline avalikustamine; andmete esitamise korraldus; elektrooniliste andmete otsimine ja ära võtmine; liiklusandmete reaajas kogumine ja sisuandmete pealtkuulamine.

Artikkel 31 on sarnane UNCAC artikliga 31. See nõuab osalisriikidelt meetmete võtmist, mis võimaldavad kuritegelikul teel saadud tulu külmutada, arestida ja konfiskeerida.

Artikkel 32 on inspireeritud UNTOC-ist ja UNCAC-ist ning annab osalisriikidele võimaluse arvestada teises riigis mõistetud kriminaalkaristusi kriminaalmenetluses, mis on seotud konventsiooniga kooskõlas sätestatud süüteoga.

Artikkel 33 on inspireeritud UNTOC-ist ja nõuab osalisriikidelt asjakohaste meetmete võtmist vastavalt oma siseriiklikele seadustele, et tagada tunnistajatele piisav kaitse.

Artikkel 34 on inspireeritud UNTOC-ist ja nõuab osalisriikidelt kooskõlas oma siseriiklike õigusaktidega asjakohaste meetmete võtmist, et pakkuda ohvritele, eriti konventsiooni artiklites 14–16 sätestatud süütegude ohvritele, piisavat abi.

Rahvusvaheline koostöö (V peatükk (artiklid 35–52))

Artiklis 35 sätestatakse rahvusvahelise koostöö üldpõhimõtted ja ulatus, mis nõuab osalisriikidelt koostööd konventsiooniga kooskõlas sätestatud kuritegude uurimiseks ja nende eest süüdistuse esitamiseks ning elektrooniliste tõendite kogumiseks ja jagamiseks, samuti elektrooniliste tõendite kogumiseks ja jagamiseks mis tahes raske kuriteo kohta, mille eest on ette nähtud vähemalt nelja-aastane maksimaalne vangistus või sellest rangem karistus. Seetõttu piirdub rahvusvahelise koostöö ulatus konventsiooniga kooskõlas sätestatud kuritegude ja selge karistuslävendiga raskete kuritegudega.

Artikkel 36 sisaldab selgesõnalist sätet isikuandmete kaitse kohta. See säte reguleerib isikuandmete edastamise eeskirju rahvusvahelise koostöö raames. Edastamine võib toimuda üksnes kooskõlas edastava osalisriigi siseriikliku õiguse ja rahvusvahelise õigusega pandud kohustustega. Osalisriigid võivad keelduda isikuandmete edastamisest, kui andmeid ei saa edastada kooskõlas nende isikuandmete kaitset käsitlevate kohaldatavate õigusaktidega. Osalisriigid võivad isikuandmete taotlusele vastamiseks püüda kehtestada ka asjakohaseid tingimusi nõuete täitmiseks. Osalisriigid on kohustatud tagama, et käesoleva konventsiooni kohaselt nende poolt saadud isikuandmete suhtes kohaldatakse nende vastavates õigusraamistikutes tõhusaid ja asjakohaseid kaitsemeetmeid. Osalisriigid võivad saadud isikuandmeid kolmandale riigile või rahvusvahelisele organisatsioonile edastada ainult esialgse edastava osalisriigi eelneval loal, mis võib nõuda loa andmist kirjalikus vormis.

Artikkel 37 on inspireeritud UNCAC-ist ja Budapesti konventsioonist ning sätestab väljaandmise kohta üksikasjalikud eeskirjad. Lõike 8 kohaselt lubab konventsioon väljaandmisest keelduda taotluse saanud osalisriigi siseriiklikus õiguses sätestatud tingimustel. Lõige 15 sätestab täiendava aluse väljaandmistootluse tagasilükkamiseks, kui see on esitatud isiku süüdistuse esitamiseks või karistamiseks tema soo, rassi, keele, usutunnistuse, rahvuse, etnilise päritolu või poliitiliste vaadete tõttu või kui taotluse rahuldamine kahjustaks selle isiku olukorda mis tahes nimetatud põhjusel.

