EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 26.6.2024
COM(2024) 264 final

2024/0150 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

Euroopa Nõukogu tehisintellekti ning inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi raamkonventsioonile Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Tehisintellekt pakub suurepäraseid võimalusi, kuid teatavad rakendused ja kasutusviisid võivad ka kahjustada ja ohustada üksikisikute põhiõigusi ja muid avalikke huve.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2024/[....], millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid (edaspidi „tehisintellektimäärus“), võttis liit vastu esimese tervikliku tehisintellekti käsitleva määruse, olles sellega eeskujuks kogu maailmas. Tehisintellektimäärus võeti vastu 12. juunil 2024[1] ja see jõustub 20 päeva pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*. Tehisintellektimäärusega ühtlustatakse täielikult õigusnormid, mis käsitlevad tehisintellektisüsteemide turule laskmist, kasutusele võtmist ja kasutamist liikmesriikides,[2] et edendada innovatsiooni ja usaldusväärse tehisintellekti kasutamist, kaitstes samal ajal tervist, ohutust ja põhiõigusi, sealhulgas demokraatiat, õigusriiki ja keskkonda.

Mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, sealhulgas Euroopa Nõukogu, on samuti suurendanud oma jõupingutusi tehisintellekti reguleerimise valdkonnas ning tunnistanud tehisintellekti piiriülest olemust ja vajadust rahvusvahelise koostöö järele, et lahendada selle tehnoloogiaga kaasnevaid ühiseid probleeme.

Alates 2022. aasta juunist on Euroopa Nõukogu tehisintellekti komitee (CAI)[3] välja töötanud õiguslikult siduvat raamkonventsiooni (edaspidi „konventsioon“), milles käsitletakse ohte, mida tehisintellekt võib inimõigustele, demokraatiale ja õigusriigile tekitada. Liit pidas konventsiooni üle läbirääkimisi ELi toimimise lepingu artikli 216 lõikes 1 nimetatud neljanda võimaluse alusel, mille kohaselt võib liit pidada läbirääkimisi[4] ja sõlmida rahvusvahelise lepingu, „[...] kui see võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala“. Euroopa Komisjon esindas liitu konventsiooni üle peetavatel läbirääkimistel kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 218 lõikega 3 ja vastavalt nõukogu otsusele, millega antakse luba alustada läbirääkimisi Euroopa Liidu nimel[5].

Liit on läbirääkimistel aktiivselt osalenud ning püüdnud tagada konventsiooni kooskõla liidu õiguse ja tehisintellektimäärusega ning konventsiooni kui esimese tehisintellekti käsitleva rahvusvahelise lepingu kvaliteeti ja lisaväärtust. Ühtlasi on liit seadnud eesmärgiks saavutada konventsiooni rahvusvaheline ulatus.

Pärast mitut läbirääkimisvooru kiitis tehisintellekti komitee konventsiooni teksti heaks oma 10. täiskogu istungil, mis toimus 11.–14. märtsil 2024. Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis konventsiooni vastu 17. mail 2024 ja otsustas, et see avatakse allakirjutamiseks Leedus Vilniuses 5. septembril 2024 toimuval justiitsministrite mitteametlikul konverentsil. Ministrite

---

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/..., millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid ja muudetakse määrusi (EÜ) nr 300/2008, (EL) nr 167/2013, (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1139 ja (EL) 2019/2144 ning direktiive 2014/90/EL, (EL) 2016/797 ja (EL) 2020/1828 (tehisintellekti käsitlev määrus) (ELT 2024 L....).

2 Tehisintellektimäärus, põhjendused 1 ja 8.

3 Otsus tehisintellekti komitee töö kohta ministrite komitee 132. istungil – järelmeetmed, CM/Inf(2022)20, DD(2022)245.

4 Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 20. november 2018, komisjon *vs*. nõukogu (Antarktika merekaitsealad), liidetud kohtuasjad C-626/15 ja C-659/16, ECLI:EU:C:2018:925, punkt 112.

5 Nõukogu 21. novembri 2022. aasta otsus (EL) 2022/2349, millega antakse luba alustada Euroopa Liidu nimel läbirääkimisi tehisintellekti, inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni üle (ELT L 311, 2.12.2022, lk 138).

komitee kutsus Euroopa Nõukogu liikmeid, konventsiooni koostamises osalenud kolmandaid riike ja ELi kaaluma selle allakirjutamist nimetatud sündmusel ning tuletas samas meelde, et konventsioon on ühinemiseks avatud ka muudele kolmandatele riikidele[6].

