

Avaldus



Avaldus 3/2024 andmekaitseasutuste rolli kohta tehisintellekti käsitleva määruse raamistikus

Vastu võetud 16. juulil 2024

Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu on vastu võtnud järgmise avalduse.

1 AVALDUSE TAUST JA EESMÄRK

12. juulil 2024 avaldati Euroopa Liidu Teatajas¹ määrus (EL) 2024/1689, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid (tehisintellekti käsitlev määrus, edaspidi „tehisintellekti määrus“) ning muudetakse teatavaid liidu seadusandlikke akte.
- Tehisintellekti määrusega sätestatakse kooskõlas uue õigusraamistikuga tehisintellekti turule laskmise, kasutusele võtmise ja kasutamise ühtlustatud õigusnormid ning nõutakse turujärelevalvet määruse (EL) 2019/1020² tähenduses. Nagu on sätestatud selle artikli 1 lõikes 1, on tehisintellekti määruse eesmärk parandada siseturu toimimist ja toetada innovatsiooni, edendades samal ajal inimkeskse ja usaldusväärse tehisintellekti kasutuselevõttu ning tagades tervise, ohutuse ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta“) sätestatud põhiõiguste, sealhulgas eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse põhiõiguste (vastavalt harta artiklid 7 ja 8) kõrgetasemelise kaitse.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuni 2024. aasta määrus (EL) 2024/1689, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid ning muudetakse määruseid (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) (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1020 turujärelevalve ja toodete vastavuse kohta ning millega muudetakse direktiivi 2004/42/EÜ ja määruseid (EÜ) nr 765/2008 ja (EL) nr 305/2011 (EMPs kohaldatav tekst).

3. Sellest vaatenurgast lähtudes tuleb tehisintellekti määrust ja liidu andmekaitsealaseid õigusakte (eelkõige isikuandmete kaitse üldmäärus³, ELi isikuandmete kaitse määrus⁴ ja õiguskaitsedirektiiv⁵, samuti e-privatsuse direktiiv⁶) põhimõtteliselt⁷ käsitleda (ja ühtselt tõlgendada) üksteist täiendavate ja vastastikku jõustataivate õigusaktidena. Seda tuleb teha nii seaduse eesmärkide kui ka ettenähtud kaitse seisukohast, sealhulgas mõjutatud isikute (kes võidakse isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt kvalifitseerida ka nn andmesubjektideks) õiguste osas. Lisaks on oluline rõhutada, et liidu andmekaitseõigus on täielikult kohaldatav tehisintellektisüsteemide elutsükli kuulumate isikuandmete töötlemise suhtes, nagu on selgesõnaliselt tunnustatud tehisintellekti määruse artikli 2 lõikes 7 (vt ka põhjendused 9 ja 10).
4. Tegelikult on isikuandmete töötlemine (mis on sageli rangelt põimunud isikustamata andmetega) tehisintellektisüsteemide olelustersükli jooksul – ja eelkõige nende tehisintellektisüsteemide olelustersükli jooksul, mis kujutavad endast suurt riski põhiõigustele⁸ – selgelt tehisintellekti määratluse alla kuuluvate eri tehnoloogiate põhielement (ja seda ka edaspidi), nagu on sätestatud tehisintellekti määruse artikli 3 lõikes 1. Seetõttu on liikmesriikide andmekaitseasutused (edaspidi „andmekaitseasutused“) olnud nende tehnoloogiliste arengute suhtes aktiivsed⁹ ning Euroopa Andmekaitsekoogu, kes on tehisintellekti määrusega seotud õigusloomeprotsessi tähelepanelikult jälginud¹⁰, on juba alustanud selle (mitmetahulise) koostoime uurimist ELi andmekaitsealaste õigusaktidega.

³ 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) (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1725, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 45/2001 ja otsus nr 1247/2002/EÜ (ELT L 295, 21.11.2018, lk 39–98).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK (ELT L 119, 4.5.2016, lk 89–131).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv) (EÜT L 201, 31.7.2002, lk 37–47).

⁷ Konkreetsemalt on tehisintellektimäärus biomeetrilise kaugtuvastamise korral õiguskaitsedirektiivi suhtes *lex specialis* (tehisintellektimääruse artikli 5 lõike 1 punkt h).

⁸ Vt sellega seoses tehisintellektimääruse III lisas loetletud tehisintellektisüsteemide suurim osa.

