

## SELETUSKIRI

### Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni soovitusel „Nõukogu otsus, millega antakse luba allkirjastada Euroopa Liidu nimel tehisintellekti, inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki käsitlev Euroopa Nõukogu raamkonventsioon“, kohta

#### 1. Sissejuhatus

Vabariigi Valitsuse seisukoht antakse Euroopa Liidu nõukogu otsuse eelnõu kohta:

- nõukogu otsus, millega antakse luba allkirjastada Euroopa Liidu nimel tehisintellekti, inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki käsitlev Euroopa Nõukogu raamkonventsioon.<sup>1</sup>

Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt peab rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel EL nõukogu võtma vastu otsuse, millega antakse EL-le luba lepingule alla kirjutada. Sellest lähtuvalt sisaldab kõnesolev eelnõu nõukogu otsuse kavandit, mille **eesmärk** on võimaldada Euroopa Liidul allkirjastada Euroopa Nõukogu tehisintellekti, inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki käsitlev raamkonventsioon (edaspidi **konventsioon**).<sup>2</sup>

Euroopa Nõukogu tehisintellekti konventsioon on õiguslikult siduv raamkonventsioon, mis kehtestab aluspõhimõtted tehisintellektisüsteemide arendamise ja kasutamise osas, tagamaks et need süsteemid oleksid kooskõlas põhiõigustega ning järgiksid demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid. Konventsioon võeti vastu Euroopa Nõukogu ministrite komitee poolt 17. mail 2024. See avatakse osalistele allkirjastamiseks 5. septembril 2024 Vilniuses justiitsministrite mitteametliku konverentsi raames.

**Eelnõus käsitletud otsuse tulemusel** liitub liikmesriikide nimel konventsiooniga Euroopa Liit. Liikmesriigid iseseisvalt konventsiooniga ei liitu, kuna sellega reguleeritav valdkond kattub EL õigusega, olles seega ELi ainuvälispädevuses. Eelkõige langeb konventsiooni reguleerimisala kokku ELi tehisintellektimäärusega.<sup>3</sup> Ka konventsiooni läbirääkimistel esindas EL liikmesriike Euroopa Komisjon.

Olukorras, kus konventsiooniga liitub liikmesriikide nimel üksnes Euroopa Liit, ei vaja see välissuhtlemisseaduse kohaselt ratifitseerimist. Selline lahendus lähtub aga eeldusest, et ELi liitumine tagab, et konventsiooni rakendamiseks kokku kutsutaval konventsiooniosaliste konverentsil on ELile tagatud 27 häält (st üks hääl iga liikmesriigi kohta). Kui Euroopa

<sup>1</sup> Ettepanek: nõukogu otsus Euroopa Nõukogu tehisintellekti ning inimõiguste, demokraatiat ja õigusriigi raamkonventsioonile Euroopa Liidu nimel allkirjutamise kohta, COM(2024) 264 final, 26.6.2024. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024PC0264>

<sup>2</sup> Raamkonventsiooni tekst: Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Council of Europe Treaty Series - No. [225]. Kättesaadav: <https://rm.coe.int/1680afae3c>.

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1689, 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). Kättesaadav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401689](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689).

Nõukogu seda ei võimalda, siis EL nõukogu otsuse eelnõu kompromissteksti kohaselt taotleb Euroopa Komisjon, et ELi kõrval liituksid konventsiooniga ka kõik liikmesriigid, mis nõuaks konventsiooni eraldiseisvat ratifitseerimist.

Pärast konventsiooniga liitumist toimub selle rakendamine ja kooskõla tagamine läbi ELi tehisintellektimääruse. Seega pole konventsioonil märkimisväärset mõju siseriiklikule õigusele. Konventsioon avatakse aga liitumiseks Euroopa Nõukogu liikmesriikide kõrval ka kolmandatele riikidele, mistõttu saab sellest esimene õiguslikult siduv rahvusvaheline instrument tehisintellekti vallas. Seega on sellel potentsiaal edendada tehisintellekti ühetaolist reguleerimist rahvusvahelisel tasandil, tagamaks kogu maailmas suurema inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi kaitse tehisintellekti kasutamisel.

