

# Avaldus



## **Avaldus 02/2021 Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsiooni (Budapesti konventsioon) teise lisaprotokollu uute sätete eelnõu kohta**

**Vastu võetud 2. veebruaril 2021**

**Euroopa Andmekaitsekoostöögruppi on võtnud vastu järgmise avalduse.**

### **Sissejuhatavad märkused ja Euroopa Andmekaitsekoostöögruppi avalduse taust**

Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp ja ELi andmekaitseasutused jälgivad tähelepanelikult Budapesti konventsiooni teise lisaprotokollu väljatöötamist ning on osalenud korrapäraselt Euroopa Nõukogu korraldatud konsultatsioonides, näiteks iga-aastasel konverentsil „Octopus Conference“. 2019. aasta novembris avaldas Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp oma viimase panuse konsultatsiooni teise lisaprotokollu eelnõu kohta<sup>1</sup>, märkides, et on jätkuvalt „kättesaadav edasisteks panusteks“, ning kutsus üles „kaasama andmekaitseasutusi varakult ja ennetavamalt nende erisätete ettevalmistamisse, et tagada andmekaitsemeetmete optimaalne mõistmine ja arvessevõtmine“<sup>2</sup>.

Budapesti konventsiooni teise lisaprotokollu uute sätete eelnõu avaldamise<sup>3</sup> järel soovib Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp seega veel kord anda asjatundliku ja konstruktiivse panuse tagamaks, et andmekaitseküsimusi võetakse lisaprotokollu üldises koostamisprotsessis nõuetekohaselt arvesse, arvestades et lisaprotokollu koostamisele pühendatud koosolekud toimuvad kinnistel istungitel ja andmekaitseasutuste otsest kaasamist eelnõu koostamise protsessi ei ole küberkuritegevuse konventsiooni komitee pädevuses<sup>4</sup> ette nähtud.

<sup>1</sup> [https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpbcontributionbudapestconvention\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpbcontributionbudapestconvention_en.pdf)

<sup>2</sup> Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp toetab eelmises panuses väljendatud seisukohti ja soovitusi ning peab asjakohaseks korrata peamisi põhimõtteid, võttes arvesse viimaseid arenguid ja avaldatud uute sätete eelnõusid.

<sup>3</sup> <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/-/towards-a-protocol-to-the-convention-on-cybercrime-additional-stakeholder-consultations>

<sup>4</sup> Pädevus valmistada ette Budapesti küberkuritegevuse konventsiooni teise lisaprotokollu eelnõu, vastu võetud küberkuritegevuse konventsiooni komitee (T-CY) 17. täiskogul 8. juunil 2017, T-CY (2017)3.

Lisaks on Euroopa Andmekaitseenõukogu seisukohal, et eespool nimetatud sätted mõjutavad muu hulgas kolmandate riikide ametiasutuste taotluste tõttu tõenäoliselt isikuandmetele juurdepääsu sisulisi ja menetlustingimusi ELis ning avaldavad seega mõju ka ELi tasandil toimuvatele aruteludele ja seotud seadusandlikele algatustele, mida kaasseadusandjad praegu arutavad<sup>5</sup>. Seetõttu kutsub Euroopa Andmekaitseenõukogu Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamenti ning ELi liikmesriike ja liikmesriikide parlamente üles tagama käimasolevate läbirääkimiste hoolikas kontroll tagamaks, et kavandatud teine lisaprotokoll oleks täielikult kooskõlas ELi *acquis'*ga, eelkõige isikuandmete kaitse valdkonnas.

ELi andmekaitseasutused on juba varem käsitlenud erinevates seisukohtades ja arvamustes juurdepääsu eri jurisdiktsioonides salvestatud isikuandmetele ning Euroopa Andmekaitseenõukogu soovib taas meelde tuletada eelkõige artikli 29 tööühma märkusi seoses kolmandate riikide õiguskaitseasutuste otsese juurdepääsuga teises jurisdiktsioonis salvestatud andmetele, nagu on kavandatud Budapesti küberkuritegevuse konventsiooni lisaprotokolli eelnõus<sup>6</sup>, ning oma avaldust andmekaitse ja eraelu puutumatus aspektide kohta seoses piiriülese juurdepääsuga elektroonilistele tõenditele<sup>7</sup>. Euroopa Andmekaitseinspektor on esitanud arvamuse 03/2019 komisjoni läbirääkimisvolituste kohta<sup>8</sup> ning arvamuse 7/2019 ettepanekute kohta, mis käsitlevad Euroopa andmeesitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades<sup>9</sup>. Need panused tuginevad ka Euroopa Andmekaitseenõukogu arvamusele 23/2018 komisjoni ettepanekute kohta, mis käsitlevad Euroopa andmeesitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades<sup>10</sup>.

