

**Brüssel, 16. detsember 2024
(OR. en)**

16933/24

**EJUSTICE 75
JURINFO 18
JAI 1879**

MENETLUSE TULEMUS

Saatja: Nõukogu peasekretariaat

Saaja: Delegatsioonid

Eelmise dok nr: 16593/24

Teema: Nõukogu järeldused tehisintellekti kasutamise kohta õigusvaldkonnas

Nõukogu (justiits- ja siseküsimused) kiitis oma 12.–13. detsembri 2024. aasta istungil heaks nõukogu järeldused tehisintellekti kasutamise kohta õigusvaldkonnas. Nõukogu poolt heakskiidetud tekst on esitatud lisas.

NÕUKOGU JÄRELDUSED
TEHISINTELLEKTI KASUTAMISE KOHTA ÕIGUSVALDKONNAS

I. SISSEJUHATUS

1. Tehisintellekt on viimastel aastatel oluliselt edasi arenenud ning seda kasutatakse üha laialdasemalt. Märkimisväärselt on suurenenud selle tähtsus liikmesriikide kohtusüsteemide jaoks. Selline areng pakub kohtusüsteemidele olulisi võimalusi ja väljakutseid ning on esile toonud vajaduse võtta aegsasti uusi poliitikameetmeid.
2. Samal ajal arenevad õiguslikud, operatiivsed ja tehnilised lahendused nii Euroopa Liidus kui selle liikmesriikides pidevalt edasi, mis soodustab piiriülestes tsiviil-, kaubandus- ja kriminaalasjades õiguslase koostöö tegemist ja juurdepääsu õigusemõistmisele. Selleks, et tagada kogu ELis võrdne juurdepääs õigusemõistmisele, on eriti vajalik liikmesriikide vaheline piiriülene koostöö saadud kogemuste, parimate tavade, eksperditeadmiste ja teabe jagamisel tehisintellekti lõimimise kohta oma kohtusüsteemidesse.

3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuni 2024. aasta määrus (EL) 2024/1689, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid (edaspidi: „tehisintellekti käsitlev määrus“), on esimene terviklik õigusakt maailmas, millega reguleeritakse tehisintellekti. Tehisintellekti käsitleva määrusega liigitatakse tehisintellektisüsteemid teatavate õiguskaitse, õigusemõistmise ja vaidluste kohtuvälise lahendamise rakenduste¹ puhul suure riskiga süsteemideks ning nende suhtes kehtestatakse teatavad nõuded, nagu vastavushindamismenetlused ja kontrollid, et tagada usaldusväärsuse kõrge tase.
4. Nõukogu 9. juuni 2020. aasta järeldustes Euroopa digituleviku kujundamise kohta² juhiti tähelepanu probleemidele, mis kaasnevad Euroopa majanduse ja ühiskonna suurema digitaliseerimisega, sealhulgas tehisintellekti kasutamisega. Nõukogu 13. oktoobri 2020. aasta järeldustes digiülemineku kohta „Õiguskaitse kättesaadavus: digitaliseerimisest tulenevate võimaluste ärakasutamine“³ rõhutati digiülemineku tähtsust kohtusüsteemide tulemuslikkuse ja tõhususe suurendamisel. Nõukogu 20. oktoobri 2023. aasta järeldustes, milles käsitletakse digivõimestamist, et kaitsta ja jõustada põhiõigusi digiajastul⁴, keskendutakse selliste üksikisikute ja sektorite digivõimestamisele, mis on põhiõiguste, näiteks õigusemõistmise seisukohast võtmetähtsusega, ning turvalise digikeskkonna rajamisele, kus kaitstakse nõuetekohaselt põhiõigusi.

¹ Eelkõige tehisintellektisüsteemid, mis on ette nähtud kasutamiseks õigusasutustele või nende nimel, et abistada õigusasutusi faktide ja seadustega tutvumisel ja nende tõlgendamisel ning õiguse rakendamisel konkreetse faktide kogumi suhtes, või mida kasutatakse sarnasel viisil vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks (tehisintellekti käsitleva määruse III lisa punkti 8 alapunkt a).

