

U 34/2024 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europarådets ramkonvention om artificiell intelligens, mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om Europarådets ramkonvention om artificiell intelligens, mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen.

Helsingfors den 29 augusti 2024

Utrikesminister Elina Valtonen

Enhetschef Krista Oinonen

**EUROPARÅDETS RAMKONVENTION OM ARTIFICIELL INTELLIGENS,
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, DEMOKRATI OCH RÄTTSSTATSPRINCIPEN****1 Bakgrund**

Europarådets ministerkommitté gav den 30 juni 2022 kommittén för artificiell intelligens (CAI) i uppdrag att utarbeta en bindande internationell ramkonvention om artificiell intelligens som fastställer ramarna för utveckling och användning av artificiell intelligens i en människorätts-, demokrati- och rättsstatskontext.

Europeiska unionens råd bemyndigade den 21 november 2022 ((EU) 2022/2349) kommissionen att inleda förhandlingar om den ovannämnda ramkonventionen. Förhandlingarna inleddes i Europarådet 2022.

Efter flera förhandlingsomgångar godkände kommittén för artificiell intelligens konventionens text vid sitt 10:e sammanträde, som ordnades 11–14.3.2024. Europarådets ministerkommitté godkände konventionen den 17 maj 2024 och beslutade att öppna den för undertecknande i Vilnius den 5 september 2024 i samband med justitieministrarnas informella konferens, samt uppmanade Europarådets medlemmar, andra tredjeländer som deltagit i utarbetandet av konventionen och unionen att överväga att underteckna den i detta sammanhang.

Europarådets kommitté för artificiell intelligens godkände i ett skriftligt förfarande som avslutades den 22 mars 2024 en förklaringspromemoria om bestämmelserna i konventionen och om förhållandena under vilka den utarbetades. Förklaringspromemorian är inte juridiskt bindande.

Kommissionen gav den 26 juni 2024 ett förslag till rådets beslut om undertecknande av ramkonventionen på Europeiska unionens vägnar (COM(2024) 264 final. Förslaget behandlades vid de möten som hölls för rådets arbetsgrupp för telekommunikation den 4 juli 2024 och den 15 juli 2024. I arbetsgruppen har de flesta medlemsstater påpekat att tidtabellen är mycket utmanande och att behandlingen av ärendet skulle kräva mer tid. Förslaget behandlades i kommittén för de ständiga representanterna för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater (Coreper) den 24 juli 2024. Förslaget har förelagts ett skriftligt förfarande i rådet.

På grund av det snabba framskridandet av behandlingen av ärendet gavs riksdagen undantagsvis en utredning om resultatet av konventionsförhandlingarna och om förslaget till beslut om undertecknande av konventionen i den kompletterande E-skrivelsen EJ 8/2024 rd av den 12 juli 2024.

I fråga om det U-ärende som inlett i riksdagen utfärdas nu denna U-skrivelse, som inte innehåller några nya ståndpunkter eller förhandlingsmål som avviker från det som lags fram i den kompletterande E-skrivelsen. Innehållet i U-skrivelsen är i princip förenligt med den kompletterande E-skrivelsen. Det nya innehållet består närmast av information om den fortsatta behandlingen av ärendet i rådet.

2 Konventionens syfte

Artificiell intelligens (AI) har under de senaste åren utvecklats snabbt, och användningen av artificiell intelligens har blivit vanligare inom många olika livsområden. Utvecklingen, utformningen och tillämpningen av AI-applikationer är förknippade med ett flertal frågor som gäller mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen. Europarådets ministerkommitté har konstaterat att artificiell intelligens är en av de största framtida utmaningarna och har krävt att konsekvenserna av utvecklingen och användningen av AI-applikationer för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen utreds och regleras.

Ramkonventionen grundar sig på Europarådets normer för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen. Strävan är att genom ramkonventionen fastställa hur mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen på en miniminivå ska skyddas när artificiell intelligens och AI-baserade applikationer utvecklas och används. Ramkonventionen ska också uppmuntra till innovationer.

