

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Marit Mikson

**DIGITAALSE PIIRIÜLESE ANDMEVAHETUSE**

**ÕIGUSPÄRASUS AVALIKUS SEKTORIS**

**EESTI JA SOOME NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Õppekava HAJB08/09, peeriala Eesti avalik ja eraõigus

Juhendaja: Sandra Särav, MA

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 10 040 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Marit Mikson .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 120110HAJB

Üliõpilase e-posti aadress: marit@mikson.ee

Juhendaja: Sandra Särav, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
LÜHENDITE JA MÕISTETE LOETELU .....	5
SISSEJUHATUS .....	6
1. PIIRIÜLESE ANDMEVAHETUSE OLEMUS JA ÕIGUSLIK REGULATSIOON .....	9
1.1. Piiriülese andmevahetuse olemus .....	9
1.2. Isikuandmete kaitse Euroopa Liidus.....	11
1.3. Eesti ja Soome siseriiklik isikuandmete kaitse raamistik ja piiriülene koostöövõime .....	15
1.3.1. Nordic Institute for Interoperability Solutions .....	20
2. DIGITAALNE PIIRIÜLENE EESTI JA SOOME ANDMEVAHETUS AVALIKUS SEKTORIS .....	21
2.1. Seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõte .....	23
2.2. Eesmärgi piirangu põhimõte.....	25
2.3. Võimalikult väheste andmete kogumise põhimõte.....	26
2.4. Õigsuse põhimõte ehk andmekvaliteet .....	27
2.5. Säilitamise piiramise põhimõte .....	28
2.6. Usaldusväarsuse ja konfidentsiaalsuse põhimõte .....	30
2.6. Vastutus andmete töötlemise põhimõtete täitmise eest .....	31
3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD .....	33
KOKKUVÕTE .....	37
SUMMARY.....	40
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	44

## LÜHIKOKKUVÕTE

Piiriülene digitaalne andmevahetus avalikus sektoris on kindlasti Euroopa Liidu (EL) infoühiskonna kiire arenemise ja ühtse digitaalse turu lahutamatu osa. Riikidevaheline piiriülene digitaalne andmevahetus peab olema seadusandjate poolt reguleeritud, samuti peab see olema turvaline kõikidele osapooltele ning lõpptulemusena peavad vastastikku kasu saama nii riigid, inimesed kui ka erasektori ettevõtjad.

Antud bakalaaurusetöö eesmärgiks on välja selgitada, kuidas kahe riigi, Eesti ja Soome, piiriülest digitaalset andmevahetust avalikus sektoris rahvastikuregistri näitel on mõjutanud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (IKÜM)<sup>1</sup> vastuvõtmine ja kas asjaomastes siseriiklikes normides esineb erinevusi, mis takistavad avaliku sektori piiriülese andmevahetuse kasutamise võimalust. Autor kasutas uuringumeetodina kvalitatiivset meetodit, analüüsidis ning võrreldes Eesti ja Soome õigust ja õiguskirjandust, samuti ELi õigusnorme ja suuniseid.

Bakalaureusetöö koosneb kolmest osast, millest esimeses osas antakse ülevaade piiriüleses andmevahetuse olemusest ELis, sh täpsemalt ka Eestis ja Soomes. Teine peatükk keskendub analüüsile ning kolmandas peatükis annab autor ülevaate analüüsi tulemustest ning teeb järeldusi ja ettepanekuid.

Autori poolt läbi viidud analüüsi põhjal selgus, et Eesti ja Soome siseriiklikud õigusnormid on peale IKÜMi jõustumist piisavalt sarnaselt reguleeritud, et avaliku sektori asutused saavad isikuandmeid piiriüleselt vahetada õigusnormides olulisi muudatusi tegemata. Lisaks on Eesti ja Soome on astunud samme olulise kokkuleppe sõlmimiseks, mis tagab rahvastikuregistrite digitaalse andmevahetuse seaduslikkuse, kvaliteedi ja kiiruse.

*Võtmesõnad: piiriülene andmevahetus, avalik sektor, isikuandmete kaitse üldmäärus.*

---

<sup>1</sup> ELT L 119, 04.05.2016. (Edaspidi IKÜM).

## LÜHENDITE JA MÕISTETE LOETELU

IKS	Isikuandmete kaitse seadus
IKÜM	Isikuandmete kaitse üldmäärus
NIIS	MTÜ Nordic Institute for Interoperability Solutions
RI	Soome rahvastiku infosüsteem
RR	Eesti rahvastikuregister
RRS	Eesti rahvastikuregistri seadus
<i>Suomi.fi-palveluväyla</i>	X-Road'il põhinev Soome riiklik infosüsteemide andmevahetuskiht.
TLS	<i>Tietosuojalaki</i>
VTVPL	<i>Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.</i>
VVRRK eelnõu	Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline rahvastiku registreerimise kokkuleppe eelnõu.
X-Road	Tehnoloogia, mida arendavad Eesti ja Soome ühiselt MTÜ Nordic Institute for Interoperability Solutions kaudu. <i>X-Road</i> nimi on ka eesti keeles X-Road.
X-tee	X-tee on Eesti riiklik infosüsteemide andmevahetuskiht. Eesti X-tee nimi on ka inglise keeles <i>X-tee</i> .

## SISSEJUHATUS

1. jaanuaril 1993. käivitus Maastrichti<sup>2</sup> ehk Euroopa Liidu lepinguga Euroopa Liidu (EL) ühtne turg. Digitaalse maailma kiire arengu tõttu on EL viimastel aastatel aktiivselt panustanud ka ühtse digitaalse turu loomisesse, kus teenustena pakutakse erinevaid piiriüleseid e-teenuseid, sh kiiret ja turvalist andmevahetust. Piiriülene digitaalne andmevahetus avalikus sektoris on kindlasti ELi infoühiskonna<sup>3</sup> kiire arenemise ja ühtse digitaalse turu lahutamatu osa. Riikidevaheline piiriülene digitaalne andmevahetus peab olema seadusandjate poolt reguleeritud, samuti peab see olema turvaline kõikidele osapooltele ning lõpptulemusena peavad vastastikku kasu saama nii riigid, inimesed kui ka erasektori ettevõtjad. Kasu võib väljenduda nii madalamates kuludes, kvaliteetsemates avalikes teenustes kui ka ühtses kontaktpunktis<sup>4</sup>.

Käesolevas töös käsitletakse Eesti ja Soome rahvastikuregistrite võimalikku digitaalset piiriülest andmevahetust. Töö koostamise hetkel reaalselt kahe riigi rahvastikuregistri andmekogud<sup>5</sup> piiriülesest digitaalselt andmeid veel ei vahetanud, kuigi tehnoloogiliselt on antud võimekus olemas ja võimalikust piiriülesest digitaalsest andmevahetusest on räägitud juba aastaid.

Töö autori hinnangul on avaliku sektori piiriülene andmevahetus Eesti ja Soome näitel saanud omajagu tähelepanu, pidades silmas digitaalset andmevahetust võimaldavat tehnoloogilist lahendust (*X-tee*<sup>6</sup> ja *Suomi.fi-palveluyäyla*<sup>7</sup>) ja nende aluseks oleva tehnoloogia (*X-Road*)<sup>8</sup> ühiselt arendamiseks loodud mittetulundusühing Nordic Institute for Interoperability Solution (NIIS)<sup>9</sup>. Samas ei teadvustata probleemi, et kiire ja edukas infoühiskonna areng vajab vastavate

---

<sup>2</sup> OJ C 191, 29.07.1992.

<sup>3</sup> Tikk ja Nõmper on kokkuvõtlikult infoühiskonna määratlenud elukorraldusena, kus enamik inimkonna loodud väärtustest on kätkevad teabesse ja suuremat osa ühiskonna talletatud teavet hoitakse, teisendatakse ja edastatakse digitaalselt. Tikk, E. Nõmper, A. (2007) Informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura, lk 12.

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. ELT L 376, 27.12.2006. vt art 6.

<sup>5</sup> AvTS. RT I, 15.03.2019, 11. vt § 43<sup>1</sup> (1).

<sup>6</sup> X-tee'st kirjutatakse peatükis 1.3.

<sup>7</sup> Suomi.fi-palveluyäyla'st kirjutatakse peatükis 1.3.

<sup>8</sup> Alates 2018. aastast nimetatakse X-Road'iks üksnes seda tehnoloogiat, mida arendavad Eesti ja Soome ühiselt MTÜ Nordic Institute for Interoperability Solutions kaudu. X-Road'ist kirjutatakse peatükis 1.3.

<sup>9</sup> NIIS'ist kirjutatakse peatükis 1.3.1.

õigusraamistike sama tempokat ajakohastamist ja järelevalvet, et piiriülese digitaalse andmevahetuse osapooled oleksid igakülgsest kaitstud.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on välja selgitada Eesti ja Soome avaliku piiriülese digitaalse andmevahetuse õigusraamistiku sarnasused ja erisused ning digitaalse andmevahetuse parendamise võimalused.

Töö eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgmise uurimisküsimuse:

- Millised muudatused tõi piiriülese digitaalse andmevahetuse osas kaasa IKÜM?

Sellega seoses uurib autor muuhulgas, kas ELi kehtivad õigusraamistikud on täna piisavad piiriüleseks digitaalseks andmevahetuseks ning millised on erinevused Eesti ja Soome näitel IKÜMi täiendamisel ja täpsustamisel siseriiklike isikuandmete kaitse seadustega ning kas need vastavad ELi nõuetele.

Antud töö hüpoteesiks on, et Eesti ja Soome siseriiklikud õigusnormid ei ole ka peale IKÜMi jõustumist piisavalt sarnased, et avaliku sektori asutused saaksid isikuandmeid piiriülesest vahetada olulisi muudatusi õigusnormides tegemata, põhjusel, et isikuandmete õiguste kaitse on siseriiklikult erinevalt reguleeritud.

Bakalaureusetöö mahust tulenevalt käsitletakse piiriülese andmevahetusega seonduvalt ainult avaliku sektori rahvastikuregistri e-teenuste valdkonnas piiriülesest digitaalselt vahetatavat informatsiooni, pidades silmas eelkõige piiriülest koosõimet Eesti ja Soome vahel. Mahust tulenevalt ei puudutata valdkonda, mis tuleneb avaliku sektori õigusala koostööst isikuandmete vahetamisel kriminaalasjades, politseikoostöös või riikliku julgeolekuküsimustes. Samuti ei puudutata valdkondi, mis on seotud isikuandmete rikkumiste kohtuvälise menetlusega, isikuandmete edastamist kolmandatesse riikidesse, mittepersonaliseeritud andmete vaba liikumist ja neid norme, mis ei kohaldu avalikule sektorile.

Tegemist on kvalitatiivse uurimistööga, milles autor küsimusele vastuste leidmiseks võrdles ja analüüsis Eesti ja Soome õigust ja õiguskirjandust. Töö kirjutamisel tugines autor peamiselt Eesti, Soome ja ELi õigusaktidele, institutsioonide materjalidele ja juhistele, asjakohasele erialakirjandusele, riikidevahelistele lepingutele ja internetis kättesaadavale materjalile. Kuid tuleb nentida, et piiriülese digitaalse andmevahetuse kohta avalikus sektoris on rahvusvahelisi

teadusallikaid suhteliselt kesiselt, sest digitaalne piiriülene andmevahetus ei ole veel praktikas tavapärane.

Töö on jagatud kolmeks peatükiks, kus esimeses peatükis avab autor piiriülese andmevahetuse olemuse ning õigusliku regulatsiooni ELis, sh Eestis ja Soomes. Teises peatükis võrdleb autor Eesti ja Soome asjaomast õigusraamistikku ja toob välja peamised erinevused ning analüüsib digitaalse ühiskonna ja koosvõime kujunemist läbi õigusvaldkonna. Töö kolmanda peatüki moodustavad järeldused ja ettepanekud Eesti ja Soome piiriülese digitaalse andmevahetuse kujundamiseks kõikide osapoolte hüvanguks vastavalt ELi õigusraamistikule.

Uurimistöe olulisus seisneb selles, et avaliku sektori andmekogude vaheline isikuandmete vahetamine on oluline osa ELi ühtse digitaalse turu tugevdamise eesmärkidest ja avaliku sektori koosvõimest<sup>10</sup>. Samuti selles, et Eesti ja Soome on teadaolevalt kaks esimest riiki maailmas, kes Euroopa avalikku teenust<sup>11</sup> praktikas rakendavad. Isikuandmete vahetamine on aga oluliselt seotud isikuandmete õiguste kaitse valdkonnaga, kus liikmesriigid on võtnud vastu IKÜMi, et isikuandmete kaitse reeglistiku ühtlustada, jättes aga seejuures võimaluse määrust siseriiklikult täpsustada ja täiendada.

---

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 922/2009/EÜ, 16. september 2009, Euroopa haldusametuste koosvõimealaste lahenduste (ISA) kohta. ELT L 260, 3.10.2009, lk 20.

<sup>11</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa avalike teenuste koosvõime alused” KOM (2010) 744 lõplik, 2. lisa. Brüssel: 16.12.2010.



# 1. PIIRIÜLESE ANDMEVAHETUSE OLEMUS JA ÕIGUSLIK REGULATSIOON

## 1.1. Piiriülese andmevahetuse olemus

ELi üheks kindlaks prioriteediks on liikmesriikide vahelise digitaalse koosvõime<sup>12</sup> pidev arendamine. Läbi erinevate projektide ja initsiatiivide keskendutakse sellele, et ELis tekiks ühtne infrastruktuur, mis pakub erinevaid e-teenuseid ning kuhu oleks võimalik integreerida mistahes siseriiklikke valdkondlikke e-teenuseid.<sup>13</sup> Näiteks 2010. aasta EK teatises „Euroopa avalike teenuste koosvõime alused”, lisa 2 “Euroopa koosvõimeraamistik Euroopa avalike teenuste osutamiseks” (EIF – *European Interoperability Framework*)<sup>14</sup>, käsitletakse muuhulgas õigusraamistikku puudutavaid küsimusi, mis aitaksid kaasa ELi avalike teenuste siseturu paremale toimimisele.<sup>15</sup> Esimeses EIFis oli liikmesriikidele toodud 25 soovitus süsteemse lähenemisviisi ja konkreetsete eesmärkide rakendamiseks, aitamaks eemaldada takistusi avalikus sektoris, pidades piiriülest koosvõimet ja ka e-teenuste kättesaadavuse lihtsustamist poliitiliseks prioriteediks.<sup>16</sup> 2017. aasta EIF sisaldas juba 47 vastavat soovitus.<sup>17</sup> Seega võib järeldada, et ELi andmekaitse reformi eesmärk – ühtlustada liikmesriikide üleselt andmekaitse õigusi, on tihedalt seotud avaliku sektori piiriülese andmevahetuse koosvõime tõstmisega.

Bharosa *et al.* on piiriülest kriisijuhtimist uurides leidnud, et piiriüleste teenuste kavandamine ning juurutamine mitmete riikide ühiste protsessidena ja nende protsesside juhtimine on küllaltki keeruline ülesanne ka võimekatele valitsusasutustele.<sup>18</sup> Seega on võimalik väita, et ELi poolt püstitatud ülesanne luua riikidevaheline digitaalne koosvõime, on raske ülesanne, mis sõltub iga

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, vt 1.2.2.

<sup>13</sup> Tinholt, D. jt. (2015), Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market. Euroopa Komisjon. lk 6.

<sup>14</sup> KOM (2010) 744 lõplik, 2. lisa. *Supra nota* 11.

<sup>15</sup> *Ibid.*, vt 1.4.

<sup>16</sup> *Ibid.*, vt 1.5.1.

<sup>17</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa koostalitlusvõime raamistik. Rakendusstrateegia“ COM (2017) 134 final, Brüssel: 23.03.2017.

<sup>18</sup> Bharosa, N., Lee, J., Janssen, M., & Rao, R. (2012). An activity theory analysis of boundary objects in cross-border information systems development for disaster management. *Security Informatics*, 15(1). lk 1.

liikmesriigi infotehnoloogilises arengust, koosvõime strateegiatest ja riigi seadusandluse sammupidamisest digitaalse ühiskonna arenguga.