Seega on käesoleva ettepaneku eesmärk käivitada protsess konventsiooni allakirjutamiseks liidu poolt, et see hiljem ratifitseerida, ja teha nõukogule ettepanek võtta vastu otsus, millega antakse liidule luba konventsioonile alla kirjutada kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 5. Konventsioon on täielikult kooskõlas liidu õigusega üldiselt ja eelkõige tehisintellektimäärusega ning sellega edendatakse liidu tehisintellekti reguleerimist käsitlevaid põhimõtteid üleilmselt teiste Euroopa Nõukogu liikmete ja peamiste rahvusvaheliste partnerite seas, kes võivad konventsiooniga ühineda.

Konventsiooni sisu

Konventsiooni eesmärk on tagada, et tehisintellektisüsteemide elutsükli jooksul toimuv tegevus oleks täielikult kooskõlas inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõttega.

Konventsiooniosalised rakendavad konventsiooni sätteid asjakohaste seadusandlike, haldus- või muude meetmete abil, võttes arvesse kahjuliku mõju tõsidust ja tõenäosust ning järgides astmelist ja diferentseeritud lähenemisviisi. Konventsiooni tuleks liidus rakendada üksnes tehisintellektimääruse kaudu, millega ühtlustatakse täielikult tehisintellektisüsteemide turule laskmist, kasutusele võtmist ja kasutamist käsitlevad õigusnormid, ning vajaduse korral muu kehtiva liidu õigustiku kaudu.

Konventsiooni reguleerimisala hõlmab tehisintellektisüsteeme, mis võivad mõjutada inimõigusi, demokraatiat ja õigusriigi põhimõtet, ning järgib diferentseeritud lähenemisviisi. Konventsioonis sätestatud põhimõtteid ja kohustusi kohaldatakse tehisintellektisüsteemide elutsükli jooksul toimuva tegevuse suhtes, mida teostavad avaliku sektori asutused või nende nimel tegutsevad eraõiguslikud isikud. Erasektori puhul on konventsiooniosalised kohustatud võtma arvesse riski ja mõju, mis tuleneb eraõiguslike isikute tegevusest tehisintellektisüsteemide elutsükli jooksul, viisil, mis on kooskõlas konventsiooni eesmärgiga, kuid nad võivad valida, kas kohaldada konventsioonist tulenevaid kohustusi või võtta muid asjakohaseid meetmeid. Konventsiooniosalised peavad konventsioonile alla kirjutades või sellega ühinedes deklareerima oma vastava valiku. Liit peaks konventsiooni sõlmimisel esitama deklaratsiooni selle kohta, et rakendab tehisintellektimääruse ja muu asjakohase liidu õigustiku kaudu konventsiooni II–VI peatükis sätestatud põhimõtteid ja kohustusi selliste eraõiguslike isikute tegevuse suhtes, kes lasevad liidus turule, võtavad kasutusele ja kasutavad tehisintellektisüsteeme.

Konventsiooni kohaldamisalast on välja jäetud riikliku julgeolekuga seotud tehisintellektitegevused, eeldades, et need tuleb igal juhul läbi viia kooskõlas kohaldatava rahvusvahelise inimõigustealase õigusega ning austades demokraatlikke institutsioone ja protsesse. Konventsiooni ei kohaldata ka selliste tehisintellektisüsteemidega seotud teadus- ja arendustegevuse suhtes, mida ei ole veel kättesaadavaks tehtud, välja arvatud juhul, kui katsetamine või sarnane tegevus võib kahjustada inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki. Euroopa Nõukogu statuudi kohaselt ei kuulu konventsiooni kohaldamisalasse riigikaitsega seotud küsimused.

Konventsiooniga nähakse ette üldised kohustused ja aluspõhimõtted, sealhulgas inimväärikuse ja isikliku autonoomia kaitse ning võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise edendamine. Lisaks sätestatakse selles eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse ning läbipaistvus ja järelevalve vastutuse tagamiseks. Üheks konventsiooni põhimõtteks on ka ohutu innovatsioon ja katsetamine kontrollitud keskkonnas.

[6] CM/Del/Dec(2024)133/4.