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostas Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna nõunik Henrik Trasberg ([henrik.trasberg@just.ee](mailto:henrik.trasberg@just.ee)). Valdkonna eest vastutav asekancler on õiguspoliitika asekancler Heddi Lutterus ([heddi.lutterus@just.ee](mailto:heddi.lutterus@just.ee)).

## 2. Eelnõu sisu ja taust

Nõukogu otsuse eelnõu koosneb kahest artiklist:

*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 [...].*

Eelnõu eesmärk on võimaldada Euroopa Nõukogu tehisintellekti konventsiooni allakirjutamine Euroopa Liidu poolt, kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 5. Konventsioon on välja töötatud Euroopa Nõukogu tehisintellekti komitee poolt alates 2022. aastast ning see kiideti heaks Euroopa Nõukogu ministrite komitees 17. mail 2024.

Konventsiooni üle pidas liikmesriikide nimel läbirääkimisi Euroopa Liit. Liitu esindas läbirääkimistel Euroopa Komisjon vastavalt ELi toimimise lepingule<sup>4</sup> ja ELi nõukogu 2022. a sellekohasele otsusele.<sup>5</sup> Liidu seisukohad koordineeriti läbirääkimiste vältel liikmesriikidega vastavalt eelviidatud ELi nõukogu otsuses kokku lepitud protseduurile.

ELi pädevus konventsiooni allkirjastamiseks lähtub Euroopa Liidu toimimise lepingu art 3 lg-st 2. Nimetatud sätte kohaselt kuulub Euroopa Liidu ainupädevusse „rahvusvahelise lepingu

<sup>4</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 218 lg 3.

<sup>5</sup> Euroopa Liidu Nõukogu otsus (EL) 2022/2349, 21. november 2022, millega antakse luba alustada Euroopa Liidu nimel läbirääkimisi tehisintellekti, inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni üle. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2349>.

*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. Eelnõu koostamisel järeldas Euroopa Komisjon, et antud tingimus on täidetud – eelkõige langeb konventsiooni isikuline ja esemeline kohaldamisala kokku ELi tehisintellektimääruse kohaldamisalaga, mistõttu saab järeldada, et konventsiooniga reguleeritav valdkond kattub EL õigusega. ELi tehisintellektimäärus on 12. juunil 2024 a vastu võetud õigusakt, mis reguleerib EL-üleselt tehisintellektisüsteemide turule laskmist, kasutusele võtmist ja kasutamist, et edendada innovatsiooni ja tehisintellekti usaldusväärust, kaitstes samal ajal tervist, ohutust ja põhiõigusi, sealhulgas demokraatiat, õigusriiki ja keskkonda. Sisuliselt kõigi konventsioonist tulenevate nõuete järgimine hakkab ELis toimuma tehisintellektimääruse rakendamise kaudu.

Siinjuures on asjakohane märkida, et EL nõukogus peetud läbirääkimiste käigus on olnud arutamisel ka küsimus, kas konventsioon peaks olema segaleping, mille allkirjastavad ELi kõrval ka liikmesriigid. Sellise lähenemise eelduseks oleks, et konventsioon reguleerib ka küsimusi, mis ei kuulu ELi pädevusse. Sellest lähtuvalt töid mõned liikmesriigid läbirääkimistel välja, et konventsiooni kohaldamisala erineb ELi tehisintellektimääruse kohaldamisalast näiteks teadus- ja arendustegevuse erandi osas. Nii ELi määrus kui konventsioon piiravad kohaldamisala tehisintellekti puudutava teadus- ja arendustegevuse suhtes, aga konventsioonis sätestatud erand on mõnevõrra kitsam.<sup>6</sup> Samuti on konventsiooni kohaldumine tehisintellekti mitteprofessionaalsele (isiklikule) kasutamisele mõnevõrra teistsuguse ulatusega. Euroopa Komisjoni ja nõukogu õigusteenistuse analüüsidest siiski järeldati, et kohaldamisala erinevused ELi tehisintellektimääruse ja konventsiooni vahel on minimaalsed ning vastavalt varasemale Euroopa Kohtu praktikale ei välista niivõrd marginaalsed erisused ELi ainuvälispädevust.<sup>7</sup>