⁹ See on ELi jurisdiktsioonides realiseerunud seisukohavõttude, avalike konsultatsioonide, parlamendis toimuvate kuulamiste, suuniste, andmekaitsealaste mõjuhindangutega seotud arvamuste, uurimiste, parandusmeetmete ja (mõnikord) sanktsioonide kaudu. Lisaks osalevad andmekaitseasutused eri regulatiivsetes katsekeskkondades.

¹⁰ Vt eelkõige Euroopa Andmekaitsekoogu ja Euroopa Andmekaitseinspektori ühisarvamus 5/2021 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid (tehisintellekti käsitlev õigusakt), 18. juuni 2021 (edaspidi „Euroopa Andmekaitsekoogu ja Euroopa Andmekaitseinspektori ühisarvamus 5/2021“); Euroopa Andmekaitsekoogu avaldus digiteenuste paketi ja andmestrateegia kohta, vastu võetud 18. novembril 2021.

5. Selle avaldusega soovib Euroopa Andmekaitseenõukogu veelgi rõhutada järelevalve- ja koordineerimisküsimusi, mis võivad tuleneda sellest, et liikmesriigid määravad pädevad asutused¹¹ valdkondades, mis on nii tihedalt seotud isikuandmete kaitse küsimustega. Tuleks arvestada, et riiklikul tasandil tuleb järgmise aasta jooksul pärast tehisintellekti määruse jõustumist luua tehisintellekti määruse jõustamisraamistik ühe või mitme loodud või määratud riikliku pädeva asutuse, eelkõige turujärelevalveasutuse/-asutuste¹² ümber, kes suhtlevad nii omavahel kui ka andmekaitseasutuste ja muude põhiõigusi kaitsvate asutustega¹³. Euroopa Andmekaitseenõukogu tunnistab, et mõned liikmesriigid on turujärelevalveasutuste määramise kohta juba otsustanud ja seetõttu ei pruugi mõned käesolevas avalduses esitatud soovitusel olla nendel juhtudel täielikult asjakohased.
6. Nagu on juba märgitud Euroopa Andmekaitseenõukogu ja Euroopa Andmekaitseinspektori ühisarvamuses¹⁴, tuleks selles tekkivas jõustamisraamistikus tunnustada andmekaitseasutuste olulist rolli riiklikul tasandil, eelkõige nende kogemuste ja erialateadmiste tõttu suuniste ja parimate tavade väljatöötamisel ning parandusmeetmete võtmisel tehisintellektiga seotud küsimustes seoses isikuandmete töötlemisega nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil¹⁵. Andmekaitseasutused on tõestanud ja tõestavad jätkuvalt end asendamatute osalejatena ahelas, mis viib tehisintellektisüsteemide ohutu, õigustele orienteeritud ja turvalise kasutuselevõtuni mitmes sektoris.
7. Peale selle tuleks märkida, et andmekaitseasutuste määramine turujärelevalveasutusteks tooks kasu kõigile tehisintellekti väärtusahela sidusrühmadele, tehes kättesaadavaks ühtse kontaktpunkti, hõlbustades suhtlust erinevate reguleerivate asutuste vahel, keda puudutab nii tehisintellektimäärus kui ka ELi andmekaitseõigus.
8. Lisaks peab Euroopa Andmekaitseenõukogu tehisintellekti määruse valguses eriti oluliseks järgmisi punkte:
 - andmekaitseasutustel on lisaks oma olemasolevatele erialateadmistele tehisintellekti tehnoloogiate alal oskused paljudes tehisintellekti määruse artikli 70 lõikes 3 nimetatud valdkondades, näiteks andmetöötlemises ja andmeturvalisuses, ning uute tehnoloogiate põhjustatud riskide hindamises põhiõigustele;
 - andmekaitseasutused võivad oma täieliku sõltumatuse¹⁶ tõttu pakkuda tõhusat sõltumatut järelevalvet tehisintellektisüsteemide üle, nagu on nõutud tehisintellekti määruse artikli 70 lõikes 1¹⁷;
 - tehisintellekti määruse artikli 74 lõike 8 kohaselt peavad andmekaitseasutused – või muud asutused, kelle sõltumatuse suhtes kehtivad samad nõuded (direktiivi (EL) 2016/680 artiklites 41–44 sätestatud tingimustel) – olema määratud turujärelevalveasutusteks

¹¹ Vt tehisintellektimääruse põhjendus 153.

¹² Vt tehisintellektimääruse artikli 3 lõige 48.

¹³ Vt tehisintellektimääruse artikkel 77 ja põhjendus 157.

¹⁴ Vt eelkõige Euroopa Andmekaitseenõukogu ja Euroopa Andmekaitseinspektori ühisarvamuse 5/2021 punkt 47 jj.