Liikmesriikide digitaalne koosvõime on ELi ühtse digitaalse turu oluliseks osaks. Ka Euroopa Komisjon (EK) toetab<sup>19</sup> tugevalt EL lepingus<sup>20</sup> sätestatud eesmärki tugevdada majanduskasvu ja -arengu huvides ühtset siseturgu, täiustades seda ühtse digitaalse ühiskonna tekkimisega<sup>21</sup>. EK hinnangul tagab digitaalse ühtse turu lõpule viimine, et Euroopa jääb maailmas digitaalrajanduse valdkonnas juhtivaks jõuks.<sup>22</sup> On ennustatud, et andmepõhine majandus võib seejuures kasvada 2020. aastaks kahekordseks.<sup>23</sup> Sellest tulenevalt võib öelda, et ühtse digitaalse turu valmimine ning andmepõhise majanduse kasv tingivad märkimisväärse vajaduse liikmesriikidel arendada igakülgset digitaalset koosvõimet, kuivõrd vastasel korral ei ole võimalik ELi poolt püstitatud eesmäärke täita.

Üheselt tehnoloogia arenguga tõuseb isikuandmete tähtsus, seoses ulatuslike andmete uute kogumis- ja kasutusviisidega.<sup>24</sup> Ilmselt hõlmab digitaalne koosvõime tulevikus järjest suuremate andmemahtude liikumist ja vahetamist ka riikide vahel. Eesti Vabariigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) 2011. a dokumendis „Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik“<sup>25</sup> on digitaalne koosvõime defineeritud järgnevalt: „Koosvõime on erinevate ja erilaadsete organisatsioonide võime suhelda vastastikku kasulike ja kokkulepitud ühiste eesmärkide saavutamiseks, vahetades omavahel informatsiooni info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) süsteemidel põhineva andmevahetuse kaudu.“<sup>26</sup> Koosvõimel on viis taset: poliitiline kontekst; organisatsiooniline, tehniline, semantiline ja **õiguslik koosvõime**.<sup>27</sup> On oluline märkida, et eristatakse riigisisest ja piiriülest koosvõimet, kusjuures

---

<sup>19</sup> „Ühtne turg on üks Euroopa suurimaid saavutusi, mis võimaldab kaupadel, teenustel, kapitalil ja inimestel vabamalt liikuda. /.../“ Euroopa Komisjon, pressiteade, 28.10.2015. Kättesaadav: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5909\\_et.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5909_et.pdf), (19.03.2019).

<sup>20</sup> ELT C 326, 26.10.2012.

<sup>21</sup> Euroopa Parlamendi resolutsioon Euroopa infoühiskonna kohta majanduskasvu ja tööhõive eest, Raport, 23.02.2006., (2005/2167(INI)). vt 1. eesmärk: ühtne Euroopa informatsioon, lõik 18.

<sup>22</sup> Euroopa digitaalne ühtne turg. (2015) Euroopa Liidu infokeskuse referaatväljanne. Summaria Europensia. Kättesaadav: [https://elike.nlib.ee/wp-content/uploads/2015/10/SE\\_2015\\_3.pdf](https://elike.nlib.ee/wp-content/uploads/2015/10/SE_2015_3.pdf), (19.03.2019).

<sup>23</sup> Ühtse Euroopa andmeruumi loomine. (2018) Brüssel: Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele, COM(2018) 232 final. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0232>, (19.03.2019).

<sup>24</sup> Safari, B. A. (2017). Intangible Privacy Rights: How Europe's GDPR Will Set a New Global Standard for Personal Data Protection. Seton Hall Law Review, Vol. 47, Issue 3, lk 809-810.

<sup>25</sup> Riigi infosüsteemi koosvõime. Raamistik, Versioon 3.0. (2011), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi\\_it\\_koosvoime\\_raamistik.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi_it_koosvoime_raamistik.pdf), (13.03.2019).

<sup>26</sup> *Ibid.*, lk 4.

<sup>27</sup> *Ibid.*, lk 19.

viimane, st erinevate riikide infosüsteemide ja organisatsioonide omavaheline koosvõime, on üks olulisi eeltingimusi ELi ühtse digitaalse turu realiseerumisel.

Kokkuvõttes saab öelda, et liikmesriikide piiriülene andmevahetus saab oma olemuselt olla edukas ja kvaliteetne siis, kui riikidel on täidetud ELi poolt püstitatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud tingimused nagu digitaalse koosvõime pidev arendamine ühelt poolt ning vahetatavate andmete efektiivne kaitse teiselt poolt.

## 1.2. Isikuandmete kaitse Euroopa Liidus

ELi ühiskond liigub infotehnoloogia arenemise kiirteel, kus andmete maht ja vahetamise kiirus<sup>28</sup> kasvab kiiremini kui suudetakse ette ennustada.<sup>29</sup> Selline kiire areng on infoühiskonna<sup>30</sup> lahutamatu osa, nagu ka digitaalselt vahetatavate andmete kaardistamine ja reguleerimine seadusandjate poolt.<sup>31</sup> Viimaste aastate arengud on Euroopas kaasa toonud lausa vajaduse andmekaitse reformi järgi.<sup>32</sup> Selle peamiseks eesmärgiks on olnud ühtlustada liikmesriikide üleselt andmekaitse õigusi ja on tihedalt seotud avaliku sektori piiriülse andmevahetuse koosvõime tõstmisega.<sup>33</sup> Lihtsamalt öeldes, piiriülene andmevahetus ei saa toimida ilma andmekaitse ühtlustatud ja kaasajastatud regulatsioonideta.

Infotehnoloogia areng töö endaga kaasa elektrooniliste andmebaaside tekkimise ja isikuandmeid hakati koguma automatiseeritult<sup>34</sup>, sh ka avalikus sektoris.<sup>35</sup> See ühtlasi tähendas, et tekkis vajadus täiendada olemasolevat reeglistikku<sup>36</sup>. Olulise dokumendina tuleb siinkohal ära märkida ka

---

<sup>28</sup> Tupay, P.K. (2016). Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsesele. – *Juridica*, Nr 6, lk 227.

<sup>29</sup> Tikk, E. Nömper, A. (2007), *Supra nota* 3, lk 11.

<sup>30</sup> *Ibid.*, lk 12.

<sup>31</sup> *Ibid.*, lk 14.

<sup>32</sup> Study on the economic benefits of privacy-enhancing technologies (PETs). (2010). The European Commission DG Justice, Freedom and Security. Kättesaadav: <https://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2011/09/17-Study-on-the-economic-benefits-of-privacy-enhancing-technologies-PETs.pdf>, (03.05.2019).

<sup>33</sup> OECD Recommendation on Cross-border Co-operation in the Enforcement of Laws Protecting Privacy, OECD 2007, lk 4.

<sup>34</sup> Uus digitaalne eetika. Andmed, inimväärikus ja tehnoloogia. Arvamus nr 4/2015. (2015). Euroopa Andmekaitseinspektor. lk 6. Kättesaadav: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-09-11\\_data\\_ethics\\_et.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-09-11_data_ethics_et.pdf), (11.04.2019).

<sup>35</sup> Glon, C. (2014) Data Protection in the European Union: A closer look at the current patchwork of data protection laws and the proposed reform that could replace them all. *International Journal of Legal Information*, 42 (3), lk 471- 492.

<sup>36</sup> Tupay, P.K. (2016). *Supra nota* 28, lk 228.

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD - *Organization for Economic Co-operation and Development*) 1980. aasta eraelu kaitse ja piiriülese andmeedastuse juhendit<sup>37</sup>, milles olevad suunised mõjutasid edasist andmekaitseõiguse arengut märkimisväärselt, sest seal toodud aluspõhimõtted on loetletud ka Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELTL)<sup>38</sup>.

Järgnevalt toob töö autor välja olulisemad verstepostid ELi isikuandmete kaitse kujunemisel:

- 1981. aastal võtsid Euroopa Nõukogu (EN) liikmed vastu rahvusvahelise isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni ehk konventsioon nr 108 (ETS nr 108)<sup>39</sup>.
- 1983. aastal defineeris Saksamaa läbi kohtuotsuse<sup>40</sup> tuletatava põhiõiguse informatsioonilisele enesemääramisele<sup>41</sup>, mis üldjoontes tähendab igaühe õigust ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse.<sup>42</sup>
- 1995. aastal võeti vastu esimene väidetavalt tõhus õiguslik raamistik<sup>43</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ (andmekaitse direktiiv)<sup>44</sup>, mille eesmärk oli reguleerida isikuandmete töötlemist ja selliste andmete vaba liikumist.<sup>45</sup>
- 2000. aastate alguses võeti vastu määrus isikuandmete töötlemise kohta ühenduse institutsioonides ja asutustes (45/2001)<sup>46</sup> ja rida direktiive nagu näiteks 2001. aastal eraelu puutumatuse ja elektroonilise side<sup>47</sup> ning 2006. aastal andmete säilitamise<sup>48</sup> valdkonnas.

---

<sup>37</sup> Organization for Economic Co-operation and Development. OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 23.09.1980.

<sup>38</sup> Edaspidi ELTL.

<sup>39</sup> Council of Europe. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. ETS No.108, Strasbourg 28/01/1981 (Convention 108).

<sup>40</sup> Rahvaloenduse kaasus, 15. detsembri 1983. aasta otsus, BVerfGE 65, 1-71, Volkszählung.

<sup>41</sup> Rondel, M (2016). Jälitustoimingutega kogutud andmete töötlemine informatsioonilise enesemääramisõiguse riivena, (Magistritöö) Tartu Ülikool, Õigusteaduskond, Avaliku õiguse osakond, allikas: E. Kergandberg. Per aspera ad fair trial, lk 75.

<sup>42</sup> DeSimone, C. (2011). Pitting Karlsruhe Against Luxembourg? German Data Protection and the Contested Implementation of the EU Data Retention Directive. – German Law Journal 2010/11, No. 3, lk 293.

<sup>43</sup> Bygrave, L. A. (2014). Data Privacy Law: An International Perspective. – Oxford University Press, lk 63.

<sup>44</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24.10.1995, kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. EÜT L 281, 23.11.1995.

<sup>45</sup> Allison, S. (2009). The concept of Personal Data under the Data Protection Regime. – Edinburgh Student Law Review, Vol 1, Issue 1, lk 50.

<sup>46</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 45/2001, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta. EÜT L 8, 18.12.2000.

<sup>47</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv). EÜT L 201. 12.07.2002.

<sup>48</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/24/EÜ, 15. märts 2006, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ (andmete säilitamise direktiiv), ELT L 105, 2006, kehtetuks tunnistatud 8 aprillil 2014.

- 2009. aastal sai esimest korda isikuandmete kaitse isiku põhiõiguste osaks, kui Lissaboni leppega<sup>49</sup>, kui esmase õigusaktiga, muudeti 2009. aastal ELi põhiõiguste harta<sup>50</sup> õiguslikult siduvaks.

Eelnevalt toodud regulatsioonid omavad autori silmis olulist rolli ELi isikuandmete kaitse varasemal defineerimisel ja kujunemisel. Oluline on märkida, et andmekaitse direktiivi tõlgendati liikmesriikide poolt kohati niivõrd erinevalt<sup>51</sup>, et eesmärk jäi saavutamata, kuna tulemus oli ebaühtlane ja puudulik.<sup>52</sup> Kuid isikuandmete õiguste kaitseks ning isikuandmete piiriülese liikumise kindlustunde tagamiseks, eriti arvestades tehnoloogia kiiret arengut, peaks liikmesriikide õigusraamistik olema ühtsem.<sup>53</sup>

Seetõttu tegi aastal 2012 EK ettepaneku<sup>54</sup> uueks andmekaitse reformiks, mille tulemusena aastal 2016 kiitis Euroopa Parlament heaks liikmesriikidele otsekohalduva IKÜMi, millega tunnistati kehtetuks 1995. aasta andmekaitse direktiiv. Ajakohastatud isikuandmete mõiste on sätestatud IKÜMi artikli 4 lõikes 1 järgmiselt: „isikuandmed“ – igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku („andmesubjekti“) kohta; tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal;“<sup>55</sup>

Võrreldes andmekaitse direktiiviga annab IKÜM andmesubjektile tugevama kontrolli oma isikuandmete töötlemise üle, tuues selgelt välja isiku õiguse esitada andmetöötlejale asjakohaseid ja põhjendatud vastuväiteid<sup>56</sup> oma isikuandmete töötlemiseks ja sätestades, et igas liikmesriigis peab olema vähemalt üks sõltumatu järelevalveasutus<sup>57</sup>, kelle poole pöörduda oma isikuõiguste

<sup>49</sup> Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, C 306/1, 17.12.2007. vt art 8.

<sup>50</sup> EL (2012), Euroopa Liidu põhiõiguste harta, ELT C 326, 2012.

<sup>51</sup> Tupay, P.K. (2016). *Supra nota* 28, lk 237, 239.

<sup>52</sup> Ilus, T. (2002), Isikuandmete kaitse olemus ja arengusuunad. – *Juridica*, Nr 6, lk 437; De Hert, P., Papakonstantinou, V. (2012). The proposed data protection Regulation replacing Directive 95/46/EC: A sound system for the protection of individuals. – *Computer law & security review* 28, lk 132.

<sup>53</sup> Bu-Pasha, S. (2017). Cross-border issues under EU data protection law with regards to personal data protection. – *Information & Communications Technology Law*, 26:3, lk 214-215.

<sup>54</sup> Euroopa Komisjoni pressiteade, 25.01.2012, Kättesaadav: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-46\\_et.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-46_et.htm) (19.03.2019).

<sup>55</sup> IKÜM, vt art 4 l 1.

<sup>56</sup> IKÜM, vt art 21.

<sup>57</sup> *Ibid.*, vt art 51.

rikkumisel. Antud teavitamiskohustust peetakse andmekaitse reformi üheks positiivseks muutuseks.<sup>58</sup>

IKÜM vastuvõtmisega demonstreeris EL isikuandmete kaitse olulisust ning seda, et teema on ELis aktuaalne ja prioriteetne. IKÜMi kritiseerijaid leiavad aga, et andmekaitse reformil on mindud kergema vastupanu teed ja uudsete normide asemel on piiratud andmekaitse direktiivi edasiarendamisega ning liigne paindlikkus ja üldsõnalisus ei toeta reformile seatud andmeobjekti andmekaitse ühtlustamise eesmärki.<sup>59</sup> Autor nõustub pigem kritiseerijatega, nagu nõustus nendest ekspertidest kirjutanud Tupay, sest on mõistetav, et arvestada tuleb liikmesriikide ajaloolise ja kultuurilise taustaga, kuid reformi eesmärgile see kasuks ei tule.<sup>60</sup>

Antud töö seisukohalt on oluline ka märkida, et Euroopa Liidu Kohus (ELK) on korduvalt leidnud, et kui avalikule sektorile on seadusega pandud ülesanded isikuandmete töötlemiseks, siis harta artiklis 8 toodud isiku põhiõiguseid võib piirata, sest see „ei ole siiski absoluutne põhimõte, vaid sellega tuleb arvestada vastavalt selle ülesandele ühiskonnas“<sup>61</sup> ehk tegemist ei ole absoluutse õigusega, vaid arvesse tuleb võtta ka teisi õigusi<sup>62</sup>. Avaliku sektori andmete töötlemist käsitleb autor teises peatükis.

Kuna autor keskendub hiljem oma töös Eesti ja Soome avaliku sektori piiriülesele andmevahetusele, siis lisab ta, et IKÜM reguleerib andmete liikumist EL-siseselt, kuid ei reguleeri kahe liikmesriigi konkreetsete andmekogude vahelist andmevahetust. Seega, kui kahe riigi – Eesti ja Soome riikide avaliku sektori asutused omavahel andmesubjekti isikuandmeid vahetaksid, tuleb neil järgida, et isikuandmete töötlemise õiguslik alus tuleneb liikmesriigi õigusaktist vastavalt isikuandmete töötlemise eesmärkidele, olles kooskõlas IKÜMi artikliga 6<sup>63</sup>.

Kokkuvõtteks võib öelda, et ELi andmekaitse reform ja 2018. jõustunud IKÜM püüab anda isikuandmete kaitsele uut suunda, kuid jääb pisut üldsõnaliseks ning annab võimaluse liikmesriikidele selle erinevaks kohaldamiseks. Siiski pakub ELi üleselt andmesubjektile selgemat

---

<sup>58</sup> Tupay, P.K (2016), *Supra nota* 28, lk 239.

<sup>59</sup> *Ibid.*, lk 239.

<sup>60</sup> *Ibid.*, lk 240.

<sup>61</sup> Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat. Euroopa Põhiõiguste Amet, 2014, Euroopa Nõukogu 2014. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015. lk 21. <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-et.pdf>, (24.04.2019).

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> IKÜM, vt art 6.

kontrolli oma andmete üle, pakub paremat võimalust õiguste kaitseks isikuandmete rikkumise korral ning toetab ELi digitaalse ühtse turu arengut, määrares täpsemalt avaliku sektori isikuandmete töötlemise alused.

