



Õiguskantsler

Eesti Töötukassa
info@tootukassa.ee

Teie nr

Meie 07.05.2025 nr 7-9/242007/2503283

Prognoosimudeli OTT kasutamine Eesti Töötukassa töös

Lugupeetud Gert Tiivas

Õiguskantsler uurib laiemalt, milliseid õiguslikke ja rakenduslikke probleeme on kaasa toonud tehisarude algoritimide kasutuselevõtmine avalike teenuste pakkumisel ning mis probleeme võib kaasa tuua [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuni 2024 jõustunud määruse \(EL\) 2024/1689](#) (tehisintellekti käsitleva määruse) rakendamine.

Selleks et saada parem ülevaade tehisarude kasutusviisidest ja võimalikest probleemidest, tutvume nende riigiametite tööga, kes tehisarude algoritme oma töös kasutavad.

Eesti Töötukassa (edaspidi: Töötukassa) kasutab alates 2020. aastast inimeste nõustamisel masinõppel põhinevat prognoosimudelit OTT. Õiguskantsleri nõunikud käisid 2024. aasta juunis Töötukassas tutvumas, kuidas see prognoosimudel töötab. Eelkõige soovisime teada, mis teenuste pakkumiseks ja mis otsuste tegemiseks OTT-i kasutatakse. Peale selle uurisime, kuidas on OTT-i kasutamine reguleeritud ning mil moel on tagatud prognoosimudeli rakendamise järelevalve.

Täna Töötukassa juhtkonda ja kõiki töötajaid suurepärase koostöö ning asjatundlike ja põhjalike selgituste eest. Vaatluste ja selgituste põhjal saime hinnata OTT-i kasutamise mõju ja asjakohasust. Täna ka Tartu Ülikooli IT mõju-uuringute keskuse (CITIS) töörühma, kes tutvustas meile prognoosimudeli loomis- ja arendusprotsessi.

Töötukassa otsustustugi OTT

1. Töötukassa otsustustugi OTT on masinõppel põhinev prognoosimudel, mis loodi 2019. aastal Töötukassa, Tartu Ülikooli CITIS-e töörühma ja Nortali koostöös.
2. Prognoosimudelis on sisestatud eelmise viie aasta töötute andmed.¹ Töötukassa nõustaja saab OTT-i toel prognoosida inimese töölemineku tõenäosust ja uuesti töötuks jäämise tõenäosust. Peale selle esitab mudel nõustajale töötuna arvel oleva inimese kohta kümme peamist tegurit, mis mõjutavad OTT-i hinnangul inimesel uue töö leidmise väljavaateid.
3. Prognoosimudelis kasutatav andmestik pärineb Töötukassa ja ka teistest andmekogudest (majandus- ja infotehnoloogiainistri 22.12.2023 määrus nr 69 „[Töötukassa andmekogu](#)

¹ Vt kuidas kasutatakse andmeid ja tehisintellekti digiriigi arendamiseks: <https://www.kratid.ee/kasutuslood-kratid>

põhimäärus“ § 40). Prognoosimudelil kasutatakse ka andmeid, mida töötajad on ise oma töötuna arvele võtmise avalduses esitanud, näiteks oma elukoha, vanglast vabanemise, hoolduskohustuste, arvuti- ja keeleoskuse kohta.

4. Mudel võimaldab anda Töötukassas registreeritud töötü töö leidmise tõenäosuse kohta hinnangu 35. päeval pärast tema töötuna arvele võtmist.

OTT-i kasutamine tööprotsessis

5. Õiguskantsler külastas koos nõunikega 9. oktoobril 2024 Töötukassa Põlva bürood ja 16. detsembril 2024 Tallinna Tõnismäe bürood. Mõlemas büroos tutvuti nõustajate tööga ja vaadeldi OTT-i kasutamist Töötukassa klientide nõustamisel.

6. Külastuste käigus vaadeldi 10 juhtumikorraldaja ja töövahenduspetsialisti tööd, kes nõustasid kokku 18 inimest. Osa nõustamistest viidi läbi ka videosilla ja telefoni teel.

7. Nõustajad selgitasid, kuidas nad OTT-i prognoosi oma töös rakendavad ning kuidas see mõjutab nõustamisprotsessi.

8. Nõustamisel teeb lõpliku otsuse nõustaja, OTT on selles protsessis abistav tööriist.

9. Nõustajal tuleb anda Töötukassa keskkontorile/arendusosakonnale OTT-i prognoosi kohta tagasisidet.

Järeldused

10. Vaatluste ja arendusmeeskonna vastuste põhjal saab öelda, et OTT-i kasutamine ei riku Töötukassa klientide põhiõigusi. Oluline on, et lõpliku otsuse teeb alati Töötukassa nõustaja ning et OTT toimib toetava tööriistana, mis aitab pakkuda kliendikesksemaid lahendusi. Hea on see, et nõustajad annavad regulaarset ja sisukat tagasisidet arendusmeeskonnale/osakonnale, nii on võimalik prognoosimudelit pidevalt täiustada ja kasutajakogemust parandada.

