

Rahandusministeerium

Vabaühenduste Liidu arvamus „Tegelike kasusaajate andmekogu asutamine ja põhimäärus“ muutmise määruse eelnõu kohta

Austatud minister

Vabaühenduste Liit on tutvunud rahandusministri määruse eelnõuga, millega muudetakse tegelike kasusaajate andmekogu kasutamise korda.

Mõistame vajadust viia tegelike kasusaajate andmekogu kasutamine kooskõlla Euroopa Liidu uue rahapesu tõkestamise õigusraamistiku ja Euroopa Kohtu praktikaga. Samuti toetame eesmärki vähendada tegelike kasusaajate andmete põhjendamatu või pahatahtlikku kasutamist.

Me ei toeta aga eelnõus kavandatud juhtumipõhist eelloamenetlust.

Leiame, et sama eesmärki on võimalik saavutada oluliselt vähem piiraval viisil, kasutades kasutaja autentimist, päringute logimist ja väärkasutuse järelkontrolli.

Järgnevalt esitame oma tähelepanekud.

1. Toetame autentimist, kuid mitte igale päringule eelnevat loamenetlust

Peame põhjendatuks, et tegelike kasusaajate andmetega tutvumiseks peab kasutaja ennast Eesti e-identimise vahendiga autentima. Autentimine võimaldab tuvastada, kes andmeid vaatas, ning logida, milliste andmetega ja millal tutvuti.

Autentimine võiks olla tavakasutaja jaoks peamine juurdepääsupiirang. Pärast e-ID-ga sisselogimist peaksid tegelike kasusaajate andmed olema kasutajale kohe kättesaadavad.

Selline lahendus erineks senisest autentimata avalikust juurdepääsust ja ka Läti mudelist, kus andmed jäävad vabalt avalikuks. Samas säilitaks see tegelike kasusaajate andmete praktilise kasutatavuse ning võimaldaks riigil iga päringu siduda konkreetse isikuga.

Autentimine ja logimine võimaldavad:

- tuvastada andmete kasutaja;
- registreerida, milliseid andmeid ja millal vaadati;
- kontrollida kasutamist tagantjärele;
- tuvastada ebatavalisi või suuremahulisi päringuid;
- piirata väärkasutuse korral edasist juurdepääsu;
- võtta kasutaja vajaduse korral vastutusele.

Eelnõu näeb need meetmed juba ette. Seetõttu ei ole meie hinnangul piisavalt põhjendatud, miks on vaja iga kasutaja huvi õigustatust enne andmetele ligipääsu veel eraldi hinnata.

2. Eesti võiks valida Läti lahendusest mõõdukama, kuid praegusest eelnõust avatuma mudeli

Lätis on valitud põhimõte, millekohaselt jäävad tegelike kasusaajate andmed avalikkusele kättesaadavaks ning andmete varjamist saab taotleda tegelik kasusaaja, kui avalikustamine tekitaks reaalse ohu tema või tema pereliikmete elule, tervisele või varale.

Vabaühenduste Liit ei tee ettepanekut võtta Läti mudel tingimata üks ühele üle või säilitada hetkel kehtiv olukord, mis sarnaneb Läti uuele korrale. Eestis võiks avaliku ja anonüümse juurdepääsu asemel nõuda kasutaja autentimist. See võimaldaks ühtaegu kaitsta eraelu, tagada andmekasutuse jälgitavuse ning säilitada ühiskonnale vajalik läbipaistvus.

Läti näide kinnitab, et Euroopa Liidu õigusest ega Euroopa Kohtu praktikast ei tulene vältimatult vajadust muuta tegelike kasusaajate andmed vaikumise suletuks. Tegemist on liikmesriigi valikuga, mille puhul tuleb võrrelda erinevaid lahendusi ja nende mõju.

Jääb arusaamatuks, miks ei ole eelnõu seletuskirjas kirjeldatud alternatiivseid võimalusi ega selgitatud, miks on kõrvale jäetud vähem piiravad lahendused, nagu autentimise järel kohene juurdepääs või avaliku huvi deklaratsioonil põhinev juurdepääs koos logimise ja järelkontrolliga. Seletuskirjas küll väidetakse, et kavandatud meede on vajalik ja mõõdukas, kuid alternatiivide sisulise võrdlusega ei ole seda järelust võimalik kontrollida.

