

Riigikohtu arvamus¹ haldusmenetluse seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Justiits- ja Digiministeerium esitas kommenteerimiseks HMS ja AvTS muutmise eelnõu, millega soovitakse luua selge ja tehnoloogianeutraalne õiguslik raamistik automaatseks haldusmenetluseks. Eelnõus defineeritakse automaatset haldusmenetlust, kus otsus või toiming tehakse automaatselt, ilma inimese otsese sekkumiseta, kasutades selleks infotehnoloogilisi lahendusi. Riigikohus kiidab eelnõu koostajaid haldusmenetluses automatiseerimise teema edasi arendamast. Seejuures ei tohi alahinnata ohte ja probleeme, mis automatiseerimisega kaasnevad. Eelnõu osas on Riigikohtul järgmised tähelepanekud.

1. Automatiseeritud otsused ilma inimsekkumiseta ka kaalutusotsuste ja määratlemata õigusmõiste korral.

HMS muudatusega antakse haldusorganile üldine volitusnorm automatiseeritud haldusakti või toimingu tegemiseks. Eelnõuga täiendatakse HMS-i §-ga 7¹, mille lg 1 sõnastab, et haldusorgan võib anda haldusakti või muu dokumendi või sooritada toimingu või menetlustoimingu automaatselt infosüsteemi vahendusel ilma haldusorgani nimel tegutseva isiku vahetu sekkumiseta. Seletuskirjast ei tulene selget vastust küsimusele, kas HMS § 7¹ lg 1 on üldvolitus kasutada automatiseeritud haldusmenetlust sõltumata sellest, kas valdkonnaseaduses on vastav alus loodud.

Eelnõu kohaselt on automaatne menetlus võimalik ka kaalutusotsuste ja määratlemata õigusmõiste korral. Seletuskiri annab mõista, et selliseid kaalutusotsuseid saab teha määratud reeglite alusel, kus valikute hulk kui ka oluliste asjaolude kogum on piiratud. Riigikohtu hinnangul mitte kõikide kaalutusõiguse teostamist eeldavate normide rakendamist ei ole võimalik lihtsalt automatiseerida tagades HMS § 54 põhimõtet. Automatiseeritud süsteemi on hõlpsam rakendada valdkondades, kus on õiguslik määratletus täpne. Asjaolud ja nende määratud väärtused on ülimalt olulised, sest just nende põhjal saab algoritm teha oma järelduse. Kaalutusotsuste tegemine ei pruugi olla mõeldav determineeritult, vaid võib eeldada masinõppe ja tehisaru agendi rakendamist.

Eelnõust ei ilmne sõnaselget volitust, et haldusorganid võivad kasutada tehisaru aitamaks sisustada määratlemata õigusmõisteid. Iga üksikjuhtumi elulised asjaolud on erinevad ja seega tuleb vastavalt kaalutusõiguse piiridele valida sobiv õiguslik tagajärg. Selleks, et tehisaru oleks võimeline teostama võrdväärset kaalutusõigust, peaks tehisarul olema kättesaadav ja „mõistetav“ vastav haldus- ja kohtupraktika, õiguse üldpõhimõtted ja seadusse kirjutamata teadmised ja reeglid. Jätakuvalt on olemas oht, mida seletuskirjast välja ei paista, et masinal jääb tüüpjuhtumites tuvastamata erijuhud. Mistõttu tuleks automatiseeritud otsuste kaalutus- või hindamisruumi rakendada esmalt tüüpjuhtumite osas ja tagada erandite tuvastamine, sest nendel juhtudel on edasise menetluse jätkamiseks nõutav inimsekkumine.

Kohus teostab kaalutusotsuse kontrolli hinnates, kas haldusorgan on järginud kaalutusõiguse piire ja eesmärki ning lähtunud lubatud, asjakohastest ja sobivatest kaalutlustest (HKMS § 158 lg 3 teine lause).² Automaatse kaalutud otsuste puhul on ohuteguriks nende kaalumisprotsesside arusaamine, mille taha võivad takerduda hilisemad vaide- ja

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

² RKHKo [3-23-885/83](#), p 66.

kohtumenetlused. Programmi kaalumisositsuse protsess peab olema inimkeeli mõistetav nii menetlejale kui ka isikule, kelle osas otsus langetati.