Artiklid 38 ja 39 on inspireeritud UNCOC ja UNCAC sätetest ning näevad ette võimaluse süüdimõistatud isikute ja kriminaalmenetluste üleandmiseks.

Artikkel 40 kajastab UNTOC, UNCAC ja Budapesti konventsiooni sätteid ning sätestab üksikasjalikud sätted vastastikuse õigusabi põhimõtete ja menetluste kohta. Lõige 17 nõuab vastastikuse õigusabi taotluste täitmist vastavalt taotluse saanud osalisriigi siseriiklikule õigusele. Lõige 19 keelab taotluse esitanud osalisriigil edastada või kasutada taotluse saanud osalisriigi esitatud teavet või tõendeid muuks uurimiseks, süüdistuse esitamiseks või kohtumenetluseks kui taotluses märgitud ilma taotluse saanud osalisriigi eelneva nõusolekuta. Lõigetes 8, 21 ja 22 on sätestatud alused vastastikuse õigusabi taotluste tagasilükkamiseks ja koostööst keeldumiseks.

Artikkel 41 on inspireeritud Budapesti konventsiooni artiklist 35 ja nõuab osalisriikidelt ööpäevaringselt toimivate (24/7) võrgustike loomist, et pakkuda abi konventsiooniga kooskõlas sätestatud kuritegude uurimiste ja elektrooniliste tõendite kogumise puhul.

Artiklid 42–46 kajastavad Budapesti konventsiooni artikleid 29–33 ja sätestavad vastastikuse õigusabi osutamiseks võetavate rahvusvahelise koostöö meetmete üksikasjad. Sellised meetmed on: elektrooniliste andmete säilitamine; elektroonilistele andmetele juurdepääs; liiklusandmete reaajas kogumine ja sisuandmete pealtkuulamine. Liiklusandmete reaajas kogumise ja sisuandmete pealtkuulamise meetmete osas on osalisriikidel piiratum kohustus sellist abi osutada. See kohustus kujutab endast sisuliselt „parimate jõupingutuste tegemise kohustust“ ja on seega osalisriikidele vähem piirav kui muude vastastikuse õigusabi meetmete kohustused, mis nõuavad koostööd teiste osalisriikidega, välja arvatud juhul, kui kohaldatavad tingimused ei ole täidetud või kui kasutatakse ühte kohaldatavatest keeldumise alustest. Lisaks saab sisuandmete pealtkuulamise abi taotleda ainult raskete kuritegude puhul ulatuses, mis on lubatud osalisriikide suhtes kohaldatavate lepingute või nende siseriiklike õigusaktidega.

Artiklid 47 ja 48 on inspireeritud UNTOC-ist ja UNCAC-ist ning julgustavad osalisriike tegema koostööd, et tõhustada õiguskaitsemeetmeid konventsiooniga kooskõlas sätestatud süütegude vastu võitlemiseks ja luua samal eesmärgil ühiseid uurimisasutusi.

Artiklid 49–52 on inspireeritud UNTOC-ist ja UNCAC-ist ning sätestavad miinimumeeskirjad konventsiooniga sätestatud kuritegudest saadud tulu või vara konfiskeerimise, sissenõudmise ja tagastamise meetmete kohta.

Ennetusmeetmed (VI peatükk (artikkel 53))

Artikkel 53 julgustab osalisriike püüdma kooskõlas oma õigussüsteemide aluspõhimõtetega töötada välja ja rakendada või säilitada tõhusaid ja koordineeritud poliitikaid ja parimaid tavasid, et vähendada olemasolevaid või tulevasi küberkuritegevuse võimalusi asjakohaste seadusandlike, halduslike või muude meetmete abil. Osalisriigid peaksid edendama asjaomaste isikute ja avaliku sektori väliste üksuste, näiteks valitsusväliste organisatsioonide, kodanikuühiskonna organisatsioonide, akadeemiliste asutuste ja erasektori üksuste, samuti üldsuse aktiivset osalemist konventsiooniga kooskõlas sätestatud kuritegude ennetamise asjakohastes aspektides. Lõige 3 sisaldab mittetäielikku ja mittesiduvat ennetusmeetmete loetelu.