Õiguskaitsevahendeid käsitlevas peatükis nähakse ette ka meetmete kogum, mille eesmärk on tagada juurdepääs kättesaadavatele ja tõhusatele õiguskaitsevahenditele tehisintellektisüsteemide elutsükli jooksul toimuvast tegevusest tulenevate inimõiguste rikkumiste korral. See hõlmab ka tõhusaid menetluslikke tagatisi ja kaitsemeetmeid isikutele, kelle õigusi on tehisintellektisüsteemide kasutamine märkimisväärselt mõjutanud. Lisaks tuleks isikutele teada anda, kui nad suhtlevad tehisintellektisüsteemiga, mitte inimesega.

Konventsioon sisaldab ka peatükki riski ja kahjuliku mõju hindamise ja leevendamise meetmete kohta, mida tuleb rakendada etapiviisiliselt, et teha kindlaks tegelik ja võimalik mõju inimõigustele, demokraatiale ja õigusriigile ning võtta asjakohaseid ennetus- ja leevendusmeetmeid.

Lisaks on konventsioonis sätestatud, et konventsiooniosalised peaksid hindama vajadust keelata tehisintellektisüsteemide teatavad rakendused või kehtestada neile moratoorium, kui neid peetakse kokkusobimatuks inimõiguste austamise, demokraatia toimimise või õigusriigi põhimõttega.

Konventsiooniga nähakse konventsiooniosaliste konverentsi raames ette järelevalvemehhanism, milles osalevad konventsiooniosaliste esindajad peavad korrapäraselt nõu eesmärgiga hõlbustada konventsiooni tulemuslikku kasutamist ja rakendamist. Konventsiooniga nähakse ette ka mehhanism rahvusvaheliseks koostööks nii konventsiooniosaliste vahel kui ka suhetes kolmandate riikide ja asjaomaste sidusrühmadega, et saavutada konventsiooni eesmärk.

Lisaks peaks konventsiooniosaline looma või määrama riigi tasandil ühe või mitu tulemuslikku mehhanismi, et kontrollida konventsioonis sätestatud kohustuste täitmist, nagu konventsiooniosalised on need ette näinud.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Konventsioonis sätestatakse inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi kaitse üldpõhimõtted ja -kohustused, mis on täielikult kooskõlas ja vastavuses tehisintellektimääruse eesmärkide ja tehisintellektisüsteemidele esitatavate üksikasjalike nõuetega ning selliste süsteemide pakkujatele ja juurutajatele kehtestatud kohustustega.

Konventsioonis esitatud tehisintellektisüsteemi määratlus vastab täielikult tehisintellektimääruses esitatud määratlusele, sest mõlema aluseks on selliste süsteemide määratlus Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni tehisintellekti käsitlevates põhimõtetes[7]. Seega on tagatud ühine arusaam sellest, millised digitehnoloogiad kujutavad endast tehisintellekti.

Nii konventsioonis kui ka tehisintellektimääruses järgitakse tehisintellektisüsteemide reguleerimise riskipõhist lähenemisviisi ning need sisaldavad erisätteid riski- ja mõjuhindamise ning riskimaandamismeetmete kohta. Tehisintellektimäärus sisaldab eelkõige mitmeid tehisintellektisüsteemidega seotud keelde ja suure riskiga kasutusjuhtumeid kõigis avaliku ja erasektori valdkondades, sealhulgas demokraatia ja õiguse valdkonnas. Tehisintellektimääruse üksikasjalike normide ja menetlustega, mis käsitlevad tehisintellektisüsteemide arendamist, turule laskmist ja kasutusele võtmist nendes

[7] OECD tehisintellektisüsteemi määratlust ajakohastati 8. novembril 2023 [C(2023)151 ja C/M(2023)14, punkt 218], et tagada selle tehniline täpsus ja kajastada tehnoloogia arengut, sealhulgas generatiivse tehisintellekti valdkonnas.

valdkondades, tagatakse seega põhiõiguste, demokraatia ja õigusriigi austamine tehisintellekti kogu elutsükli jooksul.

Konventsioon sisaldab tehisintellektimäärusega juba hõlmatud põhimõtteid ja kohustusi, näiteks meetmeid, mis käsitlevad inimõiguste kaitset, ohutust ja usaldusväärsust, vastutust, andmehaldust ja andmekaitset, läbipaistvust ja järelevalvet, võrdõiguslikkust ja mittediskrimineerimist, digioskusi ja -kirjaoskust.