² Nõukogu järeldused Euroopa digituleviku kujundamise kohta 2020/C 202 I/01 (ELT C 202I, 16.6.2020, lk 1–12).

³ Nõukogu järeldused „Õiguskaitse kättesaadavus: digitaliseerimisest tulenevate võimaluste ärakasutamine“ 2020/C 342 I/01 (ELT C 342 I, 14.10.2020, lk 1–7).

⁴ 14309/23.

5. Euroopa e-õiguskeskkonna strateegias (2024–2028) esitatakse strateegilised ja tegevuseesmärgid, määratakse kindlaks nende eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed ning luuakse alus järelevalvemehhanismi kasutuselevõtmiseks, et jälgida liikmesriikide või muude sidusrühmade esitatud projektide ja algatuste rakendamisel saavutatud edusamme. See hõlmab uuenduslike tehnoloogiate võimendamist, et toetada püstitatud eesmärkide saavutamist. Lisaks tunnistatakse strateegias, et digiüleminekuga kaasneb vajadus määrata kindlaks konkreetsed ja asjakohased meetmed, mis oleksid kohandatud tehisintellektist ja muudest kujunemisjärgus tehnoloogiatest tulenevatele väljakutsetele ja võimalustele.
6. Oma 5. märtsi 2024. aasta järeldustes „ELi põhiõiguste harta kohaldamine: usalduse suurendamine tõhusa õiguskaitse ja õigusemõistmisele juurdepääsu kaudu“⁵ kutsus nõukogu komisjoni üles tagama, et põhiõiguste aspekt lisatakse kõikidesse ELi meetmetesse, mis on seotud tõhusa õiguskaitse ja õigusemõistmisele juurdepääsu tagamisega, kasutades sealhulgas ära digitaliseerimisest tulenevaid võimalusi.
7. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet on avaldanud uuringuid ja aruandeid sellega seotud teemadel, näiteks aruanded “Getting the future right: Artificial intelligence and fundamental rights“ („Toimigem tulevikus õigesti. Tehisintellekt ja põhiõigused“)⁶ ning “Bias in algorithms - Artificial intelligence and discrimination“ („Algoritmiline kallutatus – tehisintellekt ja diskrimineerimine“)⁷.
8. Mitmed rahvusvahelised organisatsioonid on tehisintellekti valdkonnas samuti vastu võtnud olulisi dokumente. Erilist tähelepanu tuleks pöörata järgmistele dokumentidele:
 - a) Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindava komisjoni (CEPEJ) Euroopa eetikaharta tehisintellekti kasutamise kohta kohtusüsteemides ja nende keskkonnas⁸ koos CEPEJ asjakohaste suunistega tehisintellekti kasutamise kohta kohtusüsteemides;

⁵ [7127/24](https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights).

⁶ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights>.

⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/bias-algorithm>.

⁸ <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.

- b) Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni nõukogu soovitus tehisintellekti kohta⁹;
- c) ÜRO Inimõiguste Nõukogu 10. juuli 2024. aasta resolutsioon kõigi inim-, kodaniku-, poliitiliste, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste, sh arenguõiguse edendamise ja kaitse kohta¹⁰, eelkõige selle sätted, mis käsitlevad kohtusüsteemi, vandekohtunike ja hindajate sõltumatust ja erapooletust ning advokaatide sõltumatust;
- d) tehisintellekti, inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki käsitlev Euroopa Nõukogu raamkonventsioon¹¹, mille eesmärk on tagada, et tehisintellektisüsteemide elutsükli jooksul toimuv tegevus on täielikult kooskõlas inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi kaitsega¹²; ning
- e) tehisintellekti käsitleva ÜRO kõrgetasemelise nõuandeorgani lõpparuanne, mis käsitleb tehisintellekti juhtimist inimkonna heaks¹³.

⁹ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.

¹⁰ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/120/36/pdf/g2412036.pdf>.

¹¹ Euroopa Nõukogu lepingute sari – nr [225], [Vilnius, 5.IX.2024].

¹² Tuleb märkida, et EL on sellele konventsioonile juba alla kirjutanud.