### 1.3. Eesti ja Soome siseriiklik isikuandmete kaitse raamistik ja piiriülene koostöövõime

Piiriülese andmevahetuse vajaduse Eesti ja Soome vahel tingib peamiselt see, et Eesti ja Soome riigid on tihedalt seotud nii kodanike piiriülese liikumise<sup>64</sup> kui ka ettevõtlusega<sup>66</sup> ning on oluline, et riigi avalikud teenused oleksid mõlemale poolele nii digitaalselt hõlpsasti kättesaadavad kui ka andmevahetuse protsessis piisavalt kaitstud. Võib öelda, et vajadus andmeid vahetada on mõlemapoolne.

Autorile teadaolevalt on Eesti ja Soome kaks esimest riiki maailmas<sup>67</sup>, kes hakkavad avalikus sektoris turvaliselt piiriüleselt siseriiklike andmebaaside vahel digitaalselt isikuandmeid vahetama.<sup>68</sup> Tuginedes EIFis toodud soovitusel, millest autor kirjutas peatükis 1.1, on selge, et kahe riigi piiriüleseks digitaalseks andmevahetuseks peaks olema loodud mõlema riigi poolt ühtne digitaalne vorming, poliitiline tahe, mis võimaldaks turvalist digitaalset andmevahetust olles kooskõlas IKÜMi ja siseriikliku õigusraamistikuga.

Seega on üheks oluliseks märksõnaks digikoostöö, mille abil saavutada andmevahetuse **ühtne digitaalne vorming**. Eesti ja Soome digitaalsete koostöövõimaluste kaardistamine algas juba enne Eesti liitumist ELiga.<sup>69</sup> Aastal 2008 valmis raport „Eesti ja Soome koostöö võimalused 2008“<sup>70</sup>, mis sisaldas ühiste tegevuste ettepanekuid järgmiseks 22 aastaks, sealhulgas ühise e-riigi

---

<sup>64</sup> Eesti rahvastikuprognosis 2040: neli positiivset stsenaariumi, 06.10.2015, Eesti Statistika, Kättesaadav: <https://blog.stat.ee/tag/eestlased-valismaal/>, (27.04.2019).

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> González-Gómez, T, (2018) Estonia-Southern Finland cross-border region: what kind of cross-border integration is taking place? An analysis from experts in cross-border cooperation. – *Trames*, 22(72/67), 2, lk 186, 194.

<sup>67</sup> Gordon F. Sander. (2016) Is EU in decline? Ever-closer Finland and Estonia beg to differ. *The Christian Science Monitor*. September 8, 2016. Kättesaadav: <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2016/0908/Is-EU-in-decline-Ever-closer-Finland-and-Estonia-beg-to-differ>, (30.03.2019).

<sup>68</sup> Curry, R (2018). *Digitalisation Beyond Borders: A Case Study of Estonia and Finland's Collaboration on Cross-Border Information and Communication Technology Development*. (Mastertheses). King's College London. lk 9.

<sup>69</sup> Eesti ja Soome tulevikukoostöö Euroopa Liidus, (2003) Välisministeeriumi Aastaraamat, Kättesaadav: <https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/145/eestisoome.pdf>, (29.04.2019).

<sup>70</sup> Okk, G. Blomberg, J. (2008) Eesti ja Soome koostöö võimalused 2008, Eesti Välisministeerium. [https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/437/Eesti\\_Soome\\_koostoo\\_online.pdf](https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/437/Eesti_Soome_koostoo_online.pdf), (11.04.2019).

arendamise plaan<sup>71</sup> koos soovituseliga harmoniseerida infoühiskonna valdkonna õigusaktid kahe riigi ja ELi tasandil<sup>72</sup>. Raportist lähtuvalt digiallkirjastamis 2013. detsembril mõlema riigi peaministrid valitsuste vahelise vastastikuse mõistmise memorandumi (edaspidi MOU)<sup>73</sup> info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas. Seda võib pidada digikoostöö alguseks ja ühtlasi lepiti kokku, et Soome võtab kasutusele Eesti X-tee sarnase tehnoloogia, mis võimaldab pakkuda piiriüleseid e-teenuseid.<sup>74</sup>

Kuivõrd digivaldkonda iseloomustab pidev areng ning kiire muutumine siis on oluline, et koostööd tegevad riigid käiksid muudatustega kaasas, vastasel juhul võib tekkida olukord, kus koostöö eksisteerib pelgalt vananenud lepetes. Seetõttu uuendasid Eesti ja Soome peaministrid 2016. aastal eelnevaid kokkuleppeid ning leppisid kokku digikoostöö uuele tasemele viimises, kirjutades alla ühisdeklaratsioonile Eesti ja Soome vahelise andmevahetuse ja e-teenuste käivitamiseks, mille keskmes on kahe riigi digitaalse andmevahetuse käivitamine X-tee kaudu<sup>75</sup>.

Eesti ja Soome digitaalsete piiriülese andmevahetuse eelduseks on Eesti X-tee liikmelisus ja selleks peab olema sõlmitud leping<sup>76</sup>, näiteks rahvastikuregistri andmete<sup>77</sup> vahetamiseks on kooskõlastamisel vastav määrus. Autor peab vajalikuks välja tuua, et aastal 2019 Eesti avaliku sektori asutustes hallatavad andmed valdavalt masintöödeldaval ja digitaalsel kujul ning 99% riigiteenustest on e-teenusena kättesaadavad<sup>78</sup>, olles sellega digitaalühiskonna valdkonnas ja arengusuunal eeskujus<sup>79</sup>, toeks ja koostööpartneriks teistele liikmesriikidele, sh Soomele<sup>80</sup>.

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, lk 7.

<sup>72</sup> *Ibid.*, lk 8.

<sup>73</sup> Memorandum of Understanding, Between The Prime Minister Of Estonia Acting On Behalf Of The Government Of The Republic Of Estonia And The Prime Minister Of Finland Acting On Behalf Of The Government Of The Republic Of Finland On Cooperation In The Field Of Information And Communications Technology. (10.12.2013). Kättesaadav: [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/news-related-files/ict\\_mou\\_fi-ee\\_10dec2013.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/news-related-files/ict_mou_fi-ee_10dec2013.pdf) (27.04.2019).

<sup>74</sup> *Ibid.*, lk 1.

<sup>75</sup> Soome. Välisministeerium. 20.11.2018. Kättesaadav: <https://vm.ee/et/riigid/soome?display=relations#lepingud>, (10.05.2019).

<sup>76</sup> X-tee rakendusjuhised. Usaldusföderatsioon Soomega. Riigi Infosüsteemi Amet. 23.10.2017. Kättesaadav: <https://moodle.ria.ee/mod/page/view.php?id=611> (10.05.2019).

<sup>77</sup> 18-1296/01 Toimik: 18-1296 - Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vahelise rahvastiku registreerimise kokkuleppe eelnõu heakskiitmine ja volituse andmine. Eelnõude infosüsteem. 07.12.2018. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#LyRngg7A>, (10.05.2019). (Edaspidi VVRRK eelnõu).

<sup>78</sup> E-Estonia. Kättesaadav: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/>, (19.03.2019).

<sup>79</sup> Sullivan, C. Burger, E (2017). E-residency and blockchain, computer law & security review 33 470–481

<sup>80</sup> Government of Estonia, “X Road Between Estonia and Finland, E-Estonia: Kättesaadav: <https://e-estonia.com/x-road-between-finland-and-estonia/>; Vt ka: Riigi Infosüsteemi Amet, Soome rajab andmevahetuskivi Eesti X-tee eeskujul, 12.09.2013. Kättesaadav: <https://www.ria.ee/et/uudised/soome-rajab-andmevahetuskivi-estoni-x-tee-eeskujul.html>, (19.03.2019).



Teiseks oluliseks komponendiks Eesti ja Soome piiriülese andmevahetuse juures on mõlema riigi **poliitiline tahe** ja valmidus andmeid vahetada. Piiriülese digitaalse andmevahetuse ja selle õigusraamistiku osas on Eesti ja Soome vastavaid samme astunud juba 1998. aastast. Nimelt kiideti Riigikogu poolt siis heaks Eesti infopoliitika põhialused<sup>81</sup>, muuhulgas toetamaks riigi ja ühiskonna liikumist infoühiskonna poole, et võimalusel arendada proaktiivselt infotehnoloogia kasutuselevõtuks välja tegus õiguslik raamistik ning et kaitstud oleks nii isikute privaatsus, andmete turvalisus kui ka väheneks paberliku asjaajamise osakaal võrreldes digitaalsega.<sup>82</sup> Autori hinnangul oli tegemist tugeva poliitilise otsusega, mida toetas tehnoloogia kiire areng ja selgesõnaline eesmärk. Infopoliitika põhialuste vastuvõtmine koos üldise arenguga infoühiskonnas ja poliitilise toetusega Eesti riigijuhtimises viisid märkimisväärse põhimõttelise muudatuseni, kus varem ametile kuulunud andmed hakkasid kuuluma tervikuna riigile, mitte sellele asutusele, kes andmeid töötles<sup>83</sup>.

Soome-poolse poliitilise tahte juures tooks autor välja sealse Rahandusministeeriumi poolt algatatud riikliku teenusarhitektuuri ülesehitamist 2013. aastal. Vastava programmi „Riikliku teenusarhitektuuri rakendamise programmi (KaPA)<sup>84</sup> eesmärgiks sai toetada piiriülest andmevahetust ja parandada riigi teenuseid. Programmi tulemusel võeti vastu ühiste e-valitsuse haldusteenuste seadus (KaPA seadus)<sup>85</sup>, mis täpsustas infosüsteemi andmevahetuskihi *Suomi.fi-palveluväyla* (Palveluväyla)<sup>86</sup> nõudeid, kasutamist ja haldamist ning muuhulgas kohustades riigiasutustel arendada võimekus Palveluväyla kasutamiseks.

Autori hinnangul iseloomustab Eesti ja Soome piiriülest andmevahetuse koostööd, lisaks üldpoliitilistele seisukohtade võtmisele ja heakskiitmisele ning digikoostöö arengule, soov ja vajadus tegeleda andmete kaitse ja turbega. Riigi infosüsteemide andmekogudes olevaid andmeid ei saa kaitsta ainult normidega, vaid kaitset peavad pakkuma ka tehnoloogilised lahendused<sup>87</sup> ja

---

<sup>81</sup> Eesti infopoliitika põhialuste heakskiitmine, RT I 1998, 47, 700.

<sup>82</sup> *Ibid.*, vt 19.2.2.

<sup>83</sup> Tupay, P. K., Mikiver, M. (2015). E-riik ja põhiõigused. – *Juridica*, Nr 3, lk 165.

<sup>84</sup> Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamishjelma (KaPA) 2014–2017 Loppuraportti, (2018).

Valtiovarainministeriön julkaisu – 7/2018, Helsinki 2018. Kättesaadav:

[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160710/VM\\_07\\_2018.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160710/VM_07_2018.pdf), (01.05.2019).

<sup>85</sup> Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (KaPa), 29.6.2016/571.

<sup>86</sup> Soome riiklik andmevahetuskiht Suomi.fi-palveluväyla. Suomi.fi. Kättesaadav: <https://esuomi.fi/suomi-fi-services/suomi-fi-data-exchange-layer/?lang=en>, (01.05.2019).

<sup>87</sup> Tupay, P. K., Mikiver, M. (2015). *Supra nota* 83, lk 174, viide 111. Vt ka <https://epl.delfi.ee/arvamus/puhkarahus-andmebaaside-virtuoos-imre-perli?id=50825984>, (21.03.2019).

autori hinnangul ongi selleks Eesti avaliku sektori infosüsteemide andmevahetuskihtil X-tee (X-tee)<sup>88</sup> põhinev tehnoloogiline lahendus.

Järgnevalt annab autor ülevaate Eesti ja Soome isikuandmete kaitse **õigusraamistikust**. Eestis ja Soomes, olles Euroopa liikmesriigid, kehtivad ilmselgelt ühesuguselt siduvad eelnevalt teistes peatükkides toodud ELi lepingud, määrused ja direktiivid, mis on avaldanud mõju koostöö arenemisele.<sup>89</sup> Küll aga võib erinevus tulla direktiivide rakendamise osas, kui direktiivis seatud eesmärkide täitmiseks<sup>90</sup> tõlgendatakse rakendusõigusaktide kaudu normi sisu liikmesriigiti kergelt isesuguselt. Kuigi määrused on otsekohalduvad, siis ka IKÜMi rakendamisel võib välja tulla erinevus, kuna riikidele on antud teatav kaalutusõigus täpsustamiseks ja täiendamiseks siseriiklike reeglistike väljatöötamiseks<sup>91</sup>, mistõttu võivad tõlgendused olla siiski liikmesriigiti erisugused.

Riikidevahelise digitaalse koosvõime faktoreid uurinud Curry kohaselt on rahvusvahelise e-valitsuse koostöö, teabevahetuse ja koostalitusvõime mudeli<sup>92</sup> alusel riikide digitaalse koosvõime oluline komponent põhiseaduslik ja õiguslik tegur.<sup>93</sup> Võrreldes Eesti ja Soome põhiseadusi, võib kindlalt öelda, et nii Eesti kui Soome põhiseadustes on põhiõigusena tunnustatud isikuandmete kaitset. Andmekaitse seisukohast vajab kaitset ka isiku õigus informatsioonilisele enesemääratlusele.<sup>94</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduses (PS)<sup>95</sup> on neid õigusi sätestatud alustades õigusest eraelu puutumatusel, lisaks tuletatud õigus informatsioonilisele enesemääratlemisele<sup>96</sup> ja õigus informatsioonile<sup>97</sup>, olles aluseks isikuandmete kaitsele. Pilvingu kohaselt moodustab isikuandmete kaitse tuuma just õigus privaatsusele ehk eraelu puutumatusel.<sup>98</sup> Soome põhiseaduses (PL)<sup>99</sup> sätestatud üksikisiku põhiõigus privaatsusele<sup>100</sup> aga on lisatud, et

---

<sup>88</sup> Infosüsteemide andmevahetuskiht, RT I, 06.08.2019, 17.

<sup>89</sup> González-Gómez, T, (2018), *Supra nota* 66, lk 186-187.

<sup>90</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne, Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne, (2017) Madise, Ü. jt (toim), – Tallinn: Juura, lk 1020.

<sup>91</sup> Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. 2017. lk 1.

<sup>92</sup> Navarrete, C., Gil-Garcia, J., Mellouli, S., Pardo, T. and Scholl, J. (2010) 'Multinational e- government collaboration, information sharing, and interoperability: An integrative model', proceedings of the 43rd Annual Hawaii International Conference on System Sciences.

<sup>93</sup> Curry. R (2018). *Supra nota* 68, lk 25.

<sup>94</sup> Rondel. M. (2016). Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus: isiku õigus teada saada tema suhtes tehtud jälitustoimingutest, – *Juridica*, Nr 10, lk 710.

<sup>95</sup> PS. RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>96</sup> Tuletatud PSi põhiõigustest § 19 ja 26; vt lisaks: Madise, Ü. jt (toim), (2017), *Supra nota* 90, lk 337.

<sup>97</sup> *Ibid.*, lk 372.

<sup>98</sup> Pilving, I. (2005). Õigus isikuandmete kaitsele. – *Juridica*, Nr 8, lk 532-536, lk 535.

<sup>99</sup> Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731.

<sup>100</sup> *Ibid.* vt art 10.

üksikasjalikum isikuandmete kaitse õigus on sätestatud seaduses. Seega on PLis toodud konkreetne viide isikuandmete kaitse õigusele.

Oluline on märkida, et mõlemas riigis hakkas käesoleval, 2019. aastal kehtima uus isikuandmeid kaitsev seadus. Eesti uus isikuandmete kaitse seadus (IKS)<sup>101</sup> jõustus 15.01.2019. Uue seaduse vastuvõtmise vajaduse tingis asjaolu, et seni kehtinud normistik, koosmõjus IKÜMiga oleks olnud liialt üldine tagamaks IKÜMi põhimõtete järgimist.<sup>102</sup> Soome uus andmekaitse seadus (TSL)<sup>103</sup> jõustus 01.01.2019, mis on samuti vastu võetud IKÜMi täpsustamiseks ja täiendamiseks. Mõlemaid siseriiklike seadusi tuleb tõlgendada paralleelselt IKÜMiga.