Mõlema õigusliku vahendi ühine element on läbipaistvus – see hõlmab meetmeid tehisintellekti loodud sisu tuvastamiseks ja tehisintellektisüsteemidega suhtlevate isikute teavitamist. Mõlemad õiguslikud vahendid sisaldavad ka sätteid, mis käsitlevad riski- ja mõjuhindamist ning riskijuhtimist, andmete säilitamist, avalikustamist (volitatud asutustele ja vajaduse korral mõjutatud isikutele), jälgitavust ja selgitatavust, ohutut innovatsiooni ja katsetamist kontrollitud keskkonnas ning meetmeid, mis võimaldavad juurdepääsu tõhusatele õiguskaitsevahenditele, sealhulgas õigus taotleda ja saada teavet ning esitada pädevale asutusele kaebusi, samuti menetluslikke tagatisi.

Konventsiooniga ette nähtud järelevalvesüsteem on samuti täielikult kooskõlas tehisintellektimääruse tervikliku juhtimis- ja jõustamissüsteemiga, mis koosneb täitmise tagamisest liidu ja liikmesriikide tasandil ning menetlustest liidu õigusnormide järjepidevaks rakendamiseks kõigis liikmesriikides. Konventsiooniga nähakse ette üks või mitu tulemuslikku riigi tasandi järelevalvemehhanismi, mis peavad täitma oma ülesandeid sõltumatult ja erapooletult ning millel peavad olema vajalikud volitused, eksperditeadmised ja ressursid, et tulemuslikult täita ülesannet kontrollida konventsioonis sätestatud kohustuste täitmist, nagu konventsiooniosalised on need ette näinud.

Kui tehisintellektimäärust kohaldatakse liidus turule lastud, kasutusele võetud või kasutatavate tehisintellektisüsteemide suhtes, siis konventsioonil on laiem geograafiline ulatus, kuna see hõlmab Euroopa Nõukogu liikmeid ja konventsiooniga ühineda võivaid kolmandaid riike kogu maailmas. Seega kujutab konventsioon endast ainulaadset võimalust edendada usaldusväärset tehisintellekti liidust väljaspool esimeses rahvusvahelises õiguslikult siduvas lepingus, mis põhineb inimõigustele keskenduval lähenemisviisil tehisintellekti reguleerimises.

Nii konventsioon kui ka tehisintellektimäärus on tehisintellekti reguleerimise lahutamatud osad, nendes on võetud järjepidevad ja üksteise mõju tugevdavad kohustused mitmel rahvusvahelisel tasandil ning nende ühine eesmärk on tagada usaldusväärne tehisintellekt.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Konventsioonil on ühised eesmärgid ka muude liidu poliitikavaldkondade ja õigusaktidega, mille eesmärk on rakendada liidu põhiõiguste hartas[8] sätestatud põhiõigusi.

Eelkõige on konventsioonis sätestatud võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõte täielikult kooskõlas liidu diskrimineerimisvastaste õigusaktidega ning sellega edendatakse võrdõiguslikkuse kaalutluste lõimimist tehisintellektisüsteemide kavandamisse, arendamisse ja kasutamisse ning diskrimineerimiskeelu tulemuslikku rakendamist, nagu on sätestatud konventsiooniosaliste kohaldatavas rahvusvahelises ja riigisiseses õiguses.

---

8 Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407).

Konventsioon on eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitsega seotud põhiõiguste osas kooskõlas ka liidu andmekaitseõigustikuga, sealhulgas isikuandmete kaitse üldmäärusega,[9] ja sisaldab üksikisikute jaoks tõhusaid tagatisi ja kaitsemeetmeid, mis kehtestatakse kooskõlas konventsiooniosaliste riigisiseste ja rahvusvaheliste õiguslike kohustustega.

Konventsioonis kavandatud meetmed, mille eesmärk on kaitsta konventsiooniosaliste demokraatlikke protsesse tehisintellektisüsteemi elutsükli jooksul toimuva tegevuse kontekstis, on täielikult kooskõlas digiteenuste määruse[10] eesmärkide ja üksikasjalike normidega. Digiteenuste määrusega reguleeritakse vahendusteenuste osutamist liidus, et tagada turvaline, prognoositav ja usaldusväärne veebikeskkond, kus austatakse põhiõigusi, sealhulgas õigust väljendusvabadusele ning õigust saada ja levitada teavet. Meetmed on kooskõlas ka poliitreklaami läbipaistvust ja suunamist käsitleva määrusega,[11] desinformatsioonivastase tegevusjuhendiga[12] ja liidu poliitikaga demokraatia ning vabade, ausate ja probleemikindlate valimiste alal,[13] mis hõlmab muu hulgas 2020. aasta Euroopa demokraatia tegevuskava,[14] valimiste ja usaldusväärsuse paketti[15] ja viimati ka 2023. aasta demokraatia kaitse paketti[16].