Tehniline abi ja teabevahetus (VII peatükk (artiklid 54–56))

Artiklid 54–56 on inspireeritud UNTOC-ist ja UNCAC-ist ning neis on sätestatud tehniline abi, võimekuse suurendamine (*capacity building*) ja teabevahetus, võttes eelkõige arvesse arengumaade huve ja vajadusi.

Rakendusmehhanism (VIII peatükk (artiklid 57–58))

Artiklid 57 ja 58 on inspireeritud UNCAC-ist ning sätestavad üksikasjad osalisriikide konverentsi kohta, mis teostab järelevalvet konventsiooni rakendamise üle ning on pädev välja töötama ja vastu võtma konventsiooni lisaprotokolle konventsiooni artiklite 61 ja 62 alusel. ÜRO peasekretär osutab sekretariaaditeenuseid ja kutsub osalisriikide konverentsi kokku

hiljemalt ühe aasta jooksul pärast konventsiooni jõustumist. Seejärel peetakse konverentsi regulaarseid koosolekuid vastavalt konverentsi vastuvõetud töökorrale.

Lõppsätted (IX peatükk (artiklid 59–68))

Konventsiooni IX peatükk sisaldab lõppsätteid. Muuhulgas tagab artikli 60 lõige 1, et konventsiooniosalised ELi liikmesriigid saavad omavahelistes suhetes jätkata liidu õiguse kohaldamist. See lubab ka Budapesti konventsiooni ja teiste rahvusvaheliste õigusaktide osalistel jätkata nende õigusaktide kohaldamist omavahel.

Artikli 64 lõikes 1 on sätestatud, et konventsioon on allkirjastamiseks avatud kõigile riikidele Hanois 2025. aasta oktoobris ja seejärel ÜRO peakorteris New Yorgis kuni 31. detsembrini 2026. Lõike 2 kohaselt on konventsioon allkirjastamiseks avatud ka piirkondlikele majandusintegratsiooni organisatsioonidele, näiteks EL-le, tingimusel et vähemalt üks liikmesriik on konventsioonile lõike 1 kohaselt alla kirjutanud.

Artikli 64 lõige 3 ja artikli 65 lõige 1 näitavad, et konventsioon jõustub pärast seda, kui nelikümmend riiki on väljendanud oma nõusolekut end konventsiooniga siduda, andes oma ratifitseerimis-, vastuvõtmis- või kinnitamiskirjad hoiule ÜRO peasekretärile. Piirkondlikud majandusintegratsiooni organisatsioonid, näiteks EL, võivad oma ratifitseerimis-, vastuvõtmis- või kinnitamiskirja hoiule anda, kui vähemalt üks nende liikmesriikidest on teinud samamoodi. Selles ratifitseerimis-, vastuvõtmis- või kinnitamiskirjas deklareerib piirkondlik majandusintegratsiooni organisatsioon oma pädevuse ulatuse käesoleva konventsiooniga reguleeritud küsimustes. Artikli 64 lõike 4 kohaselt on konventsioon ühinemiseks avatud piirkondlikele majandusintegratsiooni organisatsioonidele, näiteks EL-le, tingimusel, et vähemalt üks liikmesriik on konventsiooni osaline. Ühinemise ajal deklareerib EL oma pädevuse ulatuse konventsiooniga reguleeritud küsimustes.