Konventsiooni tulnuks käsitleda segalepinguna juhul, kui selle kohaldamisalasse oleks kuulunud riigi julgeolek, mida ELi tehisintellektimäärus ei reguleeri. Konventsiooni lõppteksti lisati siiski välistus, mille kohaselt ei pea lepinguosaline „kohaldama konventsiooni tehisintellektisüsteemide elutsükli jooksul toimuva tegevuse suhtes, mis on seotud riiklike julgeolekuhuvide kaitsega, tingimusel et selline tegevus toimub kooskõlas kohaldatava rahvusvahelise õigusega, sealhulgas rahvusvahelisest inimõigustealasest õigusest tulenevate kohustustega, ning austades demokraatlikke institutsioone ja protsesse.“<sup>8</sup> Nii Euroopa Komisjon kui EL nõukogu õigusteenistus on hinnanud, et nimetatud erandist lähtuvalt ei kaasne konventsiooni osalisriikidele kohustusi riigi julgeolekut puudutavates tegevustes. Sellekohane põhjendus on esitatud ka kõnesoleva eelnõu kompromissversiooni põhjenduspunktides. EL nõukogu töögruppide raames toimunud aruteludest nähtuvalt nõustuvad ka teised liikmesriigid antud tõlgendusega.

Läbirääkimiste käigus on mõned EL liikmesriigid tõstatanud ka küsimuse sellest, kas liikmesriigid võiksid konventsiooni allkirjastada sõltumata sellest, et tegemist on EL ainupädevusse kuuluva konventsiooniga. Eelkõige võimaldaks see vahetumalt osaleda

<sup>6</sup> Võrdle konventsiooni art 3(3) ning ELi tehisintellektimääruse art 2(6) ning (8).

<sup>7</sup> EKo, C-114/12, komisjon vs. nõukogu (ringhäälinguorganisatsioonide naaberõigused), ECLI:EU:C:2014:2151, punkt 69.

<sup>8</sup> Konventsiooni art 3(2).

konventsiooni rakendamise seotud tegevustes, sh liituda konventsiooni rakendamiseks kokku kutsutava konventsiooniosaliste konverentsi töös. Euroopa Komisjoni hinnangul ei ole selline lahendus põhjendatud, kuid antud soovi adresseerimiseks lisati EL nõukogu otsuse eelnõu kompromissversiooni põhjenduspunkt, mille kohaselt koordineerib Komisjon konventsiooniosaliste konverentsil esitatavad seisukohad eelnevalt liikmesriikidega ning võimaldab igal liikmesriigil saata ühe esindaja Komisjoni delegatsiooni osana konventsiooniosaliste konverentsi kohtumistele.

### Konventsiooni sisu

Konventsiooni eesmärk on tagada, et tehisintellektisüsteemid oleksid oma elutsükli vältel täielikult kooskõlas inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõttega. Selle saavutamiseks sätestab konventsioon teatud üldpõhimõtted ja kohustused, mida tuleb tehisintellektisüsteemide disainimise, arendamise ja rakendamise käigus järgida.

### *Milliseid tehisintellektisüsteeme konventsioon reguleerib?*

Konventsiooni osalisriigid peavad seda kohaldama avalikus sektoris kasutatavate tehisintellektisüsteemide osas. Osalisriikidel jääb õigus otsustada, kas kohaldada konventsiooni ka erasektorile – selleks peavad konventsiooniosalised konventsiooniga ühinedes deklareerima oma vastava valiku. Kuivõrd Euroopa Liidu liikmesriigid rakendavad konventsiooni läbi ELi tehisintellektimääruse, mis kohaldub ka erasektorile, siis rakendatakse ka konventsiooni erasektorile nii Eestis kui ELis tervikuna.

Konventsioon järgib riskipõhist lähenemist, mis tähendab, et seda ei kohaldata kõigi tehisintellektisüsteemide suhtes, vaid üksnes selliste kõrgema riskiga süsteemide osas, millega võib kaasneda kahjulik mõju inimõigustele või mis võivad õõnestada demokraatia või õigusriigi toimimist. Euroopa Liidu liikmesriikides kohaldatakse konventsiooni selliste tehisintellektisüsteemide suhtes, mida reguleerib ELi tehisintellektimäärus.