Konventsioon on kooskõlas liidu üldise digistrateegiaga, sest aitab edendada inimeste heaks toimivat tehnoloogiat, mis on üks kolmest teatises „Euroopa digituleviku kujundamine“[17] välja toodud poliitikasuuna tugisambast ja põhieesmärgist. Teatise eesmärk on tagada, et tehisintellekti arendatakse viisil, mis austab inimõigusi ja pälvib inimeste usalduse, muutes Euroopa digiajastule vastavaks ja järgmise kümnendi digikümnendiks[18].

Lisaks sisaldab Euroopa deklaratsioon digiõiguste ja -põhimõtete kohta digikümnendiks[19] mitut digiõigust ja -põhimõtet, mis on kooskõlas konventsiooni eesmärkide ja põhimõtetega, ning mõlema vahendiga edendatakse tugevat inimõigustel põhinevat lähenemisviisi tehnoloogiale.

Konventsioon on kooskõlas ka ELi lapse õiguste strateegiaga[20] ja lastele parema interneti loomise Euroopa strateegiaga (BIK+),[21] mille eesmärk on tagada, et lapsed on internetis kaitstud, austatud ja võimestatud, tulemaks toime uute virtuaalsete maailmade ja tehisintellekti väljakutsetega.

---

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1).

10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. oktoobri 2022. aasta määrus (EL) 2022/2065, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ (digiteenuste määrus) (ELT L 277, 27.10.2022, lk 1–102).

11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. märtsi 2024. aasta määrus (EL) 2024/900 poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta, PE/90/2023/REV/1 (ELT L, 2024/900, 20.3.2024).

12 https://disinfocode.eu/introduction-to-the-code/

13 Demokraatia kaitse – Euroopa Komisjon (europa.eu).

14 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy_et

15 https://commission.europa.eu/publications/reinforcing-democracy-and-integrity-elections-all-documents_en

16 Komisjoni teatis demokraatia kaitse kohta (COM(2023) 630 final).

17 Komisjoni teatis „Euroopa digituleviku kujundamine“ (COM(2020) 67 final).

18 Komisjoni teatis „Digikompass 2030: Euroopa tee digikümnendil“ (COM(2021) 118 final).

19 Euroopa deklaratsioon digiõiguste ja -põhimõtete kohta digikümnendiks (COM(2022) 28 final).

20 Komisjoni teatis „ELi lapse õiguste strateegia“ (COM(2021) 142 final).

21 Komisjoni teatis „Laste ja noorte digikümnend: uus lastele parema interneti loomise Euroopa strateegia (COM(2022) 212 final).

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Ettepanek võtta vastu otsus, millega antakse luba konventsioonile liidu nimel alla kirjutada, esitatakse nõukogule vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikele 5.

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 5 kohase otsuse materiaalõiguslik alus sõltub eelkõige lepingu eesmärgist ja sisust. Kohtupraktikas on sedastatud, et kui liidu meetme kontrollimise käigus selgub, et sellega taotletakse kahte eesmärki või reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonnana, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab meetmel olema üksainus õiguslik alus, st peamisest või ülekaalukast eesmärgist või valdkonnast tulenev õiguslik alus.

Mis puudutab materiaalõiguslikku alust, siis kattub konventsiooni esemeline kohaldamisala tehisintellektimääruse[22] kohaldamisalaga, sealhulgas seoses sellega, et teadus- ja arendustegevus, riiklik julgeolek ja kaitsetegevus on kohaldamisalast välja jäetud. Konventsioonis sätestatud põhimõtted ja kohustused on kooskõlas üksikasjalikumate nõuetega, mis on tehisintellektisüsteemidele kehtestatud tehisintellektimääruse ja muude asjakohaste liidu õigusaktidega, ning konkreetsete kohustustega, mis on kehtestatud selliste süsteemide pakkujatele ja juurutajatele. Kui nõukogu võtab kavandatud otsuse vastu ja liit kirjutab konventsioonile alla, kujutab tehisintellektimäärus endast liidu esmast õigusakti, millega rakendatakse konventsioon liidu õiguskorda täielikult ühtlustatud normidega, mis käsitlevad tehisintellektisüsteemide turule laskmist, kasutusele võtmist ja kasutamist ning mis on vahetult kohaldatavad liikmesriikides, kui tehisintellektimääruses ei ole sõnaselgelt sätestatud teisiti[23].