Euroopa Andmekaitseenõukogu on täiesti teadlik, et olukorrad, kus kohtu- ja õiguskaitseasutused puutuvad uurimise käigus kokku piiriülese olukorraga seoses juurdepääsuga isikuandmetele, võivad olla keerulised ning tunnistab õiguspärast eesmärki tõhustada rahvusvahelist koostööd küberkuritegevuse ja teabele juurdepääsu valdkonnas. Samal ajal rõhutab Euroopa Andmekaitseenõukogu veelkord, et tuleb tagada isikuandmete kaitse ja õiguskindlus, aidates seega kaasa eesmärgile luua isikuandmete jagamiseks kolmandate riikidega õiguskaitse eesmärgil jätkusuutlik kord, mis on täielikult kooskõlas ELi aluslepingute ja ELi põhiõiguste hartaga. Lisaks peab Euroopa Andmekaitseenõukogu oluliseks, et lisaprotokolli ettevalmistamisel lähtutaks Euroopa Nõukogu põhiväärtustest ja põhimõtetest, eelkõige inimõigustest ja õigusriigi põhimõttest.

Seoses piiriülese otsese juurdepääsuga salvestatud arvutiandmetele vastavalt Budapesti konventsiooni artikli 32 punktile b kinnitab Euroopa Andmekaitseenõukogu eelkõige, et vastutav töötaja võib andmeid avalikustada üksnes siis, kui talle on eelnevalt esitatud kohtulik luba/volituse või mõni muu dokument, milles on põhjendatud andmetele juurdepääsu vajadust ja viidatud juurdepääsu

---

<sup>5</sup> Eelkõige, kuid mitte ainult, arutelud komisjoni ettepanekute üle, mis käsitlevad Euroopa andmeesitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades.

<sup>6</sup> Artikli 29 tööühma märkused seoses kolmandate riikide õiguskaitseasutuste otsese juurdepääsuga teises jurisdiktsioonis salvestatud andmetele, nagu on kavandatud Budapesti küberkuritegevuse konventsiooni lisaprotokolli eelnõus, 5.12.2013.

<sup>7</sup> Artikli 29 tööühma avaldus andmekaitse ja eraelu puutumatus aspektide kohta seoses piiriülese juurdepääsuga elektroonilistele tõenditele, 29.11.2017.

<sup>8</sup> Euroopa Andmekaitseinspektori arvamus nr 3/2019, mis käsitleb osalemist läbirääkimistel Budapesti küberkuritegevuse konventsiooni teise lisaprotokolli üle.

<sup>9</sup> Euroopa Andmekaitseenõukogu arvamus 7/2019 ettepanekute kohta, mis käsitlevad Euroopa andmeesitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades.

<sup>10</sup> Euroopa Andmekaitseenõukogu 26. septembri 2018. aasta arvamus 23/2018 komisjoni ettepanekute kohta, mis käsitlevad Euroopa andmeesitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades.

asjakohasele õiguslikule alusele. Selle dokumendi peab olema väljastanud riigi õiguskaitseasutus vastavalt siseriiklikule õigusele ning selles peab olema esitatud andmete kasutamise eesmärk.

Kuna Budapesti konventsioon ja selle lisaprotokollid on siduvad rahvusvahelised õigusaktid, rõhutab Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp, et kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu praktikaga ei saa „rahvusvahelise lepinguga kehtestatud kohustused [...] viia EÜ asutamislepingu konstitutsiooniliste põhimõtete rikkumiseni, sealhulgas selle põhimõtte rikkumiseni, mille kohaselt kõik ühenduse õigusaktid peavad austama põhiõigusi, kusjuures see austamine on üks nende seaduslikkuse tingimustest“<sup>11</sup>. Seetõttu on oluline, et ELi läbirääkimispoolad tagaksid lisaprotokolli sätete vastavuse ELi *acquis*'le andmekaitse valdkonnas, et tagada nende kooskõla ELi esmaste ja teiste õigusaktidega.

