

Arvamus Andmekaitse Inspeksioonile

Kuupäev: 07.09.26

Uuring: „Töövõime hindamise metoodika ja hindamissüsteemi uuring“

Konsultatsiooni küsimise asjaolud

Andmekaitse Inspeksioon pöördus ETAGi teaduseetika komitee poole isikuandmete kaitse seaduse § 6 lg 5¹ alusel, et saada arvamus uuringu eetiliste aspektide kohta. Konkreetsemalt küsis AKI teaduseetika komitee hinnangut uuringu eetiliste aspektide osas, kus analüüsitakse ilma andmesubjektide nõusolekuta töövõime hindamise dokumente, mis sisaldavad terviseandmeid ja muud tundlikku teavet, ning dokumentide analüüsimisel kavandatakse kasutada tehisintellekti. Teiseks küsis AKI hinnangut uuringu valimi ja uurimismeetodite piisavuse osas.

Teaduseetika valdkonna juht Marten Juurik edastas 4. augustil 2026 konsultatsioonipalve ja uuringu materjalid komitee liikmetele. Vastutavaks määrati sotsiaal- ja humantiaarteaduste alamkomitee. Arvamus koostati kirjalikus menetluses komitee liikmete tähelepanekute alusel.

Uuringu asjaolud

Uuringu tellija ning isikuandmete vastutav töötleja on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Volitatud töötlejad on Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar OÜ ning Eesti Töötukassa. Uuringu eesmärk on hinnata töövõime hindamise metoodika ja hindamissüsteemi toimimist ning töötada välja ettepanekud töövõime hindamise protsessi, taotlusvormi, eksperdiarvamuste ja otsuste arusaadavuse ning hindamispraktika parandamiseks. Uuringus käsitletakse ka töövõime hindamise protsessi automatiseerimise ja tehisintellekti kasutamise võimalusi.

Uuring koosneb järgnevatest tegevustest:

- 1) Intervjuud töövõime hindamist taotlenud inimestega:** intervjuud on nõusolekupõhised, kontaktandmed saadakse Töötukassast ning plaanis on 15 intervjuud.
- 2) Intervjuud ekspertidega:** intervjuud poliitikakujundajate, töötukassa töötajate, ekspertiisi tegevate arstide, EPIKoja esindaja ning töötervishoiuarstide seltsi esindajaga.

- 3) Töövõime hindamise dokumentide analüüs:** uuringus kasutatakse 1150 perioodil 01.01.2023–31.12.2025 esitatud töövõime hindamise taotlust koos seonduvate dokumentidega. Dokumentides sisaldub terviseandmeid ja hinnanguid inimese töövõime kohta. Dokumendid pseudonüümitakse enne Centarile üleandmist. Seejärel viib Centar läbi täiendava umbisikustamise (jääkriskide minimeerimise), et vähendada kaudse tuvastamise riski. Selleks eemaldatakse või üldistatakse dokumentides kaudset tuvastamist võimaldav teave. Töötlemise tulemusena saadud andmeid käsitletakse uuringus pseudonüümitud andmetena.

Töövõime hindamise dokumentide kasutamise eetilisus

Teaduseetika komitee hinnangul on dokumentide kasutamine üldjoontes põhjendatud ning proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Valimi suurus on vaid 0,8% vaadeldaval perioodil esitatud taotlustest, mis on kooskõlas minimaalsuse põhimõttega. 1150 juhtumi dokumendid moodustavad mahuka analüüsimaterjali, mis võib olla piisav selgelt piiritletud tehisintellektil põhinevate tekstianalüüsi kasutusjuhtude hindamiseks. Valimi tegelikku piisavust ei ole siiski võimalik hinnata enne, kui on täpsustatud analüüsitavad kasutusjuhud, valimi moodustamise põhimõtted, kasutatav meetod ja tulemuste hindamise kriteeriumid.

Taotluses nimetatakse töövõime hindamise süsteemi mitut juba teadaolevat probleemkohta, sealhulgas otsuste üldsõnalisust, juriidilist keelekasutust, personaalsuse puudumist ning ebaselgust selles, kuidas arvestatakse otsustamisel inimese enda kirjeldusi. Taotluses põhjendatakse pseudonüümitud tervikdokumentide kasutamist vajadusega säilitada juhtumite sisuline ja tekstiline mitmekesisus ning seosed taotluse, terviseandmete, ekspertarsti hinnangu ja lõpliku otsuse vahel. Dokumentide analüüs võib aidata hinnata nende probleemide ulatust, avaldumisviise ja omavahelisi seoseid.

Tehisintellekti kasutamine dokumentide töötlemiseks on iseenesest põhjendatud, kuna uuringu eesmärk ongi välja selgitada, kas ja millises osas oleks praegune töövõime hindamise protsess automatiseeritav. Samas ei selgu taotlusest, mis meetodil ja milliste kriteeriumide alusel tehisintellekti kasutatavust hinnatakse. Soovitav on dokumendianalüüsi ja tehisintellekti kasutamise osas täiendavalt selgitada:

- 1) milliseid teadaolevaid probleemkohti soovitakse empiirilisel kontrollida või täpsustada;
- 2) milliseid seni teadmata mustreid või seoseid soovitakse tuvastada;
- 3) milliseid töövõime hindamise protsessi osi hinnatakse automatiseerimise või tehisintellekti kasutamise seisukohalt;

- 4) milliseid analüüsimetodeid ja kriteeriume kasutatakse automatiseerimise hindamiseks.

