Justiits- ja digiministeerium 13.05.2025

Suur-Ameerika 1

10122 Tallinn

Eesti Meediaettevõtete Liidu arvamus isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele

Austatud justiits- ja digiminister Liisa-Ly Pakosta,

Eesti Meediaettevõtete Liit (EML) tänab võimaluse eest kaasa rääkida IKS muutmise seaduse väljatöötamisel. EML nõustub, et tehisaru kiire areng on kaasa toonud vajaduse kaasajastada andmetöötluse norme, kuid seda siiski lähtudes põhimõttest, et tehnoloogia on loodud inimese jaoks ning et tehnoloogia arendamisel ei tohi ohvriks tuua isikute põhiõigusi. Toome välja olulised kohad, mida tehisaru arendamise hüvanguks õigusnormide muutmist planeerides tuleks muuhulgas põhiõiguste rakendamise ja kaalumise seisukohast silmas pidada ning esitame oma seisukohad ja ettepanekud järgmistes küsimustes:

1. Probleemid, mis kerkivad tehisaru treenimiseks andmekogude kasutamisel. Kas ja kuidas on andmekogudele juurdepääsu andmine võimalik ning milliseid tagajärgi see kaasa toob isikute informatsioonilises enesemääratluses,

2. Tehisaru treenimisega kaasnevad ohud inimeste eraelu puutumatusele. Tehisaru treenimiseks isikustatud andmete võimaldamine võtab inimestelt ära kontrolli selle üle, kes ja milleks nende andmeid kasutab. Kui riik võimaldab tehisaru arendajatele juurdepääsu oma andmebaasidele, siis kannatab riigi usaldusväärsus, sest andmed on riigile usaldatud kindlatel eesmärkidel, mille muuks otstarbeks kasutamine ei ole inimesele ettenähtav ega välditav.

3. Tehisaru treenimise defineerimine teadusuuringuga ja sellega kaasnevad probleemid. Seadusandja on defineerinud, kes on teadusasutus ja millised on teadusasutuse eesmärgid. Kõik tehisaru koolitajad ei kvalifitseeru teadusasutusena ja seetõttu on neile juurdepääsu võimaldamine riigi poolt kogutud andmetele vägagi küsitav.

4. Tehisaru treenimine ja teadusasutuste sõltumatus, kelle huve tehisaru treenimine esindab? Teadusuuringute tulemused ei tohi olla (soodustingimustel) kättesaadavad ettevõtjale, kellel on otsustav mõju sellise organisatsiooni üle. Seega ei saa ka teadusuuringuga tegeleda ettevõtjad, vaid siiski ainult teadusasutused.

5. Isikuandmete kaitse seaduse muutmisel vajadusest täpsustada ajakirjandusliku erandi alusel toimuva andmetöötluse reegleid. Kuna riik on isikuandmete kaitse seadusesse asunud muudatusi tegema, siis peab EML vajalikuks esitada meedia jaoks väga olulisi küsimusi isikuandmete töötlemisel meediaerandi alusel.

1. Tehisintellekti treenimisest

1.1. EML nõustub, et tehisintellekti arendamisel on isikuandmeid sisaldavad andmekogud ja muud andmekandjad oluliseks tööriistaks. Siiski tuleb meeles pidada, et nagu andmekaitse on loodud isiku eraelu puutumatuse kaitseks, nii tuleb ka tehisintellekti arendada inimese hüvanguks üksnes viisil, mis tagab põhiõiguste kaitse ja isiku informatsioonilise enesemääratlusõiguse suurimal võimalikul määral.

1.2. Vaatamata sellele, et Eesti alles kohendab oma seadust tehisintellekti koolitamiseks, on suured digiplatvormid neis talletatud isikuandmed tehisaru õpetamiseks töösse rakendanud ning kohaldanud isikuandmete kaitse üldmääruses (IKÜM) töötlemise alusena sätestatud õigustatud huvi (IKÜM art 6 alajaotus 1 f) endale sobivaks aluseks juba kogutud isikuandmete töötlemisel.

1.3. Alates 2025. aasta mai lõpust kavatseb Meta (Facebooki ja Instagrami emaettevõte) kasutada oma tehisintellekti (AI) süsteemide koolitamiseks Euroopa täiskasvanud kasutajate jagatud andmeid, sealhulgas mineviku ja tuleviku postitusi, fotosid ja kommentaare. Kuna see hõlmab alati Facebooki ja Instagrami kasutajate isikuandmeid, tekitab see areng IKÜM vaates tõsiseid andmekaitse- ja privaatsusprobleeme.

1.4. Siiski tuleb meeles pidada, et Meta ja teiste digiplatvormide kasutamine ja sinna oma isikuandmete paigutamine ei ole otseselt vajalik. Meta poolt kogutud ja töödeldud andmete töötlemist tehisaru koolitamiseks ei saa võrrelda olukorraga, kus riik kogub isikuandmeid seaduse alusel ja kindlal eesmärgil ning võimaldab neile andmetele tehisaru koolitamiseks juurdepääsu. Andmevahetus riigiga ei põhine vabatahtlikkusel ning riigile oma andmeid loovutades ei ole andmesubjektil võimalust oma andmete töötlemist keelata. Seega tuleb riigi kasutuses olevate andmete kasutamisel tehisaru koolitamiseks olla eriti tähelepanelik ning õigusnormide muutmisel olla pigem konservatiivne, et andmesubjektile säiliks informatsiooniline enesemääratlusõigus.

1.5. Meta poolt andmete töötlemine on juba tõstatanud olulisi küsimusi seoses IKÜM-i kohaldamisega. Samasugused probleemid ja küsitavused tekkivad iga teise andmetöötleja kogutud andmete kasutamisel algse kogumise eesmärgist erineval eesmärgil. Kuid ka siin tuleb meeles pidada, et kui Meta või teised eraõiguslikud andmetöötlejad, kes töötlevad isikuandmeid eraõiguslikel (lepingulistel) alustel, saavad oma üldtingimusi ja andmetöötlemise reegleid jooksvalt kohendada, siis riigi poolt kogutud isikuandmete osas selliseid võimalusi ei ole. Riik saab andmeid koguda ja kasutada ainult ja üksnes seaduses sätestatud mahus ja eesmärkidel.

1.6. Vastavalt IKÜM artiklile 6 peab igal andmetöötlustoimingul olema õiguslik alus. IKS 6 rakendamine tehnoloogia, sh tehisintellekti, arendamiseks tekitab küsimuse, kas teadusuuringu tõlgendus ei ole liiga lai ja kas tehnoloogia arendamine ikkagi kvalifitseerub teadusena. Teadusasutuse ja -uuringu kohta vaata käesoleva dokumendi alajaotus 3.

2. IKÜM-ga tagatud õiguste säilimine tehisaru treenimisel

2.1. IKÜM-i artikli 6 kohaselt peab igal isikuandmete töötlemisel olema kehtiv õiguslik alus. Eelmainitud Meta tugineb kasutaja isikuandmete töötlemisel tõenäoliselt „õigustatud huvidele”. IKÜM-i põhjenduse 47 kohaselt ei tohi need huvid ületada kasutajate põhiõigusi ja -vabadusi, eriti kui isikuandmeid taaskasutatakse viisil, mida kasutajad ei eeldaks, EML on seisukohal, et andmesubjekt ei eelda, et tema andmeid, mida ta on riigi või sotsiaalmeedia platvormiga kindlal eesmärgil jaganud, kasutatakse näiteks tehisintellekti koolitamiseks.

2.2. Siinjuures tuleb rõhutada, et sotsiaalmeediaga/sotsiaalmeedias jagamine on andmesubjekti vaba valik ning et jagades tuleb igal juhul arvestada võimalusega, et sotsiaalmeediaplatvorm andmetöötlemise eesmärke üldtingimustega laiendab, siis riigile või kohalikule omavalitsusele andmeid andes peab andmesubjekt saama olla kindel, et kogutud andmeid kasutatakse ainult kogumise eesmärgil. Juhul, kui neid andmeid tahetakse kasutada muudel eesmärkidel, tuleb tagada andmesubjekti õiguste kaitse ja lähtuda IKÜM artiklist 32. EML-i hinnangul saab isikuandmeid taaskasutada üksnes juhul, kui need on anonüümitud ning muud IKÜM-s ja andmehalduse määruses ette nähtud nõuded on tagatud.

2.3. IKÜM artiklite 12–14 ja artikli 5 lõike 1 punkti a kohaselt peab isikuandmete töötlemine lähtuma läbipaistvuse põhimõttest, et andmesubjekti teavitataks selgelt ja täielikult sellest, kuidas tema isikuandmeid kasutatakse. Kasutades selgituseks eeltoodud Meta näidet: isegi siis, kui Meta on isikuandmete kättesaadavuse sätestanud oma kasutajatingimustes ja kohaldab selle õigusliku alusena IKÜM artikli 6 alajaotus 1 f (õigustatud huvi), on andmesubjektide informatsiooniline enesemääratlusõigus ikkagi tagamata, sest kasutajad ei mõista, et isegi vanad postitused või pildid võidakse tehisintellekti arendusse pühkida – ilma nende aktiivse nõusolekuta.

2.4. Irdumine isikuandmete töötlemise põhimõtetest. Eesmärgipärasuse ja kasutamise piiramise põhimõte. IKÜM sätestab muuhulgas, et isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaks määratud ning õiguspärasel eesmärgil ning neid ei töödelda hiljem viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus; isikuandmete edasist töötlemist avalikes huvides toimuva arhiveerimise, teadus- või ajaloouuringute või statistilisel eesmärgil ei loeta artikli 89 lõike 1 kohaselt algsete eesmärkidega vastuolus olevaks (IKÜM artikli 5 lõike 1 punkt b).

2.5. Seega on isikuandmete töötlemine piiratud konkreetsete ja selgelt määratletud eesmärkidega. Arhiveerimist, teadus- ja ajaloouuringuid võib nende olemusest tulenevalt pidada avalikes huvides teostatavaks tegevuseks. Samas tehisaru arendamist saaks selliseks eesmärgiks pidada üksnes juhul, kui avalik huvi oleks kahtluseta tagatud. Kui tehisaru arendab eraõiguslik isik, siis avalikku huvi eeldada ei saa. Näiteks algselt sotsiaalseks suhtluseks jagatud andmete taaskasutamine tehisintellektimudelite koolitamiseks kujutab endast olulist nihet, mis ei pruugi tavaliselt olla kooskõlas kogumise algsete eesmärkidega. EML leiab, et tehisaru arendamiseks võib isikuandmeid taaskasutada üksnes juhul, kui need on anonüümitud ja tehisaru arendajal puudub võimalus andmete taasisikustamiseks.

2.6. Andmesubjektil ei ole võimalik realiseerida õigust olla unustatud (IKÜM art 17). Kui tehisaru arendamiseks võimaldada juurdepääs anonüümimata andmetele, siis puudub andmesubjektil võimalus nõuda andmete kustutamist, sest vähemalt praegusel hetkel ei ole tehisaru „õpetamiseks“ kasutatavaid andmeid võimalik tehisintellektisüsteemist eraldada – see on tehniline piirang, mis õõnestab põhimõtteliselt kasutajate võimalusi seda andmekaitseõigust kasutada.

2.7. Eelnevat arvesse võttes on EML seisukohal, et IKS § 6 muutmisel ja täiendamisel tuleks välistada võimalus, et tehisaru arendamiseks antakse arendajale nn teaduserandi alusel juurdepääs isikustatud andmetele. Tehisaru arendamisel tekkivaid olukordi ja võimalikke andmete väärkasutusi ei ole võimalik prognoosida, seega võib liiga kergekäeline seadusemuudatus tuua kaasa pöördumatu kahju isikute informatsioonilisele enesemääratlusõigusele, riigi andmekogudesse kogutud andmetele ning riigi kui andmetöötleja mainele. EML rõhutab samuti, et tehisaru arendamisega ei tegele ainult teadusasutused, mis omakorda nõuaks, et võimalus kasutada andmekogudes olevaid andmeid tehisaru treenimiseks IKS § 6 alusel peab olema rangelt kontrollitud ja juhtumipõhine.

3. Teadusasutusuuringute tähendus kehtivas seadusandluses (autoriõigusseadus AutÕS)

3.1. IKS § 6 sisustamisel ei saa mööda minna teistes õigusaktides defineeritud terminite tähendusest. AutÕS § 17¹ lg 2 sätestab, et teadusasutus käesoleva seaduse tähenduses on teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 3 1. lõikes nimetatud juriidiline isik, sealhulgas ülikool ja selle raamatukogu, samuti teadusinstituut või muu asutus, mille peamine eesmärk on teha teadusuuringuid või tegeleda õppetööga, mis hõlmab ka teadusuuringuid, ja ta teeb seda mittetulunduslikul alusel või reinvesteerides kogu kasumi oma teadusuuringutesse või täites avalikes huvides olevaid ülesandeid nii, et teadusuuringute tulemused ei ole soodustingimustel kättesaadavad ettevõtjale, kellel on otsustav mõju sellise asutuse üle.

3.2. „Teadusasutuse” legaaldefinitsioon on suures osas üks-üheselt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiivist (EL) 2019/790,17. aprill 2019, mis käsitleb autoriõigust ja autoriõigusega kaasnevaid õigusi digitaalsel ühtsel turul ning millega muudetakse direktiive 96/9/EÜ ja 2001/29/EÜ (edaspidi DSM-direktiivi) üle võetud.

3.3. AutÕS § 19¹ lg 1 järgi on teadus- ja kultuuripärandiasutusel autori nõusolekuta ja autoritasu maksmata õigus reprodutseerida teadusuuringutes teksti- ja andmekaeve eesmärkidel teost, millele tal on seaduslik juurdepääs.

3.4. Seega selle erandi kohaldamiseks peab teksti- ja andmekaevet teostama teadus- või kultuuripärandiasutus ning lisaks peab see toimuma teadusuuringutes teksti- ja andmekaeve eesmärgil. Teksti- ja andmekaeve on seejuures analüüsimeetod, mitte võimalus/vabadus teha autoriõigusega kaitstud materjaliga mida iganes. Lisaks on erandi puhul nõutav ka see, et teadusasutusel oleks autoriõigusega kaitstud objektidele seaduslik juurdepääs.

4. DMS-direktiivi regulatsioon

4.1. DSM-direktiivi (2019/790) art 2 p-s 1 on toodud „teadusorganisatsiooni“ legaaldefinitsioon: „teadusorganisatsioon“ – ülikool, kaasa arvatud selle raamatukogud, teadusinstituut või muu üksus, mille peamine eesmärk on teha teadusuuringuid või tegeleda õppetööga, mis hõlmab ka teadusuuringuid:

4.1.1. mittetulunduslikul alusel või reinvesteerides kogu kasumi oma teadusuuringutesse

või

4.1.2. täites liikmesriigi poolt tunnustatud avalikes huvides olevaid ülesandeid

nii, et teadusuuringute tulemused ei ole soodustingimustel kättesaadavad ettevõtjale, kellel on otsustav mõju sellise organisatsiooni üle.

4.2. DSM-direktiivi põhjenduspunktist 12 tuleneb lisaks oluline põhimõte: käesoleva direktiivi kohaldamisel ei tohiks teadusorganisatsioonideks pidada organisatsioone, mille üle äriühingutel on otsustav mõju, võimaldades neil teostada kontrolli struktuurilistes olukordades, näiteks aktsionäride või liikmete kaudu, mis võib põhjustada eelisjuurdepääsu teadustöö tulemustele.

4.3. DMS-direktiivi põhjenduspunktis 17 toodud selgitusest tulenevalt, tuleb mõistet „teadusuuringu teostamine“ teksti- ja andmekaeve erandi kontekstis selle direktiivi mõttes ka tõlgendada kitsalt (Meta jt AI treenijad ei ole teadusuuringutega tegelevad üksused).

4.4. Arvestades erandi olemust ja ulatust – olles piiratud teadusuuringutega tegelevate üksustega – peaks asjaomase erandi tõttu õiguste omajatele põhjustatud võimalik kahju olema minimaalne. Seetõttu ei peaks liikmesriigid nägema ette õiguste omajatele hüvitise maksmist seoses kasutusega käesoleva direktiiviga kehtestatavate teksti- ja andmekaeve erandite alusel.

4.5. Laioni kohtuasja lahend (Robert Kneschke v. LAION) (lahend ei ole jõustunud):

4.5.1. Selles kohtuasjas kohus sedastas väga selgelt, et teksti- ja andmekaeve erand ei kohaldu juhtudele, kui teadusorganisatsioon teeb koostööd eraettevõttega, kellel on võimalus teadustööd mõjutada ja saada nö soodusligipääs teadustöö tulemustele.

4.5.2. The TDM exception would not extend to research organizations collaborating with a private entity, where the private entity could exert influence on the research and have “preferential access” to findings resulting from the research.

5. Isikuandmete töötlemine ajakirjandusliku erandi alusel.

5.1. Kuna IKS-i VTK on huvigruppidele arvamuse avaldamiseks kättesaadavaks tehtud, kasutab EML võimalust ja teeb ettepaneku VTK käigus üle vaadata ka IKS § 4 rakendamisala ja selle kooskõla IKÜM artikliga 85.

5.2. Pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendit Hurbain vs Belgia on ajakirjandus ja eriti ajakirjandusarhiivid sattunud eriti haavatavasse olukorda. Euroopa riikides kohaldatakse IKÜM artikkel 17-st tuleneva unustamisõiguse rakendamiseks meediaarhiivides erinevaid lahendusi. Euroopa Andmekaitsenõukogu on vastu võtnud juhised unustamisõiguse realiseerimiseks, mille punktis 50 märgitakse: kohus tunnistas, et veebiväljaandja tegevust saab teha ainult ajakirjanduse eesmärkidel, sel juhul veebiväljaandja saaks kasu eranditest, mida liikmesriigid võiksid sellistel juhtudel kehtestada direktiivi artikli 9 alusel (IKÜM artikkel 85 alajaotus 2).

5.3. IKÜM artikkel 85 alapunkt 2 seoses isikuandmete töötlemisega ajakirjanduslikul eesmärgil ning akadeemilise, kunstilise või kirjandusliku eneseväljenduse tarbeks näevad liikmesriigid ette vabastusi või erandeid II peatükist (põhimõtted), III peatükist (andmesubjekti õigused), IV peatükist (vastutav töötleja ja volitatud töötleja), V peatükist (isikuandmete edastamine kolmandatele riikidele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele), VI peatükist (sõltumatud järelevalveasutused), VII peatükist (koostöö ja järjepidevus) ja IX peatükist (andmetöötluse eriolukorrad), kui need on vajalikud, et ühitada õigus isikuandmete kaitsele sõna- ja teabevabadusega.

5.4. Eesti on ajakirjanduslikul eesmärgil töötlemiseks sisustanud IKS § 4, mille kohaselt võib isikuandmeid andmesubjekti nõusolekuta töödelda ajakirjanduslikul eesmärgil, eelkõige avalikustada meedias, kui selleks on avalik huvi ja see on kooskõlas ajakirjanduseetika põhimõtetega. Isikuandmete avalikustamine ei tohi ülemäära kahjustada andmesubjekti õigusi.

5.5. Tegemist on väga kasina regulatsiooniga, mis ei kehtesta IKÜM-i regulatsioonist ei vabastusi ega erandeid II peatükist (põhimõtted), III peatükist (andmesubjekti õigused), IV peatükist (vastutav töötleja ja volitatud töötleja), V peatükist (isikuandmete edastamine kolmandatele riikidele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele), VI peatükist (sõltumatud järelevalveasutused), VII peatükist (koostöö ja järjepidevus) ja IX peatükist (andmetöötluse eriolukorrad).

5.6. Kuna IKS §-ga 4 on sätestatud üksnes võimalus töödelda teatud eelduste olemasolul (kooskõlas ajakirjanduseetika põhimõtetega, avaliku huvi olemasolul ja andmesubjekti huvide ülemäärasel mittekahjustamisel) isikuandmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta, siis kõigi muude töötlemistoimingute osas koheldakse meediaorganisatsiooni nagu mis iganes muud vastutavat töötlejat. IKS § 4 ei sisusta meediaorganisatsiooni õigust allikakaitsele, mis on vastuolus meediavabaduse määrusega, kuna IKÜM annab õiguse nõuda vastutavalt töötlejalt informatsiooni nii andmete päritolu kui töötlejate ringi osas. Samuti ei kehtesta IKS § 4 nõudeid isikuandmete avaldamisjärgsele töötlemisele, mille tulemusena puudub meediaettevõtetel alus võimalike nõuete ühetaoliseks lahendamiseks. Lisaks muule esitatakse meediaettevõtetele massiliselt IKÜM artiklist 17 alajaotisest 1 tulenevaid kustutamisnõudeid, mis ei ole mingilgi määral seotud isikuandmete avaldamise ajaga ja mille tulemusena võib meediaettevõte saada ka nõudeid artiklite osas, mille avaldamisest on möödas 30, 40 või 70 aastat. Sisuliselt nõuded meediaettevõtete suhtes ei aegu, mistõttu puudub meediaorganisatsioonil õiguskindlus, et teatud aja möödudes ei ole võimalik nõudeid esitada. Sellist olukorda oleks võimalik vältida, täiendades IKS-s sätestatud meediaerandit IKÜM artiklis 17 alajaotuses 3a sisustatud erandiga, tagades sellega meediaarhiivide terviklikkuse ja sõnavabaduse kaitse.

5.7. Kuna meediaerand on IKS-s sätestatud äärmiselt lakooniliselt ning ajakirjandust kaitsev ja põhiõigusi tasakaalustav regulatsioon puudub täielikult, on meediaettevõtted olukorras, kus nende suhtes esitatakse unustamisõiguse nõudeid, mille õiguspärasust arutab halduskohus ilma meediaettevõtet kaasamata (vt Tallinna Halduskohtu lahend 10.01.2025 haldusasjas 3-24-2086 ja 28.09.2023 Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi otsus 3-21-2590. Kummaski vaidluses meediaarhiivis avaldatud info osas meediaettevõtet, kelle arhiivi osas vaieldi, vaidlusesse ei kaasatud). Lisaks halduskohtule ja andmekaitseinspektsioonile sisustab unustamisõigust meediaarhiivides ka tsiviilkohus (vt Tallinna Ringkonnakohtu lahend 2-19-18596). Sõltuvalt andmesubjekti suvast ja nõudest on võimalik, et meediaettevõtet kohustatakse arhiivis artiklit kustutama, isikuandmeid anonüümima ja/või veebilehti millel isikuandmeid sisaldav artikkel paikneb, otsingumootoritele deindekseerima. Selline praktika on Eestis juurdumas vaatamata sellele, et meediaarhiivi terviklikkuse säilitamise vajalikkust ning meedia rolli internetiarhiivides talletatud ajaloo säilitajana ja kättesaadavaks tegijana rõhutab korduvalt Euroopa Inimõiguste kohus .

5.8. Kui Euroopa meediavabaduse määruse eesmärk on tagada ja suurendada meedia sõltumatust, siis IKÜM-i rakendamisel on Eesti seadusandja jätnud ajakirjandusliku erandi alusel isikuandmeid töötlevad ettevõtjad ilma vajalike kaitsemeetmeteta, mistõttu on meedia sattunud rohkearvuliste kohtu- ja järelvalvemenetluste sihtmärgiks.

5.9. Eelnevat arvesse võttes teeb EML ettepaneku lisada VTK-sse ka IKS § 4 sätestatud meediaerandi alusel isikuandmete töötlemise säte ning analüüsida IKÜM artikkel 85 alapunktist 2 tulenevalt, kas on mõeldav meediaerandit täpsustada, tagamaks lisaks isikuandmete kaitsele ka sõna- ja informatsioonivabadust, et lisaks isikuandmete ja eraelu puutumatuse kaitsele oleks tasakaalustatult kaitstud ka teised põhiõigused, muuhulgas ajakirjandusvabadus ning avalikkuse õigus olla kursis ka möödunud sündmustega, mis kajastuvad meediaarhiivides.

Meedialiit on alati valmis diskusioonis osalema, tagamaks, et seaduse muutmisel oleks kõikide huvigruppide väärtused ja vajadused võimalikul suurimal määral arvesse võetud.

Lugupidamisega

Väino Koorberg

Juhatuse liige