Isikuandmete kaitse raamistikuga ja piiriülese andmevahetuse soodustamisega<sup>104</sup> on tihedalt seotud elektroonilise allkirja raamistiku ühtlustamine Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 910/2014 (eIDAS)<sup>105</sup>. Soome oli esimene riik, kes võttis ELis kasutusele ID-kaardi<sup>106</sup>, olles Eestile eeskujuks. Seejuures Eestis on isikutunnistus (ID-kaart) kohustuslik juba üle 20 aasta<sup>107</sup> ning on kasutusel isikutuvastamiseks ja elektrooniliseks kasutamiseks, mh elektrooniliseks allkirjastamiseks. Tänapäevaks on lisandunud võimalus kasutada digitaalset isikutunnistust (Digi-ID), mis on mõeldud ainult elektroonilises keskkonnas kasutamiseks. Siinkohal märgib autor, et eIDAS määrusele eelnes ka direktiiv 1999/93/EÜ<sup>108</sup>, kuid ka siin tingis direktiiv liikmesriikides ebaühtlase rakendamise. Näiteks Soomes on aga ID-kaardi tegemine jätkuvalt vabatahtlik, mis tegelikult võib raskendada piiriüleselt riigi e-teenuste kasutamise võimalusi, tekitades küsimusi isikutuvastamisega seotud õiguste määramisel andmetele ligipääsemiseks.

Võib öelda, et Eesti ja Soome on oma siseriiklike seadusandluste väljatöötamisel läbinud võrdlemisi sarnase õigusraamistiku uuenduste teekonna, pidades silmas ELi ühtseid digitaalse turu

---

<sup>101</sup> IKS, RT I, 04.01.2019, 11.

<sup>102</sup> Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. 2017. lk 4.

<sup>103</sup> Tietosoujalaki, 5.12.2018/1050.

<sup>104</sup> Kask, L. (2017). E-Eestist e-Euroopasse: elektrooniline allkiri riigisisises ja piiriüleses suhtluses, – Juridica, Nr 10. lk 675.

<sup>105</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 910/2014, 23. juuli 2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ. (ELT L 257/73, 28.8.2014).

<sup>106</sup> Peaministrid Ansip ja Katainen: koostöö e-teenuste valdkonnas aitab meid palju elu praktilistes küsimustes. Uudis 12.11.2013. Vabariigi Valitsus. Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/peaministrid-ansip-ja-katainen-koostoo-e-teenuste-valdkonnas-aitab-meid-palju-elu>, (05. aprill 2019).

<sup>107</sup> ITDS, RT I 1999, 25, 365.

<sup>108</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/93/EÜ elektroonilise allkirja käsitleva ühenduse raamistiku kohta. OJ L 13, 19.1.2000.

suuniseid ja piiriülese koosvõimeraamistikus seatud eesmärgid, kuid Eesti õigusraamistik on olnud seatud eesmärkide osas tegusam.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et riikide vahel sõlmitud kokkulepped ja nende pidev järgimine ning ka uuendamine tõendavad, et mõlemad pooled on koostööst ja innovatsioonist huvitatud ning teevad parima tulemuse saavutamiseks ühiseid jõupingutusi, vaatamata sellele, et kohati on kokkulepete õigusraamistikku paigutamisel mõningaid siseriiklikke erisusi.

### 1.3.1. Nordic Institute for Interoperability Solutions

Kindlasti ei piisa ainult infotehnoloogia arengust, vastava valdkonna arengut peavad toetama ka regulatsioonid ning avaliku sektori kulude kokkuhoiu ja teadmiste jagamise valguses on oluline luua üha uusi koostöövõimalusi. Näiteks loodi juunis 2017 Eesti ja Soome koostöö organisatsioonina X-Road'i tehnoloogia (millel põhineb X-tee ja Palveluväyly) ühiseks arendamiseks NIIS.<sup>109</sup> See on esimest korda Eesti ja Soome ajaloos kui riigid arendavad ühiselt läbi riigihanke mõlemas riigis kasutuselolevat tehnoloogiat.<sup>110</sup> NIISi partnerina on liitunud veel kaks riiki, aastal 2018 Island ja aastal 2019 Fääri saared. Island on seadnud eesmärgiks tugevdada koostööd NIISiga, et aastaks 2020 saada NIISi liikmeks.<sup>111</sup> Islandi X-Road'il põhineva andmevahetuskivi nimi on Straumurinn<sup>112</sup>. Seega X-Road'i võib nimetada ka riike ühendavaks nn digitaalseks sillaks<sup>113</sup>, mis tulevikus ühendab Euroopas rohkem kui ühte riiki.

Töö kirjutamise ajaks digitaalsete isikuandmete vahetamist kahe riigi andmekogude vahel veel realselt ei ole toimunud, kuigi tehniliselt on selline võimekus juba aasta jagu olnud olemas.<sup>114</sup> Kõik märgid, millest autor on eelnevalt kirjutanud ja kirjutab järgmises peatükis, viitavad aga sellele, et kaugel see hetk ei ole. Tulenevalt MOU lepingust on X-Road vabatarkvara ja potentsiaalselt tasuta kasutamiseks ka teistes riikides. Kuid tarkvara ajakohastamiseks tuleb teha investeeringuid ja selleks on piiriülene ühine arendamine kokkuhoidlik ja sobilik lahendus.

---

<sup>109</sup> Autor soovib juurde lugeda NIISi organisatsioonist detailsemalt ja selle mõjust riikidevahelisele piiriülesele koosvõimele Curry, R (2018), *Supra nota* 68 magistritööst, lk 30-47.

<sup>110</sup> NIIS (2018). Press release. NIIS has selected Gofore to develop X-Road technology of Estonia and Finland. Kättesaadav: <https://www.niis.org/newsroom#/pressreleases/niis-has-selected-gofore-to-develop-x-road-technology-of-estonia-and-finland-2540186>, (02.03.2019).

<sup>111</sup> Island võtab kasutusele Eesti X-tee platvormi, Äripäev. 21.02.2019. Kättesaadav: <https://www.aripaev.ee/uudised/2019/02/27/island-votab-kasutusele-estoni-x-tee-platvormi>, (10.05.2019).

<sup>112</sup> X-Road veebileht. Kättesaadav: <https://x-road.global/iceland-joins-the-nordic-interoperability-league-with-straumurinn>, (05.05.2019)

<sup>113</sup> Curry, R (2018), *Supra nota* 68, lk 47.

<sup>114</sup> Pressiteade, Riigi Infosüsteemi Amet, 09.02.2018, Kättesaadav: <https://www.ria.ee/et/uudised/estoni-tehniliselt-valmis-vahetama-x-tee-kaudu-andmeid-soomega.html>, (09.04.2019).

## 2. DIGITAALNE PIIRIÜLENE EESTI JA SOOME ANDMEVAHETUS AVALIKUS SEKTORIS

Piiriülese andmevahetuse lihtsustamiseks allkirjastasid Eesti ja Soome 2011. aasta riikide rahvastikuregistri dokumentide legaliseerimise nõude tühistamise<sup>115</sup>, mis ühtlasi aitab kokku hoida apostilli ja tõlkimise kulusid, kuid ei vabasta paberinõudest, sest veel enne 2013. aastat toimus selline avaliku sektori piiriülene andmevahetus paberil.<sup>116</sup> 2016. uuringu järgi kasutavad sotsiaalkindlustusametid piiriüleseks andmevahetuseks turvalist e-kirja linki<sup>117</sup>, vahetades mõnel juhul kord nädalas piiriüleselt andmeid surmade kohta, et vältida pettusi ja vigu. See aga tähendab, et andmete vahetamiseks tehti palju käsitööd ning andmete täielikkus ei ole siiski garanteeritud.<sup>118</sup> Pigem uuendatakse Soome rahvastiku infosüsteemis (RI) olevaid eestlaste andmeid ühes rütmis Eestis toimuvate valimistega.<sup>119</sup> Eesti rahvastikuregistris (RR) uuendatakse Soomes elavate Eesti kodanike aadresse kord nädalas ja Soome RIist saadud andmetega faili töötlemise käivitab Eesti RRi ametnik, seega andmeid edastatakse elektroonilise dokumendina.<sup>120</sup> Kuid X-tee kaudu andmete edastamisel ei oleks ametniku sekkumine vajalik.

2019. aastal EL liikmesriikides kehtestatud IKÜM peab pakkuma ELi üleselt andmesubjektile selgemat kontrolli oma andmete üle ning paremat kaitset isikuandmete rikkumise korral, määrates täpsemalt ära avaliku sektori isikuandmete töötlemise põhimõtted IKÜM artiklis 5<sup>121</sup>. Nendeks põhimõteteks on: 1) seaduslikkus, õiglus ja läbipaistvus; 2) eesmärgi piirang; 3) võimalikult väheste andmete kogumine; 4) õigsus; 5) säilitamise piirang; 6) usaldusväarsus ja konfidentsiaalsus.

---

<sup>115</sup> Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi rahvastikuregistri dokumentide legaliseerimisnõude tühistamise kokkulepe. RT II, 22.06.2012, 3.

<sup>116</sup> Eesti ja Soome plaanivad arendada e-riikide koostööd, Uudised, Vabariigi Valitsus. 18. juuni 2013. Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/eesti-ja-soome-plaanivad-arendada-e-riikide-koostood>, (23.04.2019).

<sup>117</sup> Korhonen, J. Rissanen, O-P. Sangder, M. Smolander, A. Cross-border Information Exchange and Digital Services Between Governments, Exploratory study, Ministry of Finance publications – 8b/2016. lk 19. Kättesaadav: <https://vm.fi/dms-portlet/document/0/426868>, (23.04.2019).

<sup>118</sup> *Ibid.* lk 20.

<sup>119</sup> *Ibid.* lk 20.

<sup>120</sup> Andmevahetus. Riigi Infosüsteemi Haldussüsteem. Infosüsteem: Eesti rahvastikuregister, Tehniline kirjeldus. Kättesaadav: <https://vana.riha.ee/riha/main#1557339582676v63SBG1aJflgBxP>, (08.05.2019).

<sup>121</sup> IKÜM, vt art 5.

Käesolevas peatükis analüüsib autor IKÜMi andmete töötlemise põhimõtetele tuginedes, kas Eesti ja Soome siseriiklikes isikuandmete kaitse regulatsioonides esineb avaliku sektoriga seotud erinevusi ka peale IKÜMi rakendamist, ja kui esineb, siis toob välja millised on erinevused ja kuidas need mõjutavad digitaalset piiriülest andmevahetust avalikus sektoris. Analüüsis vaadeldakse ja võrreldakse piiriülest isikuandmete vahetust Eesti ja Soome rahvastikuregistrite näitel. Analüüsimisel ja võrdlemisel lähtus autor ka Eesti rahvastikuregistri seadusest (RRS)<sup>122</sup> ja RIs vastavalt Soome rahvastikuandmete ja rahvastikuregistri tõendite seadusest (VTVPL)<sup>123</sup>. Samuti mõlema registri digitaalseks andmevahetuseks koostatud Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline rahvastiku registreerimise kokkuleppe eelnõust (VVRK eelnõu)<sup>124</sup>.

Eesti ja Soome piiriülese andmevahetuse analüüsimine rahvastikuregistri näitel on põhjendatud sellega, et mõlemad riigid on ühetaoliselt huvitatud inimeste vabast liikumisest ning riikides rahvastiku arvestuse pidamise lihtsustamisest. Kokkuleppe Eesti Vabariigi Siseministeeriumi (SIM) ja Soome Vabariigi Rahvastikuregistri Keskuse (VRK) vahel sõlmiti juba 2005<sup>125</sup>. Kuid selle lepinguga vahetatavate andmete piiratus, näiteks jättes välja määratlemata kodakondsusega isikud<sup>126</sup>, tingis vajaduse uue kokkuleppe sõlmimiseks. Uue kokkuleppe eesmärk on toodud VVRK eelnõu seletuskirjas: „kokkuleppe alusel vahetatavad andmed kantakse kehtivate õigusaktide kohaselt rahvastikuregistrisse ning Eesti ametiasutused saavad neid kasutada kui õigusliku tähendusega andmeid. Andmevahetus võimaldab parandada ka rahvastikuregistrite andmekvaliteeti.“<sup>127</sup>

Antud töö kirjutamise ajal ei olnud VVRK eelnõu Eesti valitsuse poolt veel heaks kiidetud, kuid töö hüpoteesi kinnitamiseks või ümberlükkamiseks eeldas autor, et fundamentaalseid muudatusi lepingusse ei tehta ja selle põhjal analüüsis VVRK eelnõu ja IKÜMi koosmõju. Antud töö kirjutamise ajal antud kokkuleppe veel sõlmitud ei ole, vaid on eelnõuna kooskõlastusringil<sup>128</sup> ja antud lepingu täpsem sõnastus võib veel muutuda.

---

<sup>122</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128.

<sup>123</sup> VTVPL. 21.8.2009/661.

<sup>124</sup> Vabariigi Valitsuse korralduse „Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vahelise rahvastiku registreerimise kokkuleppe eelnõu heakskiitmine ja volituse andmine“ eelnõu lisa 4. Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline rahvastiku registreerimise kokkuleppe. 2018. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/>, (10.04.2019). (Edaspidi VVRK eelnõu).

<sup>125</sup> *Ibid.*, vt p 1.1.

<sup>126</sup> *Ibid.*, vt p 1.1.

<sup>127</sup> *Ibid.*, vt p 2.

<sup>128</sup> VVRK eelnõu.

Lisaks on autorile teadaolevalt Soome digitaalsete e-teenuste ja infoühiskonna arendamise eesmärgil kavas avaliku sektori reform, mille tulemusena soovitakse luua 2020. aasta alguses uus Digitaal- ja Rahvastikuandmete Teenuste Keskus (Soome Digikeskus), mille loomise käigus liidetakse mitmed kohalikud registrite bürood, sh Rahvastikuregistrite Keskus. Uus loodav digikeskus, nagu ka nime järgi võib eeldada, juhib ja nõustab avaliku sektorit teenuste digitaliseerimist, edendades isiku elusündmustega seotud teenuste digitaliseerimist ühiskonnas, lähtuvalt seaduses sätestatud võimalustest ja järgides andmete ühekordse küsimise põhimõtet.<sup>129</sup> Käesolevas töös ei ole uuritud Soome Digikeskuse loomisega kaasnevat võimalikke muudatusi.

## 2.1. Seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõte

IKÜMi artikkel 5 lõige 1 sätestab, et „Isikuandmete töötlemisel tagatakse, et a) töötlemine on seaduslik, õiglane ja andmesubjektile läbipaistev („seaduslikkus, õiglus ja läbipaistvus“);“<sup>130</sup> Kas on olemas seaduslik alus. Kas on õiglane. Kas on andmesubjektile läbipaistev.

IKÜMi artiklis 6 punkt 1 ja lõikes e)<sup>131</sup> on sätestatud, et „isikuandmete töötlemine on seaduslik ainult juhul, kui isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötaja avaliku võimu teostamiseks“. <sup>132</sup> Avaliku võimu teostamine hõlmab seaduse alusel pandud avalikke ülesandeid, seaduses sätestatud volitusi või seaduses sätestatud konkreetse ülesande täitmist.<sup>133</sup> Kuna IKÜM ei selgita lahti, mis on avalik ülesanne, siis võib tõlgendada, et lähtuda tulebki selgelt avaliku sektori asutuse eesmärgist ja põhiülesannetest ning IKÜMi artikkel 6 lõige 3 normib, et asjaomane ülesanne või pädevus tuleb sätestada liikmesriigi või ELi õigusega.<sup>134</sup> Seaduslik alus peab olema dokumenteeritud ja tõendatav ning privaatsusteave kättesaadav ja andmesubjekte peab sellest teavitama.<sup>135</sup>

Eesti RRI eesmärgid ja põhiülesanded selgelt sätestatud RRSi §-is 4<sup>136</sup>, seejuures pidades silmas piiriülese andmevahetuse asjakohasust, on RRSi §-i 4 lõikes 4 sätestatud täiendava eesmärgina

---

<sup>129</sup> Local Register Office, Kättesaadav: <https://www.maistraatti.fi/en/News/Digital-and-Population-Data-Services-Agency-sets-the-direction-for-digitalisation-and-serves-people-in-various-phases-of-their-lives/>, (23.04.2019).

<sup>130</sup> IKÜM, vt art 5 l 1 p a).

<sup>131</sup> *Ibid.*, vt art 6, p 1, l e).

<sup>132</sup> *Ibid.*, vt art 6 l 1 e).

<sup>133</sup> *Ibid.*, vt art 8.

<sup>134</sup> *Ibid.*, vt art 6 l 3.

<sup>135</sup> *Ibid.*, vt art 9, art 12.

