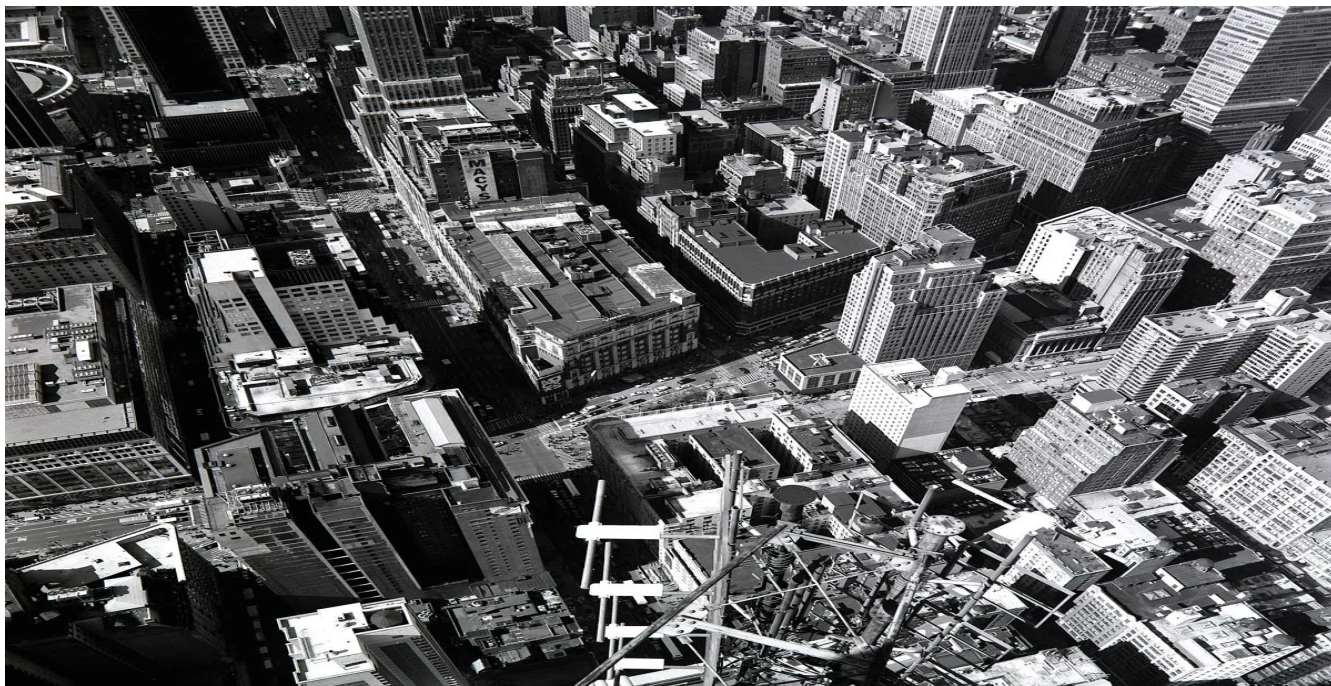


Andmed ja tehisaru



Arne Maasik. NYC Shots 4314. Sublimatsioontrükk polüesterkangal. 2005

Elu digi- ja andmeühiskonnas tähendab, et võimu teostamiseks kogub riik andmeid inimeste tervise, hariduse, perekonna, vara, toimetuleku jm kohta. Kuna Eesti alustas digiriigi ehitamist juba peaaegu 30 aastat tagasi, on meie riigiasutustel märkimisväärselt palju andmeid ja ka nende kasutamise kogemus.

Andmete olemasolu ei tähenda tingimata seda, et need andmed on kvaliteetsed (korrektsed ja täielikud) ja et neid kasutatakse targalt, teadlikult ja õiguspäraselt. Andmeid tuleb koguda vaid nii palju, kui see on seadusega lubatud ja vajalik. Andmete kogumine n-ö igaks juhuks ei taga paremaid avalikke teenuseid ega kiiremaid lahendusi. Kõik ühiskonda puudutavad probleemid ei teki sugugi andmete puudumise tõttu.