Võttes arvesse konsulteerimisprotsessi ajakava, keskendutakse käesolevas Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp panuses nende Budapesti konventsiooni teise lisaprotokolli uute sätete esialgsele hindamisele, mille üle ei ole eelnevalt sidusrühmadega konsulteeritud:

- ühised uurimisrühmad ja ühisuurimised
- salvestatud arvutiandmete kiirendatud avaldamine erakorralistel juhtudel
- domeeninimede registreerimisteabe taotlemine

Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp mõistab, et isikuandmete kaitset käsitlevaid erisätteid alles arutatakse. Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp on jätkuvalt valmis esitama uusi arvamusi ning kutsub üles kaasama andmekaitseasutusi varakult ja proaktiivsemalt nende erisätete ettevalmistamisse, et tagada andmekaitsemeetmete optimaalne mõistmine ja arvessevõtmine.

**Esialgne eelnõu sätete kohta, mis käsitlevad ühiseid uurimisrühmi ja ühisuurimisi (artikkel 3), domeeninimede registreerimisteabe taotlemist (artikkel 6) ja salvestatud arvutiandmete kiirendatud avalikustamist erakorralistel juhtudel (artikkel 7)**

Oma esialgse hinnangu põhjal soovib Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp täiendavalt uurida esialgselt sätete eelnõud seoses järgmiste elementidega.

Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp märgib, et nii domeeninimede registreerimisteabe taotlused kui ka salvestatud arvutiandmete kiirendatud avalikustamine erakorralistel juhtudel on mittesiduvad taotlused ja taotluse rahuldamisest keeldumise põhjused ei ole selgelt määratletud, samas kui võimalus tugineda taotluse saanud osalisriigi õigusele selleks, et koostööst keelduda, sealhulgas vastastikuse õigusabi lepingus sätestatud keeldumise põhjustele, on samuti ebaselge<sup>12</sup>. Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp tuletab sellega seoses meelde, et tingimused, mille alusel elektroonilise side teenuste osutajad või domeeninime teenuseid osutavad üksused peavad sellise juurdepääsu võimaldama, peavad olema seadusega ette nähtud, et töötlemine põhineks selgel õiguslikul alusel.

Lisaks viitab Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp oma varasemale arvamusele kinnitamaks, et välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud kiireloomulistel juhtudel<sup>13</sup> ja võttes arvesse Euroopa Liidu Kohtu

---

<sup>11</sup> Vt Euroopa Liidu Kohtu otsus liidetud kohtuasjades C-402/05 P ja C-415/05 P: Kadi vs. nõukogu, ECLI:EU:C:2008:461 – punkt 285.

<sup>12</sup> Artikli 6 lõike 2 kavandis viidatakse näiteks „siseriiklikus õiguses sätestatud mõistlikele tingimustele“.

<sup>13</sup> Euroopa Andmekaitsekoostöögrupp märgib, et erakorralise olukorra mõistele viidatakse erakorralist vastastikust abi käsitlevate sätete kavandi lõike 1 tähenduses ning leiab, et sellise olukorra asjaolusid võiks veelgi täpsustada ja piiritleda.

kohtupraktikat,<sup>14</sup> peaks sellise taotluse esitamise õigus olema vaid prokuröri, kohtuasutusel või muul sõltumatul asutusel. Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu on samuti seisukohal, et oluline on süstemaatiliselt kaasata taotluse saanud lepinguosalise õiguskaitseasutused, et oleks tagatud taotluse konventsioonile vastavuse tõhus kontroll ja säiliks kahepoolse karistatavuse põhimõtte kohaldamine.