¹³ https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_en.pdf.

9. Tehisintellektil on tohutu ümberkujundav potentsiaal. Selle kasutamine võib hõlbustada juurdepääsu õigusemõistmisele ning parandada kohtumenetluste õigeaegsust, tõhusust ja tulemuslikkust. Täpsemalt öeldes võib see aidata muu hulgas täita teatavaid tava- või abifunktsioone, näiteks suunata üksikisikuid õigusteabe alal, kavandada kohtuistungeid, broneerida kohturuume või vältida asjaomaste isikute tagasituvastust kas kohtuotsuste anonüümimise¹⁴ või pseudonümiseerimise¹⁵ kaudu kooskõlas andmekaitse normidega. Selline kohtumenetluste täiustamine võib olla kasulik nii üksikisikute kui ettevõtjate jaoks ELis. See parandaks ELi ja liikmesriikide õigussüsteeme, andes sellega ELile konkurentsieeliseid.
10. Mõnede teiste kasutusjuhtumitega kaasnevad suuremad riskid. Kohtusüsteemid peaksid siiski neid kasutusjuhtumeid ära kasutama, võttes asjakohaseid kaitsemeetmeid, kuna tehisintellekt võib pakkuda olulist abi õiguslase töö tegemisel, näiteks õigusliku sisu kokkuvõtmisel, kohtupraktika analüüsimisel, tekstiettepanekute esitamisel, nende reaalses tõlgendamisel, kollektiivsete nõuete käsitlemisel või otsuste tegemise toetamisel.
11. Olulised on teadus- ja innovatsioonialgatused, mille eesmärk on edendada niisuguste tehisintellektisüsteemide arendamist, mis on kooskõlas ELi õigusega kohandatud spetsiaalsete õiguslike rakenduste jaoks. Koostöö akadeemiliste ringkondade, tööstuse, õigus- või muude avaliku sektori asutuste ja õigustöötajate vahel on selles valdkonnas innovatsiooni edendamise ja edusammude tegemiseks esmatähtis.
12. Arvestades tehisintellekti ja muude tehnoloogiate arengut nii riiklikul kui ELi tasandil, on äärmiselt vajalik ka täiendavalt koolitada kohtumenetlustes osalevate õigusasutuste õigus- ja haldustöötajaid.

¹⁴ Kooskõlas määruse (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus) põhjendusega 26.

¹⁵ Vastavalt määruse (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus) artikli 4 punktile 5.

II. NÕUKOGU JÄRELDUSED

A. ÜLDISED KAALUTLUSED

13. Tehisintellekti tuleks õigusemõistmises kasutada täielikus kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga ning muu hulgas tehisintellekti käsitleva määruse, isikuandmete kaitse üldmääruse¹⁶ ja õiguskaitse direktiiviga¹⁷, et tagada läbipaistvus, vastutus ja järelevalve, millega tagatakse, et tehisintellektisüsteemid on usaldusväärsed ja ohutud ning et nende kasutamisel austatakse põhiõigusi. Käesolevad järelused on kooskõlas tehisintellekti käsitlevas määruses sätestatud tehisintellektisüsteemide kavandamise, arendamise ja kasutamise nõuetega ega väljenda kavatsust minna nendest kaugemale.
14. Tõhus juurdepääs õigusemõistmisele hõlmab õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, õigust õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul, süütuse presumptsiooni ja kaitseõigust, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 47 ja 48. Need on tehisintellektisüsteemide kavandamise, arendamise või kasutamise põhikriteeriumid. Juurdepääs õigusemõistmisele tuleks tagada kõigile, isegi olukordades, kus üksikisikud ei kasuta IT-vahendeid või -teenuseid või on haavatavas olukorras.

¹⁶ 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 (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88).

¹⁷ 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).