Ramkonventionen främjar tillgodoseendet av mänskliga rättigheter och tryggheten av demokrati och rättsstatsprincipen vid utveckling och användning av artificiell intelligens. Om konventionen kommer att omfatta också privata aktörer, skapar den förutsägbarhet som aktörerna på marknaden för artificiell intelligens behöver inom de områden som omfattas av konventionsparternas behörighet. Ovisshet om de krav och begränsningar som ställs på AI-systemen bidrar till att skapa osäkerhet på marknaden. Genom att spelreglerna för artificiell intelligens förtydligas skapas således också bättre förutsättningar för innovationsverksamhet. För att främja innovation uppmannas parterna också genom ramkonventionen att vid behov möjliggöra inrättandet av kontrollerade miljöer där system för artificiell intelligens utvecklas och testas under tillsyn av behöriga myndigheter.

Som ett resultat av ramkonventionen kommer medvetenheten om de krav som ställs på användningen av artificiell intelligens i olika stater förhoppningsvis att öka, vilket också bidrar till att främja gränsöverskridande handel.

Unionen har deltagit aktivt i förhandlingarna om ramkonventionen och strävat efter att säkerställa konventionens förenlighet med unionsrätten, dess överensstämmelse med EU:s förordning om artificiell intelligens samt dess kvalitet och mervärde som det första internationella avtalet om artificiell intelligens. I detta sammanhang har konventionens internationella dimension också varit ett mål för unionen.

Enligt kommissionens bedömning är konventionen helt förenlig med unionsrätten och i synnerhet med förordningen om artificiell intelligens, och den främjar de centrala begreppen i unionens strategi för reglering av artificiell intelligens på ett globalt plan bland Europarådets övriga medlemmar och centrala internationella partner, som kan bli parter i konventionen.

3 Konventionens huvudsakliga innehåll

Kapitel I i ramkonventionen innehåller allmänna bestämmelser, inbegripet ramkonventionens mål och syfte (artikel 1), definitionen av system för artificiell intelligens (artikel 2) och ramkonventionens tillämpningsområde (artikel 3).

Målet för ramkonventionens bestämmelser är att säkerställa att all verksamhet under AI-systemens livscykel är helt förenlig med de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen. Ramkonventionens avtalsslutande parter inför eller bibehåller lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder eller andra åtgärder som ger verkan åt konventionens bestämmelser. För att säkerställa att parterna genomför ramkonventionens bestämmelser effektivt föreskriver konventionen en uppföljningsmekanism och en mekanism för internationellt samarbete.

I ramkonventionen avses med "AI-system" ett maskinbaserat system som, för uttryckliga eller underförstådda mål, drar slutsatser härledda från den indata det tar emot om hur utdata såsom förutsägelser, innehåll, rekommendationer eller beslut som kan påverka fysiska eller virtuella miljöer ska genereras. Olika AI-system varierar i fråga om autonomi och anpassningsförmåga efter införandet.

Konventionens tillämpningsområde omfattar verksamhet under AI-systemens livscykel som potentiellt kan inkräkta på de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen enligt följande: a) Varje part ska tillämpa denna konvention på verksamhet under AI-systemens livscykel som bedrivs av myndigheter eller av privata aktörer som agerar på myndigheternas vägnar. b) Varje part ska hantera risker och konsekvenser som följer av privata aktörers verksamhet under AI-systemens livscykel, i den utsträckning denna inte omfattas av led a, på ett sätt som stämmer överens med konventionens mål och syfte. Varje part ska i en förklaring som den lämnar till Europarådets generalsekreterare vid tidpunkten för undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange hur den avser att fullgöra denna skyldighet, antingen genom att tillämpa principerna och skyldigheterna i kapitlen II–VI i denna konvention på privata aktörers verksamhet eller genom att vidta andra lämpliga åtgärder för att fullgöra den skyldighet som anges i detta stycke.