<sup>136</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 4.

välisriigiga sõlmitud kokkulepete täitmine. Soome RI eesmärgid ja põhiülesanded on samaselt sätestatud VTVPLi § 5<sup>137</sup>. Lihtsustatult on mõlemal juhul tegemist riigi andmekoguga, mis avalike ülesannete täitmise eesmärgil mh kogub ja võimaldab juurdepääsu oma riigi kodanike, riigis elukoha registreerinud ELi kodanike või riigis elavate välismaalaste isikuandmetele.

Seega antud aktidest lähtub, et IKÜMi mõistes on nii RRil kui RII olemas seaduslik alus isikuandmete töötlemiseks tulenevalt avaliku sektori asutuse eesmärgist ja põhiülesannetest. Autori hinnangul ei ole asjaomastes seadustes toodud eesmärk liiga üldsõnaline ja sellest tulenevalt puudub vastuolu isikuandmete töötlemiseks. Et Soome saaks Eesti RRI andmete alusel oma RIsse kandeid teha, on vaja ka juurdepääsu seaduslikku alust. Soome RRI juurdepääsu alused on sätestatud RRSi § 44 lõikes 4<sup>138</sup> ehk vastavalt sõlmitud kokkuleppele. Soomega saab kokkuleppe sõlmida Välissuhtlemisseaduse (VäSS) § 4 lõike 3 alusel, kui ratifitseerimisele mittekuuluva välislepingu<sup>139</sup>, milleks on ka VVRRK eelnõu.

VTVPLi § 19 lubab rahvusvaheliste siduvate lepingute kohustuste järgimise alusel RRilt saadud andmete põhjal teha kandeid RIsse<sup>140</sup> ja sätestab täpsemad kande tegemise tingimused § 9 ja § 24.<sup>141</sup> Eesti RRSis on sätestatud RRI andmetele juurdepääsu võimaldamise viisid ning eelneva vastava otsuse nõude<sup>142</sup> ja hindamise kriteeriumid juurdepääsu tagamise hindamiseks<sup>143</sup>. Ka VVRRK eelnõus on kirjas, et ligipääs on ainult kindlatel inimestel, tagades sellega IKÜMi täpsema järgimise<sup>144</sup>.

Seega, antud töö teemat silmas pidades on neist olulisemad muudatused peale IKÜMi kehtima hakkamist RRI andmetele juurdepääsu põhimõtete ja andmekoosseisu täpsustamine. Samased punktid on VVRRK eelnõu osaks.<sup>145</sup> Kokkuvõttes võib öelda, et RR ja RI vaheline andmevahetus aitab kaasa mõlema riigi andmekogudele seatud konkreetsete eesmärkide saavutamisele ja ülesannete täitmisele, mida ei oleks võimalik teha muul viisil kui asjakohaseid isikuandmeid vahetades.

---

<sup>137</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt § 5.

<sup>138</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 44 l 4.

<sup>139</sup> VäSS, RT I, 13.03.2019, 199.

<sup>140</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt § 19.

<sup>141</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt § 9, § 24.

<sup>142</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 48, § 50.

<sup>143</sup> Rahvastikuregistri seaduse eelnõu seletuskiri. 2018. lk 26.

<sup>144</sup> *Ibid.* lk 58.

<sup>145</sup> VVRRK eelnõu, vt art 7, art 10.



## 2.2. Eesmärgi piirangu põhimõte

IKÜMi artikkel 5 lõige 1: „b) isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õigusparastel eesmärkidel ning neid ei töödelda hiljem viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus; isikuandmete edasist töötlemist avalikes huvides toimuva arhiveerimise, teadus- või ajaloouringute või statistilisel eesmärgil ei loeta artikli 89 lõike 1 kohaselt algsete eesmärkidega vastuolus olevaks („eesmärgi piirang“);”<sup>146</sup>

Eesmärgi põhimõte tähendab, et igal isikuandmete töötlemisel peab olema alus, mis peab olema kehtestatud üksikasjalikult liikmesriigi õigusega.<sup>147</sup> Samuti sätestatakse põhimõte IKÜMi artiklis 26 „Kaasvastutavad töötlejad“.<sup>148</sup> Eelmises punktis jõudis autor järeldusele, et mõlema riigi andmete töötlemine on kooskõlas IKÜMiga, sest eesmärgid on konkreetselt ja selgelt kindlaksmääratud. Andmevahetuse eesmärk on RRI ja RLi andmete uuendamine, parandamine ja toetada inimeste vaba liikumise lihtsustamist, samaselt selgitab VVRRK eelnõu seletuskiri<sup>149</sup>. Andmete hilisem töötlemise viis toimub aga vastavalt asjaomasele siseriiklikule õigusele<sup>150</sup>, mis peab olema kooskõlas IKÜMiga.

Andmete töötlemisel peab avalik sektor ka selgelt liigitama, milliseid andmeid töödeldakse, st kas töödeldakse eriliiki isikuandmeid või nn tava isikuandmeid.<sup>151</sup> Eesti ja Soome rahvastikuregistris töödeldatavate andmete koosseis on vastavalt RRSi<sup>152</sup> ja VTVPLis<sup>153</sup> selgelt välja toodud ning igal andmesubjektil on võimalik selliselt saada ülevaade sellest, millised andmeid tema kohta täpselt kogutakse ja kuidas võimaldatakse isiku ligipääs nendele andmetele. VTVPLi on lisaks alates 2019 toonud välja § 9<sup>154</sup> ka välisriigi kodaniku andmete kandmise tingimused RI, on otseselt seotud rändajate isikuandmetega. RRSis on vastavad RRI kohustused sätestatud peatükis 6.<sup>155</sup>

---

<sup>146</sup> IKÜM, vt art 5 lõige 1 punkt b.

<sup>147</sup> IKÜM, vt art 6 l 1, 2, 3 ja 4.

<sup>148</sup> IKÜM, vt art 26.

<sup>149</sup> VVRRK eelnõu, eelnõu seletuskiri. lk 2.

<sup>150</sup> VVRRK eelnõu, vt art 3.

<sup>151</sup> IKÜM, vt art 9 lg 1 (põhjenduspunktid 35,51) ja art 4 p 1 (põhjenduspunktid 26, 30), art 10.

<sup>152</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128. vt § 20 p 3, § 21, § 53 p 2.

<sup>153</sup> VTVPL. 21.8.2009/661. vt § 13.

<sup>154</sup> *Ibid.* vt § 9.

<sup>155</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 6 p 5, § 53 p 2.

Autor leiab, et IKÜMi artiklis 5 toodud eesmärgi piirangu põhimõte on tagatud nii VVRRK eelnõu punktide kui ka siseriiklike normide järgi. Andmeid kogutakse ja töödeldakse mõlemas riigis vastavalt eesmärgile. Samuti on andmesubjektil võimalik saada selge ülevaade kogutud andmetest.

### 2.3. Võimalikult väheste andmete kogumise põhimõte

IKÜMi artikkel 5 lõige 1: „c) isikuandmed on asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt („võimalikult väheste andmete kogumine“);“<sup>156</sup>

Minimaalsuse põhimõtet sätestatakse IKÜMi artiklis 25 „Lõimitud andmekaitse ja vaikimisi andmekaitse“. Nimelt arvestades tehnoloogia arengut tuleb vastutaval töötlejal isikuandmete töötlemine viia miinimumini ja võimalikult kiiresti pseudonümiseerida<sup>157</sup> ning andmeid töödeldes tuleb vaikimisi rakendada asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke lahendusi, et andmete hulk, töötlemise ulatus, säilitamine ja kättesaadavus oleks viidud miinimumi, vastates ainult töötlemise eesmärkidele.<sup>158</sup> Sätete täitmist peab suutma tõendada.<sup>159</sup>

VVRRK eelnõuga normitakse, milliseid andmeid peab rändaja päritoluriigile saadetakse registreerimise teade sisaldama<sup>160</sup> ja et andmeid saadetakse üksnes juhul kui registreeritakse vastuvõtva riigi elanikuks<sup>161</sup>. Lisaks täpsustatakse, et esitada tohib ainult kehtivaid andmeid.<sup>162</sup> VVRRK eelnõus on kindlaks määratud, et rahvastikuregistrid vahetavad omavahel andmeid ainult nende isikute kohta, kes rändavad ühest riigist teise ja kellest saavad teise riigi elanikud vastavalt selle riigi õigusele, kuhu ränne toimub. Seega on VVRRK eelnõu kooskõlas IKÜMi minimaalsuse põhimõttega.

Avaliku ülesande alusel toimuva andmetöötluse sh andmete kustutamise jaoks ei ole vaja andmesubjekti nõusolekut. Peale IKÜMi kehtima hakkamist on IKS<sup>163</sup> ja TSL<sup>164</sup> täpsustanud, et alla 13. aastase lapse isikuandmeid võib töödelda ainult juhul, kui vanem on selleks andnud

---

<sup>156</sup> IKÜM, vt art 5 lõige c).

<sup>157</sup> *Ibid.*, vt art 25 p 1.

<sup>158</sup> *Ibid.*, vt art 25 p 2.

<sup>159</sup> *Ibid.*, vt art 29.

<sup>160</sup> VVRRK eelnõu, vt art 6 l 2.

<sup>161</sup> *Ibid.*, vt art 3.

<sup>162</sup> *Ibid.*, vt art 7 p 2.

<sup>163</sup> IKS, RT I, 04.01.2019, 11, vt § 8.

<sup>164</sup> Tietosoujalaki, 5.12.2018/1050, vt § 13.

nõusoleku. Antud säte ei puuduta avaliku sektorit, sest seaduse alusel andmete töötlemine ei vaja nõusolekut.

Seega leiab autor, et minimaalsuse põhimõte on tagatud nii VVRRK eelnõus kui ka siseriiklike normide järgi. Eesti ja Soome siseriiklikku õigust on vajalikul määral täpsustatud ja täiendatud. Kogutavad andmed on mõlemas riigis lähtuvalt normidest asjakohased.

## 2.4. Õigsuse põhimõte ehk andmekvaliteet

IKÜMi artikkel 5 lõige 1: „d) isikuandmed on õiged ja vajaduse korral ajakohastatud ning et võetakse kõik mõistlikud meetmed, et töötlemise eesmärgi seisukohast ebaõiged isikuandmed kustutaks või parandataks viivitamata („õigsus“);“<sup>165</sup>

Andmete asja- ja ajakohastamise põhimõtet sätestatakse IKÜMi artiklis 16 „Õigus andmete parandamisele“. VVRRK eelnõu artikkel 10 sätestab<sup>166</sup> ka andmevahetuse abil IKÜMi eesmärgipäraselt andmete asja- ja ajakohastamise. Autori arvates oleks piiriülene digitaalne andmevahetus selleks kiire ja mõistlik viis ning Eesti ja Soome riiklike andmevahetuskihtide ühendamise ja vastavalt andmete vahetamise kaudu on tagatud ka andmete kvaliteet.

RRi andmete õigsust eeldatakse<sup>167</sup> ja samuti RI andmete õigsust<sup>168</sup>. Selleks, et andmed oleksid asja- ja ajakohased, tuleb neid viivitamatult parandada, et ebatäpsed andmed ei tekitaks kahju andmesubjektile ega ka riigile. Digitaalse andmevahetuse ajakohasuse tõttu on RRSi § 98 sätestatud isiku kohustus tagada oma kontaktandmete õigsus<sup>169</sup> ja autori hinnangul on nimetatud kohustus mõistlik meede andmete kvaliteedi tagamiseks vastavalt IKÜMi põhimõtetele.

Andmekvaliteedi tagamiseks tuleb ka isikuandmeid eristada, IKÜMi artikkel 7 sätestab, et „liikmesriigid näevad ette, et faktidel põhinevaid isikuandmeid eristatakse nii palju kui võimalik isiklikel hinnangutel põhinevatest isikuandmetest.“<sup>170</sup> IKSis on vastav nõue rakendatud.<sup>171</sup>

---

<sup>165</sup> IKÜM, vt art 5 l d.

<sup>166</sup> VVRRK eelnõu, vt art 10.

<sup>167</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 6 (1).

<sup>168</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt § 18.

<sup>169</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 98.

<sup>170</sup> IKÜM, vt art 7.

<sup>171</sup> IKS RT I, 04.01.2019, 11, vt § 19.

Andmesubjekt peab saama ka ise algatada andmeparandamist. Selleks peab vastutav töötleja tagama, et isikul on võimalik oma andmetega tutvuda.<sup>172</sup> RRI andmetega saab tutvuda näiteks läbi ühtse kontaktpunkti riigiportaalis *eesti.ee* ja RI andmetega saab tutvuda *suomi.fi/rekisterit* kaudu. Andmekvaliteedi tagamiseks saab läbi uue normi andmeparandamist algatada ka RR<sup>173</sup>.

Kokkuvõttes võib öelda, et õigsuse põhimõtte täitmine on tagatud nii VVRRK eelnõu punktide kui ka siseriiklike normide järgi. Andmekvaliteedi tagamises mängivad olulist osa kiire ja pidev andmevahetus registrite vahel ja andmesubjekti kui ka asutuse õigus algatada andmeparandamist.

## 2.5. Säilitamise piiramise põhimõte

IKÜMi artikkel 5 lõige 1: „e) isikuandmeid säilitatakse kujul, mis võimaldab andmesubjekte tuvastada ainult seni, kuni see on vajalik selle eesmärgi täitmiseks, milleks isikuandmeid töödeldakse; isikuandmeid võib kauem säilitada juhul, kui isikuandmeid töödeldakse üksnes avalikes huvides toimuva arhiveerimise, teadus- või ajaloouringute või statistilisel eesmärgil vastavalt Artikkel 89 lõikele 1, eeldusel et andmesubjektide õiguste ja vabaduste kaitseks rakendatakse käesoleva määrusega ettenähtud asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid ("säilitamise piirang");“.<sup>174</sup>

IKÜMi artiklis 89<sup>175</sup> säilitamistähtaja põhimõtte tähendab, et kui andmeid ei ole nende esialgselt kogumise eesmärgil enam vaja andmesubjekti tuvastaval viisil, siis tuleb need kustutada.<sup>176</sup> Säilitamise tähtajad peavad olema reguleeritud seaduse tasemel. Peale tähtaja möödumist võib kasutada isikuandmeid, kus isikud ei ole tuvastatavad, näiteks teadustöök ja analüüsid. Säilitustähtaja nõude sisustab IKS § 17<sup>177</sup> ja vastavalt RRS sätestab § 8 lõikes 1, et RRI andmeid säilitatakse alaliselt<sup>178</sup>, samaselt nagu VTVPL sätestab § 20 Risse kantud andmete kohta<sup>179</sup>. Teatud

---

<sup>172</sup> IKÜM, vt 16.

<sup>173</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 38.

<sup>174</sup> *Ibid.*, vt art 5 l 1 e).

<sup>175</sup> *Ibid.*, vt art 89.

<sup>176</sup> Muinast, P. (2017). Isikuandmete kaitse nõuete rikkumise sanktsioneerimine enne ja pärast Euroopa Liidu andmekaitse reformi valguses (Magistritöö) TalTech, Õigusteaduskond, lk 7.

<sup>177</sup> IKS RT I, 04.01.2019, 11, vt § 17.

<sup>178</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 8 l 1.

<sup>179</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt § 20.

erisused, millal andmed kustutakse, on siiski välja toodud vastavalt RRSis<sup>180</sup> ja VTVPLis<sup>181</sup>. Üheks erisuseks on igast andmevahetusest ja andmetele juurdepääsust maha jääv jälg, mis samuti säilitatakse. Seos andmete mahu kiire kasvuga ja ka minimaalsuse põhimõtet jälgides, on andmetele juurdepääsu andmete ja logide säilitamise reguleerimine vajalik. Näiteks RRis on päringuid aastas u 70 miljonit ja nendega seotud juurdepääsu andmete säilitamine nõuab palju ressursse.<sup>182</sup> Seega ongi RRSis<sup>183</sup> ja VTVPLis<sup>184</sup> sätestatud, et vastavaid andmeid säilitakse viis aastat ja peale seda ei ole andmesubjektil võimalik saada andmeid oma andmete juurdepääsu kohta.<sup>185</sup>

IKÜM sätestab andmesubjekti õiguse olla unustatud ehk artiklis toodud juhtudel nõuda enda andmete kustutamist.<sup>186</sup> Avaliku võimu teostamisel või avalikes huvides ülesannete täitmisel võib vastutav töötleja keelduda andmete kustutamise soovist. RRi ja RI isikuandmed arhiveeritakse kui nad ei ole enam ajakohased ning arhiveerimise õigus baseerub IKÜMil<sup>187</sup> ja täpsustatakse vastavalt siseriiklikes andmekaitse normides: IKSis<sup>188</sup> ja TLSis<sup>189</sup>.