Üldiselt peaks vältima suurte koondandmeladude loomist. Enne mitmesuguste isikuandmete koondamist võiks küsida, miks hoiame teatud andmeid üksteisest lahus ja piirame rangelt, kes milliseid andmeid näha tohib; milliseid väärtusi ja kelle põhiõigusi me andmete lahus hoidmisega kaitseme. Miks näeb põhiseadus mõnel juhul ette justkui liiga aeglase ja keerulise

tee andmete kasutamiseni (näiteks kui uurimistoimingu tegemiseks on vaja saada kohtuniku luba, andmetele ligipääsuks tuleb teha päringuid teistesse asutustesse)? Vastus peitub põhiõiguste kaitstes: andmete kogumine ja kasutamine võib piirata inimese põhiõigusi. Seega on vaja pidevalt otsida tasakaalu andmeühiskonna hüvede ja inimese põhiõiguste kaitse vahel.

Tehisintellekti areng annab tasakaalupunkti otsimisele uue konteksti. Tehisintellekti kasutamine võib seisneda näiteks selles, et riigiasutuse veebilehel on vestlusrobot, andmete analüüsiks ja mustrite otsimiseks tarvitatakse tehisintellektipõhist tööriista või ametnik teeb otsuseid automaatsüsteemi soovitus- või transkribeerimise tööriista toel. Tartu Ülikooli matemaatilise statistika professor akadeemik Krista Fischer on selgitanud, et tehisintellekt ei ole maagia, vaid selle taga on teada-tuntud matemaatilised meetodid. Uus on see, et meie käsutuses on väga suur arvutusvõimsus, millega saab hiigelsuuri andmehulki ülikiiresti analüüsida.

Tehisintellekti intensiivsuse, kiiruse ja mahu tõttu ei ole küsimused tehisintellekti kohta pelgalt tehnilised. Tegu pole lihtsalt tehnoloogiaga, vaid tehnoloogiaga, millel on põhiõigusi ja põhiseaduse põhimõtteid arvestades suur mõju (nt sellele, milline on meie avalik ruum; kui palju automaatset andmete kogumist lubab põhiseadus).

Tehisintellektil põhinevate tööriistade suhtes võiks olla konstruktiivselt kriitiline ja küsida: kas need on piisavalt hea kvaliteediga, et neid saaks kasutada sotsiaal-, tervishoiu- või haridusvaldkonnas, kus tehnoloogia põhjustatud vigadel on kõrge hind? Kõik, mis on tehniliselt võimalik, pole tingimata vajalik ja põhiõiguste kaitsega kooskõlas. Põhiõiguste kaitse seisukohast tuleb veel küsida, kelle kätte (ja mis riikides paiknevatesse serveritesse ja süsteemidesse) jõuavad need isikuandmed, mida sisestame Eestis ühte tehisintellektipõhisesse süsteemi.

Inimene peab alati teadma, et riik on temaga suhtluses või et tema kohta otsust tehes on kasutatud tehisintellekti. See võimaldab läbipaistvust ja tagab usalduse. Riigivalitsemine ei tohi olla n-ö must kast, ka tehisintellekti kasutades tuleb lähtuda haldusmenetluse põhimõtetest.

Niisiis tuleb tehisintellekti kasutamist käsitlevad kriitilised arutelud maha pidada põhiseaduslikel institutsioonidel.

Ortofotode avalikustamine

Õiguskantsleri poole pöördus mitu inimest murega, et Maa- ja Ruumiamet avaldab Eesti geoportaalis kõrge eraldusvõimega ortofotosid (ülaltvaates fotod) ja kaldaerofotosid (kaldvaates fotod), millel on detailselt näha inimeste elumajad, hoovid ja vallasvara.

