

Brüssel, 16. mai 2022
(OR. fr)

8576/22

LIMITE

TELECOM 173
JAI 553
COPEN 145
CYBER 141
DATAPROTECT 115
EJUSTICE 47
COSI 108
IXIM 101
ENFOPOL 220
FREMP 83
RELEX 541
MI 321
COMPET 269
CODEC 570

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Komisjoni dok nr:	8115/20
Teema:	Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega sätestatakse tehisintellekti käsitlevad harmoneeritud eeskirjad (tehisintellekti käsitlev õigusakt) ja muudetakse teatavaid liidu õigusakte - Eduaruanne

I. SISSEJUHATUS

1. Komisjon võttis 21. aprillil 2021 vastu määruse ettepaneku, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid (tehisintellekti käsitlev õigusakt)¹.

¹ Dok 8115/21.

2. ELi toimimise lepingu artiklitel 114 ja 16 põhineva komisjoni ettepaneku eesmärk on tagada, et liidu turule lastavad ja liidus kasutatavad tehisintellektisüsteemid oleksid ohutud ning kooskõlas kehtivate põhiõigusi käsitlevate õigusaktidega ja liidu väärtustega, tagada õiguskindlus tehisintellekti valdkonnas tehtavate investeeringute ja innovatsiooni soodustamiseks, tugevdada juhtimist, tõhustada põhiõigusi ja ohutust käsitlevate kehtivate õigusaktide täitmist ning hõlbustada õiguspärase, ohutute ja usaldusväärsete tehisintellektirakenduste ühtse turu väljatöötamist, vältides seejuures turu killustumist.
3. Euroopa Parlamendis on vastavalt artikli 58 kohasele komisjonide ühismenetlusele määratud vastutavateks komisjonideks siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon (IMCO) ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon (LIBE). Määratud on kaks kaasraportööri: IMCO komisjonist Brando BENIFEI (S&D, Itaalia) ning LIBE komisjonist Dragoș Tudorache (Renew, Rumeenia). Lisaks kahele eespool nimetatud vastutavale komisjonile nimetati kaasatud komisjonideks õiguskomisjon (JURI), tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon (ITRE) ning kultuuri- ja hariduskomisjon (CULT). Kaasraportöörid avaldasid oma raporti projekti 20. aprillil 2022.
4. Ettepaneku osas konsulteeriti nii Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega kui ka Regioonide Komiteega, kusjuures mõlemale institutsioonile saadeti ametlik arvamuse taotlus vastavalt 15. juunil 2021 ja 24. juunil 2021. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee esitas ettepaneku kohta oma arvamuse 22. septembril 2021² ning Regioonide Komitee 2. detsembril 2021³.

² [Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid \(tehisintellekti käsitlev õigusakt\) ja muudetakse teatavaid liidu õigusakte“.](#)

³ [Euroopa Regioonide Komitee: Euroopa lähenemisviis tehisintellekti valdkonnas – tehisintellekti käsitlev õigusakt \(muudetud aramus\).](#)

5. Euroopa Andmekaitseinspektor esitasid ettepaneku kohta ühisarvamuse⁴ 18. juunil 2021.
6. Euroopa Keskpank (EKP) paluti esitada oma arvamus ettepaneku teatavate aspektide kohta, mis kuuluvad tema pädevusse või vastutusalasse. Nõukogu saatis ametliku taotluse 3. novembril 2021. EKP esitas oma arvamuse 29. detsembril 2021 ja tutvustas seda telekommunikatsiooni ja infoühiskonna töörühma (edaspidi TELECOMi töörühm) 10. veebruari 2022. aasta koosolekul.