Konventsiooni kohaldamisalast on välja jäetud riikliku julgeolekuga seotud tehisintellektisüsteemid, lähtudes aga põhimõttest, et sellised süsteemid peavad siiski olema kooskõlas asjakohase rahvusvahelise õigusega, sh põhiõiguste kaitse reeglitega, ning austama demokraatlikke institutsioone ja protsesse. Euroopa Nõukogu statuudi kohaselt ei kuulu konventsiooni kohaldamisalasse ka riigikaitsega seotud küsimused. Samuti ei kohaldata konventsiooni tehisintellekti-alase teadus- ja arendustegevuse suhtes, välja arvatud juhul, kui katsetamine või sarnane tegevus võib kahjustada inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki.

### *Peamised nõuded*

Konventsiooni osalisriigid peavad tagama, et tehisintellektisüsteemide arendamisel ja pakkumisel kehtiks kohustus järgida järgmisi üldisi põhimõtteid ja nõudeid (artiklid 4-12):

- üldine kohustus tagada tehisintellektisüsteemi elutsükli vältel põhiõiguste kaitse ning demokraatia ja õigusriigi põhimõtete järgimine;
- kohustus tagada inimväärikuse ja inimese autonoomia kaitse;
- kohustus tagada süsteemide asjakohane läbipaistvus ja järelevalve;

- kohustus tagada, et kahjulike mõjude kaasnemisel on võimalik võtta tehisintellekti pakkuja vastutusele;
- kohustus tagada võrdne kohtlemine ja edendada mittediskrimineerimist;
- kohustus tagada eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse;
- kohustus tagada tehisintellektisüsteemide piisav kvaliteet, usaldusväärsus ja turvalisus;

Konventsiooniosalistel on kohustus teha kättesaadavaks turvalised kontrollitud keskkonnad tehisintellektisüsteemide arendamiseks (artikkel 13), eesmärgiga edendada innovatsiooni ohutust.

Tehisintellektisüsteemide pakkujad peavad rakendama riskijuhtimist süsteemi elutsükli vältel, sh hindama süsteemi võimalikke negatiivseid mõjusid ja juurutama meetmeid nende ennetamiseks või leevendamiseks. Lisaks on konventsioonis sätestatud, et konventsiooniosalistel peaksid hindama vajadust keelata tehisintellektisüsteemide teatavad rakendused või kehtestada neile moratorium, kui neid peetakse kokkusobimatuks inimõiguste austamise, demokraatia toimimise või õigusriigi põhimõttega (artikkel 16).

Konventsiooniosalistele nähakse ette ka kohustus tagada inimestele juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele ning garanteerida asjakohased menetluslikud kaitsemeetmed tehisintellektisüsteemi põhjustatud põhiõiguste rikkumisel (artiklid 14-15).

#### *Konventsiooni rakendamine*

Konventsiooniga sätestatud reeglid ei ole otsekohalduvad, vaid konventsiooni rakendatakse läbi riigisiseste õigusaktide. Eestis jt EL liikmesriikides tagatakse konventsiooniga kooskõla läbi ELi tehisintellektimääruse. Eeltoodu tähendab, et ka järelevalve konventsioonist tulenevate kohustuste järgimise üle toimub Eestis samade mehhanismide kaudu, mis ELi tehisintellektimääruse alusel luuakse.

Konventsiooni rakendamisel on keskne roll konventsiooniosaliste konverentsil.<sup>9</sup> See koosneb konventsiooniosaliste esindajatest ning selle roll hõlmab mh soovitude andmist konventsiooni tõlgendamise, kohaldamise kui muutmise kohta. Kõnesoleva Euroopa Liidu nõukogu otsuse eelnõu kohaselt esindaks EL liikmesriike konventsiooniosaliste konverentsil Euroopa Komisjon. Eelnõu kompromissversioon sätestab, et Komisjon koordineerib konverentsil esitatavad seisukohad eelnevalt liikmesriikidega. Komisjon võimaldab konventsiooniosaliste konverentsil igal liikmesriigil saata ka ühe esindaja Komisjoni delegatsiooni osana. Sellise lähenemise eelduseks on, et Euroopa Nõukogu võimaldab Euroopa Liidule konventsiooniosaliste konverentsil 27 häält. Kui Euroopa Nõukogu seda ei võimalda, siis EL nõukogu otsuse eelnõu kompromissversiooni kohaselt taotleb Euroopa Komisjon, et ELi kõrval liituksid konventsiooniga ka kõik liikmesriigid.