Olgugi, et eelnõu jätab hädaseks infotehnoloogilised piirid, mille all mõeldakse automatiseeritud haldusmenetlust, siis HMS § 7¹ lg 6 seab omamoodi tehnoloogia kasutamise piiri. Lisatav säte põhineb IKÜM-i artikli 22 lõike 2 punktil b) ja põhjenduspunktil 71. Automaatsed otsused on lubatavad, kui see on sätestatud liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud andmesubjektide õiguste kaitseks ka vastavad tagatised, et andmetöötlus peab olema inimese jaoks läbipaistev ning välistada tuleb algoritmide kallutatuse ja läbipaistmatusega sageli kaasnevaid vigu. Selleks täiendatakse ka AvTS § 28 lõiget 1 punktiga 31³, et teave automaatses haldusmenetluses kasutatava infosüsteemi funktsiooni ja toimimise loogika kohta ning teave, kuidas tagatakse sellise infosüsteemi kasutusele võtmisega põhiõigustele kaasnevate riskide leevendamine. Küsitav on tehisaru agendi otsuse kasutamine, mille otsusprotsessi on üldjuhul keeruline ümber sõnastada selgesse kirjakeelde. Täiendavalt peab haldusorgan tagama läbipaistvuse nõude selliselt, et viimane ei paljastataks otsustusprotsessi selliselt, mis võimaldaks süsteemi kuritarvitada. Seadusandjal on võimalik tehisaru kasutamist lubada, kui ta mõtleb üksikasjalikumalt läbi algoritmi meetodite ja kasutusvaldkonna spetsiifilised riskid ja nende maandamise vahendid.

Eelnõu järgi lükatakse süsteemide kasutamise võimalused ja riski hindamine automatiseeritud haldusmenetlust kasutava haldusorgani kanda. Seletuskirjas jääb vajaka mõjuhinnangutega seonduv ja nende järgimine. IKÜM näeb ette mõjuhinnangu (nt IKÜM art 35), tehisintellektimäärus (EL) 2024/1689 näeb ette teatud juhtudel mõjuhinnangu (nt suure riskiga tehisintellektisüsteem art 6, vt nt art-d 26 ja 27 juurutaja kohustused). Kas ja kuidas on need asjakohased ja kuivõrd tuleb neid ühildada jms otsustamiseks, kas saab automatiseerida? Lõpliku otsuse selliste süsteemide kasutusele võtmisel lasub asutuse juhil. Tuleb ka lisada, et mitte kõik haldusmenetlused ei puuduta isikuandmeid, mis puhul nt IKÜM (ja kohustus teha mõjuhinnang) ei kohaldu. Mistahes otsuse automatiseerimisel keerukama tehisaru (või masinõppe) abil peab eelnema riskihindamine (täpsemalt riskijuhtimissüsteem), sh kas masin on võimalike õigusnorme õigesti kohaldama.

Eelnõus on ka uus menetlusõigus HMS § 7¹ lg 3 näol, mille järgi on igal ajal õigus isiklikule vahetule kontaktile ametniku või menetlejaga. Haldusorgan peab igat menetlusosalist või taotlejat teavitama selle õiguse kasutamise võimalusest. Eelnõus on nimetatud erandid või nõ kaitsemeetmed, mille korral automaatne haldusmenetlus katkeb ja jätkub tavamenetlus. Nendeks on ärakuulamisõigus (HMS § 40), haldusmenetluse uuendamine (§ 7¹ lg 7) ja vaidemenetluse etapp (§ 7¹ lg 8). Seletuskirja lugedes tekib küsimus, kas vaidemenetluses on täiesti välistatud automatiseeritus, kuigi vaidemenetluses on ka menetlustoiminguid, mida eelnõu lubab automatiseerida?

Eelnõu seletuskirjas mainitakse, et soovi korral on inimesel õigus nõuda ka tavamenetlust. Ebaselgeks jääb, kuidas ja kas igal juhul seda soovi järgitakse. Eelduslikult võiks selline õigus olla sõnastatud ka eelnimetud lõikes 3. Seevastu avaldajal või menetlusosalisel ei peaks ainult erandi korral olema õigus tavamenetlusele, vaid igal ajal avaldada tahet, millist pakutavatest haldusmenetluse viisidest kasutada. Keeruline on ette kujutada, et automatiseeritud menetlus täielikult asendab tavamenetlust, vaid oleks esmane efektiivne viis haldusmenetluse läbiviimiseks.

2. Isikuandmete kaitse ja andmetöötlus

IKÜM artiklist 22 tulenev üldreegel keelab teha isiku kohta otsust, mis põhineb üksnes automatiseeritud töötlemisel, sealhulgas profiilialalüüsil, mis toob kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab talle märkimisväärset mõju (IKÜM art 22 lg 1). Sellisel töötlemisel, sealhulgas profiilialalüüsil põhinev otsuste tegemine peaks olema lubatud siis, kui see on sõnaselgelt lubatud liidu või liikmesriigi õigusega või kui see on vajalik lepingu sõlmimiseks või täitmiseks või siis, kui andmesubjekt on andnud selleks oma selgesõnalise nõusoleku.³ Lisatav HMS § 7¹ lg 2 lubab, et automaatne haldusakt võib põhineda eriliiki isikuandmetel isiku nõusolekul, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud teisiti.