II. NÕUKOGUS TEHTUD TÖÖ

7. Nõukogus vaadati ettepanek läbi TELECOMi töörühmas. Nimetatud töörühm alustas ettepaneku arutamist Portugali eesistumise ajal, korraldades 2021. aasta aprillist juunini mitmeid koosolekuid ja seminare.
8. Ettepaneku analüüsimine jätkus Sloveenia eesistumise ajal TELECOMi töörühmas paljudel koosolekutel ja seminaridel. Seejärel tutvustas komisjon üksikasjalikult määruse ettepaneku kogu teksti ning delegatsioonid pidasid selle üle esialgse arutelu. Lisaks korraldas eesistujariik Sloveenia telekommunikatsiooniministrite nõukogu mitteametliku poolepäevase kohtumise, mis oli pühendatud ainult tehisintellekti käsitleva õigusakti ettepaneku käsitlemisele ja mille käigus ministrid kinnitasid, et toetavad horisontaalset ja inimkesket lähenemisviisi tehisintellekti reguleerimisele. Delegatsioonide kirjalike märkuste põhjal koostas eesistujariik Sloveenia esimese osalise kompromissettepaneku, mis hõlmas tehisintellekti käsitleva õigusakti ettepaneku artikleid 1–7 ja I–III lisa, ning esitas selle delegatsioonidele TELECOMi töörühma 30. novembri 2021. aasta koosolekul.

⁴ [Euroopa Andmekaitseinspektor ja Euroopa Andmekaitseinspektori ühisarvamus 5/2021.](#)

9. Eesistujariik Prantsusmaa alustas tööd, korraldades eesistujariigi Sloveenia koostatud osalise kompromissi üle arutelu, mis toimus TELECOMi töörühma 11. jaanuari 2022. aasta koosolekul. Seejärel koostas eesistujariik Prantsusmaa esimese kompromisettepaneku järgmised osad, võttes arvesse veel Sloveenia eesistumise ajal delegatsioonidelt saadud kirjalikke märkusi ja sõnastusettepanekuid (artiklite 8–29 ja IV lisa kohta) ning kirjalikke märkusi ja sõnastusettepanekuid ülejäänud teksti kohta (artiklid 30–85 ja V–IX lisa), mille enamik delegatsioone esitas 2022. aasta jaanuari lõpus. Selle töö raames valmistas eesistujariik Prantsusmaa ette mitu osalist kompromissteksti, mis hõlmasid artikleid 8–85 ning lisasid ja põhjendusi ning mida tutvustati ja arutati TELECOMi töörühma 2022. aasta koosolekutel 18. jaanuaril, 10. ja 22. veebruaril, 10. ja 22. märtsil, 28. aprillil ning 5., 10. ja 17. mail. Selleks, et vastata justiits- ja siseküsimuste kogukonna konkreetsetele mureküsimustele, sõnastas eesistujariik Prantsusmaa kogu määruse eelnõus kõnealust valdkonda puudutavad teatavad sätted ümber. Seejärel tutvustati ja arutati neid sätteid TELECOMi töörühma 7. aprilli 2022. aasta koosolekul, mis korraldati koostöös justiits- ja siseküsimuste kogukonnaga. **Eesistujariik Prantsusmaa on nõukogu esimese kompromisettepaneku (tehisintellekti käsitleva õigusakti kohta) koostamise lõpule viinud.**
11. Lisaks palus eesistujariik Prantsusmaa 24. märtsil 2022 TELECOMi töörühma delegatsioonidel esitada kirjalikke märkusi ja sõnastusettepanekuid muudetud artiklite 40–55a kohta, et alustada tööd ettepaneku teise osalise kompromisstekstiga. Eesistujariik Prantsusmaa kavatses oma eesistumisperioodi lõpuks üksikasjalikumalt analüüsida märkusi artiklite 53–55a (innovatsiooni toetavad meetmed) kohta ning esitada neid artikleid hõlmava teise osalise kompromissteksti läbivaatamiseks ühel TELECOMi töörühma viimastest koosolekutest 2022. aasta juunis.

12. Mis puudutab teksti sisu, siis püüdis eesistujariik Prantsusmaa teksti läbivaatamisel leida tasakaalu ohutuse ja põhiõiguste vajaliku kaitse ning majanduskasvu, konkurentsivõime ja innovatsiooni toetamise vajaduse vahel, nähes sidusrühmadele ette selged ja proportsionaalsed reeglid, millega toetada eetilise ja vastutustundliku tehisintellekti väljaarendamist ELis, võttes arvesse muude tehisintellekti ELis arendamise ja kasutamise seisukohast asjakohaste oluliste õigusaktide, näiteks isikuandmete kaitse üldmääruse, ELi tarbijakaitsealaste õigusaktide jt kohalduvust.