Kuna RR ja RI töötlevad andmeid seaduslikel alustel, siis ei ole andmesubjekti nõusolek IKÜMi artikli 7 mõistes vajalik, mis tähendab, et andmesubjekt ei saa ka keelata andmete kasutamist seaduses sätestatud alustel. Kokkuvõtteks võib öelda, et säilitamise piiramise põhimõtte täitmine on tagatud nii VVRRK eelnõu punktide kui ka siseriiklike normide järgi. Andmeid on lubatud säilitada ja töödelda avalikes huvides toimuva arhiveerimise, statistiliste eesmärkide saavutamiseks või teadus- ja ajaloouringute teostamiseks.

---

<sup>180</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 8 l 1, 12.

<sup>181</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt § 20 l 1, 2, 3 ja 4.

<sup>182</sup> Rahvastikuregistri seaduse eelnõu seletuskiri, 2018. lk 53

<sup>183</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 8 l 2.

<sup>184</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt § 20 l 4.

<sup>185</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, vt § 58.

<sup>186</sup> IKÜM, vt art 17.

<sup>187</sup> *Ibid.*, art 89 l 3.

<sup>188</sup> IKS RT I, 04.01.2019, 11, vt § 7 ja § 15.

<sup>189</sup> Tietosoujalaki, 5.12.2018/1050, vt § 4 p 4, § 32.

## 2.6. Usaldusväarsuse ja konfidentsiaalsuse põhimõte

IKÜMi artikkel 5 lõige 1: „f) isikuandmeid töödeldakse viisil, mis tagab isikuandmete asjakohase turvalisuse, sealhulgas kaitseb loata või ebaseadusliku töötlemise eest ning juhusliku kaotamise, hävitamise või kahjustumise eest, kasutades asjakohaseid tehnilisi või korralduslikke meetmeid („usaldusväarsus ja konfidentsiaalsus“);“<sup>190</sup>

Usaldusväarsuse ja konfidentsiaalsuse põhimõtet sätestatakse IKÜMi artiklis 24, kus sätestatakse vastutava töötleja vastutus<sup>191</sup> ja IKÜMi artiklis 32 „Töötlemise turvalisus“<sup>192</sup>. Andmekaitse vaatenurgast on õigusnormid väärtusetud infoturveta.<sup>193</sup> Andmed peavad olema turvaliselt töödeldud ja nõuete järgimist peab suutma tõendada.<sup>194</sup> VVRRK eelnõu on artiklis 3 sätestatud kahe riigi andmevahetuseks elektrooniline andmevahetuse viis.<sup>195</sup> Kui andmeid hakatakse vahetama ühise riikliku andmevahetuskivi kaudu, siis, nagu autor eespool kirjutas, on tegemist turvalise andmevahetuseviisiga ja selle abil on võimalik tõendada ka sertifitseerimismehhanismi järgimist.<sup>196</sup> RRSis on lisaks varasemale täpsustatud RRI volitatud töötlejale esitatud infotehnoloogiaalaseid nõudeid, et tagada parem turvalisus isikuandmete kaitsele, mis on oluline ka riigi siseturvalisust silmas pidades.<sup>197</sup> RRI andmete turvalisuse nõue normitud VTVPLi § 74.<sup>198</sup>

Seega võib öelda, et usaldusväarsuse ja konfidentsiaalsuspõhimõtte täitmine on justkui tagatud kooskõlas IKÜMiga nii VVRRK eelnõu punktide kui ka sisesriiklike normide järgi, kuid puudulik on reaalne järelevalve ulatus andmekogude pidamise nõuete jälgimise üle, millest lähemalt järgmises alapeatükis.

---

<sup>190</sup> IKÜM, vt art 5 p 1 l f.

<sup>191</sup> IKÜM, vt art 24.

<sup>192</sup> IKÜM, vt art 32.

<sup>193</sup> Peep, V. (2018) Andmekaitseõigusest andmekaitseasutuse pilguga. – Juridica. Nr 2, lk 116

<sup>194</sup> IKÜM, vt art 19.

<sup>195</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt art 3.

<sup>196</sup> IKÜM, vt art 42.

<sup>197</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128, seletuskiri, lk 53.

<sup>198</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt § 74.

## 2.6. Vastutus andmete töötlemise põhimõtete täitmise eest

IKÜMi artikkel 5 lõige 2: „2. Lõike 1 täitmise eest vastutab ja on võimeline selle täitmist tõendama vastutav töötleja („vastutus“).“<sup>199</sup> Andmete töötlemise vastutuse ja läbipaistvuse põhimõte sätestatakse IKÜMi artiklites 77 õigusega esitada järelevalveasutusele kaebus<sup>200</sup>, artiklis 82 õigusega hüvitisele ning sellekohane vastutus<sup>201</sup> ja artiklis 83 trahvide määramise üldtingimustes<sup>202</sup>.

Eesti ja Soome on täpsustanud siseriiklikus õiguses, et Eesti RRI vastutav töötleja on SIM<sup>203</sup> ja volitatud töötleja Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT)<sup>204</sup>. Soome RLi kaasvastutavad töötlejad on Soome valitsusasutused ja Rahvastikuregistri Keskus (VRK)<sup>205</sup> ning volitatud töötleja riiklik info- ja kommunikatsioonitehnoloogia keskus Valtori (Valtori).

IKÜMi artikkel 26 sätestab, et kaasvastutavad töötlejad peavad selgelt määratlema vastutusvaldkonnad omavahelise kokkuleppe või liikmesriigi õigusega.<sup>206</sup> Soomes on sellest tulenevalt muudetud VTVPLi ja 2019 on lisatud § 4 täpsustus, et VRK vastutab RLi üleriigilise automatiseeritud rahvastiku infosüsteemi andmekogu üldise toimimise ja järjepidevuse eest, valitsusasutused aga vastutavad vastavalt andmesubjekti õigus tutvuda andmetega, õigus andmete parandamisele ja õigus esitada vastuväiteid kohaste õiguste rakendamise eest.<sup>207</sup> Eestis on võimalik oma RRI andmetega tutvuda veebilehe *eesti.ee* ja Soomes *verkkopalvelu.vrk.fi/omat/Etusivu.aspx* või *suomi.fi/rekisterit* kaudu. Seega on tagatud nii selgus, läbipaistvus kui ka IKÜMi ühtse kontaktpunkti olemuse nõue<sup>208</sup>.

Autor märgib aga, et puutus töö koostamisel kokku puudustega isikuandmete õiguste kaitse järelevalve osas. Eestis on andmekogude järelevalve roll riigi infosüsteemi haldussüsteemil RIHA<sup>209</sup>. Riigikontrolli 2017. aruandest „Ülevaade valdades ja linnades peetavatest

---

<sup>199</sup> IKÜM, vt art 5 l 2.

<sup>200</sup> *Ibid.*, vt art 77.

<sup>201</sup> *Ibid.*, vt art 82.

<sup>202</sup> *Ibid.*, vt art 83

<sup>203</sup> RRS. RT I, 13.03.2019, 128. vt § 3 l 2.

<sup>204</sup> Rahvastikuregistri volitatud töötleja määramine, RT III, 18.12.2018, 11.

<sup>205</sup> VTVPL. 21.8.2009/661, vt § 6.

<sup>206</sup> IKÜM, vt art 26.

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> IKÜM, vt art 21.

<sup>209</sup> Riigi infosüsteemi haldussüsteem. RT I, 29.03.2016, 6.

andmekogudest“ selgub aga et tegelikult valdades ja linnades (KOV) peetavad andmekogud ei vasta tihti nõuetele ja kohati andmekogusid dubleeritakse.<sup>210</sup> Seega võib järeldada, et ei ole võimatu olukord, kus dubleeritud on ka muidu rahvastikuregistri andmekoosseisu kuuluvad isikuandmed ja seejuures puudub ka kindlus andmete töötlemise turvameetmete või ligipääsu aluste üle, kuna tegelikult puudub selleks ammendav võimalus andmekogudest ülevaate puudumise tõttu<sup>211</sup>.

Nisu ja Pormeister on välja toonud IKÜMi dilemma piiriülese andmevahetuse osas, nimelt: /.../ mitmed üldmäärusest tulenevad kohustused ja õigused võivad liikmesriigiti erineda. Seetõttu tekib piiriülese andmetöötluse juhtudel paratamatult kohalduva õiguse dilemma ehk küsimus, millise liikmesriigi andmekaitseõigust tuleks paralleelselt üldmäärusega andmetöötlusele kohaldada./.../<sup>212</sup> Antud dilemma on lahendatud konkreetselt VVRRK eelnõu artikli 3 punktis 3, milles on sätestatud, et kui registris on kanded ära tehtud teiselt riigilt saadud andmete põhjal, siis edasi võib töödelda ja avalikustada isikuandmeid vastavalt oma riigi õigusaktidele.<sup>213</sup>

Seega võib öelda, et vastutus andmete töötlemise põhimõtete täitmisel on justkui tagatud sisesriiklike normide järgi, kuid kindlasti on puudulik järelevalve ulatus andmekogude pidamise nõuete jälgimise üle.

---

<sup>210</sup> Riigikontroll (2017), Ülevaade valdades ja linnades peetavatest andmekogudest. Miks enamik omavalitsuste andmekogusid on registreerimata? 31.01.3017. lk 2. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/2420/WorkerTab/Audit/WorkerId/66/language/et-EE/Default.aspx>, (08.04.2019).

<sup>211</sup> *Ibid.*, lk 1.

<sup>212</sup> Pormeister, K. Nisu, N. (2018). Liidusisese kohalduva õiguse dilemma isikuandmete kaitse üldmääruses. – *Juridica*. Nr 2. lk 125.

<sup>213</sup> VVRRK eelnõu, vt 3 p 3.



### 3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Eesti ja Soome on kaks riiki, kelle ajalugu on viimastel aastakümnetel kulgenud teatud sarnasustega, näiteks mõlemad riigid on ELi liikmesriigid. Soome oli Eestile infotehnoloogiavaldkonnas eeskujuks peale „raudse eesriide“ langemist ja autori arvates on täna Eesti omakorda paljus eeskujuks Soomele. Tihedalt seotud naaberriigid on tegusa õigusliku koosvõime tugevdamise tulemusena jõudnud punkti, kus kahe riigi edukas digitaalne piiriülene koostöö on juba käegakatsutavas kauguses. Tehnoloogiliselt on turvalise riikliku andmevahetuskihi näol võimekus olemas. Digitaalseks andmevahetuseks rahvastikuregistrite vahel on lepingud ettevalmistatud ja ootavad allkirjastamist, et alustada avalikus sektoris digitaalselt piiriülel isikuandmete vahetamist riikliku andmevahetuskihi kaudu.

Seadmata kahtluse alla ELi isikuandmete kaitse õiguse ajakohastamise vajadust ja IKÜMi üldisi eesmärke, siis autori arvates avaldab see positiivset mõju pigem nendele liikmesriikidele, kes on juba ajalooliselt ja kultuuriliselt piisavalt sarnased, et ka nende asjakohane siseriiklik õigusraamistik oli enne IKÜMi vastuvõtmist olulisel määral samane. Õiguslik koosvõimeraamistik peab võimaldama kahe riigi e-teenuste vahetamist ning organisatsiooniline koosvõime tagatakse õigusaktide ja üldiste kokkulepetega.<sup>214</sup>

Käesoleva töö teises peatükis võrdles ja analüüsis autor Eesti ja Soome piiriülese andmevahetuse vastavust IKÜM põhimõtetele Eesti ja Soome rahvastikuregistri näitel ja jõudis järgmistele järeldustele:

Esiteks, Eesti on nii digitaalse koosvõime arengu kui ka IKÜMi rakendamise osas saavutanud märkimisväärse edu ning autori arvates toetub Eesti infoühiskonna edulugu suuresti tegusale õiguslikule raamistikule. Näiteks toetati paberivabaduse ametliku suhtluse suurendamise nõuet ja isikute andmete korduva esitamise välistamise nõuet<sup>215</sup> vastavate muudatustega siseriiklikes normides, mis tõid kaasa vajaduse kiireks arenguks infotehnoloogia valdkonnas, mistõttu Eesti on

---

<sup>214</sup> Eesti infoühiskonna arengukava 2020, Majandus- ja Kommunikatsiooni Ministeerium, 2013, meede 5.3.1, lk 29. [https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/eesti\\_infoühiskonna\\_arengukava.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infoühiskonna_arengukava.pdf) (19.05.2019)

<sup>215</sup> *Ibid.* lk 29.

panustanud oluliselt uute turvaliste tehnoloogiliste lahenduste ning andmevahetuskivi väljatöötamise, lähtudes rangelt andmekaitse põhimõtetest.

Teiseks, nii Eesti kui ka Soome siseriiklikud isikuandmete kaitse õiguste normid ja isikuandmete mõisted on piisavalt läbipaistvad ning arusaadavad, pakkudes andmesubjektile õiguskaitse ja järelevalve rakendamise vahendeid ka nende normide ulatuses, mis on jäetud pärast IKÜMi vastu võtmist liikmesriikide täpsustada, pidades täpsustamisel silmas ka avaliku sektori piiriülest andmevahetust.

Kolmandaks, Eesti ja Soome piiriülese digitaalse andmevahetuse usaldusväärne tehnoloogiline lahendus ning selle vastavus ELi ja siseriiklikele normidele on hea näide ELi ühtse digitaalse turu eesmärgi saavutamisest, mis toetab inimeste ja avalike teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel. Eesti ja Soome riigi poolt ühiste digitaalsete koosvõime lahenduste arendamiseks loodud NIIS võiks olla suunanäitaja ka teistes ELi liikmesriikides, kuidas piiriülene koostöö jõuab reaalse tulemusteni. Ühise turvalise andmevahetuskivi kasutamine tagab andmete kvaliteedi põhimõtte täitmise ning andmete usaldusväärsuse.

Neljandaks, selleks, et Eesti ja Soome vaheline digitaalne isikuandmete vahetus oleks seaduspärane, on autori hinnangul oluline, et VVRRK eelnõu allkirjastatakse. Lisaks on autori arvates väga olulise mõjuga ka VVRRK eelnõus sätestatud tingimus, et Eesti ja Soome piiriülene digitaalne andmevahetus on mõlemale poolele tasuta, st andmevahetusega seotud kulud jäävad valitsusasutuste enda kanda. Autori hinnangul võib see tunduda esmapilgul elementaarne, sest Eesti valitsusasutused selliselt omavahel andmeid vahetades toimivadki, jättes ära raha liigutamise nn ühes rahakotis. Kuid näiteks Islandi valitsusasutused vahetavad omavahel andmeid tasuta eest. Seega avaldaks vastav põhimõtteline otsus kahe riigi piiriülesele digitaalsele andmevahetuse kvaliteedile ja kiirusele positiivset mõju.

Viiendaks, kiirema ja kvaliteetsema e-teenuste kasutuse tagaks ka see, kui digitaalse isikutunnistuse olemasolu nõue oleks rakendatud ka Soomes, sest antud erinevus on olulise tähtsusega Eesti infoühiskonna edukal arenemisel. Digitaalsete allkirjade ühtlustamine ELis loob soodsamad tingimused, et Eesti ja Soome saaksid ka piiriüleselt e-riigi teenuseid kasutada, allkirjastades digitaalselt dokumente.

Kuuendaks, tänapäeva infoühiskonnas on informatsioon vara ja kaup<sup>216</sup>, seega ilmselgelt on avaliku sektori poolt kogutud andmetel ka majanduslikus võtmes väga oluline väärtus<sup>217</sup>, sest oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks andmete ühekordsel kogumisel on kulud tehtud aga kui neid saaks kasutada ka teisel eesmärgil.<sup>218</sup> Pidades silmas rahvastiku rännet kahe riigi vahel, on autorile täiesti selge, et digitaalne, kuid kindlasti konfidentsiaalne piiriülene andmevahetus toob kasu mõlemale riigile – seda nii võimalike pettuste välistamise kaudu kui ka ajasäästust tingitud kulude kokkuhoiu läbi.

Kuna reaalselt Eesti ja Soome vahel töö kirjutamise ajal digitaalselt piiriülevalt andmeid veel ei vahetatud, siis on võimatu hinnata, kui palju oleks võimalik avalikus sektoris tööaega säästa. Rääkimata paberi ja postikuludest. Näiteks RIA avaldab X-tee faktilehel hinnangu, et X-tee kaudu päringute tegemine säästis eelmine aasta 1 407 aasta jagu tööaega.<sup>219</sup> RIA poolt antud hinnang tööaja kokkuhoiule on muljetavaldav.