Artikli 66 lõike 1 kohaselt võib osalisriik viis aastat pärast konventsiooni jõustumist esitada muudatusettepaneku ja edastada selle ÜRO peasekretärile, kes edastab seejärel muudatusettepaneku osalisriikidele ja konventsiooni osalisriikide konverentsile ettepaneku arutamiseks ja selle kohta otsuse langetamiseks. Lõike 2 kohaselt kasutavad piirkondlikud majandusintegratsiooni organisatsioonid, näiteks EL, oma pädevusse kuuluvates küsimustes oma hääleõigust arvuga, mis võrdub tema konventsiooniosalisteks olevate liikmesriikide arvuga. Lõike 1 kohaselt vastuvõetud muudatus tuleb osalisriikide poolt ratifitseerida, vastu võtta või heaks kiita.

Artiklid 61 ja 62 sätestavad eeskirjad konventsiooni täiendavate protokollide kohta. Artikli 61 lõige 2 lubab riikidel või piirkondliku majandusintegratsiooni organisatsioonidel, näiteks EL-l, saada protokollis osaliseks ainult siis, kui riik või organisatsioon on konventsiooni osaline. Lõike 4 kohaselt tõlgendatakse konventsiooni kõiki protokolle koos konventsiooniga, võttes arvesse protokollis eesmärki. Artikli 62 lõige 1 nõuab vähemalt kuuekümne osalisriigi olemasolu enne, kui osalisriikide konverents kaalub mis tahes lisaprotokollis vastuvõtmist. See artikkel sätestab ka, et osalisriikide konverents teeb kõik endast oleneva, et saavutada iga lisaprotokollis suhtes konsensus, ja alles siis, kui kõik jõupingutused on ammendatud, nõuab ta viimase abinõuna selle vastuvõtmiseks vähemalt kahekolmandikulist häälteenamust osalisriikide konverentsi koosolekul kohalviibivatest ja hääletavatest osalisriikidest. Artikli 62 lõike 2 kohaselt

kasutavad piirkondlikud majandusintegratsiooni organisatsioonid, näiteks EL, oma pädevusse kuuluvates küsimustes oma õigust hääletada käesoleva artikli alusel häälte arvuga, mis võrdub nende liikmesriikide arvuga, kes on konventsiooni osalised.

Artikli 67 lõike 2 kohaselt lakkavad piirkondliku majandusintegratsiooni organisatsioonid, näiteks EL, olemast konventsiooniosalised pärast seda, kui kõik nende liikmesriigid on selle denonsseerinud.

Konventsiooni vastuvõtmise resolutsioonile¹³ on lisatud tõlgendavad märkused artiklite 2, 17, 23 ja 35 kohta. Kuigi sellised tõlgendavad märkused ei ole konventsiooni autoriteetset tõlgendust andev dokument, on nende eesmärk suunata ja abistada osapooli selle kohaldamisel. ÜRO ad hoc komitee eesistuja tõlgendavad märkused, mis esitati läbirääkimiste käigus, käsitlevad samuti mitmeid tõlgendamise põhiaspekte. Ad hoc komitee veebisait sisaldab kõiki konventsiooni eelnõu teksti ettepanekuid ja muudatusi läbirääkimiste käigus ning pakub seega kasulikku teavet teksti põhisätete arengu kohta ja võib omada tõlgendavat väärtust. Lisaks võib Budapesti konventsiooni seletuskiri olla riikidele kasulikuks teabevahendiks paljude Budapesti konventsioonist inspireeritud sätete, näiteks enamiku konventsiooni kriminaliseerimise ja menetlust käsitlevate sätete kohta.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi mõisteid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 218 kohaselt annab EL-i Nõukogu loa alustada läbirääkimisi, võtab vastu läbirääkimisjuhised, annab loa lepingutele alla kirjutada ja sõlmib lepingud (ELTL art 218 lg 2). Euroopa Komisjoni pädevuses on nõukogule soovitusel andmine võtta vastu otsused, millega antakse luba alustada läbirääkimisi ning nimetatakse sõltuvalt kavandatava lepingu teemast liidu läbirääkija (ELTL art 218 lg 3).