Peamised küsimused, mida eesistujariik Prantsusmaa esimese kompromisettepaneku osas (artiklid 8–85 ja IV–IX lisa) käsitles, on järgmised:

a) **Suure riskiga tehisintellektisüsteemidele esitatavad nõuded**

13. Paljusid suure riskiga tehisintellektisüsteemidele esitatavaid nõudeid, nagu need on ette nähtud ettepaneku III jaotise 2. peatükis, on selgitatud ja kohandatud, et need oleksid sidusrühmade jaoks vähem ranged või koormavad, näiteks puudutab see andmete kvaliteeti või tehnilist dokumentatsiooni, mille VKEd peaksid koostama, et tõendada oma suure riskiga tehisintellektisüsteemide nõuetele vastavust.
14. Lisaks tunnistas eesistujariik Prantsusmaa muudetud tekstis, et teatavad nõuded võivad olla üksteisega vastuolus, mis võib nõuda kompromisside tegemist rakendamise ajal, näiteks seoses täpsuse ja stabiilsusega, eraelu puutumatusega (andmete minimeerimine) või õiglusega. Selle tunnistamine peaks tagama suure riskiga tehisintellektisüsteemide pakkujatele teatava paindlikkuse oma riskijuhtimissüsteemide loomisel.

Eesistujariik Prantsusmaa täpsustas ka, millist liiki riske riskijuhtimist käsitlevad sätted hõlmavad, tagamaks, et tehisintellektisüsteemide pakkujad peavad käsitlema üksnes selliseid tehisintellektisüsteemide arendamisega seotud riske, mille suhtes nad saavad võtta mõistlikke ja realistlikke meetmeid.

b) Tehisintellekti väärtusahela eri osaliste kohustused

15. Kuna tehisintellektisüsteeme arendatakse ja levitatakse keerukate väärtusahelate raames, kus eri osalejate vahelised piirid ei ole alati selgelt määratletud, tegi eesistujariik Prantsusmaa teatava hulga muudatusi, millega selgitatakse kohustuste ja rollide jaotust, et paremini kajastada tehisintellektisüsteemi projekteerimisel, turule laskmisel või käitamisel valitsevat tegelikku olukorda. Näiteks sisaldab muudetud tekst täiendavaid sätteid, mis võimaldavad tõhusamat koostööd tehisintellektisüsteemide pakkujate ja kasutajate vahel. Samuti on selle eesmärk selgitada, milline on seos kavandatavast tehisintellekti käsitlevast õigusaktist tulenevate kohustuste ning muude seadusandlike aktide, näiteks isikuandmete kaitse üldmääruse alusel juba olemasolevate kohustuste vahel.
16. Lisaks pidas eesistujariik Prantsusmaa oluliseks tuua tekstis selgemalt välja olukorrad, kus teised väärtusahelas osalejad peavad täitma tehisintellektisüsteemide pakkuja kohustusi.

c) Vastavushindamine, õigusnormide täitmise tagamine ja juhtimine

17. Et vastata mureküsimustele, mis puudutavad tehisintellekti käsitlevas õigusaktis kavandatud vastavusraamistiku liigset keerukust, tegi eesistujariik Prantsusmaa mitmeid selgitusi ja lihtsustusi sätetes, mis käsitlevad iga suure riskiga tehisintellektisüsteemide liigi puhul järgitavat vastavushindamismenetlust, säilitades seejuures komisjoni poolt uut õigusraamistikku käsitleva õigusakti alusel välja pakutud lähenemisviisi põhielemendid.
18. Samuti muutis eesistujariik Prantsusmaa turujärelevalvet käsitlevaid sätteid, et muuta need tõhusamaks ja hõlpsamini rakendatavaks, võttes arvesse vajadust järgida selles küsimuses proportsionaalset lähenemisviisi.