Från konventionens tillämpningsområde har uteslutits verksamhet under AI-systemens livscykel som rör skyddet av nationella säkerhetsintressen, under förutsättning att sådan verksamhet bedrivs på ett sätt som är förenligt med internationell rätt, inbegripet skyldigheter som gäller mänskliga rättigheter. Ramavtalets tillämpningsområde omfattar också verksamhet som rör skyddet av nationella säkerhetsintressen, men som kan användas också för andra ändamål ("dubbel användning") när de används uttryckligen för dessa andra ändamål. Sedvanlig laglighetsövervakning omfattas också av ramkonventionen när den inte äventyrar en avtalsparts nationella säkerhetsintressen. Frågor som rör nationellt försvar omfattas inte av konventionen.

I kapitel II i ramkonventionen fastställs de allmänna skyldigheterna. Dessa inbegriper att skydda de mänskliga rättigheterna (artikel 4), integritet hos demokratiska processer och respekt för rättsstatsprincipen (artikel 5). Verksamheten under AI-systemens livscykel ska vara förenlig med skyldigheterna att skydda de mänskliga rättigheterna i tillämplig internationell rätt och i parternas inhemska rätt. Varje part ska anta eller upprätthålla åtgärder som syftar till att säkerställa att AI-system inte används för att undergräva integriteten, oberoendet och effektiviteten hos demokratiska institutioner

och processer. Varje part ska dessutom anta eller upprätthålla åtgärder som syftar till att skydda dess demokratiska processer i samband med verksamhet under AI-systemens livscykel.

I kapitel III i ramkonventionen fastställs principerna för verksamhet under AI-systemens livscykel. Detta kapitel innehåller allmänna gemensamma principer som varje part ska genomföra med avseende på AI-system på ett sätt som är lämpligt med beaktande av dess inhemska rättssystem och övriga skyldigheter enligt denna konvention. De allmänna principerna är människans värdighet och individens självbestämmande (artikel 7), transparens och tillsyn (artikel 8), ansvarsskyldighet och ansvar (artikel 9), jämlikhet och icke-diskriminering (artikel 10), integritet och skydd av personuppgifter (artikel 11), tillförlitlighet (artikel 12) och säker innovation (artikel 13).

I kapitel IV i ramkonventionen föreskrivs om rättsmedel. Dessa är egentliga rättsmedel (artikel 14) och rättssäkerhetsgarantier (artikel 15). Varje part ska, i den utsträckning som rättsmedel krävs enligt dess internationella skyldigheter och är förenliga med dess inhemska rättssystem, anta eller upprätthålla åtgärder för att säkerställa att tillgängliga och effektiva rättsmedel finns att tillgå vid kränkningar av de mänskliga rättigheterna till följd av verksamhet under AI-systemens livscykel. Varje part ska säkerställa att effektiva rättssäkerhetsgarantier, skyddsåtgärder och rättigheter, i enlighet med tillämplig internationell och inhemsk rätt, finns tillgängliga för de personer som berörs av ett AI-system som i betydande grad påverkar åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna och sträva efter att säkerställa att personer som interagerar med AI-system meddelas, på ett sätt som är lämpligt i sammanhanget, om att de interagerar med ett sådant system och inte med en människa.

I kapitel V i ramkonventionen föreskrivs om bedömning och begränsning av risker och negativa konsekvenser. Varje part ska, med beaktande av de principer som anges i kapitel III, anta eller upprätthålla åtgärder för identifiering, bedömning, förebyggande och begränsning av risker som följer av AI-system genom att beakta faktiska och potentiella konsekvenser för de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen. Sådana åtgärder ska vid behov graderas och differentieras och ta vederbörlig hänsyn till sammanhanget och den avsedda användningen av AI-systemen och till hur allvarliga och sannolika de potentiella konsekvenserna är. De ska bland annat inbegripa övervakning av risker och negativa konsekvenser för de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen samt dokumentering av risker, faktiska och potentiella konsekvenser och riskhanteringsmetoden. När så är lämpligt ska krav ställas på att AI-system testas innan de görs tillgängliga för första användning och när de ändras väsentligt. Varje part ska anta eller upprätthålla åtgärder som syftar till att säkerställa att AI-systemens negativa konsekvenser för de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen hanteras på lämpligt sätt. Varje part ska bedöma behovet av ett moratorium eller förbud eller andra lämpliga åtgärder med avseende på viss användning av AI-system när den anser att sådan användning är oförenlig med respekten för de mänskliga rättigheterna, demokratins funktion eller rättsstatsprincipen.

Kapitel VI i konventionen rör genomförande av konventionen och innehåller centrala principer för detta: icke-diskriminering (artikel 17), rättigheter för personer med funktionsnedsättning och barn (artikel 18), offentligt samråd (artikel 19), digital kompetens och digitala färdigheter (artikel 20), skyddsklausul för befintliga mänskliga rättigheter (artikel 21) och mer omfattande skydd (artikel 22).

Konventionen ska genomföras utan diskriminering på någon grund, i enlighet med de internationella skyldigheterna i fråga om mänskliga rättigheter. Varje part ska, i enlighet med sin inhemska rätt och tillämpliga internationella skyldigheter, ta vederbörlig hänsyn till eventuella särskilda behov och sårbarheter när det gäller att respektera rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och för barn. Varje part ska sträva efter att säkerställa att viktiga frågor som tas upp i samband med AI-system beaktas vederbörligen på lämpligt sätt genom offentliga diskussioner och samråd med flera parter med hänsyn till sociala, ekonomiska, rättsliga, etiska, miljömässiga och andra relevanta konsekvenser. Varje part ska uppmuntra och främja lämplig digital kompetens och lämpliga digitala färdigheter för alla delar av befolkningen, inbegripet särskilda expertfärdigheter för dem som ansvarar för att identifiera, bedöma, förebygga och begränsa riskerna med AI-system.

Ingenting i denna konvention ska tolkas som att det begränsar, avviker från eller på annat sätt påverkar de mänskliga rättigheter eller andra relaterade lagstadgade rättigheter och skyldigheter som garanteras enligt relevant lagstiftning i en part eller något annat relevant internationellt avtal i vilket den är part. Ingen av bestämmelserna i konventionen ska tolkas som att den begränsar eller på annat sätt påverkar en parts möjlighet att bevilja ett mer omfattande skydd än det som föreskrivs i konventionen.

Kapitel VII i konventionen rör en uppföljningsmekanism och samarbete och innehåller bestämmelser om partskonferensen (artikel 23), rapporteringsskyldigheten (artikel 24), internationellt samarbete (artikel 25) och effektiva tillsynsmekanismer (artikel 26).

Partskonferensen ska bestå av företrädare för parterna i konventionen. Dess uppgift är att regelbundet diskutera frågor och lämna särskilda rekommendationer om tolkningen och tillämpningen av konventionen. Partskonferensen ska anta sin egen arbetsordning genom konsensus inom tolv månader efter det att konventionen träder i kraft. Parterna ska bistå av Europarådets sekretariat vid utförandet av partskonferensens uppgifter. Parter som inte är medlemmar i Europarådet ska bidra till finansieringen av partskonferensens verksamhet. Bidraget från en part som inte är medlem i Europarådet ska fastställas gemensamt av ministerkommittén och den berörda parten. Partskonferensen får besluta att begränsa deltagandet i dess arbete för en part som har upphört att vara medlem i Europarådet. Åtgärder kan vidtas också mot en part som inte är medlemsstat i Europarådet.

Varje part ska lämna en rapport till partskonferensen inom de två första åren efter att ha blivit en part, och regelbundet därefter, med detaljerade uppgifter om verksamhet under AI-systemens livscykel som potentiellt kan inkräkta på de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen. Partskonferensen ska avgöra rapportens format och rapporteringsförfarandet i enlighet med sin arbetsordning.

Parterna ska samarbeta och utbyta information för att fullfölja konventionens mål. Parterna uppmanas att när så är lämpligt involvera berörda parter och stater som inte är parter i konventionen i sådant informationsutbyte.

Varje part ska inrätta eller utse en eller flera effektiva mekanismer för att övervaka efterlevnaden av skyldigheterna i konventionen. Sådana mekanismer ska vara oberoende och opartiska och omfatta de befogenheter, den sakkunskap och de resurser som krävs för att man ska kunna fullgöra sina uppgifter. Om en part har infört fler än en sådan mekanism ska den när så är praktiskt möjligt vidta åtgärder för att underlätta ett effektivt samarbete dem emellan. Om en part har infört mekanismer som skiljer sig

från befintliga strukturer för mänskliga rättigheter ska den när så är praktiskt möjligt vidta åtgärder för att främja ett effektivt samarbete mellan dessa mekanismer och de befintliga inhemska strukturerna för mänskliga rättigheter.

Kapitel VIII i konventionen innehåller slutbestämmelser. Till dem hör konventionens verkningar (artikel 27), ändringar (artikel 28), tvistlösning (artikel 29), undertecknande och ikraftträdande (artikel 30), anslutning (artikel 31), territoriell tillämpning (artikel 32), federal klausul (artikel 33), förbehåll (artikel 34), frånträdande (artikel 35) och underrättelse (artikel 36).

Konventionen gör det möjligt för två parter att tillämpa ett ömsesidigt avtal inom konventionens område, förutsatt att avtalet i fråga inte är oförenligt med konventionens mål och syfte. Parter som är medlemmar i Europeiska unionen ska i sina ömsesidiga förbindelser tillämpa Europeiska unionens regler om de frågor som omfattas av konventionen, utan att det påverkar konventionens mål och syfte och utan att det påverkar andra parters fullständiga tillämpning av den. Detsamma gäller för andra parter i den mån de är bundna av sådana regler.

Ändringar av denna konvention får föreslås av vilken som helst av parterna, Europarådets ministerkommitté eller partskonferensen. Varje ändring behandlas i ministerkommittén och ändringar som ministerkommittén godkänt ska vidarebefordras till parterna för godkännande. Varje ändring som godkänts ska träda i kraft den trettionde dagen efter det att alla parter har meddelat generalsekreteraren att de godtar ändringen.

Om det uppstår en tvist mellan parter om tolkningen eller tillämpningen av konventionen ska dessa parter eftersträva en lösning av tvisten genom förhandlingar eller andra fredliga medel som de själva väljer, inbegripet genom partskonferensen.

Konventionen ska vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater, de icke-medlemsstater som har deltagit i utarbetandet av konventionen samt Europeiska unionen. Konventionen ska ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare. Konventionen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader räknat från den dag då fem signatärer, av vilka minst tre är medlemsstater i Europarådet, har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen. För en signatär som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av konventionen träder den i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader räknat från den dag då den deponerade sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument.

Efter det att konventionen har trätt i kraft får Europarådets ministerkommitté, efter att ha fått parternas samtycke, bjuda in en stat som inte är medlem i Europarådet att ansluta sig till konventionen.

Varje part kan, vid undertecknandet eller när den förbinder sig till konventionen, genom en förklaring ställd till generalsekreteraren begränsa tillämpningen av konventionen till endast vissa av sina territorier. Det är möjligt att vid en senare tidpunkt ändra eller utvidga förklaringen till att gälla nya territorier. Det är också möjligt att vid en senare tidpunkt återta förklaringen.

En federal stat får förbehålla sig rätten att åta sig skyldigheter enligt denna konvention i överensstämmelse med dess grundläggande principer för förhållandet mellan dess centralregering och delstater eller andra jämförbara territoriella enheter, under förutsättning att konventionen är tillämplig på den federala statens centralregering.

Inga andra förbehåll får göras med avseende på denna konvention än de som föreskrivs i artikel 33.

Varje part får när som helst frånträda denna konvention genom en underrättelse ställd till Europarådets generalsekreterare. Ett sådant frånträdande får verkan den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader räknat från den dag då generalsekreteraren tog emot underrättelsen.

Europarådets generalsekreterare sköter de uppgifter som deponenten har enligt konventionen.

Förslag till rådets beslut om undertecknande av ramkonventionen på unionens vägnar

Enligt förslaget godkänner rådet undertecknandet av konventionen på unionens vägnar, med förbehåll för att konventionen ingås vid en senare tidpunkt.

I arbetsgruppsbehandlingen har man föreslagit att de inledande styckena i förslaget till beslut om undertecknande kompletteras med ett omnämnande om att ifall partskonferensen fattar beslut som har rättsverkningar, ska rådet fastställa EU:s ståndpunkter i enlighet med artikel 218(9) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Dessutom har ett omnämnande lagts till om att unionens strävan vid utarbetandet av uppföranderegeln för partskonferensen, som ska fastställas 12 månader efter det att ramkonventionen trätt i kraft, ska vara uppnå ett slutresultat där unionen röstar med 27 röster, vilket återspeglar antalet medlemsstater i unionen. Enligt det inledande stycket ska kommissionen dessutom bjuda in var och en av unionens medlemsstater att skicka sina representanter till unionens delegation.

4 Konventionens rättsliga grund

Artikel 218 i EUF-fördraget rör förhandlingar om samt undertecknande och ingående av konventionen på unionens vägnar. Artikel 218.5 i EUF-fördraget utgör den processuella rättsliga grunden för rådets beslut om undertecknande av konventionen. Enligt den ska rådet på förslag av förhandlaren anta ett beslut om bemyndigande att underteckna avtalet och, i förekommande fall, att tillämpa det provisoriskt före ikraftträdandet.

Kommissionen föreslår som materiell rättslig grund för beslutet om undertecknande artikel 114 i EUF-fördraget, enligt vilken bestämmelser som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera kan antas för att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning, och på vilken rådets beslut, genom vilket kommissionen fick befogenhet att inleda avtalsförhandlingar, också grundar sig. Enligt statsrådets bedömning är den rättsliga grunden ändamålsenlig.

Om artikel 114 i EUF används som materiell rättslig grund fattar rådet beslut om undertecknande och ingående av konventionen på unionens vägnar med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 218.8 i EUF-fördraget.

Kommissionen anser att det är fråga om en konvention som hör till EU:s exklusiva befogenhet. Eftersom konventionens personliga och materiella tillämpningsområde sammanfaller med EU:s AI-förordning, anser kommissionen att ingåendet av konventionen kan påverka gemensamma unionsregler eller ändra deras räckvidd i den mening som avses i artikeln 3.2 i EUF-fördraget. Följaktligen har unionen exklusiv extern befogenhet att underteckna konventionen.

Finland har under förhandlingarna ansett konventionen vara ett blandat avtal med bestämmelser som hör till både EU:s och medlemsstaternas befogenhet. I arbetsgruppen har Finland ställt preciserande frågor om behörighetsanalysen, bl.a. i förhållande till den nationella säkerheten samt begärt en behörighetsanalys av kommissionen och rådets rättstjänst.

Kommissionen har i sin motiveringspromemoria om beslutet om undertecknande i fråga om proportionalitetsprincipen konstaterat att konventionen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de verksamhetspolitiska målen att utveckla en enhetlig hållning till AI-reglering på internationell nivå. Konventionen inrättar en övergripande rättslig AI-ram som tillåter flexibilitet och gör det möjligt för parterna att konkret utforma genomföranderamar. Den riskbaserade metoden säkerställer också att reglerna är proportionerliga och gör det möjligt att differentiera genomförandeåtgärderna på ett sätt som står i proportion till riskerna, på liknande sätt som AI-förordningen. Enligt statsrådet kan förslaget anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen.

5 Konventionens konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Eftersom det är fråga om en ramkonvention som bestämmer endast vissa ramar för parternas reglering av artificiell intelligens, kan konventionens konsekvenser inte påvisas på ett uttömmande sätt. Om konventionen kommer att omfatta också privata aktörer, skapar den förutsägbarhet som aktörerna på marknaden för artificiell intelligens behöver inom de områden som omfattas av konventionsparternas behörighet. Ovisshet om de krav och begränsningar som ställs på AI-systemen bidrar till att skapa osäkerhet på marknaden. Genom att spelreglerna för artificiell intelligens förtydligas skapas således också bättre förutsättningar för innovationsverksamhet. För att främja innovation uppmanas parterna också genom ramkonventionen att vid behov möjliggöra inrättandet av kontrollerade miljöer där system för artificiell intelligens utvecklas och testas under tillsyn av behöriga myndigheter.

Som ett resultat av ramkonventionen kommer medvetenheten om de krav som ställs på användningen av artificiell intelligens i olika stater förhoppningsvis att öka, vilket också bidrar till att främja gränsöverskridande handel. Däremot kommer ramkonventionen sannolikt inte att ha någon betydande självständig inverkan på den inre marknadens funktion, eftersom det i ramkonventionen ingår en bestämmelse med stöd av vilken EU-lagstiftningen ska tillämpas på förbindelserna mellan EU:s medlemsstater till den del som EU har utfärdat bestämmelser om frågor som hör till tillämpningsområdet för

ramkonventionen, dock under förutsättning att de inte strider mot konventionens mål och syfte och inte begränsar dess fulla tillämpning med andra parter.

Konventionen föreskriver finansiella bidrag från icke-medlemsstater till partskonferensens verksamhet. Alla medlemmar i Europarådet kommer att bidra via Europarådets ordinarie budget i enlighet med Europarådets stadga, medan parter som inte är medlemmar kommer att lämna bidrag utanför budgeten. Bidraget från en part som inte är medlem i Europarådet ska fastställas gemensamt av ministerkommittén och den berörda parten.

Konventionen inkräktar inte på parternas inhemska lagar och andra författningar om budgetbefogenheter och förfaranden för budgetanslag. Den gör det också möjligt för icke-medlemsstater att lämna bidrag inom de godkända budgetramar som fastställts av deras lagstiftande makt, utan att det påverkar eventuella tidigare överenskommelser.

Beslut om eventuella nationella konsekvenser för anslagen av ramkonventionens genomförande fattas som en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och budgeten.

6 Konventionens förhållande till Finlands lagstiftning, grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Ramkonventionen syftar till att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras i alla skeden av AI-systemens livscykel. Ramkonventionen är en del av en bredare strävan att säkerställa att artificiell intelligens utvecklas och används med respekt för de mänskliga rättigheterna i Europa.

Människovärdets okränkbarhet tryggas i 1 § 2 mom. i grundlagen. Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Ramkonventionen kan förväntas stärka tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna. Att ramkonventionen är ägnad att lyfta fram människorättsfrågor i centrum för diskussionen om artificiell intelligens och på så sätt främja medvetenheten om riskerna med användningen av artificiell intelligens och individens rättigheter har en motsvarande inverkan.

Eftersom det är fråga om en ramkonvention som bestämmer endast vissa ramar för parternas reglering av artificiell intelligens, kan konventionens konsekvenser inte påvisas på ett uttömmande sätt. Ramkonventionen skapar inte heller några nya mänskliga rättigheter. Bestämmelserna i konventionen är av allmän karaktär och ger parterna stor prövningsrätt i fråga om hur bestämmelserna ska genomföras. Med beaktande av att ramkonventionen huvudsakligen ska genomföras i Europeiska

unionens medlemsstater via EU-rätten, kommer genomförandet av konventionen i Finland sannolikt inte att orsaka betydande lagstiftningsåtgärder som är oberoende av EU-lagstiftningen. När Finland förbinder sig till konventionen bör inrättandet av den nationella tillsynsmekanism som förutsätts i artikel 26 i konventionen och kostnadseffekterna i anslutning till den utredas.

7 Ålands behörighet

Bedömningen av Ålands behörighet pågår fortfarande. Ålands landskapsregering har informerats om förhandlingsprocessen och getts tillfälle att ta ställning till behörighetsfrågan.

8 Behandling av konventionen i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

EU:s ståndpunkter har beretts i rådets arbetsgrupp för telekommunikation och Europeiska unionens kommitté för de ständiga representanterna för medlemsstaternas regeringar (Coreper).

Behandling i Europaparlamentet

Rådets beslut om undertecknande av konventionen förutsätter inte samråd med eller godkännande av Europaparlamentet. Rådets beslut om att ingå konventionen förutsätter dock parlamentets godkännande enligt artikel 218.6 a i EUF-fördraget.

Parlamentet informeras i alla skeden av förfarandet i överensstämmelse med artikel 228.10 i EUF-fördraget.

Andra faktorer som påverkar behandlingen av ärendet

Vid förhandlingarna om ramkonventionen har förhandlingarna om EU:s förslag till förordning om artificiell intelligens haft särskild betydelse, eftersom kommissionens mål har varit att säkerställa att bestämmelserna i den kommande ramkonventionen i princip kan genomföras genom EU-lagstiftningen, i synnerhet genom bestämmelserna i AI-förordningen. Statsrådets ståndpunkt till förslaget till AI-förordning har fastställts i statsrådets skrivelse U 28/2021 rd och i de kompletterande skrivelserna UJ 29/2022 rd och UJ 22/2023 rd.

Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens godkändes den 12 juni 2024 och trädde i kraft den 1 augusti 2024.

9 Den nationella behandlingen av konventionen

Utrikesministeriet har samordningsansvaret i ärendet, men Finlands ståndpunkter i fråga om EU:s interna förhandlingar vid de möten som hållits för arbetsgruppen för telekommunikation har fastställts i samarbete med statsrådets kansli, Justitieministeriet, Inrikesministeriet, Försvarsministeriet, Finansministeriet, Undervisnings- och kulturministeriet, Jord- och skogsbruksministeriet, Kommunikationsministeriet, Arbets- och näringsministeriet, Social- och hälsovårdsministeriet och Miljöministeriet.

Riksdagsbehandling

En utredning om en rekommendation om förhandlingsbemyndigande för kommissionen lämnades till riksdagen genom E-skrivelse E 122/2022 rd av den 12 oktober 2022. Stora utskottet remitterade ärendet för eventuella åtgärder till förvaltningsutskottet, lagutskottet, kommunikationsutskottet, kulturutskottet, ekonomiutskottet och framtidsutskottet. Kommunikationsutskottet instämde i statsrådets ståndpunkt genom att upprepa sina observationer i utlåtandena KoUU 40/2018 rd (om statsrådets redogörelse om informationspolitiken och artificiell intelligens) och KoUU 17/2021 rd (om EU:s förordning om artificiell intelligens). De övriga utskotten ansåg att skrivelsen inte föranledde några åtgärder.

Riksdagen gavs undantagsvis en utredning om resultatet av konventionsförhandlingarna samt om förslaget till beslut om undertecknande av konventionen i den kompletterande E-skrivelsen EJ 8/2024 rd av den 12 juli 2024. Den kompletterande E-skrivelsen hade tidigare behandlats i statsrådet genom skriftligt förfarande i sektionen för yttre förbindelser, sektionen för rättsliga och inrikes frågor, kommunikationssektionen och sektionen för rättsliga frågor 11–12.7.2024. Innehållet i denna U-skrivelse motsvarar i princip den kompletterande E-skrivelsen.

10 Undertecknande, temporär tillämpning och ikraftträdande av konventionen

Europarådets ministerkommitté godkände konventionen den 17 maj 2024 och beslutade att öppna den för undertecknande i Vilnius den 5 september 2024 i samband med justitieministrarnas informella konferens, samt uppmanade Europarådets medlemmar, andra tredjeländer som deltagit i utarbetandet av konventionen och unionen att överväga att underteckna den i detta sammanhang.

Enligt artikel 29.3 i ramkonventionen träder den i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader räknat från den dag då fem signatärer, av vilka minst tre är medlemsstater i Europarådet, har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen.

11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till ramkonventionens syften och anser det viktigt att man inom ramen för Europarådet kan enas om gemensamma bindande regler när det gäller användning och utveckling av artificiell intelligens i förhållande till tryggheten av mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen.

Statsrådet har vid förhandlingarna utgått från att konventionen är ett blandat avtal. Om majoriteten av medlemsstaterna uttrycker sitt stöd för att konventionen ingås som ett unionsfördrag, anser statsrådet dock att även Finland kan godkänna detta alternativ. Enligt statsrådet är det också viktigt att EU kan underteckna konventionen så snart som möjligt. Att betrakta ramkonventionen som ett unionsfördrag skulle också göra det möjligt för EU att underteckna konventionen när den öppnas för undertecknande i Vilnius den 5 september 2024.