Võttes arvesse, et konventsiooni kohaldamisala ja eesmärgid on täielikult kooskõlas tehisintellektimääruse kohaldamisala ja eesmärkidega ning et mõlema õigusliku vahendi isikuline ja esemeline kohaldamisala kattuvad, on konventsiooni sõlmimise materiaalõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikkel 114, mis on tehisintellektimääruse esmane õiguslik alus.

Rahvusvaheliste lepingute laad („ELi ainupädevusse kuuluv leping“ või „segaleping“) sõltub sellest, kas nende konkreetne valdkond kuulub liidu pädevusse.

ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et liidu ainupädevusse kuulub „rahvusvahelise lepingu sõlmimine, [...] kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.“ Rahvusvaheline leping võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende kohaldamisala, kui lepinguga hõlmatud valdkond on suures osas hõlmatud liidu õigusega[24].

Konventsiooni isikuline kohaldamisala on täielikult kooskõlas tehisintellektimäärusega, kuna mõlemad õiguslikud vahendid hõlmavad põhimõtteliselt nii avaliku kui ka erasektori osalejaid (konventsiooni põhimõtete ja kohustuste kohaldamine erasektori osalejate suhtes, kes ei tegutse avaliku sektori asutuste nimel, on vabatahtlik), samas kui mõlema õigusliku vahendi esemelisest kohaldamisalast on välja jäetud riikliku julgeoleku, riigikaitse ja teadusuuringutega seotud tehisintellektitegevused.

---

22 Nõukogu võttis määruse vastu 21. mail 2024 ja see on kavas avaldada *Euroopa Liidu Teatajas* 2024. aasta juulis.

23 Vt tehisintellektimääruse artikkel 1 ja põhjendus 1.

24 Nt kohtuasi C-114/12, komisjon *vs*. nõukogu (ringhäälinguorganisatsioonide naaberõigused), ECLI:EU:C:2014:2151, punktid 68–69; arvamus 1/13, kolmandate riikide ühinemine Haagi konventsiooniga, EU:C:2014:2303, punktid 71–74; kohtuasi C-66/13, Green Network, EU:C:2014:2399, punktid 27–33; arvamus 3/15, Marrakechi leping avaldatud teostele juurdepääsu lihtsustamise kohta nägemispuudega või muu trükikirja lugemise puudega isikutele, ECLI:EU:C:2017:114, punktid 105–108.

Võttes arvesse, et konventsiooni isikuline ja esemeline kohaldamisala langeb kokku tehisintellektimääruse kohaldamisalaga, võib konventsiooni sõlmimine mõjutada liidu ühiseid norme või muuta nende kohaldamisala ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 2 tähenduses. Sellest tulenevalt tuleks asuda seisukohale, et liidul on ainuvälispädevus konventsiooni sõlmimiseks ning konventsioonile tuleks liidu nimel alla kirjutada kui ELi ainupädevusse kuuluvale lepingule, eeldusel et see hiljem sõlmitakse.

- **Proportsionaalsus**

Konventsioon ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik, et saavutada poliitikaeesmärgid töötada rahvusvahelisel tasandil välja ühtne lähenemisviis tehisintellekti reguleerimisele.

Konventsiooniga kehtestatakse üldine tehisintellekti käsitlev õigusraamistik, mis võimaldab paindlikkust ja annab konventsiooniosalistele võimaluse kavandada konkreetseid rakendusraamistikke. Riskipõhine lähenemisviis tagab ka normide proportsionaalsuse ja võimaldab rakendusmeetmeid riskidele vastavalt diferentseerida, nagu on tehtud tehisintellektimääruses.

- **Vahendi valik**

Valitud vahend on ettepanek võtta vastu nõukogu otsus vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikele 5.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

Ei kohaldata.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Komisjon ei ole selle ettepaneku üle sidusrühmadega konsulteerinud.