### **3. Eelnõu õiguslik alus ja menetlemise hetkeseis**

---

<sup>9</sup> Konventsiooni art 23.

Nõukogu otsuse õiguslik alus: õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikli 218 lõige 5, mille kohaselt rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel võtab nõukogu läbirääkija ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega antakse luba lepingule alla kirjutada.

Materiaalõiguslik alus on ELTL artikkel 114, mis lähtub asjaolust, et sama õiguslik alus on ELi tehisintellektimäärusel. Võttes arvesse, et konventsiooni kohaldamisala ja eesmärgid on täielikult kooskõlas ELi tehisintellektimääruse kohaldamisala ja eesmärkidega, peaks konventsiooni sõlmimise materiaalõiguslik alus olema sama mis tehisintellektimääruse puhul.

Menetluse hetkeseisu lühikirjeldus: Konventsioon töötati välja Euroopa Nõukogu tehisintellekti komitee juhtimisel vahemikus 2022-2024. Selle tekst kiideti tehisintellekti komitee poolt heaks 11.-14. märtsil 2024. a toimunud täiskogu istungil. Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis konventsiooni vastu 17. mail 2024. Konventsioon avatakse osalistele allkirjastamiseks 5. septembril 2024 Vilniuses justiitsministrite mitteametliku konverentsi raames.

Euroopa Komisjon esitas nõukogu otsuse eelnõu Euroopa Liidu konventsiooniga liitumiseks 26.06.2024. Eelnõud esitleti TELEKOM töögrupi kohtumisel 04.07.2024 ning jätkuarutelu toimus 15.07 kohtumisel. 24.07.2024 toimus täiendav arutelu COREPER I kohtumise raames, mille tulemusel pakuti välja eelnõu uus kompromisstekst. Selleks, et EL saaks juba 5. septembril 2024 justiitsministrite mitteametliku konverentsi raames konventsiooniga liituda, on ELi eesistuja algatamas kirjaliku menetluse EL nõukogu otsuse heakskiitmiseks. Otsuse vastuvõtmiseks EL nõukogus on vajalik kvalifitseeritud häälteenamus.

#### **4. Otsuse eelnõu vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele**

Otsuse eelnõu on Justiitsministeeriumi hinnangul kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Tulenevalt ELTL art-st 3 lg 2 kuulub antud välislepingu allkirjastamine Euroopa Liidu ainuvälispädevusse, kuivõrd selle kohaldamisala langeb suuresti kokku ELi tehisintellektimääruse kohaldamisalaga ja mõjutab seega Euroopa Liidu ühiseid norme.

Otsuse eelnõu vastab ka proportsionaalsuse põhimõttele. Olemasolevad rahvusvahelised normid ei ole piisavad tagamaks tehisintellekti süsteemide kooskõla inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi standarditega. Liikmesriikidel eraldi, aga ka liidul puudub võimalus luua sarnane õigusraamistik, millel oleks mõju ka väljaspool ELi ja millest võiks saada globaalne standard. Seega on konventsiooniga liitumine oluline saavutamaks rahvusvahelisel tasandil ühtne lähenemisviis tehisintellekti reguleerimisele.

#### **5. Otsuse majanduslikud, sotsiaalsed ja õiguslikud mõjud**

ELi liikmesriigid rakendavad konventsiooni ELi tehisintellektimääruse kaudu. Kuivõrd konventsioon ei too võrreldes tehisintellektimäärusega kaasa täiendavaid kohustusi ega piiranguid, ei oma see Eesti jaoks märkimisväärset täiendavat majanduslikku, sotsiaalset ega

õiguslikku mõju võrreldes mõjudega, mis kaasnevad juba tänaseks vastuvõetud ELi tehisintellektimäärusega.