15. Tehisintellekti eetiliseks ja vastutustundlikuks arendamiseks ja kasutamiseks õigusemõistmises on vaja praktilisi ja kasutajasõbralikke suuniseid ja standardeid kooskõlas tehisintellekti käsitleva määrusega. Sellised suunised ja standardid peaksid põhinema komisjoni, liikmesriikide ja asjaomaste sidusrühmade vahelisel koordineeritud teabevahetusel ja koostööl.
16. Tehisintellekt võib toetada otsuste tegemist kohtumenetlustes ja vaidluste kohtuvälises lahendamises, kuid ei tohiks seda asendada: lõplik otsustamine peab jääma inimestele. Tehisintellekti kasutamist selles kontekstis peetakse tavaliselt suure riskiga tegevuseks ning see peaks olema läbipaistev, asjakohaselt jälgitav ja selgitatav ning alluma inimjärelvalvele. Äärmiselt oluline on tagada, et neid põhimõtteid võetaks arvesse ja hinnatakse nii õigussektoris kasutatavate tehisintellektisüsteemide kavandamise etapis kui ka kogu elutsükli jooksul.
17. Lisaks on suure hulga kvaliteetsete andmete kättesaadavuse tagamine keskse tähtsusega sellise keskkonna loomisel, mis soodustab lisaväärtusega tehisintellektisüsteemide arengut.
18. Õigusvaldkonnas kasutatavate tehisintellektirakenduste jaoks on oluline anonüümitud või pseudonüümitud kohtuotsuste kättesaadavus, kuna analüüside tegemiseks, eelkõige tehisintellektisüsteemide nn koolitusfaasis, on vajalik ulatuslik juurdepääs kõnealustele otsustele.
19. Nõukogu kutsub Euroopa õiguslase koolituse võrgustikku ja õiguslase koolituse eest vastutavaid riiklikke asutusi või organeid üles võtma arvesse vajadust koolitada ja võimestada õigustöötajaid, et tulla toime justitiisüsteemi digiüleminekuga, eelkõige tehisintellekti kasutamisega õigusemõistmises, kohaneda muutuva õiguskeskkonnaga, vähendada digioskuste nappust ning suurendada teadlikkust õigusvaldkonnas kasutatavate tehisintellektisüsteemide pakutavatest võimalustest ja riskidest. Edasi tuleks arendada ja ajakohastada olemasolevaid koolitusvahendeid, mis keskenduvad õigusemõistmise digiüleminekule, sealhulgas õigustöötajatele mõeldud tehisintellekti.

20. Nõukogu toetab teabe jagamist ja koostööd liikmesriikide vahel seoses tehisintellekti kasutamisega õigusemõistmises, sealhulgas olemasolevate platvormide kaudu, keskendudes prioriteetsetele teemadele ja aidates kaasa Euroopa e-õiguskeskkonna strateegias 2024–2028 määratletud eesmärkide saavutamisele. See võimaldaks kindlaks teha ühised kasutusjuhtumid ja nende eeldatava kasu, nendega kaasnevad probleemid ja parandamist vajavad valdkonnad.

B. ÜLESKUTSE KOMISJONILE

21. Komisjoni kutsutakse üles täiendavalt uurima tehisintellekti potentsiaali õigusvaldkonnas ja abistama liikmesriike tehisintellekti käsitleva määruse rakendamisel.
22. Komisjoni kutsutakse üles edendama tehisintellekti teadus- ja arendustegevuse ning selle õigusemõistmises kasutamise piisavat rahastamist, et suurendada ELi ja selle liikmesriikide üldist konkurentsivõimet kogu maailmas ning piirata halduskoormust seoses juurdepääsuga ELi rahastamisvõimalustele.
23. Käesolevad nõukogu järeldused ei mõjuta 2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku üle peetavaid läbirääkimisi.
24. Komisjoni kutsutakse üles toetama liikmesriike nende eespool nimetatud jõupingutustes teabe kogumiseks ja jagamiseks.

25. Komisjoni kutsutakse üles looma ja käitama oma pädevuse piires ühist õigusvaldkonna tehisintellekti töövahendit, võttes arvesse võimalikku koostoimet juba loodud tehisintellekti nõudeteenuste platvormiga ja muude ELi algatustega, mis käsitlevad koostalitlusvõimet ning tehisintellektisüsteemide arendamise, kasutuselevõtu ja kasutamisega seotud ressursside ja teadmiste jagamist. See õigusvaldkonna tehisintellekti töövahend oleks õigussektori tehisintellekti kasutusjuhtumite (eelkõige osalejate, ulatuse, eesmärgi, otstarbe, funktsionaalsuse, stsenaariumide, oodatava kasu) ja -vahendite hoidla. Töövahendite hulka lisatud tehisintellektivahendid, olenemata sellest, kas need on välja töötatud ELi rahastusega või ilma, võiks teha kättesaadavaks kõigile liikmesriikidele. Need õigusvaldkonna tehisintellekti töövahendid võiksid edendada liikmesriikide jaoks ühiste aluste ja ühiste kasutusjuhtumite loomist seoses tehisintellektivahendite piiriülese kasutamisega õigusemõistmises.

C. ÜLESKUTSE LIIKMESRIIKIDELE

26. Lisaks ELi tasandi õigusaktidele ja poliitikameetmetele, mille eesmärk on tõhustada õigusala koostööd ja juurdepääsu õigusemõistmisele piiriülestes tsiviil-, kaubandus- ja kriminaalasjades, kutsutakse liikmesriike üles kasutama vajaduse korral ära uusi digilahendusi, sealhulgas tehisintellekti, ja võtma need oma õigussüsteemis kasutusele, et veelgi parandada kohtusüsteemi tõhusust, õiglust ja sõltumatust.
27. Liikmesriike kutsutakse üles uurima pidevalt arenevate tehisintellektisüsteemide potentsiaali, tagades samal ajal põhiõiguste, andmekaitsenormide ja muude kohaldatavate ELi õigusaktide järgimise.
28. Kooskõlas Euroopa e-õiguskeskkonna strateegiaga 2024–2028 kutsutakse liikmesriike üles tegema koostööd ja jagama teavet tehisintellekti kasutamise kohta õigusemõistmises ning tehisintellekti vahendite kohta, sealhulgas nende vahenditega seotud oluliste omaduste kohta, nagu nende toimimise konfiguratsioon või kirjeldus ja avatud lähtekoodiga tarkvara kasutamine.

29. Võttes arvesse komisjoni hallatavas õigusvaldkonna tehisintellekti töövahendis sisalduvat teavet, kutsutakse liikmesriike üles vahetama teavet ja looma ühiseid aluseid seoses kasutusjuhtumite, tehisintellektivahendite kasutamise ja nende piiriülese arendamisega, et parandada justitiissüsteeme ja valmistada ette tulevased koostalitluslahendused, võttes arvesse Euroopa koostalitlusvõime raamistikku, mis on ühiselt kokku lepitud lähenemisviis Euroopa avalike teenuste pakkumisele koostalitlusvõimelisel viisil.
30. Nagu juba märgitud,¹⁸ tuleks julgustada õigustöötajate, IT-spetsialistide ja pädevate asutuste või organite toetamist ja nendega suhtlemist, et digiüleminekuga seotud probleeme paremini ja õigeaegselt lahendada. Lisaks kohustusele võtta meetmeid, et tagada võimalikult suures ulatuses kõigile tehisintellekti kasutavatele õigustöötajatele piisav tehisintellektipädevus¹⁹, tuleks õigusvaldkonna töötajate ja õigusasutuste haldustöötajate koolitamisel keskenduda teadlikkuse suurendamisele. Samuti peaks edendama tehisintellektiga seotud mõjude ja riskide paremat mõistmist, parandama arusaamist digimajanduse ja -ühiskonna vajadustest tulenevatest ELi õiguse muudatustest, ning parandama tehisintellekti ja muude IT-vahendite tulemuslikku kasutamist justitiissüsteemide tõhususe edendamiseks, olles samal ajal teadlik olemuslikest riskidest.
31. Liikmesriike kutsutakse üles investeerima õigusvaldkonna turvalisse digitalistusse ja suutlikkuse suurendamisse, et toetada kõrgtehnoloogia, sealhulgas justitiissüsteemides kasutatavate tehisintellektivahendite kasutuselevõttu.

¹⁸ Punkt 19.

¹⁹ Vt tehisintellekti käsitleva määruse artikkel 4.