Töö autor teeb siinkohal ettepaneku soovitada Soome digiühiskonna arendamisel astuda konkreetsemaid õiguslikke samme, et läbi tegusate õigusraamistike toetada sihipärasemalt digiühiskonna arengu eesmärke, mis muuhulgas võimaldaksid kordades suuremat tööaja säästu kui X-tee faktilehel toodud on, tulenevalt Soome rahvaarvust<sup>220</sup>. Kuna autori arvates on Soome infoühiskonna areng viimasel kümnel aastal takerdunud toetava õigusraamistiku puudumise taha, siis eespool kirjutatud uudis Soome Digikeskuse loomisest on kindlasti edasiviiv samm.

Eestis koordineerib EIFis toodud põhimõtteid infopoliitiline dokument „Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik“ (raamistik), mille esimene verisoon avaldati 2004.<sup>221</sup> Raamistikus toodud eesmärkide elluviimist korraldab MKM ja infosüsteemide arendamisel on antud dokumendid õiguslikult kohustuslikud koosvõime tagamiseks.<sup>222</sup> Antud dokumendis käsitletakse X-tee'd ELi

---

<sup>216</sup> Nilsen, K. (2010). Economic Theory as It Applies to Public Sector Information in Blaise Cronin (ed), – Annual Review of Information Science and Technology. Vol 44, Information Today, Inc., lk 437.

<sup>217</sup> OECD Working Party on the Information Economy. Digital Broadband Content: Public Sector Information and Content, DSTI/ICCP/IE(2005)2/ FINAL 2006. lk 10, lk 18.

<sup>218</sup> Jaatinen, T. (2016) The relationship between open data initiatives, privacy, and government transparency: a love triangle? – International Data Privacy Law, Vol. 6, No. 1.

<sup>219</sup> Riigi Infosüsteemi Ameti X-tee faktileht, seisuga 1. aprill 2019. Kättesaadav: <https://www.x-tee.ee/factsheets/EE/#est>. (01.04.2019).

<sup>220</sup> Soome rahvaarv on seisuga 10.05.2019, 5 532 055 Rahvastikuregistri Keskuse andmetel. <https://vrk.fi/en/frontpage>. (10.05.2019).

<sup>221</sup> MKM (2011), *Supra nota* 25. lk 5.

<sup>222</sup> *Ibid.*, lk 5.

teenusmudeli teostusena ühes riigis.<sup>223</sup> Autor järeldeb sellest, et sisuliselt vastas X-tee ELis koosvõimeraamistikus toodud soovitudele juba enne ELiga liitumist aastal 2004<sup>224</sup> ja teeb ettepaneku tänasel X-Road'i tehnoloogial põhinev lahendus võtta kasutusele ka teistes Põhjamaa riikides.

Isikuandmete töötlemisel tuleb peamist tähelepanu pöörata tasakaalule privaatsuse ja turvalisuse vahel – peab rangelt vaatama andmete töötlemise proportsionaalsust ja vajalikkust. Isegi kui tänapäeval neid andmeid ei kasutata, võib nende kogumine igal juhul riivata privaatsust. Seega, kuna autor puutus töö koostamisel kokku puudustega isikuandmete õiguste kaitse järelevalve osas, siis autori arvates peaks avalik sektor isikuandmete töötlejana olema mitmekülgsest ettevaatlik – tehnoloogia peab olema võimalikult turvaline ja järelevalve parimal võimalikul tasemel. Andmesubjekti isikuandmete õiguste riive, näiteks isikuandmete vargus<sup>225</sup>, on ennekõike suur usalduse ja mainekahju<sup>226</sup> avaliku sektori seisukohast. Antud teema põhjalikum uurimine ei ole töö eesmärk, kuid autori hinnangul tuleneb sellest oht tõhusale isikuandmete õiguste kaitsele ja võib tervikuna avaldada mõju turvalistele riigi e-teenustele, kuna praktikas ei pruugi andmesubjektide isikuandmete õigused piisavalt kaitstud olla.

Tulenevalt eeltoodust leiab autor, et töö alguses püstitatud hüpotees ei leidnud kinnitust. Eesti ja Soome on ajalooliselt ja kultuuriliselt sarnased riigid, ning rakendanud EL õigusraamistikku üsna ühtses tempos ja sarnaselt. Eesti ja Soome siseriiklikud õigusnormid on peale IKÜMi jõustumist piisavalt sarnaselt reguleeritud, et avaliku sektori asutused saavad isikuandmeid piiriüleselt vahetada olulisi muudatusi õigusnormides tegemata. Kuigi ka peale IKÜMi rakendamist on võimalik siseriiklikult isikuandmete kaitse õigusi täpsustada ja täiendada, siis Eesti ja Soome on astunud samme olulise kokkuleppe sõlmimiseks, mis tagab rahvastikuregistrite andmevahetuse seaduslikkuse, turvalisuse, kvaliteedi ja kiiruse.

---

<sup>223</sup> *Ibid.*, lk 18.

<sup>224</sup> EIFi soovitus nr 13. Avaliku sektori asutused peaksid üleeuroopaliste avalike teenuste arendamisel kasutama ühist põhiteenuste taksonoomiat ja kokku leppima turvalise andmevahetuse miinimumnõuetes. Nendele nõuetele vastas Vabariigi valitsuse määrus „Infosüsteemide andmevahetuskaitse“.

<sup>225</sup> Equifaxi kaasuse kohta vt nt C. Mason. Massive Equifax data breach – what you need to know. – Money Saving Expert, 12.09.2017, <https://www.moneysavingexpert.com/news/2017/09/massive-equifax-data-breach---what-you-need-to-know/> (19.03.2019).

<sup>226</sup> Salumaa, K. (2018). Andmesubjekti õigused uue isikuandmete kaitse üldmääruse foonil. – *Juridica*, Nr 2. lk 84.

## KOKKUVÕTE

Digitaalse maailma kiire arengu tõttu on EL viimastel aastatel aktiivselt panustanud ka ühtse digitaalse turu loomisesse, kus teenustena pakutakse erinevaid piiriüleseid e-teenuseid sh kiiret ja täpset andmevahetust. Riikidevaheline piiriülene digitaalne andmevahetus peab olema seadusandjate poolt reguleeritud, samuti peab see olema turvaline kõikidele osapooltele ning lõpptulemusena peavad vastastikku kasu saama nii riigid, kodanikud kui ka erasektori ettevõtjad.

Viimastel aastatel on nii maailmas kui ka ELis andmekaitse regulatsioone oluliselt uuendatud. Üheks olulisemaks muudatuseks liikmesriikide jaoks oli 2019. aastal kehtima hakanud IKÜM, mis oli määrusena otsekohalduv.

Käesolevas bakalaureusetöös käsitleti IKÜMile toetudes Eesti ja Soome rahvastikuregistrite võimalikku digitaalset piiriülest andmevahetust. Töö koostamise hetkel realselt kahe riigi rahvastikuregistri andmebaasid piiriülesest digitaalselt andmeid veel ei vahetanud, kuigi tehnoloogiliselt on antud võimekus olemas ja võimalikust piiriülesest digitaalsest andmevahetusest oli räägitud juba aastaid.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks oli välja selgitada Eesti ja Soome avaliku piiriülese digitaalse andmevahetuse õigusraamistiku sarnasused ja erisused ning andmevahetuse parendamise võimalused. Antud töö hüpoteesiks oli, et Eesti ja Soome siseriiklikud õigusnormid ei ole ka peale IKÜMi jõustumist piisavalt sarnased, et avaliku sektori asutused saaksid isikuandmeid piiriülesest vahetada olulisi muudatusi õigusnormides tegemata, põhjusel, et isikuandmete õiguste kaitse on siseriiklikult erinevalt reguleeritud.

Bakalaureusetöö mahust tulenevalt käsitleti piiriülese andmevahetusega seonduvalt ainult avaliku sektori rahvastikuregistri e-teenuste valdkonnas piiriülesest digitaalselt vahetatavat informatsiooni, pidades silmas eelkõige piiriülest koosvõimet Eesti ja Soome vahel.

Uurimisküsimusele vastuse leidmiseks võrdles ja analüüsis autor Eesti ja Soome õigust ja õiguskirjandust. Töö kirjutamisel tugines autor peamiselt Eesti, Soome ja Euroopa Liidu õigusaktidele, institutsioonide materjalidele ja juhistele, asjakohasele erialakirjandusele, riikidevahelistele lepingutele ja internetis kättesaadavale materjalile.

Töö teoreetilises osas leidis autor, et andmekogude vaheline isikuandmete vahetamine on oluline osa ELi ühtse digitaalse turu tugevdamise eesmärkidest ja avaliku sektori koosvõimest. Samas tuleb tähele panna, et kuigi erinevate uute digitehnoloogiate kasutuselevõtt võimaldab kiiremat ja suuremahulisemat andmevahetust, suureneb paratamatult risk privaatsusele. Ennekõike on see seotud isikuandmete õiguste kaitse valdkonnaga, kus liikmesriigid on võtnud vastu uue IKÜMi, et isikuandmete kaitse reeglistikku ühtlustada, kuid jättes liikmesriikidele võimaluse määrust siseriiklikult täpsustada ja täiendada.

IKÜM pakub ELi üleselt andmesubjektile selgemat kontrolli oma andmete üle, pakub paremat kaitset isikuandmete rikkumise korral ning toetab ELi digitaalse ühtse turu arengut, määraes täpsemalt avaliku sektori isikuandmete töötlemise alused. Neid aluseid tuleb järgida ka nii Eesti kui ka Soome riikide avaliku sektori asutustel, kui nad vahetavad omavahel andmesubjekti isikuandmeid. Eesti ja Soome riigid on tihedalt seotud nii kodanike piiriülese liikumise kui ka ettevõtlusega ning on oluline, et riikide avalikud teenused oleksid mõlemale poolele nii digitaalselt hõlpsasti kättesaadavad kui ka andmevahetuse protsessis piisavalt kaitstud.

Töö autor jõudis järeldusele, et Eesti ja Soome on oma siseriiklike seadusandluste väljatöötamisel on läbinud võrdlemisi sarnase õigusraamistiku uuenduste teekonna, pidades silmas ELi ühtse digitaalse turu suuniseid ja piiriülese koosvõimeraamistikus seatud eesmäärke, kuid Eesti õigusraamistik on olnud seatud eesmärkide täitmise osas tegusam. Tähelepanu tuleb aga edaspidi kindlasti pöörata sellele, et andmevahetuseks kasutatav tehnoloogia oleks jätkuvalt võimalikult turvaline ja parandada tuleb tugevalt järelevalve taset, et vältida isikuandmete leket või sattumist kuriteo objektiks. Tulenevalt eelnevatest peatükkidest soovib autor rõhutada vajadust parandada Eesti valdades ja linnades peetavate andmekogude järelevalve taset, mis ei vasta tihti andmekaitse nõuetele. Autori hinnangul tuleneb sellest oht tõhusale isikuandmete õiguste kaitsele ja võib tervikuna avaldada mõju turvalistele riigi e-teenustele, kuna praktikas ei pruugi andmesubjektide isikuandmete õigused piisavalt kaitstud olla.

Autor on oma töös viidanud NIISile, mis on Eesti ja Soome ühiselt loodud ühendus ja mille ülesanne on tagada e-valitsuse infrastruktuuri piiriüleste komponentide arendamine ja strateegiline juhtimine. NIIS on Eesti ja Soome vaheline praktiline koostööplatvorm ja IT-arenduste ning innovatsiooni edendaja, olles olemuselt maailmas ainulaadne. Seega, tugev samm on piiriülese avaliku sektori digitaalse andmevahetuse teekonnal astunud ühise NIISi loomisega, kuid lisaks ühisele tehnoloogilistele lahendustele tuleb leida ühine meel vahetatavate andmete sisu ja andmetele ligipääsu õiguste ja asjakohase järelvalve osas, sõlmides täiendavaid kokkuleppeid ka andmeid vahetatavate asutuste vahel.

Kokkuvõtteks leidis autor, et töö alguses püstitatud hüpotees ei leidnud kinnitust. Eesti ja Soome siseriiklikud andmekaitse ja rahvastikuregistrite asjaomased õigusnormid on peale IKÜMi jõustumist piisavalt sarnaselt reguleeritud, et avaliku sektori asutused saavad isikuandmeid piiriülesest vahetada olulisi muudatusi õigusnormides tegemata. Lisaks on Eesti ja Soome astunud samme olulise kokkuleppe sõlmimiseks, mis tagab rahvastikuregistrite digitaalse andmevahetuse seaduslikkuse, kvaliteedi ja kiiruse. Vastava kokkuleppe puudumine, kuigi tehnoloogiliselt on piiriülese digitaalsete andmete vahetamise võimalus olemas, näitab autori arvates selgelt kui nõudlik töö on asutustele avaliku sektori piiriülese digitaalse andmevahetuse võimaldamine, mis oleks põhjalikult läbimõeldud ja kooskõlas andmekaitse normidega.

## **SUMMARY**

### **LEGITIMACY OF DIGITAL CROSS-BORDER DATA EXCHANGE IN THE PUBLIC SECTOR ON THE EXAMPLE OF ESTONIA AND FINLAND**

Marit Mikson

Due to the rapid development of the digital era, in recent years, the European Union (EU) has actively contributed to the creation of a unified digital market, where services provided comprise several cross-border e-services, including fast and precise data exchange. International cross-border digital data exchange must be regulated by legislation; it must be secure for all parties and beneficial to states, citizens and entrepreneurs of the private sector.

In recent years, the regulations of data protection have been amended all over the world, including in the EU. One of the most important amendments for the Member States of the EU, which is directly applicable, is Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and the free movement of such data, repealing Directive 95/46/EC (GDPR) that took effect in 2018.

This Bachelor's thesis handles the possible digital cross-border data exchange of the Estonian and Finnish population registers based on the GDPR. At the time this thesis was prepared, the national database of the two countries did not yet exchange cross-border digital data; however, the technological capability is available, and the options of the possible cross-border digital data exchange have been discussed for years.

The aim of this Bachelor's thesis is to research the bottlenecks in the legal framework of public cross-border digital data exchange and identify the improvement possibilities. In order to achieve the aim of this thesis, the author has established a research question as follows:



- What kind of changes were affected by the GDPR for digital data exchange in Estonia and Finland?

Regarding the topic, the author has studied whether the legal frameworks effective in the EU are adequate today for digital cross-border data exchange and what kind of differences exist between Estonia and Finland in terms of the GDPR and are specified by the national Data Protection Act and whether they comply with the requirements of the EU.

The hypothesis established in this thesis states that the national legal standards in Estonia and Finland are not adequately similar, even after the GDPR has taken effect, for the institutions of the public sector to apply cross-border data exchange without major amendments in legal standards, as the legal protection of personal data is nationally regulated differently.

Due to the content of this Bachelor's thesis, the issues associated with cross-border data exchange are discussed in relation to the cross-border digitally exchanged information in the e-services domain of the public sector population register by primarily considering the cross-border cooperation ability of Estonia and Finland.

This thesis is a qualitative survey. To obtain answers to the established questions, the author compares and analyses the laws and legal literature in Estonia and Finland. While writing this thesis, the author mainly focused on the legal acts of Estonia, Finland and the EU, materials and guidelines from a variety of institutions, corresponding professional literature, international agreements and materials available on the Internet.

The paper comprises three chapters: in the first chapter, the author describes the essence of cross-border data exchange and the legal regulations of the EU, including Estonia and Finland. The second chapter compares the corresponding legal framework in Estonia and Finland, highlights the main differences and analyses the development of the digital society via the legal aspect. The third chapter includes deductions and recommendations for the development of cross-border digital data exchange in Estonia and Finland for the benefit of all parties according to the corresponding framework of the EU.

In the theoretical part of this thesis, the author finds that the exchange between databases plays an important role in strengthening the unified digital market in the EU and the cooperation

capacity of the public sector. At the same time, it must be kept in mind that when faster and more powerful technologies of data exchange are widely implemented, the risk to privacy inevitably increases as well. Primarily, it is connected with the area of personal data protection rights, on which Member States have adopted the GDPR to unify the personal data protection regulation, and leaves Member States the option to specify and improve the regulation.

The GDPR provides data subjects with more comprehensive control over data across the EU and better protection in the case of the violation of personal data and supports the development of the unified digital market of the EU by specifying the basis for public personal data processing more precisely. These bases must be followed by the institutions of the public sector in Estonia and Finland if they exchange data subjects' personal data.

Estonia and Finland are closely connected in terms of the cross-border movement of citizens and entrepreneurship, and it is important that public state services for both parties are easily accessible digitally and well-protected in the data exchange procedure.