Konventsiooniga võimaldatakse ühineda ka Euroopa Nõukogusse mittekuuluvatel riikidel. Selle tulemusel kujuneb antud konventsioonist esimene õiguslikult siduv rahvusvaheline instrument tehisintellekti vallas. Seega on konventsioonil potentsiaal omada olulist mõju edendamaks tehisintellekti ühetaolist reguleerimist rahvusvahelisel tasandil ning tagamaks kogu maailmas suurema inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi kaitse tehisintellekti kasutamisel. Konventsiooni läbirääkimistel osalesid vaatlejariikidena mh nt USA, Kanada, Jaapan, Iisrael, Mehhiko, Austraalia, Argentina, Peruu, Uruguay ja Costa Rica, kes eelduslikult konventsiooniga ka liituvad. Tulevikus saavad konventsiooniga ühineda ka muud kolmandad riigid, kes konventsiooni väljatöötamisel ei osalenud.

## 6. Eesti seisukoht ja selle põhjendused

**Seisukoht:** Toetame Euroopa Liidu nõukogu otsuse eelnõud, millega antakse luba Euroopa Liidu nimel allkirjastada Euroopa Nõukogu tehisintellekti ning inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi raamkonventsioon. Nõustume, et Euroopa Liidul on ainuvälispädevus konventsiooni allkirjastamiseks. Alternatiivselt aktsepteerime ka lahendust, mille kohaselt allkirjastavad nimetatud konventsiooni Euroopa Liidu kõrval ka liikmesriigid.

**Põhjus:** Eesti on läbivalt toetanud kõnesoleva konventsiooni väljatöötamist ja vastuvõtmist.<sup>10</sup> Konventsioon sätestab üldpõhimõtted ja -kohustused inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi kaitseks tehisintellekti valdkonnas, mis on ka üks olulisemaid Eesti digipoliitika eesmärke.<sup>11</sup> Konventsiooni tekst on kooskõlas ELi tehisintellektimäärusega ning seega vastab Eestis peagi kehtima hakkavale õigusraamistikule tehisintellektisüsteemide arendamisel ja kasutamisel. Kuivõrd konventsioonist saab esimene õiguslikult siduv rahvusvaheline instrument tehisintellekti vallas, on sellel ka oluline mõju edendamaks tehisintellekti ühetaolist reguleerimist rahvusvahelisel tasandil.

Nõustume, et tegemist on Euroopa Liidu ainuvälispädevusse kuuluva konventsiooniga, mille allkirjastab üksnes Euroopa Liit. Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 3 lg 2 kohaselt kuulub liidu ainupädevusse „rahvusvahelise lepingu sõlmimine, kui selle sõlmimise näeb ette liidu seadusandlik akt või kui lepingut on vaja selleks, et võimaldada liidul teostada oma sisemist pädevust või niivõrd, kuivõrd selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.“ Euroopa Kohtu praktika kohaselt rahvusvaheline leping võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende kohaldamisala, kui lepinguga hõlmatud valdkond on suures osas

---

<sup>10</sup> Sh Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni soovitusel „Nõukogu otsus, millega antakse luba alustada Euroopa Liidu nimel läbirääkimisi tehisintellekti, inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni üle“ sätestavad ühe seisukohana, et Eesti toetab Euroopa Nõukogu konventsiooni väljatöötamist.

<sup>11</sup> Sh nii “Eesti digiühiskond 2030“ arengukava kui “Eesti 2035” strateegia märgivad ühe keskse eesmärgina, et andmekorraldus ja tehisintellekti kasutamine oleks inimkeskne ja usaldusväärne.

reguleeritud liidu õigusega.<sup>12</sup> Arvestades, et konventsiooni isikuline ja esemeline kohaldamisala langeb suuresti kokku ELi tehisintellektimääruse kohaldamisalaga, mõjutab konventsioon Euroopa Liidu ühiseid norme, langedes seega ELi ainuvälispädevusse.