Palume Rahandusministeeriumil täiendada seletuskirja alternatiivide analüüsiga ning põhjendada, miks peetakse eelnevat loamenetlust proportsionaalsemaks kui autentimist, logimist ja järelkontrolli.

3. Kaheteistkümne tööpäeva pikkune menetlus on takistus

Eelnõu järgi võib õigustatud huvi hindamine võtta 12 tööpäeva. Suure taotluste arvu korral võib tähtaega pikendada veel kaks korda 12 tööpäeva võrra ning lisateabe küsimine pikendab menetlust veelgi.

Kuigi taotluse esitamine võib esmapilgul tunduda lihtsa protseduurina, on mitmenädalane menetlus tegelikkuses oluline juurdepääsutakistus. Ajakirjanduse, korruptsioonijuhtumite, huvide konflikti, sanktsioonidest kõrvalehoidmise või avaliku raha kasutamise kontrollimisel võib teave olla vajalik kohe.

Avalikes huvides tehtav uurimistöö ei toimu alati viisil, kus kasutajal on võimalik enne andmetega tutvumist põhjalikult selgitada, millise seose ta registrist leiab. Sageli on registri kasutamise eesmärk alles tuvastada, kas oluline omandi-, kontrolli- või huviseos eksisteerib.

Eelloamenetlus võib seetõttu takistada just selliste seoste avastamist, mille tuvastamiseks tegelike kasusaajate andmekogu on loodud.

4. Kavandatav kontroll võib kujuneda formaalseks bürokraatiaks

Rahandusministeeriumi infotunnis antud selgitustest jäi arusaam, et kui inimene märgib enda tegevusalaks näiteks ajakirjanduse, ei pruugita selle väite paikapidavust sisuliselt kontrollida, sest ministeerium ei kavatse hakata pidama ajakirjanike registrit.

Nõustume, et sellise registri loomine ei oleks mõistlik.

Küll aga jääb õhku küsimus, millist eesmärki kavandatav menetlus täidab, kui taotluses esitatud andmete tõepärasust ei ole praktikas võimalik või kavas sisuliselt kontrollida.

Kui kasutajarühma ja taotluse eesmärgi hindamine tugineb peamiselt taotleja enda kinnitusele, ei ole põhjendatud muuta selle kinnituse esitamist kuni mitmenädalase haldusmenetluse osaks. Selline süsteem aeglustab avalikes huvides tegutsevate kasutajate juurdepääsu andmetele ning tekitab riigile taotluste menetlemise ja otsuste tegemiseга täiendava halduskoormuse, pakkumata tingimata sisulist lisakaitset.

Eriti küsitav on uue menetlussüsteemi loomine olukorras, kus taotleja staatust või andmete hilisemat kasutamist ei ole võimalik järjepidevalt ja sisuliselt kontrollida. Leiame, et süsteeme, mille nõuetekohaseks toimimiseks puudub eelduslikult piisav kontrollivõimekus või ressurss, ei ole otstarbekas luua.

Kui rahandusministeerium peab autentimise kõrval taotluse esitamist siiski vältimatuks, teeme kompromissettepaneku: kasutaja autendib ennast e-ID-ga, valib andmete kasutamise aluse ning avalikes huvides kasutamise korral esitab lühikese deklaratsiooni eesmärgi kohta koos kinnitusega, et kasutab andmeid õiguspäraselt.

Pärast deklaratsiooni esitamist peaks juurdepääs avanema kohe. Deklaratsioon ja kõik järgnevad päringud logitakse ning esitatud andmete õigsust saab kontrollida pisteliselt või riskipõhiselt. Valeandmete esitamise või andmete väärkasutamise korral peab olema võimalik juurdepääs tühistada ja kohaldada asjakohast vastutust.

Selline lahendus sarnaneks teatud juhtudel karistusregistrist andmete küsimisel kasutatava loogikaga: kasutaja märgib päringu aluse, päring registreeritakse ning andmed väljastatakse ilma igale päringule eelneva pika loamenetluseta.