19. Eesistujariik Prantsusmaa muutis oluliselt ka sätteid, mis käsitlevad tehisintellekti nõukoda (edaspidi „nõukoda“), et tagada selle suurem autonoomsus ja tugevdada selle rolli tehisintellekti käsitleva õigusakti juhtimisstruktuuris. Nõukoja koosseisu on muudetud nii, et sellesse kuulusid liikmesriikide esindajad ja sõltumatud eksperdid, ning eesistuja valitakse liikmesriikide esindajate hulgast. Nõukojal on suurem roll tehisintellekti käsitleva õigusakti ühtses kohaldamises, andes komisjonile nõu ja soovitusi, näiteks vajaduse kohta muuta I ja III lisa, ning esitades arvamusi paljudes küsimustes, mis on seotud tehisintellekti käsitleva õigusakti kohaldamisega. Lisaks hõlbustab nõukoda eesistujariigi Prantsusmaa tehtud muudatuste alusel ka koostööd pädevate ELi organite, eksperdirühmade ja võrgustikega tehisintellekti käsitleva õigusakti valdkonnas.
20. Üldisemalt lihtsustas eesistujariik Prantsusmaa juhtimisstruktuuri, kõrvaldades järelevalveasutuse mõiste riiklikul tasandil, mis annab liikmesriikidele rohkem paindlikkust nende üksuste määramisel, kelle ülesanne on tehisintellekti käsitlevat õigusakti koordineerida ja rakendada. Samadel põhjustel pikendas eesistujariik Prantsusmaa ka tähtaegu, mille jooksul liikmesriigid peaksid rakendama juhtimisstruktuuri loomist käsitlevad sätted.
21. Võttes arvesse kavandatava tehisintellekti käsitleva õigusakti uut ja keerukat olemust ning selleks, et vastata vajadusele toetada kõnealuse määruse rakendamist, otsustas eesistujariik Prantsusmaa lisada uue artikli, millega kehtestatakse komisjonile kohustus töötada välja suunised määruse kohaldamise kohta, keskendudes sellistele teemadele nagu suure riskiga tehisintellektisüsteemidele esitatavate nõuete kohaldamine, keelatud tavad tehisintellekti valdkonnas ja sisulisi muudatusi puudutavate sätete praktiline rakendamine. Tekstis täpsustatakse samuti, et neid suuniseid võivad taotleda nii liikmesriigid kui ka nõukoda või neid võib välja töötada komisjoni algatusel.

22. Lisaks on vähendatud VKEde ja idufirmade karistusi kavandatava tehisintellekti käsitleva õigusakti sätete rikkumise eest, et kajastada nende tähtsust tehisintellekti ökosüsteemis ja võtta arvesse nende eripärast tingitud piiranguid.

d) Õiguskaitseasutusi käsitlevad sätted

23. Selleks et võtta arvesse õiguskaitseasutuste eripära ja konkreetseid piiranguid, tegi eesistujariik Prantsusmaa mitu muudatust sätetes, mis käsitlevad tehisintellektisüsteemide kasutamist õiguskaitse eesmärkidel. Eelkõige on täpsustatud teatavaid seonduvaid määratlusi, nagu „biomeetrilise liigitamise süsteem“, „biomeetrilise tuvastamise süsteem“ ja „reaalajas toimuv biomeetrilise tuvastamise süsteem“, et selgitada, millised olukorrad kuuluvad artikli 5 lõike 1 punktis d sätestatud keelu kohaldamisalasse ja millised kasutusviisid selle alla ei kuulu. Mõned muudatused on tehtud ka artikli 5 lõike 1 punkti d ja lõike 5a sätetes, et selgitada nende kohaldamisala ning viia sõnastus kooskõlla justitiis- ja õiguskaitse valdkonna asjaomastes liidu õigusaktides kasutatava terminoloogiaga.
24. Selleks et pakkuda õiguskaitseasutustele suuremat paindlikkust eriti kiireloomulistel juhtudel, on lisatud uus säte, millega luuakse võimalus taotleda nendelt asutustelt tagantjärele luba teha ajutiselt erand suure riskiga tehisintellektisüsteemide vastavushindamise menetlustest. Kompromissettepanekus nähakse ette ka erand läbipaistvuskohustustest nende tehisintellektisüsteemide kasutajatele, mida kasutatakse emotsioonituvastuseks ja mis on kriminaaluurimise raames seadusega lubatud.
25. Kompromissettepanek sisaldab ka mitmeid väiksemaid muudatusi, mille eesmärk on tagada õiguskaitseasutustele suurem paindlikkus suure riskiga tehisintellektisüsteemide kasutamisel, näiteks teabe osas, mis tuleks nende asutuste suure riskiga tehisintellektisüsteemide kohta ELi andmebaasis registreerida, või kohustuste osas, mis on seotud nende asutuste valduses oleva teabe konfidentsiaalsusega.