Orto- ja kaldaerofotod on riigi ülesannete täitmiseks vajalikud. Neid fotosid läheb vaja näiteks topograafiliste kaartide ajakohastamisel, ruumiplaneerimisel ning pääste- ja riigikaitsetegevuses. Nende eesmärkide saavutamiseks ei ole aga vaja kõigile vaatamiseks välja panna fotosid, kus on detailselt näha kellegi lapsevanker, nööri rippuv pesu, spordivahendid ja muu vara.

Kellelgi ei ole kohustust oma eraelu avalikkusega jagada ega taluda uudishimust lähtuvat huvi kinnistu selle osa vastu, mida tänavalt näha ei ole. Eraelu puutumatuse piiramine on lubatud üksnes põhiseaduse §-s 26 nimetatud eesmärkidel ja põhiseaduspärase seaduse alusel.

[Õiguskantsler leidis](#), et eristada tuleb aerofotode tegemist ja nende piiranguteta avalikustamist. Riik ei peaks loobuma kvaliteetsete ruumiandmete kogumisest, kuid üle tuleb vaadata nende andmete avalikult kättesaadavaks tegemise praktika. See tähendab, et orto- ja kaldaerofotode kättesaadavaks tegemine tuleks korraldada nii, et arvestataks paremini isikute põhiõigusi. Kaaluda võiks näiteks fotode avalikustamist ajalise viitega, fotomaterjali üldist hägustamist või kõige detailsematele fotodele ligipääsu lubamist alles pärast andmete küsija autentimist.

Pärast õiguskantsleri seisukoha saamist muutis Maa- ja Ruumiamet oma praktikat. 2025. aastal tehtud aerofotod töötles amet piiratud eraldusvõimega ortofotodeks, arvestades nii õigust eraelu puutumatusele kui ka riigi julgeoleku vajadusi.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on saatnud huvirühmadele ruumiandmete seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse. Selle kohaselt kaalutakse muu hulgas avalikus vaates olevate orto- ja kaldaerofotode eraldusvõime vähendamist, andmete avalikustamist ajalise viitega ning kõrglahutusega fotode kättesaadavaks tegemist üksnes autentimise ja õigustatud huvi alusel.

Ulukite asustustiheduse hindamine tehisintellekti abil

Keskkonnaagentuur kasutab eluslooduse seires REM meetodikal (*random encounter model* – juhusliku kohtumise mudel) põhinevat liigituvastustehnoloogiat. Seda meetodikat on kasutatud rajakaamerate salvestiste töötlemisel alates 2024. aastast. Rajakaamera võib jäädvustada ka inimesi, ehkki inimeste tegevuse salvestamine ei ole kaamerate loodusesse paigutamise ega kaamerapildi töötlemise eesmärk.

[Õiguskantsler analüüsis](#), kas tehisintellektil põhineva lahenduse kasutamine eluslooduse seires on kooskõlas põhiõiguste kaitse nõuetega. Õiguskantsleri nõunikud kohtusid Keskkonnaagentuuri liigituvastust võimaldava tehnoloogia arendamise ja rakendamise meeskonnaga, osalesid seirealadele rajakaamerate paigaldamisel ning jälgisid salvestatud andmete töötlemist liigituvastustehnoloogia abil.

Seni, kuni rajakaameraid kasutatakse nõnda nagu praegu – piiratud ajal ja vähekäidavates kohtades ning inimesed jäävad pildile harva ja juhuslikult –, on sisuline oht inimeste õigustele pigem teoreetiline. Nii on see ka salvestiste tehisintellektipõhisel analüüsimisel. Eesmärk on määrata rajakaamera salvestise abil loomaliike ja nende arvukust. Salvestiselt inimeste otsimiseks tehisintellekti ei kasutata.

Õiguskantsler pidas oluliseks, et uue tehnoloogia kasutamisel oleks inimeste põhiõiguste piiramine mõõdukas. See tähendab, et Keskkonnaagentuuril tuleb paigutada rajakaamerad vähekäidavatesse kohtadesse, kavandada seireperioodid valdavalt varakevadesse ja hilissügisesse aega ning teavitada inimesi kaamerate kasutamisest. Oluline on ka see, et kasutatav liigituvastustarkvara oleks seadistatud loomaliikide, mitte kaamera vaatevälja sattunud inimeste tuvastamiseks.