Sellega seoses tuletab Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu meelde, et kahepoolse karistatavuse põhimõtte eesmärk on pakkuda täiendavat kaitset tagamaks, et lepinguosaline ei saa tugineda teise lepinguosalise abile, et kohaldada kriminaalkaristust, mida kõnealuse teise lepinguosalise õiguses ei ole. Lisaks üksikisikute õiguste austamise ja nõuetekohase menetluse tagamisele kavandatavas õigusosalase koostöö mehhanismis nähakse sellise kaitsemeetmega ette ka oluline tagatis, mis on seotud menetlustingimustega juurdepääsuks nende isikuandmetele. Nagu eelmises vastuses juba mainitud, kutsub Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu seoses andmetöötluse turvalisusega küberkuritegevuse konventsiooni komiteed üles kaaluma konkreetse andmekaitsemeetmena mehhanismi, mille abil teatada viivitamata isikuandmetega seotud rikkumistest, mis võivad tõsiselt kahjustada andmesubjekti õigusi ja vabadusi. Isikuandmete kaitsega seotud rikkumised võivad üksikisikuid tõepoolest väga erineval viisil kahjulikult mõjutada.

Seoses domeeninimede registreerimisteabe taotlemist käsitlevate sätete esialgse kavandiga rõhutab Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu, et selline teave hõlmab isikuandmeid ning seetõttu peavad kõik rahvusvahelised õigusaktid, millega kehtestatakse sisulised ja menetlustingimused sellistele andmetele juurdepääsuks, olema Euroopa Liidu liikmesriikidest osaliste puhul kooskõlas ELi esmaste ja teiseste õigusaktidega.

Seoses esialgse eelnõuga, mis käsitleb „salvestatud arvutiandmete kiirendatud avalikustamist erakorralistel juhtudel“ (artikkel 7), märgib Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu, et sõltuvalt sellest, kuidas kumbki pool seda kohaldab, võib see uus säte hõlmata sisuandmete otsest avalikustamist. Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu märgib samuti, et taotluse saanud osalisriik võib pärast andmete avalikustamist nõuda nõuetekohase vastastikuse abi taotluse esitamist (artikli 7 lõige 5). Sellisel juhul ei ole aga kavandatava protokolliga osalistel kohustatud andmeid kustutama või neid tõendina mitte kasutama, kui taotluse saanud asutused järeldavad nõuetekohase vastastikuse abi taotluse teel saadud täiendava teabe põhjal, et andmete avalikustamise tingimused ei olnud täidetud. Seega näib, et avalikustatud andmete õiguslikud tagajärjed sõltuvad niipea, kui taotluse esitanud riik on andmed saanud, täielikult selle riigi siseriiklikust õigusest. Kuna protokolliga tasandil puudub õiguslik siduvus, siis kaasneb sellega oht, et kõnealusel sätel ei ole mingit kaitsvat mõju juba avalikustatud isikuandmete töötlemisele.

Lõpetuseks rõhutab Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>15</sup> artikli 52 lõikes 1 sätestatud nõuet, mille kohaselt kõigi hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamise piiramise puhul kehtib proportsionaalsuse põhimõtte ning piiranguid võib seada ainult siis, kui need on vajalikud. Seetõttu peavad kavandatava protokolliga sätted selleks, et need oleksid liidu õiguse kohaselt õiguspärased, sellele nõudele vastama. See puudutab nii taotluses sisalduvaid isikuandmeid kui ka vastust sellisele taotlusele. **Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu on seetõttu eriti mures artikli 6 lõike 3 punkti c sõnastuse ja selle sättega seotud seletuskirja projekti lõike 13 pärast, mis näivad viitavat sellele, et kavandatava protokolliga osaliseks olevad taotluse esitanud kolmandad riigid ei pruugi olla kohustatud järgima proportsionaalsuse põhimõtet, kui nad esitavad taotluse ELi liikmesriigile.** Lisaks ei ole täielikult selge, kas nende sätete alusel on võimalik tugineda keeldumise põhjendamisel proportsionaalsuse põhimõttele.

---

<sup>14</sup> Vt Euroopa Liidu Kohtu otsus liidetud kohtuasjades C-203/15 P ja C-698/15, Tele2 Sverige AB, ECLI:EU:C:2016:970 – punkt 120.

<sup>15</sup> Vt ka Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 8 lõige 2.