Intervjuude valimi piisavus

Teaduseetika komitee hinnangul võib 15 intervjuud olla kvalitatiivses uuringus piisav, kui taotluses on selgelt põhjendatud intervjuude eesmärk, järeluste ulatus ja piisavuse hindamise kriteeriumid. Käesolevas taotluses ei ole need tingimused piisavalt selgelt välja toodud. Taotluse lk 5 kohaselt ei ole töövõime hindamist taotlenud inimestega tehtavate intervjuude eesmärk üksnes kogemuste illustreerimine, vaid ka taotleja kasutajateekonna kaardistamine, probleemide sidumine konkreetsete taotlusprotsessi etappidega ning paranduste sõnastamine kasutajakogemuse lihtsustamiseks ja parandamiseks. Seetõttu vajab taotluses täpsustamist, miks piirduakse just 15 intervjuuga.

AKI küsimuse valguses tuleks hinnata ka seda, kas 15 intervjuu läbiviimiseks on põhjendatud edastada uuringu läbiviijale enne inimese nõusoleku saamist 75 inimese kontaktandmed koos töövõime hindamise tulemuse, taotluse täitmise viisi ja vaide olemasolu puudutava teabega. Taotluses on esitatud põhjendus, et neid tunnuseid on vaja valimi mitmekesisuse tagamiseks. Samas ei pruugi praegune lahendus seda eesmärki saavutada. Taustatunnuste kombineerimisel on moodustatud 10 uuritavate alarühma, kuid 15 intervjuud ei võimalda nende tunnuste lõikes teha sisulisi võrdlusi ega tagada iga alamrühma tähenduslikku esindatust. Taotluse ptk 9 tabelist nähtub ka, et neli kavandatud alamrühma koosnevad vaid kahest kontaktist. Seetõttu võib juba üksikute inimeste keeldumine või mittevastamine tähendada, et lõplik intervjuuvalim ei kata kavandatud tunnuste mitmekesisust.

Kui kihistatud eelvalim ei taga taotluses soovitud mitmekesisust, ei ole veenvalt põhjendatud ka taustatunnustega kontaktandmete nõusolekueelne edastamine uuringu läbiviijale. Intervjuukava järgi küsitakse samu või sisuliselt samalaadseid taustatunnuseid ka intervjuu käigus, mis viitab sellele, et samu andmeid on võimalik koguda ka intervjuu raames.

Komitee soovib taotlejal värbamislahendus uuesti läbi vaadata ning kaaluda järgmisi võimalusi:

- 1) etapiviisiline värbamine, mille puhul hinnatakse intervjuude käigus temaatilise küllastatuse saavutamist;
- 2) konkreetsete uurimisküsimustega seotud sihitud värbamine, kasutades ainult selleks vältimatult vajalikke taustatunnuseid;
- 3) lahendus, mille puhul Töötukassa edastab uuringukutse sobivatele inimestele ise ning uurijale antakse kontaktandmed alles pärast inimese nõusolekut;
- 4) nende lahenduste kombineerimine.

Oluline on arvestada, et intervjuude arv võib olla 15 või ka suurem, kui see on uuringu eesmärkide jaoks vajalik. Minimeerida tuleb võimalusel just ilma nõusolekuta isikuandmete töötlemist ehk taustatunnuste edastamist Töötukassalt Centarile.

Osalemise vabatahtlikkus

Kuna uuringukutse saadetakse töövõime hindamise kontekstis ning kontaktandmed pärinevad Töötukassalt, tuleb arvestada võimalusega, et inimene võib seostada kutset käimasoleva või tulevase menetlusega. Seetõttu peaks intervjuukutse ja infoleht selgelt eristama uuringus osalemist töövõime hindamisest ning üheselt selgitama, et osalemisest keeldumine, intervjuu katkestamine või nõusoleku tagasivõtmine ei mõjuta inimese töövõime hindamise otsust, toetusi, teenuseid ega tulevasi menetlusi.

Kokkuvõttev hinnang

Kokkuvõtteks peab teaduseetika komitee töövõime hindamise dokumentide kasutamist põhjendatuks, kui on täpsustatud tehisintellekti kasutamise eesmärk, analüüsimeetod ja hindamiskriteeriumid. Intervjuude osas ei pea komitee probleemiks 15 intervjuu arvu iseenesest, kuid ei pea põhjendatuks kavandatud lahendust, mille kohaselt edastatakse uuringu läbiviijale enne inimese nõusoleku saamist 75 inimese kontaktandmed koos töövõime hindamise tulemuse, taotluse esitamise viisi ja vaide olemasolu puudutava teabega. Vähem riivava lahendusena soovib komitee temaatilise küllastatuse põhimõttel toimivat järkjärgulist kaasamist, kus ei edastada uurijatele tundlikke taustaandmeid.

Käesolev arvamus käsitleb vaid uuringus plaanitud tegevusi, mitte võimalikku töövõime hindamise automatiseerimist tulevikus. Pöörame tähelepanu sellele, et uuringus tehtav tekstianalüütiline katsetus ei saa iseenesest olla piisav alus järelduseks, et tehisintellekti kasutamine töövõime hindamise otsustustoe või menetlusliku abivahendina oleks eetiliselt aktsepteeritav. Sellise kasutuse eetilist ja õiguslikku põhjendatust tuleb hinnata eraldi.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Simm

Teaduseetika komitee sotsiaal- ja humanitaarteaduste alamkomitee esimees

(allkirjastatud digitaalselt)

Marten Juurik

teaduseetika valdkonna juht

Eesti Teadusagentuur