¹⁵ Andmekaitseasutused on pikka aega aktiivselt tegutsenud ja teevad tehisintellektisüsteemidega seotud eri teemadel koostööd ka eri rahvusvahelistel foorumitel (G7 andmekaitse ja eraelu puutumatus asutuste ümarlaud, ülemaailmne eraelu puutumatus assamblee, rahvusvaheline tehnoloogia andmekaitse töörihm, Euroopa Nõukogu, rahvusvahelised standardiorganisatsioonid jne) ning nende esindajatega OECDs. See integratsioon on eriti oluline praeguses kontekstis, kus tehisintellekti reguleerimist arutatakse laialdaselt ülemaailmsel tasandil, eelkõige seoses standardite väljatöötamisega.

¹⁶ Vt harta artikli 8 lõige 3 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL“) artikli 16 lõige 2.

¹⁷ Vt ka tehisintellektimääruse põhjendused 79 ja 80.

tehisintellekti määruse III lisa punktis 1 loetletud suure riskiga tehisintellektisüsteemide puhul, kuivõrd neid kasutatakse õiguskaitse, piirihalduse, õigusemõistmise ja demokraatia eesmärgil, ning tehisintellekti määruse III lisa punktides 6, 7 ja 8 loetletud suure riskiga tehisintellektisüsteemide puhul, mis on demokraatliku korra põhielemendid;

- süstemaatilisest seisukohast on eriti väärtuslik ka see, et kui liidu institutsioonid, organid, ametid või asutused kuuluvad tehisintellekti määruse kohaldamisalasse, tegutseb Euroopa Andmekaitseinspektor nende järelevalve eest vastutava pädeva asutusena, nagu on sätestatud tehisintellekti määruse artikli 70 lõikes 9¹⁸;
- Lisaks, võttes arvesse tehisintellekti määruse artikli 26 lõiget 9, artikli 27 lõiget 4 ja VIII lisa C jao punkti 5, eeldatakse, et andmekaitsealase mõjuhinna ja põhiõigustealaste mõjuhinna vahel on tihe seos¹⁹.

2 SOOVITUSED

9. Euroopa Andmekaitseinspektoori soovitatav liikmesriikidel määrata andmekaitseasutused tehisintellekti määruse artikli 74 lõikes 8 nimetatud suure riskiga tehisintellektisüsteemide turujärelevalveasutusteks. Lisaks soovitatav Euroopa Andmekaitseinspektoori, võttes arvesse riiklike andmekaitseasutuste seisukohti, et liikmesriigid kaaluksid andmekaitseasutuste määramist turujärelevalveasutusteks III lisas loetletud ülejäänud suure riskiga tehisintellektisüsteemide puhul, eelkõige juhul, kui need suure riskiga tehisintellektisüsteemid on sektorites, mis võivad mõjutada füüsiliste isikute õigusi ja vabadusi seoses isikuandmete töötlemisega, välja arvatud juhul, kui nendele sektoritele tuleb tehisintellekti määrusest kohustusi turujärelevalveasutuste määramisel (nt finantssektor).
10. Eespool esitatud arvesse võttes ja kuna tehisintellektimääruse kohane ühtne kontaktpunkt peaks olema turujärelevalveasutus, nagu on sätestatud tehisintellektimääruse artikli 70 lõikes 2, tuleks andmekaitseasutused (kes tegutsevad turujärelevalveasutustena), määrata ühtseteks kontaktpunktideks üldsuse ning vastaspoolte vahel liikmesriikide ja liidu tasandil. See ei piiraks liikmesriikide esindajaid Euroopa tehisintellekti nõukojas, kes võivad olla erinevad, nagu on osutatud tehisintellekti määruse artikli 65 lõike 4 punktis b. See võimaldaks ka ühtset, järjepidevat ja tõhusat lähenemisi viisi eri sektorites.
11. Laiemas perspektiivis on vaja tugevat koostööd turujärelevalveasutuste ja teiste üksuste vahel, kelle ülesandeks on tehisintellekti süsteemide järelevalve²⁰, sealhulgas andmekaitseasutuste vahel, ning selleks tuleb sätestada selged protseduurid tehisintellekti määruse artikli 74 lõike 10²¹ alusel. Sellised protseduurid tuleks luua ja arendada Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte alusel, nagu on rõhutanud Euroopa Kohus Bundeskartellamti kohtuasjas²². Sel viisil saab vältida vastuolusid eri järelevalveasutuste ja -organite otsuste vahel digiökosüsteemis ning kasutada sünergia ühtsete, tõhusate ja täiendavate jõustamismeetmete võtmisel üksikisikute ja õiguskindluse hüvanguks.