Eriliiki isikuandmete töötlemine eeldab, et õigusaktiga on selgelt sätestatud asutuse õigus eriliiki andmete töötlemiseks.⁴ Eelnõukohane HMS § 7¹ lg 2 sätestab, et automaatne haldusakt võib põhineda eriliiki isikuandmetel isiku nõusolekul, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud teisiti. Ka seletuskiri ütleb, et eriliiki isikuandmete automatiseeritud kasutamine lubatud üksnes erandjuhtudel, eelkõige isiku nõusolekul või seadusest tuleneval alusel. Siinkohal peab rõhutama automatiseeritud lahenduste puhul on avalike ülesannete täitmiseks isikuandmete töötlemise eelistatud alus õigusnorm ja loobuda tasub nõusoleku kontseptsioonist. Kui isik võtab oma nõusoleku tagasi, võib talle jääda mulje, et siis haldusorgan ei või eriliiki isikuandmeid üldse enam töödelda. Eelduslikult sellega tegu ei ole, vaid lihtsalt nõusoleku tagasivõtmine tähendaks seda, et automaatset haldusmenetlust enam ei või teha. Nõusoleku andmise ja tagasivõtmisega võib kaasneda liialt segadust.

Samas jääb ebaselgeks, mis või kust tulenvad need erandid seadusest, kus, rõhutades siinkohal oluline avalik huvi, nõuab automaatset lahendust. Eelduslikult saavad need tulla ainult vastava valdkonnaseadusest. Haldusmenetluses haldusülesannete täitmisel on asjakohane IKÜM artikli 6 lõike 1 punkt e, mille kohaselt isikuandmete töötlemine on õiguspärane, kui see on „vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks“ või art 6 lg 1 p a. Eriliigiliste andmete töötlemise alus tuleb vastavalt artiklist 9. Oluline on see, et koheselt oleks selge õiguslik alus, mis töötlemise käigus peab jääma muutumata.

Tervitatav on lisatav HMS § 7¹ lg 5 nõue anda ülevaade andmekogudest tehtud päringutest (andmetöötlusest teavitamine). See on kookõlas AvTS eesmärkidega tagada juurdepääs teabele kui ka täidab IKÜM artikkel 12 lg 1 kohustus, vastutav töötleja esitama andmesubjektidele kokkuvõtlikult, selgelt, arusaadavalt ning lihtsasti kättesaadavas vormis teabe nende isikuandmete töötlemise kohta. Teavitamiskohustus peab jääma automatiseeritud haldusmenetluste puhul, kus isikuandmeid ei ole kasutatud. Ebamääraseks jääb ka selgitus, et suuremahulise teavitamiskohtuse korral võib haldusorgan jätta haldusakti liigse teabega koormamata ja selgitada, kust on vajalik teave soovi korral kättesaadav. Sellist teavet ei peaks menetlusosaline ise hakkama koondama, veel vähem esitama teabenõuet. HMS § 7¹ lg 6 alusel tuleb menetlusosalisele selgitada kokkuvõtlikult, selgelt, arusaadavalt ning lihtsasti kättesaadavas vormis menetlust ja põhimõtteid, mida konkreetselt rakendatakse selle isiku

³ Keelust on tehtud erandid muuhulgal juhuks, kui otsus on vajalik andmesubjekti ja vastutava töötleja vahelise lepingu sõlmimiseks või täitmiseks (IKÜM art 22 lg 2 p a)), otsus on lubatud vastutava töötleja suhtes kohaldatava liidu või liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud ka asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide kaitsmiseks (IKÜM art 22 lg 2 p b) või kui andmesubjekt on andnud selgesõnalise nõusoleku andmete töötlemiseks (IKÜM art 22 lg 2 p c). Täiendavalt on lõikes 4 märgitud, et lõikes 2 osutatud otsused ei tohi põhineda artikli 9 lõikes 1 osutatud isikuandmete eriliikidel, välja arvatud juhul, kui kohaldatakse artikli 9 lõike 2 punkti a või g ning kehtestatud on asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste, vabaduste ja õigustatud huvide kaitsmiseks.

⁴ EKo [C-667/21](#) – Krankenversicherung Nordrhein, p 79.

isikuandmete automatiseeritud töötlemisel teatud tulemuse.⁵ Selline teave võib olla esitatav näiteks iseteeninduskeskkonnas või menetlusosalise soovi korral edastavad läbi muu infokanali.

3. Õiguskaitse

Eelnõus mainitakse riskidena valeandmete kasutamist või profiilianalüüsi ebaõige tõlgendamist, mida püütakse vältida eelnõus sätestatud kaitsemeetmetega. Eelnõus on nimetatud erandid või nii-öelda kaitsemeetmed, mille korral automaatne haldusmenetlus katkeb ja jätkub tavamenetlus. Nendeks on ära kuulamisõigus, haldusmenetluse uuendamine (§ 7¹ lg 7) ja vaidemenetluse etapp (§ 7¹ lg 8). Menetlusosalise õigus saada menetleja kontakti ja olla ära kuulatud ei ole preventiivne kaitsemeede, vaid riskist tuleneva tagajärjega tegelemine. Lisaks puudub meede tagamaks arvutitarkvarade ja algoritmide korrapärasest kontrolli või algoritmide auditit, et masinõppesüsteemide väljatöötatud ja nende kasutatavate algoritmide ei anna diskrimineerivaid, valesid või põhjendamatuid tulemusi. Kaitsemeetme funktsioon on ennetavalt hoida ära riskide realiseerumine.

⁵ EKo [C-203/22](#), p 66.