Kui rajakaameraga tehtud inimest kujutav foto on vaja edastada järelevalveasutusele või õiguskaitseorganile menetluse läbiviimiseks, siis tuleb Keskkonnaagentuuril selline foto pärast edastamist kustutada. Ükski õigusakt ei luba fotot säilitada Keskkonnaagentuuri andmekogus. Kui rajakaameraid soovitakse tulevikus kasutada muul eesmärgil, näiteks metsa prügistajate või salaküttide tuvastamiseks ja karistamiseks, peab Riigikogu selleks loa andma seadusega.

Pangakonto väljavõtete küsimine

[2025. aastal](#) juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et mitmel asutusel oli täitmisregistri kaudu juurdepääs pangakontode väljavõtetele, kuigi puudusid nii registri põhimäärus kui ka selged õiguslikud alused pangakonto väljavõtte küsimiseks haldusmenetluses.

Ühtlasi esitas õiguskantsler [arvamuse](#) probleemi lahendamiseks koostatud eelnõu kohta.

Õiguskantsler pidas õigeks eelnõuga võetud suunda, et juurdepääs pangasaladusele (sh konto väljavõttele), mille ametkonnad saavad täitmisregistri kaudu, sätestatakse selgelt seadusega. See tähendab, et seadusega määratakse kindlaks, milliseid andmeid tohib konkreetne asutus kasutada oma ülesannete täitmiseks ja millised on sellise tegevuse kontrollimise võimalused. Kuna tegemist on väga intensiivse põhiõiguste piiranguga (põhiseaduse §-d 19, 26), peab juurdepääsu andmine olema põhjalikult läbi kaalutud ning hoolikalt sõnastatud erand.

Oluline on, et lisaks üksikküsimuste lahendamisele analüüsitaks lähiajal ka krediidasutuste seaduse §-s 88 sätestatud, mis reguleerib pangasaladust. Vaja on üle vaadata, kas kõik selles paragrahvis nimetatud asutused üldse vajavad oma tööks juurdepääsu pangasaladusele ning kui see on vajalik, siis millistel juhtudel ja kui suures mahus see juurdepääs tuleb anda.

Pangasaladusele juurdepääsu andmist reguleerides tuleb silmas pidada, et näiteks pangakonto väljavõtte sisaldab inimese ja tema suhtlusringkonna kohta sedavõrd palju infot, et selle kaudu on võimalik inimest nii profileerida kui ka teatud mõttes jälitada. Niisiis sarnaneb konto väljavõttele juurdepääsu lubamine sideandmete päringuga või mõnel juhul isegi jälitustoiminguga. Kriminaalmenetluses saab sideandmete päringuid ja jälitustoiminguid teha üksnes kindlate kuritegude kahtluse korral ja kohtu antud loa (või teatud juhtudel prokuratuuri loa) alusel. Seejuures võimaldavad sideandmete päringud teada saada vaid kõne toimumise fakti või positsioneerimise andmeid, mitte aga sõnumite sisu.

Neil põhjustel tuleb eriti põhjalikult kaaluda, kas ning millistel juhtudel ja tingimustel saab haldusmenetluses pangakonto infole juurdepääsu võimaldada. Samuti tuleb selliseid õigusnorme kehtestades jälgida, et inimese põhiõigused oleksid kaitstud. Teisisõnu, pangasaladusele juurdepääsu reguleerimisse peab suhtuma samasuguse hoole ja tähelepanuga nagu jälitustegevuse reguleerimisse.