EL-i Nõukogu andis 22.05.2022 otsusega komisjonile volituse osaleda liidu nimel konventsiooni üle peetavates läbirääkimistes vastavalt läbirääkimisjuhistele. EL-i seisukohad koordineeriti nii nõukogu kui ka koordineerimiskoostumiste tasandil.

22.05.2022 otsusega nimetas nõukogu liidu nimel läbirääkijaks Euroopa Komisjoni, kes esindas aastatel 2022–2024 Euroopa Liidu positsiooni konventsiooni läbirääkimistel ÜRO ad hoc komitees. Liikmesriikidel säilis õigus rääkida läbi küsimustes, mis on väljaspool EL-i pädevust. ÜRO-s toimunud läbirääkimistel korraldas Euroopa Komisjon EL-i ühise positsiooni kujundamiseks koordineerimiskoostolekuid nii COPEN töörühmas kui ka kohapeal Viinis ja New Yorkis.

16.07.2025 esitas Euroopa Komisjon nõukogule otsuste eelnõud, millega antakse EL-le luba konventsioon sõlmida ja allkirjastada:

¹³ <https://docs.un.org/en/A/RES/79/243>

- nõukogu otsuse eelnõu Euroopa Liidu nimel Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni küberkuritegevusvastase konventsiooni allkirjastamise kohta;
- nõukogu otsuse eelnõu Euroopa Liidu nimel Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni küberkuritegevusvastase konventsiooni sõlmimise kohta.

Konventsioon hõlmab küsimusi, mis on osaliselt Euroopa Liidu pädevuses. Seega on tegemist segapädevuses oleva lepinguga. Käesoleva konventsiooniga saab samuti ühineda Euroopa Liit. Seetõttu on kavandatud, et nii EL kui ka liikmesriigid allkirjastavad ja ratifitseerivad konventsiooni. Samuti nähakse EL Nõukogu otsuses ette vajalikud deklaratsioonid ja reservatsioonid, mida liikmesriigid peavad tegema, tagamaks konventsiooni rakendamise kooskõla EL-i õigusega. Nendest tingimustest on vaja lähtuda ka riigisiseste õigusaktide muudatuste väljatöötamisel.

13.10.2025. a kiitis EL-i Nõukogu otsuse konventsiooni allkirjastamise heaks ning ühes sellega on liikmesriikidel võimalus konventsioon allkirjastada. Konventsiooni sõlmimise kohta otsuse vastuvõtmise järel on võimalik nii EL- kui ka liikmesriikidel see ratifitseerida.

6. Korralduse mõjud

Kõnesolev korraldus ei too vahetult kaasa muudatusi riigisiseses õiguses. Riigisiseseid õigusakte, eelkõige karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise vajadust analüüsib Justiits- ja Digiministeerium konventsiooni ratifitseerimiseks ettevalmistamisel. Kuna uus konventsioon põhineb suures osas konventsioonidel, mis on juba Eesti suhtes jõus, on see suures osas juba olemasolevate rahvusvaheliste kohustustega kaetud. Konventsiooni allkirjastamisel ja hilisemal ratifitseerimisel on positiivne mõju rahvusvahelise koostööle, kuna luuakse lisavõimalused kiiremaks ja efektiivsemaks kriminaalmenetlusealaseks koostööks.

7. Korralduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ning tulud

Korralduse rakendamisega ei kaasne riigile ega kohalikele omavalitsustele tegevusi, lisakulutusi ega otseselt mõõdetavaid tulusid.

8. Jõustumine

Korraldus jõustub üldises korras. Konventsioon jõustub rahvusvaheliselt, üheksakümnendal päeval pärast seda, kui nelikümmend riiki on väljendanud oma nõusolekut konventsiooniga siduda, vastavalt konventsiooni artiklile 65 lõige 1.

9. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks kohtutele, Riigiprokuratuurile, Eesti Advokatuurile ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale. Välisministeeriumi märkustega on eelnõu ja seletuskirja juures arvestatud. Täiendavaid märkusi ja arvamusi eelnõu kohta ei esitatud.