11. OTT-i mudelis ei kasutata Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus) artikli 9 tähenduses eriliigilisi isikuandmeid. Teenuse saajad avaldavad nõustamise käigus sageli eriliigilisi andmeid (nt oma tervises seisundi kohta), kuid neid ei lisata OTT-i alusandmestikku. Küll saab aga nõustaja saadud andmeid arvestada inimesele sobivaima lahenduse pakkumisel. Vaatluste ja arendusmeeskonna vastuste põhjal ei leidnud õiguskantsleri nõunikud viiteid sellele, et andmeid oleks töödeldud ebaproportsionaalselt või et kedagi oleks diskrimineeritud.

12. OTT-i hinnang on oma olemuselt profiilianalüüs. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 2016/679 isikuandmete kaitse kohta (IKÜM art 4 p 4) on sätestatud, et profiilianalüüsiks loetakse igasugune isikuandmete automatiseeritud töötlemine, mille eesmärk on hinnata füüsilise isikuga seotud teatavaid isiklikke aspekte.

13. Profiilianalüüsi kasutamisel on vaja teha andmekaitse kohta mõjuhindang (IKÜM art 35 lg 3 punkt a). Prognoosimudeli mõjuhindang on koostatud 27.03.2023.

14. Euroopa Liidu põhiõiguste harta näeb ette inimese õiguse heale haldusele. See tähendab muu hulgas, et igaühel on õigus tutvuda teda puudutavate andmetega (harta artikli 41 lõike 2 punkt b). Hea halduse tava kohaselt peab haldusorgan selgitama, milliseid isikuandmeid haldusmenetluse käigus töödeldakse, ning teavitama andmesubjekti tema õigustest. Eestis reguleerib

selgitamiskohustust [haldusmenetluse seaduse](#) § 36 lõige 1¹, mis sätestab, et haldusorgan peab andmesubjektile andma selget teavet tema andmete töötlemise kohta. Samuti tuleb järgida [avaliku teabe seaduse](#) § 28 lõike 1 punkti 31¹, mis annab inimesele õiguse tutvuda enda kohta käivate andmetega ning saada selgitusi, kuidas ja mis eesmärgil neid andmeid töödeldakse.

15. Inimese andmeid tuleb töödelda turvaliselt ning tagada tema õigused. Inimesel on õigus teada, kui tema andmeid töötleb tehisintellekt. Tal peab olema võimalik aru saada, kuidas tema andmeid töödeldakse ja millist rolli mängib tehisintellekt otsuse langetamisel. Peale selle tuleb inimesele selgelt teatada, kuidas ta saab vaidlustada tehisintellekti hinnangute alusel tehtud valikuid või küsida lisateavet andmetöötluse kohta.

16. Töötukassa veebilehel [andmekaitsetingimustes](#) on selgitatud, kuidas kasutatakse prognoosimodeli tulemusi nõustamisel ja tööle saamist toetavate teenuste planeerimisel (vt ka [isikuandmete kaitse seaduse](#) (IKS) § 23 lg 1). Kuigi OTT ei tee töötaja kohta ühtegi õiguslikult siduvat automaatset otsust, peab inimesel olema selge arusaam sellest, et tema andmete töötlemisel ja profiilianalüüsi koostamisel kasutatakse tehisintellektil põhinevat prognoosimodelit (IKÜM artiklist 5 tulenev läbipaistvuse põhimõte). See võimaldab inimesel põhjalikumalt läbi mõelda, mis andmeid ta oma töötuna arvele võtmise avalduses esitab, et OTT-i koostatav prognoos oleks võimalikult asjakohane. **Seetõttu palun Töötukassa veebilehel täpsustada OTT-i kohta avaldatud teavet. Ühtlasi soovitan avaldada vastav teave ka Töötukassa veebilehe rubriigis „Töötajale“.**

17. Kui OTT-i arendustöö tulemusena hakkab süsteem lisaks otsustustoele tegema ka automatiseeritud otsuseid, tuleb täita [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juunil 2024 jõustunud määruses \(EL\) 2024/1689](#) (tehisintellekti käsitlev määrus) kehtestatud nõudeid. Selle määruse lisa III (p 4) kohaselt tuleb suure riskiga tehisintellektisüsteemide hulka lugeda ka tööhõivega seotud süsteemid, mida kasutatakse inimeste töölevõtmiseks või valimiseks, eelkõige sihipäraste töökuulutuste avaldamiseks, tööle kandideerimise taotluste analüüsimiseks ja filtreerimiseks ning kandidaatide hindamiseks. Sellisel juhul tuleb koostada riskianalüüs ja võtta kasutusele vajalikud lahendused riskide maandamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Alar Ambros 693 8422; Alar.Ambros@oiguskantsler.ee
Merle Malvet 693 8426; Merle.Malvet@oiguskantsler.ee
Ivika Nõukas 693 8419; Ivika.Nõukas@oiguskantsler.ee