Konventsiooni väljatöötamine oli Euroopa Nõukogu tehisintellekti komitee ühine jõupingutus, millesse olid kaasatud kõik 46 Euroopa Nõukogu liikmesriiki ja vaatlejariigid, nagu Kanada, Jaapan, Mehhiko, Püha Tool ja Ameerika Ühendriigid, ning Euroopa Liit. Lisaks osales mitu muud kolmandat riiki, sealhulgas Austraalia, Argentina, Costa Rica, Iisrael, Peruu ja Uruguay.

Kooskõlas Euroopa Nõukogu võetud kohustusega teha koostööd erinevate sidusrühmadega kaasati konventsiooni väljatöötamisse ka 68 kodanikuühiskonna, akadeemiliste ringkondade, tööstuse ja muude rahvusvaheliste organisatsioonide rahvusvahelist esindajat, tagades seega tervikliku ja kaasava lähenemisviisi. Konventsiooni väljatöötamine hõlmas ka koostööd mitme teise rahvusvahelise organisatsiooniga, nagu Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE), Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsioon (UNESCO). Lisaks aitasid protsessile kaasa Euroopa Nõukogu asjaomased organid ja komiteed. Liit osales Euroopa Komisjoni juhtimisel. Vaatlejatena osalesid ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti ja Euroopa Andmekaitseinspektori esindajad.

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Liidu seisukohad konventsiooni üle peetavatel läbirääkimistel valmistati ette nõukogu määratud erikomiteega (nõukogu telekommunikatsiooni ja infoühiskonna töörühm) peetud arutelude tulemusena.

- **Mõjuhinnang**

Ei kohaldata.

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Ei kohaldata.

- **Põhiõigused**

Konventsiooni eesmärk on käsitleda võimalikku ohtu ja kahjulikku mõju inimõigustele ning tagada, et tehisintellektisüsteemide elutsükli jooksul toimuv tegevus on kooskõlas inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi austamise põhimõttega, tunnistades samal ajal ka tehisintellekti potentsiaali kaitsta ja hõlbustada nende õiguste kasutamist digikeskkonnas ning parandada ühiskondlikku ja keskkonnaalast heaolu ning tehnoloogia arengut.

Konventsioonis sätestatud konkreetsete põhimõtete ja kohustuste eesmärk on kaitsta ja austada inimõigusi, mis on sätestatud mitmes rahvusvahelises ja piirkondlikus õiguslikus vahendis,[25] mida konventsiooniosaliste suhtes kohaldatakse, sealhulgas liidu põhiõiguste hartas ja inimõigusi käsitlevates rahvusvahelistes õiguslikes vahendites, mille liit on sõlminud.

Konventsiooniga kehtestatakse seega ühine miinimumstandard inimõiguste kaitseks tehisintellekti kontekstis, tagades samal ajal kehtiva inimõiguste kaitse ja andes konventsiooniosalistele võimaluse pakkuda ulatuslikumat kaitset koos rangemate kaitsemeetmetega.

4. MÕJU EELARVELE

Konventsiooniganähakse ette Euroopa Nõukogusse mittekuuluvate riikide rahaline osalus konventsiooniosaliste konverentsi tegevuses. Kui kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid maksavad oma osa Euroopa Nõukogu tavapärase eelarve kaudu vastavalt Euroopa Nõukogu statuudile, siis konventsiooniosalised, kes ei ole Euroopa Nõukogu liikmed, teevad eelarvevälised osamaksed. Ministrite komitee ja Euroopa Nõukogusse mittekuuluv liige määravad ühiselt kindlaks kõnealuse liikme panuse.

Konventsioon ei mõjuta konventsiooniosaliste riigisiseseid õigusnorme, mis reguleerivad eelarvepädevust ja eelarveassigneeringutega seotud menetlusi. Konventsioon võimaldab ka mitteliikmesriikidel teha makseid nende seadusandja poolt kehtestatud heakskiidetud eelarve piires, ilma et see piiraks eelnevaid kokkuleppeid.

[25] Näiteks 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsioon, 1950. aasta inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (ETS nr 5), 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, 1966. aasta majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt, 1961. aasta Euroopa sotsiaalharta (ETS nr 35) ja nende vastavad protokollid ning 1996. aasta Euroopa sotsiaalharta (muudetud) (ETS nr 163), 1989. aasta Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni lapse õiguste konventsioon ja 2006. aasta Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsioon.