e) **Üldkasutatavad tehisintellektisüsteemid**

24. Eesistujariik Prantsusmaa vaatas läbi üldkasutatavaid tehisintellektisüsteeme käsitlevad sätteid, et paremini tasakaalustada nõuded ja kohustused selliste süsteemide pakkujate ja neid süsteeme tõenäoliselt kasutavate suure riskiga tehisintellektisüsteemide pakkujate vahel. Selliste süsteemide ELi turule laskmise tingimused on viidud kooskõlla tehisintellekti käsitleva õigusakti ettepaneku üldeesmärgiga, milleks on suurendada usaldust tehisintellekti vastu ning edendada ELis konkurentsivõimelist, vastutustundlikku ja eetilist tehisintellektiturgu. Nende muudatuste eesmärk on tagada vastutuse õiglane jaotus ja võrdsed tingimused kogu tehisintellekti väärtusahelas.

f) **Innovatsiooni toetavad meetmed**

25. Selleks et luua innovatsioonisõbralikum ja tulevikukindlam õigusraamistik on eesistujariik Prantsusmaa oluliselt muutnud innovatsiooni toetavaid meetmeid käsitlevaid sätteid. Esiteks on selgitatud, et tehisintellekti regulatsiooni testkeskkonnad, mis peaksid looma kontrollitud keskkonna innovatiivsete tehisintellektisüsteemide arendamiseks, testimiseks ja valideerimiseks riiklike pädevate asutuste otsese järelevalve ja juhendamise all, peaksid võimaldama innovatiivsete tehisintellektisüsteemide testimist ka tegelikes tingimustes. Teiseks on lisatud uued sätteid, et konkreetsetel tingimustel võimaldada tehisintellektisüsteemide järelevalveta testimist tegelikes tingimustes. Mõlemal juhul selgitatakse tekstis, kuidas neid uusi norme tuleb tõlgendada võrreldes selle valdkonna muude kehtivate regulatsiooni testkeskkondi käsitlevate õigusaktidega. Lõpetuseks nähakse kompromissis väikeste innovatiivsete ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks ette konkreetne erand, mille kohaselt vabastatakse (ELi määratluse kohased) mikroettevõtjad kohustusest luua kvaliteedijuhtimise süsteem, mida peetakse nende osalejate jaoks üheks suurimaks kuluks.

III. PEAMISED LAHENDAMATA KÜSIMUSED

26. Lisaks kompromissettepanekus käsitletud ja eespool kirjeldatud peamistele küsimustele on eesistujariik Prantsusmaa määratlenud täiendavate küsimustena järgmised punktid, mida on vaja põhjalikumalt analüüsida ettepaneku üle peetavatel edasistel aruteludel:

a) **Tehisintellektisüsteemi määratlus ja tehisintellektisüsteemide liigitamine suure riskiga tehisintellektisüsteemideks**

27. Mõned liikmesriigid leiavad endiselt, et tehisintellektisüsteemi määratlus on ebaselge ja liiga lai ega sisalda piisavalt selgeid kriteeriume tehisintellekti eristamiseks traditsioonilisematest tarkvarasüsteemidest. Samuti on kahtlusi seoses tehisintellektisüsteemide liigitamisega suure riskiga süsteemideks ettepaneku üldsätete alusel, mis tekitab mureküsimusi selles osas, et niisugune lähenemisviis võib hõlmata ka kahjutuid tehisintellektisüsteeme, mis tõsiseid põhiõiguste rikkumisi ega muid märkimisväärsed riske tõenäoliselt ei põhjusta. Need küsimused on olulised tehisintellekti käsitleva õigusakti üldises kontseptsioonis ja neid on vaja veel arutada.

