**Doporučený postup a harmonogram navržený MPV pro digitalizaci I. Bartošem při implementaci nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1689, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci (akt o umělé inteligenci)**

*Aktuální k 18. 7. 2024*

|  |
| --- |
| **Shrnutí:** Rozvoj umělé inteligence (AI) je pro ČR zásadní. Nekvalitní a pozdní implementace evropské regulace v oblasti AI by ohrozila potenciál ČR být atraktivní zemí pro inovativní firmy v oboru, které chtějí vstoupit na evropský trh, vytvářela by zbytečně nejisté právní prostředí a zároveň by negativně dopadla na ochranu práv občanů ČR. V neposlední řadě by byla indikací neschopnosti vlády ČR plnit závazky vyplývající z evropské legislativy. Proto je nezbytné zajistit co nejkvalitnější regulatorní prostředí a správně nastavený mechanismus dozoru nad trhem vycházející z Aktu o umělé inteligenci (dále “AI Akt”).  **Tento materiál předkládá doporučení ohledně:**   1. Určení orgánů dozoru nad trhem a centrálního dozorového orgánu pro vymáhání AI Aktu, 2. Určení oznamujícího orgánu, 3. Určení orgánů pro ochranu základních práv, 4. Rozhodnutí o právní adaptaci AI Aktu a návrh konkrétního řešení.     **Urgence:** Učinění těchto rozhodnutí odbourá klíčovou bariéru pro zajištění dalšího a neprodleného postupu při implementaci AI Aktu. První povinnosti vyplývající z AI Aktu, které vyžadují legislativní změny v českém právním řádu, vstupují v účinnost již v šibeničním termínu za 12 měsíců (v červenci 2025). Jejich neplnění znamená mj. riziko, že Komise zahájí proti ČR řízení pro porušení povinností. Čím dříve padne rozhodnutí, tím více bude prostoru pro zajištění kvalitní implementace. |

**Obsah dokumentu:**

1. Základní východiska implementace AI Aktu
2. Analýza a doporučení k mechanismu vymáhání AI Aktu
   1. Určení orgánů dozoru nad trhem a centrálního dozorového orgánu
   2. Určení oznamujícího orgánu
   3. Určení orgánů pro ochranu základních práv
   4. Shrnutí doporučení pro vymáhání AI Aktu (schéma)
3. Rozhodnutí o způsobu právní adaptace AI Aktu
4. Podmínky nutné pro úspěšnou implementaci
5. Harmonogram a termíny

*Příloha I*. Posouzené varianty vymáhání AI Aktu, ze kterých vycházejí doporučení

*Příloha II.* Existující orgány dozoru nad trhem (dle Přílohy I AI Aktu)

*Příloha III.* Přehled uskutečněných mezirezortních a bilaterálních jednání k implementaci AI Aktu

# 1. Základní východiska implementace AI Aktu

* Nezbytný je proaktivní přístup České republiky.
* ČR má výhodu silného IT sektoru a výzkumu, rozvoj umělé inteligence je příležitostí.
* Proto bychom měli mít i co nejkvalitnější regulatorní prostředí a správně nastavené mechanismy dozoru nad trhem.
* Musíme proaktivně přistoupit k zajištění regulatorního sandboxu pro testování vysoce rizikových systémů AI.
* Vnímáme riziko nekvalitní implementace mimo jiné z hlediska nevyužití příležitosti k tomu, aby ČR byla atraktivní zemí pro inovativní firmy v oboru, které chtějí vstoupit na evropský trh.
* K zajištění kvalitní právní adaptace je třeba aktivní zapojení do dojednání sekundární legislativy, funkční nastavení mechanismu vymáhání, včetně zajištění odborných kapacit, a aktivní komunikace směrem ke všem zainteresovaným stranám.
* Mechanismus vymáhání musí brát v potaz další regulace tak, aby dával co největší smysl a komplexně do sebe zapadal, se snahou minimalizovat duplicity při vymáhání povinností, a tím i nadbytečnou zátěž pro všechny zúčastněné.
* Dohled na AI je odborně náročná činnost vyžadující hlubší technické znalosti, proto musí být vykonávána zaměstnanci s vysokou kvalifikací, jinak hrozí, že se omezí na formální administrativní posouzení bez možnosti vyhodnotit podstatu věci. Proto bude dále rozpracován podrobnější přehled nezbytných lidských kapacit k efektivnímu vymáhání AI Aktu s cílem minimalizovat rizika nadbytečné administrativní zátěže.
* V případě zpožděné implementace se ČR vystavuje riziku negativního vlivu na český AI ekosystém a vytváření nejistého právního prostředí, což v důsledku může ohrozit konkurenceschopnost ČR v této pro budoucnost klíčové technologické oblasti.
* Nekvalitně provedená implementace může vést k neefektivně vynaloženým veřejným finančním prostředkům, např. neefektivním budováním odborných kapacit.
* Nekvalitně nastavený dozorový a vymáhací mechanismus nebude schopen zaručit soulad systémů AI používaných v ČR s AI Aktem, což zapříčiní nedostatečnou ochranu práv občanů ČR či souvisejících bezpečnostních a etických aspektů.
* V neposlední řadě může Komise zahájit proti ČR řízení pro porušení povinnosti, které může vyústit finančním postihem, což bude zároveň indikací neschopnosti ČR plnit závazky vyplývající z evropské legislativy.

# 2. Analýza a doporučení k mechanismu vymáhání AI Aktu

Klíčovým krokem pro další posun v implementaci AI Aktu je **rozhodnutí ohledně mechanismu vymáhání tohoto nařízení na národní úrovni.** Konkrétně se jedná zejm. o rozhodnutí v **oblasti dozoru nad trhem a centrálního dozorového orgánu.** Dále také stanovení **oznamujícího orgánu** a **orgánů chránícího základní práva.**

**Cílem tohoto dokumentu je představit doporučení místopředsedy vlády pro digitalizaci Ivana Bartoše k mechanismu dozoru a vymáhání AI Aktu.**

***2.1 Určení orgánů dozoru nad trhem a centrálního dozorového orgánu pro zajištění dodržování povinností z AI Aktu***

Aby bylo zajištěno dodržování AI Aktu na národní úrovni, je nutné podle čl. 70 odst. 1 AI Aktu zřídit nebo určit orgán (nebo orgány) dozoru nad trhem s AI. Tento orgán musí mít nezbytné pravomoci a expertizu k zajištění dodržování AI Aktu a případnému udělování sankcí za jeho nedodržování. Tyto pravomoci pak vykonává zejména ve vztahu k vysoce rizikovým systémům AI a jejich poskytovatelům z oblastí finančních služeb, činnosti OČTŘ, ale také v dalších oblastech, jako jsou např. kritická infrastruktura nebo zaměstnávání a řízení pracovníků. Na základě vyhodnocení možných variant (viz příloha I) navrhuje MPV pro digitalizaci I. Bartoš následující postup.

## 2.1.1 Určení orgánů dozoru nad trhem: stanovit silný centrální dozorový orgán

**Doporučení MPV I. Bartoše v řešení dozoru nad trhem:** stanovit **silný centrální dozorový orgán, který by ve spolupráci s Českou národní bankou (ČNB) a Úřadem pro ochranu osobních údajů (ÚOOÚ)** zajistil snazší plnění požadavků pro podnikatelský sektor, úsporné řešení z hlediska budování expertizy a kapacity v oblasti AI v rámci jednoho orgánu státní správy. Role ČNB a ÚOOÚ je dána existující sektorovou legislativou.

|  |
| --- |
| **Stanovení silného centrálního dozorového orgánu pro výrobky**  **(+ role České národní banky a Úřadu pro ochranu osobních údajů)** |
| Výhody:   * Harmonizace metodik a postupů a rozhodovací praxe, výhodnější pro podniky. * Příznivější podmínky pro budování národní AI expertizy. * Provazba na další oblasti digitální transformace. * Funkce jednotného kontaktního místa pro více digitálních regulací.   Nevýhody:   * Náročnější koordinace orgánů dozoru nad trhem s výrobky. |

## 2.1.2 Určení centrálního dozorového orgánu, který by v sobě soustředil AI expertízu a působil jako jednotné kontaktní místo, tj. ČTÚ

Centrální dozorový orgán je pro tuto variantu chápán jako silný orgán dozoru soustředící v sobě AI expertízu v rámci státní správy a působící jako jednotné kontaktní místo pro AI Akt ze strany Komise. Měl by vykonávat dohled nad všemi oblastmi pokrytými Přílohou III AI Aktu, vyjma dohledu nad finančním sektorem (pro ten by byla orgánem dozoru ČNB) a problematiku biometriky a vymáhání práva (pro tuto oblast by byl orgánem dozoru ÚOOÚ). Dále by centrální orgán dozoru zajišťoval dodržování AI Aktu ve vztahu k již existující produktové regulaci, a to ve spolupráci s a zajištění silné koordinace s již existujícími orgány dozoru pro jednotlivé kategorie výrobků (viz Příloha II), které by centrálnímu orgánu poskytly své věcné know-how, pokud by bylo třeba k ověření souladu AI komponenty výrobku s AI Aktem u výrobku z oblasti jejich působnosti.

**Doporučení MPV I. Bartoše: V horizontu 12 měsíců doporučujeme stanovit jako hlavní dozorový orgán Český telekomunikační úřad (ČTÚ), po 12 měsících vyhodnotit stav příprav a zvážit vhodnost přechodu na variantu vzniku nového úřadu.**

|  |
| --- |
| **Stanovení Českého telekomunikačního úřadu (ČTÚ) jako centrálního dozorového orgánu** |
| Výhody:   * ČTÚ již buduje dozorový aparát v rámci struktury věnující se digitálním službám. * Předpoklad synergie v zajišťování digitální agendy i s přesahem na oblast AI (potenciál vzniku platformy pro celistvou digitální regulaci v ČR). * Zkušenosti s dozorem v oblasti telekomunikací, včetně ukládání sankcí. * Dozor nad trhem možné zařadit pod existující odbor kontroly, případně zřídit specifický odbor.   Nevýhody:   * Chybějící zkušenost s dohledem nad trhem s výrobky, * Náročnost prvotního budování kapacit a odbornosti pro dohled, monitorování a kontrolní činnosti v oblasti AI. |

# *2.2 Určení oznamujícího orgánu – zajištění kvalitní certifikace vysoce rizikových systémů AI*

Klíčovou úlohou oznamujícího orgánu je být schopen ověřit a odborně posoudit, že laboratoře či testovací zařízení vydávající certifikace vysoce rizikovým systémům AI mohou tuto činnost vykonávat a zároveň, že tyto certifikace jsou udělovány na základě dostatečné odbornosti. Oznamující orgány předávají Komisi seznamy laboratoří a testovacích zařízení způsobilých udělovat certifikace. Oznamující orgány jsou také důležitým článkem mezinárodní spolupráce v rámci agendy systémů AI napříč EU. Povinnosti pro oznamující orgány vyplývají z čl. 28 odst. 1 a 70 odst. 1 AI Aktu.

**Doporučení MPV I. Bartoše: V otázce oznamujících orgánů je optimální variantou stanovit orgán, který bude zároveň dozorovat nad trhem, tj. ČTÚ.**

## 2.2.1 Doporučená varianta určení oznamujícího orgánu

|  |
| --- |
| **Varianta sloučení s orgánem dozoru** |
| Výhody:   * Efektivnější využití odborných kapacit v oblasti AI. * Potenciální synergie s dalšími oblastmi digitální ekonomiky. * Součinnost a koordinace dozoru nad trhem a dohledu nad orgány posuzujícími soulad systémů AI s požadavky AI Aktu a odvětvových předpisů.   Nevýhody:   * Nedostatek zkušeností s procesem oznamování. * Potřeba revize legislativního rámce – vznik precedentu, kdy Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví není jediným oznamujícím orgánem pro produktovou legislativu jako doposud. |

***2.3 Určení orgánů pro ochranu základních práv***

K dořešení a potvrzení zbývá zejména **určení orgánů pro ochranu základní práv,** které budou dohlížet a vymáhat respektování povinností podle unijní legislativy související s ochranou základních práv EU (čl. 77), a s tím související právní adaptace. Z povahy věci se v kontextu umělé inteligence jedná zejména o ochranu osobních údajů a právo na nediskriminaci, které věcně přísluší:

* **Úřadu pro ochranu osobních údajů,**
* **Kanceláři veřejného ochránce práv.**

**Podle čl. 77 AI Aktu jsou orgány chránící základní práva vnitrostátní veřejné orgány nebo subjekty veřejného sektoru, které dohlížejí na dodržování povinností stanovených v právu Unie chránícím základní práva, včetně práva na diskriminaci. Takové subjekty jsou v ČR dva.** ÚOOÚ zajišťuje ochranu soukromí a osobních údajů a veřejný ochránce práv právo na nediskriminaci, v obou případech plní také funkci dohledu nad dodržování těchto práv. Samozřejmě dodržování základních práv podle práva EU má také zajišťovat celá soudní soustava a správní orgány při svém rozhodování, takový výklad by ovšem vedl k absurdnímu množství orgánů chránících základní práva. Navíc tyto orgány nezajišťují aktivní dohled nad dodržováním základních práv. To stejné platí pro různé subjekty veřejné správy, které jsou pověřeny evaluací dodržování základních práv v ČR, jako je např. Rada vlády pro lidská práva. Je zřejmé, že zákonodárce mířil právě na orgány, které zajišťují ochranu základních práv a zároveň nad dodržování těchto povinností vykonávají dohled, což naplňují jen 2 výše zmíněné orgány.

# 3. Rozhodnutí o způsobu právní adaptace AI Aktu – novelizace existujících právních předpisů

Předsedové koaličních stran (K5) se na jednání dne 9. 7. 2024 shodli na tom, že právní adaptace AI Aktu má jít skrze úpravu stávajících právních předpisů.

## Implementace AI Aktu do stávajících právních předpisů

Provedení AI Aktu novelizací relevantních zákonů. Předpokládáno je 5 takových novelizací (centrální orgán dozoru, dozor pro finanční sektor, dozor pro OČTŘ, využití biometriky Policií ČR, marginální ustanovení zákoníku práce). Případně je možné vyčlenit problematiku regulatorních sandboxů do samostatného zákona, a vytvořit tak silný základ pro inovace na území ČR. Tento zákon však může být předložen a projednán relativně samostatně.

**Doporučení MPV I. Bartoše: AI Akt by měl být adaptován novelizací stávajících právních předpisů. Hlavním gestorem implementace nařízení by v tomto případě byl ÚV-MDG, který by zajištoval koherenci, podporu a koordinaci příprav adaptačních předpisů.**

|  |
| --- |
| **Implementace do stávajících právních předpisů** |
| Výhody:   * Možnost většího uzpůsobení právní úpravy na míru jednotlivým dotčeným sektorům jak v samotném textu novelizací, tak při výkladu (finanční služby, využití AI OČTŘ a biometrika, produktová legislativa). * Menší zásah do existující legislativy v oblasti dozoru nad trhem s výrobky a jejich oznamování může napomoci k většímu zohledňování specifik systémů AI a dozoru nad trhem s nimi. * Případné neshody na jednom aspektu vymáhací soustavy AIA nezablokují implementaci celého AI Aktu. * Méně náročné z hlediska potřeby vzniku nových kapacit na ÚV (rozložení povinností mezi více rezortů). * Možné vyčlenění regulačních sandboxů do samostatného nového zákona a tím vytvoření silného základu pro inovace na území ČR.   Nevýhody:   * Mapování nutných novelizací zabere čas (možnost mitigace využitím know-how a přehledu resortů v oblastech jejich gesce). * Nebezpečí roztříštění výkladu shodných práv a povinností napříč upravovanými sektory (je ale možné, že toto roztříštění lépe zohlední rozdíly ve využití systémů AI v daných sektorech). |

V případě následování doporučení by tak relevantní ustanovení AI Aktu mohla být implementována skrze obsažení ustanovení o dozorových orgánech a oznamujícím orgánu do:

* **Zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance,**
* **Zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů,**
* **Zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích,**

které zřizují orgány navržené na pozici orgánu dozoru nad trhem. Při využití této varianty by relativně obdobná právní úprava byla obsažena ve 3 kopiích v těchto právních předpisech s výjimkou právní úpravy regulačních sandboxů pro oblast AI, které by byly přiřazeny pouze centrálnímu dozorovému orgánu (tedy provedeny v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích).

Dále by odděleně zůstala problematika využití systémů biometrické identifikace při vymáhání práva provedena:

* **Zákonem č. 273/2008 Sb., o policii ČR**

a marginální část AI Aktu také:

* **Zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce.**

Tato varianta lépe zabezpečuje specifika sektoru finančních služeb a dozoru nad využitím systémů AI při vymáhání práva. Zároveň nezasahuje do existujícího právního rámce dozoru nad výrobky natolik jako předchozí varianta a může přispět k nuancovanému chápání AI Aktu v jednotlivých sektorech, na které dopadá. Nevýhodou je pak možná roztříštěnost výkladu práv a povinností vyplývajících z téměř, ale ne zcela totožných úprav, větší složitost provedení a orientace pro subjekty, na které AI Akt dopadne.

# 4. Personální a finanční předpoklady nutné pro úspěšnou implementaci

Za účelem mitigace rizik bude nutné zajištění odpovídajících lidských a finančních zdrojů v příslušných orgánech.

V prvních 12 měsících bude nezbytný vznik minimálně jednoho oddělení v určeném dozorovém orgánu (minimálně 1 + 5) s patřičnými technickými, právními a policy kapacitami.

**Úřad vlády, Oddělení evropské digitální agendy, je připravený podílet se aktivní spoluprací se spolugestory k přípravě legislativních změn.** Odhad kapacit pro vymáhání AI Aktu od 1. 8. 2025 bude nezbytné aktualizovat a  konkretizovat v závislosti na dalších aktuálních datech, které nyní nejsou k dispozici a jejichž získání bude předmětem vypracování RIA gestorem za spolupráce dotčených orgánů spolugestorů.

# 5. Harmonogram a termíny

* **12. července 2024:** Zveřejnění AI Aktu v Úředním věstníku EU. V případě souhlasu s navrhovaným řešením MPV I. Bartoše ÚV-MDG přijme gesci za implementaci. Poté musí gestor do 20 pracovních dnů od přijetí gesce vypracovat první srovnávací tabulku.
* **1. září 2024: Termín pro návrh novelizace relevantních zákonů do MPŘ (dle Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU).**
* **1. listopadu 2024:** Termín pro předání návrhů novelizace relevantních zákonů na vládu.
* **1. srpen 2025:** V účinnost vstupuje většina ustanovení AI Aktu vyžadujících implementaci. Účinnost většiny implementační a adaptační legislativy.
* **1. srpen 2026:** AI Akt vstupuje v platnost v celé své šíři.
* **1. srpen 2027:** AI Akt se vztahuje i na harmonizační právní předpisy EU podle přílohy I.

# Přehled příloh

*Příloha I*. Posouzené varianty vymáhání AI Aktu, ze kterých vycházejí doporučení

*Příloha II.* Existující orgány dozoru nad trhem (dle Přílohy I AI Aktu)

*Příloha III.* Přehled uskutečněných mezirezortních a bilaterálních jednání k implementaci AI Aktu