Samuti ei ole selge, kas osalised on seotud kohustusega tagada kavandatava protokollis raames Budapesti konventsiooni artiklis 15 sätestatud tingimused ja tagatised<sup>16</sup>. **Euroopa Andmekaitsekoostöösoovitus soovib täpsustada, et Budapesti konventsiooni artiklis 15 sätestatud kohustused kehtivad täielikult ka sellise piiriülese koostöö kontekstis.**

### **Andmekaitsemeetmeid käsitlevad sätted**

Euroopa Andmekaitsekoostöösoovitus peab oluliseks, et avalikustatud esialgset teksti täiendatakse konkreetsete andmekaitsemeetmeid käsitlevate sätetega, mida tuleb seejärel hinnata koos muude sätetega, et oleks kindel, et lisaprotokoll eelnõu kujutab endast jätkusuutlikku korda isikuandmete jagamiseks kolmandate riikidega õiguskaitse eesmärkidel, mis on täielikult kooskõlas ELi aluslepingute ja põhiõiguste hartaga.

Esialgne eelnõu sätete kohta, mis käsitlevad domeeninimede registreerimise taotlemist ja salvestatud arvutiandmete kiirendatud avalikustamist erakorralistel juhtudel, kehtestades menetlustingimused isikuandmetele juurdepääsuks, võib juba mõjutada isikuandmete kaitse taset ning seda võib olla vaja muuta, et tagada asjakohaste andmekaitsemeetmete operatiivne kohaldamine. **Sellega seoses soovib Euroopa Andmekaitsekoostöösoovitus veel kord juhtida tähelepanu vajadusele kohaldada andmekaitsemeetmeid igasuguse isikuandmete vahetamise suhtes kavandatava protokollis raames,<sup>17</sup> sealhulgas isikuandmete edastamise suhtes<sup>18</sup>.**

Euroopa Andmekaitsekoostöösoovitus on seisukohal, et andmekaitsemeetmeid käsitlevad erisätted peavad kajastama peamisi põhimõtteid, eelkõige seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse, eesmärgi piiritlemise, võimalikult väheste andmete kogumise, täpsuse, säilitamise piirangu, terviklikkuse ja konfidentsiaalsuse põhimõtteid. Samuti soovib Euroopa Andmekaitsekoostöösoovitus rõhutada, kui oluline on tagada üksikisiku põhiõigused (juurdepääs, parandamine, kustutamine), kusjuures kõik piirangud peavad olema põhjendatud proportsionaalsuse põhimõttega, ning andmesubjektide tõhus õiguskaitse andmekaitsemeetmete rikkumise korral. Nende õiguste kasutamine nõuab ka andmesubjekti teavitamist, vähemalt siis, kui see uurimist enam ei ohusta. Need põhimõtted, õigused ja kohustused on samuti kooskõlas Euroopa Nõukogu ajakohastatud konventsiooniga üksikisikute kaitse kohta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel (konventsioon 108+), millega on ühinenud ka paljud Budapesti küberkuritegevuse konventsiooni osalised. Kooskõlas konventsiooniga 108+ tuleks neid kohaldada kõigi andmeid töötlevate asutuste suhtes taotluse esitanud riigis, et tagada kaitse järjepidevus. **Euroopa Andmekaitsekoostöösoovitus viitab oma panusele 2019. aasta avalikus konsultatsioonis, et saada täpsemat teavet ELi sellekohaste nõuete kohta<sup>19</sup>.**

**Euroopa Andmekaitsekoostöösoovitus kordab, kui oluline on kaasata andmekaitseasutused lisaprotokollis koostamisse, ning on valmis andma oma panuse ja abistama küberkuritegevuse konventsiooni komiteed andmekaitsemeetmeid käsitlevate sätete esialgse teksti ettevalmistamisel.**

Euroopa Andmekaitsekoostöösoovitus nimel

---

<sup>16</sup> Vt eelkõige artikli 6 lõige 4 sulgudes.

<sup>17</sup> Artikli 6 lõige 4 näib piiravat kaitsemeetmete ja konventsiooni artikli 15 kohaldamist üksnes avalikustatud teabe, mitte taotluses sisalduvate isikuandmete suhtes.

<sup>18</sup> Seletuskirja projekti lõike 9 kohaselt võib/tuleks viimati nimetatud sätet kohaldada ainult isikuandmete edastamise suhtes ühiste uurimisrühmade raames.

<sup>19</sup> [https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpbcontributionbudapestconvention\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpbcontributionbudapestconvention_en.pdf)

eesistuja

(Andrea Jelinek)