b) **Juhtimisraamistiku kohandamine**

28. Mõned delegatsioonid tegid ettepaneku juhtimisraamistikku kohandada, väites, et liiga detsentraliseeritud kohaldamisel riiklikul tasandil küberruumis võivad olla piirid. Oleks kasulik analüüsida, kas praegu kavandatud juhtimisraamistikku saaks nendele mureküsimustele vastamiseks vähemalt osaliselt läbi vaadata.

c) **Õiguskaitseasutusi käsitlevate sätete täiendav selgitamine**

29. Kuigi mõned delegatsioonid kutsusid üles koostama eraldi õigusakti või vähemalt lisama tehisintellekti käsitleva õigusakti ettepanekusse eraldi peatüki, milles käsitletakс teatavate ametiasutuste erivajadusi õiguskaitse, rände, varjupaiga või finantsuurimise valdkonnas, näib, et valdav enamus liikmesriike toetab tehisintellekti käsitleva õigusakti ettepanekus praegu ette nähtud horisontaalset lähenemisviisi. Kuigi riikliku julgeoleku selgesõnaline väljajätmine ettepaneku kohaldamisalast on üldiselt heaks kiidetud, leiavad mõned delegatsioonid jätkuvalt, et riikliku julgeoleku mõistet on vaja täiendavalt selgitada, et täpsustada, mis on välja jäetud ja mis mitte. Lisaks võivad mitmesugused õiguskaitseasutusi käsitlevad erisätted, mida eesistujariik Prantsusmaa on osaliselt muutnud, vajada täiendavat analüüsi ja viimistlemist, näiteks sätted, mis käsitlevad keelatud tehisintellektisüsteeme ja artiklis 5 sätestatud erandeid, mille puhul mõned liikmesriigid on taotlenud rangemaid meetmeid, samas kui teised on väljendanud toetust sellele, et tehisintellekti kasutamist õiguskaitseasutustes piirataks vähem keeldude abil ja suure riskiga süsteemiks liigitamise teel.

d) **Volituste delegeerimine komisjonile**

30. Täiendavat kohandamist võivad vajada sätted, mis käsitlevad võimalust ajakohastada I lisa määratletud tehisintellekti meetodite ja lähenemisviiside loetelu ning III lisa esitatud suure riskiga tehisintellektisüsteemide loetelu. Praegu nähakse nendega ette, et komisjon annab Euroopa Parlamendile ja nõukogule korrapäraselt aru selliste muudatuste vajalikkuse hindamise kohta, kuid mõned liikmesriigid on märkinud, et nii ulatuslikku sellega seotud volituste delegeerimist komisjonile võib olla vaja veel piirata.

e) **Seos teiste õigusaktidega**

31. Kuigi eesistujariik Prantsusmaa on teinud eelnõu väljatöötamise käigus märkimisväärsed jõupingutusi, et tagada kavandatava tehisintellekti käsitleva õigusakti kooskõla ja koostoime ELi üldise õigusraamistikuga, eelkõige kehtivate nõuetega, mis on sätestatud isikuandmete kaitse üldmääruses, õiguskaitse direktiivis ja uues õigusraamistikus, on endiselt vaja täiendavalt analüüsida võimalike õiguslike lahkevuste kõrvaldamist, et minimeerida mittevastavusest tulenevad riskid, vältida õiguslikku ebakindlust ja dubleerimist ning hõlbustada jõustamisalaseid jõupingutusi.

IV. KOKKUVÕTE

32. COREPERil palutakse käesolev eesistujariigi eduaruanne teadmiseks võtta, et esitada see transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika (telekommunikatsioon) nõukogule selle 3. juuni 2022. aasta istungil.