Juurdepäas pangakonto väljavõttele peab olema erandlik ja piiratud. Seega tuleb riigil seadusega sätestada reeglid selle kohta, kas ametkond võib sellise pangasaladuse (sh konto väljavõtte) salvestada enda andmekogusse, kaua seda tohib seal säilitada, kas ja milleks sellist teavet võib veel kasutada (nt siduda teise andmekogu või mõne alamregistriga) ning kas ja millal teavitatakse pangaandmete küsimisest inimest, kelle pangasaladusele on riigiasutus ligi pääsenud.

Surnud geenidoonori andmed

Õiguskantsleri poole pöörduti murega, et Eesti Geenivaramu ei avalda teavet selle kohta, kas inimene on olnud geenidoonor, ega väljasta inimese geneetilisi andmeid ka pärast tema surma.

Õiguskantsler [leidis](#), et sellised inimgeeniuuringute seadusega kehtestatud nõuded ei ole vastuolus põhiseadusega. Geenidoonorluse aluseks on usaldus. Kui geenidoonor on elu jooksul andnud selgesõnalise tahteavalduse, et tema andmeid võib kasutada tema laste tervise huvides, siis ei tee seadus selleks mingeid takistusi. Kui sellist tahteavaldust ei ole, siis pole võimalik geenivaramust surnud geenidoonori kohta andmeid saada.

Alaealiste kohta kogutavad andmed

Tehisaru kasutamise võimaluste üle arutatakse nüüd ka lastekaitsetöös. Esialgu nähakse selles üht võimalikku vahendit, mis aitab ennetada alaealiste raskeid kuritegusid.

Lastekaitseseaduses on sätestatud loetelu andmetest, mida lastekaitsetöötaja võib oma ametiülesannete täitmisel juba praegu kasutada. Loetelu on märkimisväärselt pikk ja sisaldab andmeid lapse tervise, süütegude, õppimiskohustuse täitmata jätmise jms kohta. Lisaks lubab seadus, et lastekaitsetöötaja võib lapse abivajaduse hindamiseks või tema abistamiseks töödelda ka lapsevanema, last kasvatava inimese, lapse pereliikme ja lapse sotsiaalsesse võrgustikku kuuluva inimese isikuandmeid.

Lastekaitsetöötaja võib seda teavet jagada ka teiste spetsialistidega (sh politseiga), kui neid spetsialiste on vaja kaasata lapse abivajaduse hindamiseks või abi osutamiseks. Teavet tohib jagada küll ainult sellises mahus, mis on vajalik eesmärgi saavutamiseks.

Lastekaitseseadus paneb igaühele kohustuse abivajavast lapsest teada anda. Järelikult on olemas õiguslik alus selleks, et abivajava lapse abistamiseks vajalik teave jõuaks lastekaitsetöötajani.

Kui tehisaru võtaks lastekaitsetöötajatelt osa tehnilisest tööst üle ja jätaks neile rohkem aega laste abistamiseks, tuleks tehisaru kasutamist kindlasti kaaluda. Samas tuleb tehniline töö selgelt lahus hoida sisulisest hindamisest ja otsustamisest. Esimese saab ehk usaldada masinale, teist aga mitte.

Pelgalt tehniliseks toiminguks ei saa pidada ka lapse kohta eri andmekogudesse talletatud teabe koondamist. Enne kui otsustatakse kõik andmed koondada, tuleb põhjalikult läbi mõelda, milliseid andmeid, millisest andmekogust ja mis põhjusel kogutakse. Peab olema ka selge, kes võib koondatud andmeid näha ja milleks neid tohib kasutada.

Kindlasti ei tohi tehisaru kasutada nii, et selle abil luuakse koondregister laste haridus-, tervise- ja muudest andmetest ning nende andmete põhjal lahterdatakse lapsed probleemseteks ja mitteprobleemseteks. Põhiseadus nõuab, et riik ei pea inimese eraelust teadma ega tema ellu sekkuma rohkem, kui on vältimatult vajalik. Seega ei tohi lapse andmeid anda kellelegi enne, kui pole üheselt selge, et see päriselt last aitab, teisiti ei saa ja kasu ületab kahju.