5. MUU TEAVE

- **Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord**

Konventsiooniosaliste esindajatest koosnev konventsiooniosaliste konverents jälgib konventsiooni eesmärkide tegelikku täitmist ja selle sätete rakendamist konventsiooniosaliste poolt.

Konventsiooniosaline peab esitama konventsiooniosaliste konverentsile kahe aasta jooksul pärast ühinemist ja seejärel korrapäraste ajavahemike järel aruande, milles kirjeldab üksikasjalikult konventsiooni rakendamiseks võetud meetmeid.

Konventsiooniosalisi julgustatakse lisaks tegema koostööd konventsiooni eesmärkide täitmisel. Selline rahvusvaheline koostöö võib hõlmata asjakohase teabe jagamist tehisintellekti ja selle võime kohta avaldada negatiivset või positiivset mõju inimõigustele, demokraatiale ja õigusriigile.

Tulemusliku järelevalve ja rakendamise tagamiseks peab konventsiooniosaline määrama riigi tasandil ühe või mitu tulemuslikku järelevalvemehhanismi.

2024/0150 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

Euroopa Nõukogu tehisintellekti ning inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi raamkonventsioonile Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 114 koostoimes artikli 218 lõikega 5,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

(1) 21. novembril 2022 volitas nõukogu komisjoni alustama liidu nimel läbirääkimisi Euroopa Nõukogu tehisintellekti, inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi konventsiooni (edaspidi „konventsioon“) üle. Euroopa Komisjon on liidu nimel konventsiooni üle läbi rääkinud. Läbirääkimised jõudsid edukalt lõpule 17. mail 2024, kui konventsioon parafeeriti ja Euroopa Nõukogu ministrite komitee selle vastu võttis[26].

(2) Konventsioonis on sätestatud üldpõhimõtted ja kohustused, mida konventsiooniosalised peaksid järgima, et tagada inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi kaitse seoses tehisintellektisüsteemide elutsükli jooksul toimuva tegevusega.

(3) 12. juunil 2024 võttis liit peamiselt ELi toimimise lepingu artikli 114 alusel vastu määruse (EL) 2024/...[27] (edaspidi „tehisintellektimäärus“), millega nähakse ette tehisintellektisüsteemide liidus turule laskmist, kasutusele võtmist ja kasutamist reguleerivad täielikult ühtlustatud normid, mis on liikmesriikides vahetult kohaldatavad, välja arvatud juhul, kui tehisintellektimääruses ei ole sõnaselgelt sätestatud teisiti. Konventsiooni tuleks liidus rakendada üksnes tehisintellektimääruse ning vajaduse korral muu asjakohase liidu õigustiku kaudu.

(4) Võttes arvesse, et konventsiooni isikuline ja esemeline kohaldamisala langeb kokku tehisintellektimääruse ja muu asjakohase liidu õigustiku kohaldamisalaga, võib konventsiooni sõlmimine mõjutada liidu ühiseid norme või muuta nende kohaldamisala ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 2 tähenduses. Sellest tulenevalt on liidul ainuvälispädevus konventsiooni allakirjutamiseks ja seetõttu peaks konventsiooniosaliseks saama ainult liit, eeldusel et konventsioon hiljem sõlmitakse.

(5) Vastavalt aluslepingutele tagab Euroopa Komisjon konventsioonile allakirjutamise, eeldusel et see hiljem sõlmitakse,

---

[26] Nõukogu 21. novembri 2022. aasta otsus (EL) 2022/2349, millega antakse luba alustada Euroopa Liidu nimel läbirääkimisi tehisintellekti, inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni üle (ELT L 311, 2.12.2022, lk 138).

[27] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/..., millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid ja muudetakse määrusi (EÜ) nr 300/2008, (EL) nr 167/2013, (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1139 ja (EL) 2019/2144 ning direktiive 2014/90/EL, (EL) 2016/797 ja (EL) 2020/1828 (tehisintellekti käsitlev määrus), ELT L, 2024.

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Liidu nimel kiidetakse heaks Euroopa Nõukogu tehisintellekti, inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi raamkonventsioonile (edaspidi „konventsioon“) allakirjutamine, eeldusel et nimetatud konventsioon sõlmitakse.

Allakirjutatava konventsiooni tekst on lisatud käesolevale otsusele.

Artikkel 2

Käesolev otsus jõustub .

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja