

# PÕHIÕIGUSTELE AVALDUVA MÕJU HINDAMISE RAKENDAMISE JÄLGIMISE KONTROLLNIMEKIRI TEHISINTELLEKTISÜSTEEMIDE PUHUL

## Mis on põhiõigustele avalduva mõju hindamine?

Termin „põhiõigustele avalduva mõju hindamine“ viitab algselt protsessile, millega tagatakse, et ELi õigusaktid ja poliitikavaldkonnad on kooskõlas ELi põhiõiguste hartaga.

Viimasel ajal on seda terminit laialdaselt kasutatud seoses tehisintellektisüsteemidega, et tähistada struktureeritud protsessi, mille eesmärk on tuvastada tehisintellekti kasutamisest tulenev negatiivne mõju põhiõigustele ja seda leevendada. ELi tehisintellekti käsitleva määruse artikli 27 kohaselt peavad suure riskiga tehisintellektisüsteemide juurutajad, kes on avalik-õiguslikud asutused, avalikke teenuseid osutavad eraõiguslikud üksused või kes kasutavad tehisintellektisüsteeme füüsiliste isikute krediitdivõimelisuse hindamiseks või elu- ja tervisekindlustuse hinna kujundamiseks, tegema põhiõigustele avalduva mõju hindamise. Põhiõigustele avalduva mõju hindamine peab hõlmama järgmisi osi:

- juurutaja kirjeldus protsessidest, milles suure riskiga tehisintellektisüsteemi kasutatakse kooskõlas selle sihtotstarbega;
- ajavahemik, mille jooksul iga suure riskiga tehisintellektisüsteemi kavatsetakse kasutada, ja kasutamise sagedus;
- füüsiliste isikute ja rühmade kategooriad, keda selle kasutamine konkreetses kontekstis tõenäoliselt mõjutab;
- konkreetsed kahju riskid, mis võivad mõjutada kindlaks tehtud füüsiliste isikute või isikute rühmade kategooriaid;
- inimjärelvalve meetmete rakendamise kirjeldus vastavalt kasutusjuhendile;
- nende riskide realiseerumise korral võetavad meetmed, sealhulgas sisejuhtimise kord ja kaebuste esitamise mehhanismid.



Kui põhiõigustele avalduva mõju hindamine on juurutajate kohustus, siis suure riskiga tehisintellektisüsteemide pakkujad peavad täitma ka teatud õiguslikke nõudeid, nagu kvaliteedijuhtimine, dokumentide säilitamine ja läbipaistvus, mis aitavad tagada, et juurutajatel on piisavad teadmised tehisintellektisüsteemidest ja nad saavad teha sisulise mõju hindamise. Kõik tehisintellektisüsteemi pakkujate tehtud mõju hindamised toetavad põhiõigustele avalduva mõju hindamise protsessi ja aitavad tagada, et süsteemi kasutamine ei too kaasa ebasoodsalt mõju.

TPõhiõigustele avalduva mõju hindamine sarnaneb muud liiki mõju hindamisega, mida kohaldatakse digikeskkonnas.[1] Nende hulka kuuluvad isikuandmete kaitse üldmääruses nõutud andmekaitsealane mõjuhinnang või digiteenuste määruses väga suurte veebiplatvormide või väga suurte otsingumootorite pakkujatelt nõutud süsteemse riski hindamine. Kuigi nende hindamiste ulatus on erinev, rõhutatakse mõlema raames põhiõiguste kaitset kui e-valitsemise põhielementi.

ELi tehisintellekti käsitleva määruse kohane põhiõiguste mõjuhinnang ja isikuandmete kaitse üldmääruse kohane andmekaitsealane mõjuhinnang täiendavad üksteist. Näiteks juhul, kui eraelu puutumatus ja andmekaitse meetmeid on juba käsitletud andmekaitsealases mõjuhinnangus, võib andmekaitsealase mõjuhinnangu tulemusi kasutada ka koos põhiõigustele avalduva mõju hindamise protsessiga.

[1] Thomas Ajoodha, Jared Browne, „Fundamental Rights Impact Assessments: What are they? How do they work?“, CEDPO tehisintellekti ja andmete rakkerühma lühiülevaade, jaanuar 2025.



## Põhiõigustele avalduva mõju hindamise meetodika

Kuigi ELi tehisintellekti käsitleva määrusega muudetakse põhiõigustele avalduva mõju hindamine ametlikult kohustuslikuks suure riskiga tehisintellektisüsteemide puhul, kohaldatakse selle mõjuhindamise loogikat ja põhimõtteid laiemalt. Tehisintellektisüsteemidel, mida ei ole liigitatud suure riskiga süsteemideks, võib siiski olla märkimisväärne mõju.

Selleks et toetada terviklikumat ja õigustel põhinevat lähenemisviisi tehisintellektisüsteemide hindamisele, on Euroopa Nõukogu välja töötanud Euroopa tehisintellektisüsteemide inimõigustele, demokraatialle ja õigusriigile avalduva mõju hindamise meetodika (HUDERIA), mis on kohaldatav kogu tehisintellekti elutsükli ulatuses. Selles antakse nii avalik-õiguslikele kui ka eraõiguslikele üksustele juhiseid tehisintellektisüsteemide riski- ja mõjuhinnangute tegemiseks inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete seisukohast. HUDERIA on kavandatud spetsiaalselt nii, et see ühilduks ja oleks koostalitlusvõimeline kõigi (praeguste või tulevaste) suuniste ja standarditega, mis on seotud tehisintellekti käsitlevas määruses sätestatud põhiõigustele avalduva mõju hindamisega. HUDERIA raamistik koosneb neljast osast:

- kontekstipõhine riskianalüüs (COBRA mudel);
- sidusrühmade kaasamise protsess;
- riski ja mõju hindamine;
- leevenduskava.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet avaldas 2025. aasta detsembris uuringu, milles keskenduti põhiõigustele avalduva mõju hindamisele suure riskiga tehisintellektisüsteemide puhul, nagu on määratletud ELi tehisintellekti käsitlevas määruses. Uuringus määratletakse tulemusliku hindamise põhielemendid, mis hõlmavad järgmist:

- süsteemi ja selle eesmärgi kirjeldus;
- tõenäoliselt mõjutatud inimeste ja rühmade kindlaksmääramine;
- negatiivse mõju hindamine, ennetamine ja leevendamine: Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet soovitab, et juurutajad arvestaksid vähemalt õigust eraelu puutumatusle ja andmekaitsele, võrdõiguslikkust ja diskrimineerimiskeeldu, sealhulgas puuetega inimeste, eakate ja laste õigusi, ning õigust tõhusale õiguskaitsevahendile;
- lõplik hinnang: tuvastatud riskide vajalikkus ja proportsionaalsus.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti uuringus soovitatakse tõlgendada suure riskiga tehisintellektisüsteemide määratlust laialt, et tagada põhiõiguste igakülgne kaitse. Samuti rõhutatakse vajadust investeerida tegevusse, millega toetatakse tehisintellektisüsteemide katsetamist suure riskiga valdkondades, et paremini mõista, millised riskid võivad tekkida ja kuidas neid leevendada.

Soovituslikud suunavad raamistikud ja vahendid:

- refrAIme, „Tehisintellektisüsteemide arendamine ja põhiõigused: teadlikkuse tagamise, hindamise ja vastutuse hea tava“, november 2025.
- Alessandro Mantelero, „The Fundamental Rights Impact Assessment (FRIA) in the AI Act: Roots, legal obligations and key elements for a model template“, Computer Law and Security Review, kd 54 (2024).
- ÜRO Arenguprogramm, „Human Rights Impact of AI Assessment Toolkit“, detsember 2025.
- Taani Inimõiguste Instituut ja Euroopa Mittetulundusõiguse Keskus, „A Guide to Fundamental Rights Impact Assessments under the EU Artificial Intelligence (AI) Act“, detsember 2025.

## Põhiõigustele avalduva mõju hindamise järelevalve kontrollnimekiri juristidele

Selle kontrollnimekirja abil saab teha kindlaks, kas tehisintellekti käsitleva määruse artiklis 27 sätestatud põhiõigustele avalduva mõju hindamise kohustused on täidetud. Selle kasutamine võib anda aluse õiguslikuks vaidlustamiseks, näiteks põhjuse tühistada õigusaktid, mis käsitlevad tehisintellekti vahendite kasutamist riigiasutuste poolt ja/või mõjutavad konkreetsete isikute õigusi, aga ka aluse tsiviilõiguslike kahjunõuete esitamiseks.

Tehisintellektisüsteemi puhul, mida ei liigitata tehisintellekti käsitleva määruse alusel suure riskiga süsteemiks, võib põhiõigustele avalduva mõju hindamise kontrollnimekiri aidata juristidel hinnata, kas avalik või eraõiguslik isik on täitnud ELi põhiõiguste hartast ja muudest inimõigusi käsitlevatest õigusaktidest tulenevaid laiemaid kohustusi. Isegi kui puudub sõnaselge põhiõigustele avalduva mõju hindamise nõue, võib tehisintellektisüsteem ikkagi rikkuda põhiõigusi, näiteks kui see toob kaasa diskrimineerivaid tagajärgi, rikub eraelu puutumatust või piirab sõnavabadust. Kontrollnimekirja saab kasutada näiteks huvikaitse ja teadlikkuse suurendamisel, et tuua esile puudujääke ja juhtida tähelepanu alahinnatud või tähelepanuta jäetud õigustega seotud riskidele.



Kontrollnimekiri	Jah	Ei
<b>I osa. Põhiõigustele avalduva mõju hindamise olemasolu ja kättesaadavus</b>		
1. Kas tehisintellektisüsteemi suhtes on tehtud põhiõigustele avalduva mõju hindamine?		
2. Kas põhiõigustele avalduva mõju hindamine on avalikult kättesaadav või kättesaadav potentsiaalselt mõjutatud pooltele ja järelevalveasutustele?		
3. Kas põhiõigustele avalduva mõju hindamine järgib selget struktuuri, mis hõlmab riskide tuvastamist, analüüsi ja leevendamist?		
4. Kas põhiõigustele avalduva mõju hindamine on dateeritud ja selgelt seotud konkreetse tehisintellekti kasutuselevõtu kontekstiga?		
5. Kas on selge, kes vastutab põhiõigustele avalduva mõju hindamise eest?		
<b>II osa. Tehisintellektisüsteemi eesmärk ja kasutamine</b>		
6. Kas tehisintellektisüsteemi eesmärk on selgelt määratletud?		
7. Kas on piisavalt tõendeid selle kohta, et tehisintellektisüsteem on vaja kasutusele võtta, nt kas tehisintellektisüsteem parandab osutatava teenuse kvaliteeti?		
8. Kas tehisintellektisüsteemi projekteerimise ja arendamise konteksti ning protsessi on kirjeldatud?		
9. Kas tehisintellektisüsteemi rakendamise/juurutamise konteksti on kirjeldatud?		
10. Kas kõiki potentsiaalselt mõjutatud isikuid teavitatakse tehisintellektisüsteemi kasutamisest?		

### III osa. Riskide tuvastamine ja analüüs

11. Kas kõik potentsiaalselt mõjutatud rühmad on kindlaks tehtud?		
12. Kas on kindlaks tehtud konkreetsed haavatavad rühmad, kes võivad olla ebaproportsionaalselt mõjutatud?		
13. Kas on selgelt välja toodud, milliseid põhiõigusi võib tehisintellektisüsteem mõjutada (nt võrdõiguslikkus, mittediskrimineerimine, eraelu puutumatus, sõnavabadus, õigus õiglasele kohtumenetlusele)?		
14. Kas esineb sõnaselgeid viiteid kohaldatavatele õigusaktidele, nagu ELi põhiõiguste harta, isikuandmete kaitse üldmäärus, Euroopa inimõiguste konventsioon, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt jne?		
15. Kas mõjutatud rühmade põhiõigusi ähvardavaid konkreetseid riske on selgelt kirjeldatud?		
16. Kas hindamisel on arvesse võetud nii otsest kui ka kaudset mõju?		
17. Kas põhiõigustele avalduva võimaliku mõju tõsidust, tõenäosust ja kestust on hinnatud?		
18. Kas riskid on liigitatud (nt väike/keskmine/suur) ning lisatud liigituse selgitused ja põhjendused?		
19. Kas juhul, kui tehisintellektisüsteem piirab põhiõigust, on tehtud proportsionaalsuse hindamine?		
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kas põhiõiguse piiramine on õiguslikult põhjendatud?</li></ul>		
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kas piirangut on vaja õiguspärase üldist huvi pakkuva eesmärgi saavutamiseks või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmiseks?</li></ul>		

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kas sekkumine on proportsionaalne (kas on olemas vähem sekkuv alternatiiv, mille abil oleks võimalik saavutada sama eesmärk)?</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kas asjaomase õiguse sisu on säilinud?</li> </ul>		
<p>20. Kas on hinnatud, kas süsteemi pakkumine ja kasutamine võib aidata kaasa laiema negatiivse mõju avaldumisele inimõigustele, demokraatialle või õigusriigi põhimõtetele, kui selle kasutuselevõtt on kooskõlastatud (või toimub koos) teiste süsteemidega, mis täidavad sarnaseid funktsioone või eesmärke)?</p>		
<p>21. Kas on hinnatud, kas süsteemi pakkumine ja kasutamine võib korrata, tugevdada või suurendada sotsiaal-ajalooliselt juurdunud varasemast ajast pärit kahjustusi või iseloomulikke omadusi viisil, mis võib tekitada kõrvalmõju mõjutatud isikutele ja rühmadele?</p>		
<p>22. Kas on hinnatud, kas süsteemi pakkumine ja kasutamine võib kaasa tuua laiemat negatiivset koondmõju (nt keskkonnale ja rahvatervisele), kui selle juurutamist vaadeldakse koos teiste süsteemidega, millel võib olla sarnane mõju?</p>		
<h4>IV osa. Sidusrühmade osalemine</h4>		
<p>23. Kas ja kuidas kaasati mõjutatud rühmad või nende esindajad põhiõigustele avalduva mõju hindamise protsessi?</p>		
<p>24. Kas ja kuidas kaasati kodanikuühiskonna organisatsioonid, õiguste kaitsjad või sõltumatud eksperdid?</p>		
<p>25. Kas on tõendeid sisulise konsulteerimise kohta? (nt protokollid, küsitlused või teemarühma kokkuvõtted)?</p>		
<p>26. Kas kaasamis- ja konsulteerimisprotsessid olid kaasavad, võttes arvesse kaitstud omadustega isikute ja rühmade vajadusi või neid, keda võib ohustada haavatavus või tõrjutus?</p>		

27. Kas sidusrühmade panus on dokumenteeritud ja kajastub hinnangus?		
--	--	--

#### IV osa. Sidusrühmade osalemine

28. Kas leevendusmeetmed on selgelt kindlaks määratud ja rakendatud?		
--	--	--

29. Kas leevendusmeetmed on konkreetset kohandatud põhiõigusi ohustavatele tuvastatud riskidele?		
--	--	--

30. Kas inimjärelvalve meetmed on rakendatud?		
---	--	--

31. Kas kaebuste esitamise mehhanismid on tehisintellektisüsteemist mõjutatud üksikisikutele kättesaadavad?		
---	--	--

32. Kas tehisintellekti otsused on läbipaistvad ja kasutajatele selgitatavad, et neid saaks tulemuslikult vaidlustada?		
--	--	--

33. Kas on olemas selged juhised selle kohta, kuidas inimesed saavad esitada kaebusi või nõuda selgitusi?		
---	--	--

34. Kas põhiõiguste rikkumise korral on olemas tõhusad õiguskaitsevahendid?		
---	--	--

#### VI osa. Vastutus

35. Kas järelvalvega seotud rollid ja kohustused on selgelt jaotatud?		
---	--	--

36. Kas on määratud osaline, kes vastutab põhiõiguste avalduva mõju hindamise tulemuste järgimise järelvalve eest?		
--	--	--

37. Kas on olemas järelvalvemehhanism, mille abil jälgitakse, kas tuvastatud riske ja leevendusmeetmeid järgitakse?		
---	--	--

38. Kas on kehtestatud korrapärased auditimenetlused, mida korraldab sõltumatu pool?		
--	--	--

## VII osa. Pidev hindamine

39. Kas on märke selle kohta, et tehisintellektisüsteemi kasutusotstarvet võidakse muuta või selle algset kavandit ja eesmärki võidakse muul viisil muuta?		
--	--	--

40. Kas põhiõiguste avalduva mõju hindamist on tehisintellekti elutsükli eri etappides ajakohastatud või kas see on läbi vaadatud?		
--	--	--

41. Kas on olemas mõju seirekava, et hinnata tegelikku mõju aja jooksul?		
--	--	--

42. Kas läbivaatamise käivitavad tegurid on kindlaks tehtud?		
--	--	--

43. Kas on tõendeid selle kohta, et varasematest hindamistest saadud õppetundidega on praegustes tavades arvestatud?		
--	--	--