¹⁸ Vt ka tehisintellektimääruse artikli 3 lõige 48, artikli 74 lõige 9 ja artikli 43 lõige 1.

¹⁹ Vt tehisintellektimääruse artikli 26 lõige 9, artikli 27 lõige 4 ja VIII lisa punkt 5.

²⁰ Eelkõige tooteohutuse (nt nutimänguasjade puhul, vt ka I lisa), konkurentsi, digi- ja meediateenuste, finantsteenuste, tarbijakaitse ja põhiõiguste kaitse valdkonnas.

²¹ Vt seoses regulatiivsetes katsekeskkondades toimuva tegevusega ka tehisintellektimääruse artikli 57 lõige 10.

²² Euroopa Kohtu 4. juuli 2023. aasta otsus kohtuasjas Meta Platforms jt (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social, C-252/21, ECLI:EU:C:2023:537), eelkõige punktid 53–63.

12. Kuigi tehisintellektisüsteemide järelevalvega seotud uute ülesannete ja volituste andmist võiksid hõlbustada andmekaitseasutustes juba olemas olevad õiguslikud ja tehnilised oskused, tähendab asjaolu, et andmekaitseasutustele on ette nähtud uued ülesanded ja volitused, sealhulgas turujärelevalveasutustena, vajadust piisavate täiendavate inim- ja rahaliste ressursside järele, mida liikmesriigid peavad tagama.
13. Seni tehtud kaalutlused seoses riiklike andmekaitseasutuste ja turujärelevalveasutuste vaheliste suhetega tehisintellekti määrase alusel kehtivad samamoodi ka järelevalvetevõtmise suhtes, mida tehisintellektiamet²³ teostab üldotstarbeliste tehisintellektimudelite üle, mis võivad olla koolitatud isikuandmete põhjal²⁴ ja mille väljund võib mõjutada üksikisikute eraelu puutumatusse õigust ja andmekaitseõigust. Sellega seoses ei ole tehisintellekti määrases praegu ette nähtud selget koordineerimist tehisintellektiameti ja andmekaitseasutuste / Euroopa Andmekaitseõukogu vahel.
14. Euroopa Andmekaitseõukogu rõhutab, et kui üldotstarbeline tehisintellektimudel või -süsteem hõlmab isikuandmete töötlemist, võib see – nagu iga muu tehisintellektisüsteem – kuuluda asjaomaste riiklike andmekaitseasutuste (kes samuti teevad koostööd vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse VII peatükile) ja Euroopa Andmekaitseinspektori (kui see kuulub ELi isikuandmete kaitse määrase kohaldamisalasse) järelevalvealasse. Seetõttu ei saa liikmesriikide andmekaitseasutused ja Euroopa Andmekaitseinspektor olla nõuetekohaselt kaasatud, kui nende süsteemide järelevalves tekivad küsimused, mis kuuluvad liidu andmekaitsealaste õigusaktide kohaldamisalasse. See on vajalik harta artikli 8 ja ELTLi artikli 16 järgimiseks, sealhulgas seoses tehisintellektimääruse artiklis 56 nimetatud tegevusjuhendite hindamise protsessiga.
15. Seetõttu juhib Euroopa Andmekaitseõukogu Euroopa Komisjoni ja selle juurde kuuluva Euroopa tehisintellektiameti tähelepanu vajadusele teha koostööd riiklike andmekaitseasutuste ja Euroopa Andmekaitseõukoguga ning vajadusele luua nendega kokkuleppel asjakohane vastastikune koostöö²⁵ kõige tõhusamal viisil ja täielikus kooskõlas Euroopa Kohtu poolt meelde tuletatud lojaalse koostöö põhimõttega²⁶.

Euroopa Andmekaitseõukogu nimel

eesistuja

(Anu Talus)

²³ Tehisintellektimääruse artiklis 64 viidatud tehisintellektiamet asutati komisjoni 24. jaanuari 2024. aasta otsusega, millega asutatakse Euroopa tehisintellektiamet (C/2024/390, ELT C, C/2024/1459, 14.2.2024).

²⁴ Vt ka tehisintellektimääruse XI lisa 1. jao punkti 1 alapunkt e ja lõike 2 punkt c.

²⁵ Samuti arvestades komisjoni 24. jaanuari 2024. aasta otsuse (millega luuakse Euroopa tehisintellektiamet, C/2024/1459) artikli 2 lõike 3 punkte c ja d ning artikleid 3 ja 6.

²⁶ Vt käesoleva avalduse joonealune märkus 22.