In the second chapter of the paper, the author analyses, based on the principles of data processing of the GDPR, whether, in the national personal data protection regulations in Estonia and Finland, differences exist in connection with the public sector after the GDPR has been implemented, and if differences are highlighted, how they influence digital cross-border data exchange in the public sector. In the analysis, the author observes and compares cross-border personal data exchange on the basis of the population registers in Estonia and Finland.

The author comes to the conclusion that both Estonia and Finland have developed their new national legislation and adopted rather similar improvements in the legal framework when considering the directives of the unified digital market of the EU and the aims established for the cross-border cooperation framework, but the Estonian legal framework has been more efficient in regard to the established aims. In the future, attention should be drawn to the fact that the technology used for data exchange must be as safe as possible and surveillance as good as possible to avoid personal data leaking or becoming an object of criminal activity.

The author has found that the hypothesis established at the beginning of the paper is not confirmed. The national legal standards in Estonia and Finland have been adequately similarly regulated since the General Data Protection Regulation of the EU took effect; institutions of the

public sector can apply cross-border personal data exchange without making any major changes in national legislation. Although it is possible to specify and improve national personal data protection rights after the GDPR is implemented, Estonia and Finland have made steps to reach a significant agreement, which will ensure the legality, quality and speed of digital cross-border data exchange between the population registers.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

### Teadusraamatud:

1. *Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne, Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne*, 2017 – Madise, Ü. jt (toim), Tallinn: Juura, Kättesaadav: [https://pohiseadus.ee/public/EVPS\\_kommeteeritud\\_valjaanne\\_2017.pdf](https://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeritud_valjaanne_2017.pdf), 19. märts 2019.
2. Tikk, E. Nömper, A. (2007). *Informatsioon ja õigus*. Tallinn: Juura.

### Teadusartiklid:

3. Allison, S. (2009). The concept of „Personal Data“ under the Data Protection Regime. – *Edinburgh Student Law Review*, Vol 1, Issue 1, 48–65.
4. Bu-Pasha, S. (2017). Cross-border issues under EU data protection law with regards to personal data protection. – *Information & Communications Technology Law*, 26:3, 213–228.
5. Bygrave, L. A. (2014). *Data Privacy Law: An International Perspective*. – Oxford University Press.
6. DeSimone, C. (2011). Pitting Karlsruhe Against Luxembourg? German Data Protection and the Contested Implementation of the EU Data Retention Directive. – *German Law Journal*, 2010/11, No. 3.
7. Glon, C. (2014) Data Protection in the European Union: A closer look at the current patchwork of data protection laws and the proposed reform that could replace them all. – *International Journal of Legal Information*, 42 (3).
8. González-Gómez, T, (2018) Estonia-Southern Finland cross-border region: what kind of cross-border integration is taking place? An analysis from experts in cross-border cooperation. – *Trames*, 22(72/67), 2.
9. Ilus, T. (2002), Isikuandmete kaitse olemus ja arengusuunad. – *Juridica*, Nr 6, lk 437; De Hert, P., Papakonstantinou, V. (2012). The proposed data protection Regulation replacing Directive 95/46/EC: A sound system for the protection of individuals. – *Computer law & security review*, 28.
10. Jaatinen, T. (2016), The relationship between open data initiatives, privacy, and government transparency: a love triangle? – *International Data Privacy Law*, Vol. 6, No. 1. 28–38.
11. Kask, L. (2017). E-Eestist e-Euroopasse: elektrooniline allkiri riigisiseses ja piiriüleses suhtluses, – *Juridica*, Nr 10.

12. Nilsen, K. (2010). Economic Theory as It Applies to Public Sector Information in Blaise Cronin (ed), – *Annual Review of Information Science and Technology*. Vol 44, Information Today, Inc.
13. Peep, V. (2018). Andmekaitseõigusest andmekaitseasutuse pilguga. – *Juridica*. Nr 2.
14. Pilving, I. (2005). Õigus isikuandmete kaitsele. – *Juridica*, Nr 8.
15. Pormeister, K. Nisu, N. (2018). Liidusisese kohalduva õiguse dilemma isikuandmete kaitse üldmääruses. – *Juridica*, Nr 2.
16. Rondel, M. (2016). Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus: isiku õigus teada saada tema suhtes tehtud jälitustoimingutest, – *Juridica*, Nr 10.
17. Safari, B.A. (2017). Intangible Privacy Rights: How Europe's GDPR Will Set a New Global Standard for Personal Data Protection. – *Seton Hall Law Review*, Vol. 47, Issue 3, 809–848.
18. Salumaa, K. (2018). Andmesubjekti õigused uue isikuandmete kaitse üldmääruse foonil. – *Juridica*, Nr 2.
19. Sullivan, C. Burger, E (2017). E-residency and blockchain. – *Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice*, 33(4).
20. Tupay, P. K, Mikiver, M. (2015). E-riik ja põhiõigused. – *Juridica*, Nr 3.
21. Tupay, P.K. (2016). Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. – *Juridica*, Nr 6.

#### **Eesti õigusaktid:**

22. Avaliku teabe seadus. RT I, 15.03.2019, 11.
23. Eesti infopoliitika põhialuste heakskiitmine, RT I 1998, 47, 700.
24. Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi rahvastikuregistri dokumentide legaliseerimisnõude tühistamise kokkulepe. RT II, 22.06.2012, 3.
25. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
26. Infosüsteemide andmevahetuskiht, RT I, 06.08.2019, 17.
27. Isikuandmete kaitse seadus, RT I, 04.01.2019, 11.
28. Isikut tõendavate dokumentide seadus. RT I 1999, 25, 365.
29. Rahvastikuregistri seadus. RT I, 13.03.2019, 128.
30. Rahvastikuregistri volitatud töötaja määramine, RT III, 18.12.2018, 11.
31. Riigi infosüsteemi haldussüsteem. RT I, 29.03.2016, 6.
32. Välissuhtlemisseadus. RT I, 13.03.2019, 199.

### **ELi õigusaktid ja rahvusvahelised õigusaktid:**

33. Council of Europe. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. ETS No.108, Strasbourg 28/01/1981 (Convention 108).
34. Euroopa Liit. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. (EÜTC 202, 07.06.2016).
35. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. (ELT L 376, 27.12.2006).
36. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/93/EÜ elektroonilisi allkirju käsitleva ühenduse raamistiku kohta. (OJ L 13, 19.1.2000).
37. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatus kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv). (EÜT L 201, 12.07.2002).
38. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/24/EÜ, 15. märts 2006, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ (andmete säilitamise direktiiv), ELT L 105, 2006, kehtetuks tunnistatud 8 aprillil 2014.
39. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 910/2014, 23. juuli 2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ. (ELT L 257/73, 28.8.2014).
40. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 45/2001, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta. (EÜT L 8, 18.12.2000).
41. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. (ELT C 306/1, 17.12.2007).
42. Official Journal of the European Communities. (C 191, 29 July 1992).
43. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24.10.1995, kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. (EÜT L 281, 23.11.1995).
44. EL (2012), Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 326, 26.10.2012).

### **Soome õigusaktid:**

45. Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (KaPa), 29.6.2016/571.
46. Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista. 21.8.2009/661
47. Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731.
48. Tietosoujalaki, 5.12.2018/1050.

## ELi kohtulahendid

49. Rahvaloenduse kaasus, 15. detsembri 1983. aasta otsus, BVerfGE 65, 1-71, Volkszählung.

## Muud allikad:

50. *18-1296/01 Toimik: 18-1296 - Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vahelise rahvastiku registreerimise kokkuleppe eelnõu heakskiitmine ja volituse andmine.* Eelnõude infosüsteem. 07.12.2018. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#LyRngg7A>, 10. mai 2019.
51. *Andmevahetus.* Riigi Infosüsteemi Haldussüsteem. Infosüsteem: Eesti rahvastikuregister, Tehniline kirjeldus. Kättesaadav: <https://vana.riha.ee/riha/main#1557339582676v63SBG1aJflgBxP>, 08. mai 2019.
52. Curry. R (2018). *Digitalisation Beyond Borders: A Case Study of Estonia and Finland's Collaboration on Cross-Border Information and Communication Technology Development.* (Mastertheses). King's College London.
53. *Eesti infoühiskonna arengukava 2020*, Majandus- ja Kommunikatsiooni Ministeerium, [https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/eesti\\_infoühiskonna\\_arengukava.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infoühiskonna_arengukava.pdf) (19. mai 2019)
54. *Eesti ja Soome plaanivad arendada e-riikide koostööd.* Uudised, Vabariigi Valitsus. 18. juuni 2013. Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/eesti-ja-soome-plaanivad-arendada-e-riikide-koostood>, 23. aprill 2019.
55. *Eesti ja Soome tulevikukoostöö Euroopa Liidus.* (2003) Välisministeeriumi Aastaraamat, Kättesaadav: <https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/145/eestisooime.pdf>, 29. aprill 2019.
56. *Eesti rahvastikuproгноos 2040: neli positiivset stsenaariumi.* 06.10.2015, Eesti Statistika, Kättesaadav: <https://blog.stat.ee/tag/eestlased-valismaal/>, 27. aprill 2019.
57. *Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat.* Euroopa Põhiõiguste Amet, 2014, Euroopa Nõukogu 2014. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015. lk 18. Kättesaadav: <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-et.pdf>, 22. aprill 2019.
58. *Euroopa digitaalne ühtne turg.* (2015) Euroopa Liidu infokeskuse referaatväljanne. Summaria Europensia.
59. Euroopa Komisjon, pressiteade, 28.10.2015. Kättesaadav: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5909\\_et.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5909_et.pdf), (19. märts 2019).
60. Euroopa Komisjoni pressiteade, 25.01.2012, Kättesaadav: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-46\\_et.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-46_et.htm) (19. mai 2019).
61. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 922/2009/EÜ, 16. september 2009, Euroopa haldusametuste koosvõimealaste lahenduste (ISA) kohta.* (ELT L 260, 3.10.2009).

62. *Euroopa Parlamendi resolutsioon Euroopa infoühiskonna kohta majanduskasvu ja tööhõive eest*. Raport 23. veebruar 2006., (2005/2167(INI)).
63. Gordon F. Sander. (2016) *Is EU in decline? Ever-closer Finland and Estonia beg to differ*. The Christian Science Monitor. September 8, 2016 Kättesaadav: <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2016/0908/Is-EU-in-decline-Ever-closer-Finland-and-Estonia-beg-to-differ>, (30. märts 2019).
64. Government of Estonia, “*X Road Between Estonia and Finland*“, E-Estonia: Kättesaadav: <https://e-estonia.com/x-road-between-finland-and-estonia/>; Vt ka: Riigi Infosüsteemi Amet, Soome rajab andmevahetuskihi Eesti X-tee eeskujul, 12.09.2013. Kättesaadav: <https://www.ria.ee/et/uudised/soome-rajab-andmevahetuskihi-est-tee-eeskujul.html>, (19. mai 2019).
65. Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. 2017.
66. *Island võtab kasutusele Eesti X-tee platvormi*, Äripäev. 21.02.2019. Kättesaadav: <https://www.aripaev.ee/uudised/2019/02/27/island-votab-kasutusele-est-tee-platvormi>, (10. mai 2019).
67. *Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPA) 2014–2017 Loppuraportti*, (2018). Valtiovarainministeriön julkaisu – 7/2018, Helsinki 2018. Kättesaadav: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160710/VM\\_07\\_2018.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160710/VM_07_2018.pdf), (01. mai 2019).
68. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „*Euroopa avalike teenuste koosvõime alused*“ KOM (2010) 744 lõplik, 2. lisa. Brüssel: 16.12.2010.
69. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „*Euroopa koostalitlusvõime raamistik. Rakendusstrateegia*“ COM (2017) 134 final, Brüssel: 23.03.2017.
70. Korhonen, J. Rissanen, O-P. Sangder, M. Smolander, A. *Cross-border Information Exchange and Digital Services Between Governments*, Exploratory study, Ministry of Finance publications – 8b/2016. Kättesaadav: <https://vm.fi/dms-portlet/document/0/426868>, (23. aprill 2019).
71. *Memorandum of Understanding, Between The Prime Minister Of Estonia Acting On Behalf Of The Government Of The Republic Of Estonia And The Prime Minister Of Finland Acting On Behalf Of The Government Of The Republic Of Finland On Cooperation In The Field Of Information And Communications Technology*. (10.12.2013). Kättesaadav: [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/news-related-files/ict\\_mou\\_fi-ee\\_10dec2013.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/news-related-files/ict_mou_fi-ee_10dec2013.pdf) (27. aprill 2019).
72. Muinast, P. (2017). *Isikuandmete kaitse nõuete rikkumise sanktsioneerimine enne ja pärast Euroopa Liidu andmekaitse reformi valguses* (Magistritöö) TalTech, Õigusteaduskond.
73. Navarrete, C., Gil-Garcia, J., Mellouli, S., Pardo, T. and Scholl, J. (2010) ‘*Multinational e- government collaboration, information sharing, and interoperability: An integrative model*’, proceedings of the 43rd Annual Hawaii International Conference on System Sciences.



74. NIIS (2018). Press release. *NIIS has selected Gofore to develop X-Road technology of Estonia and Finland*. Kättesaadav: <https://www.niis.org/newsroom#/pressreleases/niis-has-selected-gofore-to-develop-x-road-technology-of-estonia-and-finland-2540186>, (02. märts 2019).
75. *OECD Recommendation on Cross-border Co-operation in the Enforcement of Laws Protecting Privacy*, OECD 2007.
76. *OECD Working Party on the Information Economy. Digital Broadband Content: Public Sector Information and Content*, DSTI/ICCP/IE(2005)2/ FINAL 2006.
77. Okk, G. Blomberg, J. (2008) *Eesti ja Soome koostöö võimalused*, Eesti Välisministeerium. [https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/437/Eesti\\_Soome\\_koostoo\\_online.pdf](https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/437/Eesti_Soome_koostoo_online.pdf), (11. aprill 2019).
78. *Organization for Economic Co-operation and Development. OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, 23.09.1980.
79. *Peaministrid Ansip ja Katainen: koostöö e-teenuste valdkonnas aitab meid palju elu praktilistes küsimustes*. Uudis 12.11.2013. Vabariigi Valitsus. Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/peaministrid-ansip-ja-katainen-koostoo-e-teenuste-valdkonnas-aitab-meid-palju-elu>, (05. aprill 2019).
80. Pressiteade, Riigi Infosüsteemi Amet, 09.02.2018, Kättesaadav: <https://www.ria.ee/et/uudised/eesti-tehniliselt-valmis-vahetama-x-tee-kaudu-andmeid-soomega.html>, (09. aprill 2019).
81. Rahvastikuregistri seaduse eelnõu seletuskiri. 2018.
82. *Riigi infosüsteemi koosvoime. Raamistik, Versioon 3.0*. (2011), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi\\_it\\_koosvoime\\_raamistik.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigi_it_koosvoime_raamistik.pdf), (13. märts 2019).
83. Riigikontroll (2017), *Ülevaade valdades ja linnades peetavatest andmekogudest. Miks enamik omavalitsuste andmekogusid on registreerimata?*. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/2420/WorkerTab/Audit/WorkerId/66/language/et-EE/Default.aspx>, (08. aprill 2019).
84. Rondel, M (2016). *Jälitustoimingutega kogutud andmete töötlemine informatsioonilise enesemääramisõiguse riiven*. (Magistritöö) Tartu Ülikool, Õigusteaduskond, Avaliku õiguse osakond, allikas: E. Kergandberg. Per aspera ad fair trial.
85. *Study on the economic benefits of privacy-enhancing technologies (PETs)*. (2010). The European Commission DG Justice, Freedom and Security. Kättesaadav: <https://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2011/09/17-Study-on-the-economic-benefits-of-privacy-enhancing-technologies-PETs.pdf>, (03. mai 2019).
86. Tinholt, D. jt. (2015), *Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market*. Euroopa Komisjon.
87. *Uus digitaalne eetika. Andmed, inimväärikus ja tehnoloogia*. Arvamus nr 4/2015. (2015). Euroopa Andmekaitseinspektor. Kättesaadav:

[https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-09-11\\_data\\_ethics\\_et.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-09-11_data_ethics_et.pdf), (11. aprill 2019).

88. Vabariigi Valitsuse korralduse „Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vahelise rahvastiku registreerimise kokkuleppe eelnõu heakskiitmine ja volituse andmine“ eelnõu lisa 4. Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline rahvastiku registreerimise kokkuleppe. 2018. Kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee/>, (10. aprill 2019).
89. X-tee rakendusjuhised. Usaldusföderatsioon Soomega. Riigi Infosüsteemi Amet. 23.10.2017. Kättesaadav: <https://moodle.ria.ee/mod/page/view.php?id=611>. (10. mai 2019).