Nii oleks võimalik saavutada rahandusministeeriumi eesmärgid väiksema halduskoormuse ja avalikes huvides tegutsevate kasutajate õiguste väiksema riivega.

5. Mõjude analüüs on ühepoolne

Eelnõu seletuskiri ja riskianalüüs keskenduvad peamiselt riskidele, mis võivad kaasneda tegelike kasusaajate andmete väljastamisega. Sisuliselt on hindamata riskid, mis kaasnevad andmete kättesaadavuse piiramisega.

Muu hulgas ei ole analüüsitud mõju:

- uurivale ajakirjandusele;
- vabaühenduste demokraatlikule valvaja rollile;
- korrupsiooni ja huvide konfliktide avastamisele;
- avaliku raha kasutamise kontrollile;
- sanktsioonidest kõrvalehoidmise tuvastamisele;
- teadustööle ja andmepõhisele analüüsile;
- kasutajate ja riigi halduskoormusele.

Samuti tunnistab riskianalüüs, et andmete hilisema eesmärgipäratu kasutamise risk jääb ka kavandatud eelloamenetluse rakendamisel keskmiseks. Seetõttu ei ole näidatud, et taotluste eelnev käsitsi menetlemine vähendaks riske sellises ulatuses, mis õigustaks andmetele juurdepääsu olulist aeglustamist.

6. Kaasamisprotsess ei arvestanud turuosalistega

Rahandusministeeriumi infotunnis selgitati, et muudatuste ettevalmistamine on kestnud ligikaudu aasta. Sellest hoolimata said paljud muudatusest otseselt mõjutatud sihtrühmad, sealhulgas laiem vabakond lahendusest teada alles ligi kuu enne kavandatud jõustumist.

Seletuskirja järgi kaasati vabaühendustest eelnõu ametlikku kooskõlastamisse üksnes MTÜ Korruptsioonivaba Eesti. Arvestades muudatuse mõju ajakirjandusele, teadlastele, avatud andmete kasutajatele ja erinevates valdkondades avalikku huvi kaitsvatele vabaühendustele, ei ole selline kaasamine piisavalt laiapõhjaline.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohane kaasamine ei tähenda üksnes valmis eelnõu saatmist lühikese tähtajaga arvamuse avaldamiseks. Puudutatud osalised tuleb kaasata piisavalt vara, et neil oleks võimalik osaleda probleemi määratlemises, alternatiivide võrdlemises ja lahenduse kujundamises.

Palume rahandusministeeriumil selgitada, miks ei kaasatud vabaühendusi, ajakirjanduse esindajaid, teadlasi ja avatud andmete kasutajaid ajal, mil juurdepääsumudeli põhimõttelisi valikuid alles kujundati.

Kokkuvõtteks Vabaühenduste Liit ei toeta kavandatud juhtumipõhist eelloamenetlust, sest selle vajadust ja proportsionaalsust ei ole võrreldes vähem piiravate lahendustega piisavalt põhjendatud. Leiame, et tegelike kasusaajate andmetele juurdepääsu peamiseks eelduseks võiks olla kasutaja autentimine e-ID-ga, millele lisanduvad päringute logimine, riskipõhine järelkontroll ning väärkasutuse korral juurdepääsu piiramine ja vastutuse kohaldamine. Kui rahandusministeerium peab taotluse esitamist siiski vältimatuks, tuleks vähemalt võimaldada avaliku huvi deklaratsiooni alusel kohene juurdepääs. Palume täiendada seletuskirja alternatiivsete lahenduste ja nende mõjude analüüsiga, hinnata põhjalikumalt juurdepääsu piiramise mõju ajakirjandusele, vabakonnale ja ühiskondlikule kontrollile ning selgitada, miks ei kaasatud muudatusest mõjutatud osalisi lahenduse väljatöötamise varasemas etapis.

Lugupidamisega

Triin Toomesaar
Vabaühenduste Liidu juhataja

Marcus Ehasoo
marcus@heakodanik.ee
+372 5343 2142