Siinjuures tuleb märkida, et konventsiooni kohaldamisala erineb teatud detailides ELi tehisintellektimääruse kohaldamisalast. Eelkõige puudutab see teadus- ja arendustegevuse erandit – kuigi nii ELi määrus kui konventsioon piiravad kohaldamisala tehisintellekti puudutava teadus- ja arendustegevuse suhtes, on konventsioonis sätestatud erand mõnevõrra kitsam.<sup>13</sup> Lähtuvalt aga varasemast Euroopa Kohtu praktikast<sup>14</sup> kui ka EL nõukogu töögrupi raames esitletud Euroopa Komisjoni ja nõukogu õigusteenistuse analüüsides, ei mõjuta marginaalsed erinevused liidu õiguse ja välislepingu kohaldamisalade vahel asjaolu, et välisleping kuulub ELi ainuvälispädevusse.

Seisukoht, et konventsioon kuulub EL ainuvälispädevusse lähtub ka eeldusest, et riigi julgeolekuga seotud küsimused ei ole konventsiooni kohaldamisalas. Konventsiooni artikkel 3 lg 2 kohaselt ei pea lepinguosaline „kohaldama konventsiooni tehisintellektisüsteemide elutsükli jooksul toimuva tegevuse suhtes, mis on seotud riiklike julgeolekuhuvide kaitsega, tingimusel et selline tegevus toimub kooskõlas kohaldatava rahvusvahelise õigusega, sealhulgas rahvusvahelisest inimõigustalasest õigusest tulenevate kohustustega, ning austades demokraatlikke institutsioone ja protsesse.“ Nii Euroopa Komisjon kui EL nõukogu õigusteenistus on hinnanud, et nimetatud erandist lähtuvalt ei kaasne konventsiooni osalisriikidele kohustusi riigi julgeolekut puudutavates tegevustes. EL nõukogu töögruppide raames toimunud aruteludest nähtuvalt nõustuvad ka teised liikmesriigid antud tõlgendusega.

Eeltoodust lähtuvalt toetame konventsiooni allkirjastamist Euroopa Liidu poolt. Alternatiivselt aktsepteerime ka lahendust, mille kohaselt allkirjastavad nimetatud konventsiooni Euroopa Liidu kõrval ka liikmesriigid. Eelkõige võib selleks vajadus tekkida juhul, kui ilmneb, et konventsiooni rakendamiseks kokku kutsutaval konventsiooniosaliste konverentsil on ELile tagatud 27 häält (st üks hääl iga liikmesriigi kohta) üksnes siis, kui konventsiooniga on ELi kõrval ka iga liikmesriik iseseisvalt liitunud. Mõned liikmesriigid (Prantsusmaa, Slovakkia ning Tšehhi) on väljendanud ka eelistust, et liikmesriigid igal juhul allkirjastaksid ka ise konventsiooni, isegi kui õiguslikud põhjused selleks puuduvad. Selline eelistus lähtub poliitilisest huvist võimaldamaks liikmesriikidel endil olla esimese tehisintellekti raamkonventsiooni allkirjastaja. Euroopa Komisjoni kui ka nõukogu õigusteenistuse hinnangul ei oleks selline lahendus aga EL õiguse alusel tõenäoliselt lubatav.

## 7. Seisukoha kooskõlastamine

---

<sup>12</sup> Nt EKo C-114/12, komisjon vs. nõukogu (ringhäälinguorganisatsioonide naaberõigused), ECLI:EU:C:2014:2151, punktid 68–69; EKo arvamus 1/13, kolmandate riikide ühinemine Haagi konventsiooniga, EU:C:2014:2303, punktid 71–74; EKo C-66/13, Green Network, EU:C:2014:2399, punktid 27–33.

<sup>13</sup> Võrdle konventsiooni art 3(3) ning ELi tehisintellektimääruse art 2(6) ning (8).

<sup>14</sup> EKo C 114/12, komisjon vs. nõukogu (ringhäälinguorganisatsioonide naaberõigused), ECLI:EU:C:2014:2151, punkt 69.



Otsuse eelnõu on kooskõlastatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi ning Kaitseministeeriumiga.