

U 34/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle tekoälyä, ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevasta Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio tekoälyä, ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevasta Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksesta.

Helsingissä 29.8.2024

Ulkoministeri Elina Valtonen

Yksikönpäällikkö Krista Oinonen

**TEKOÄLYÄ JA IHMISOIKEUKSIA, DEMOKRATIAA JA
OIKEUSVALTIOPERIAATETTA KOSKEVA EUROOPAN NEUVOSTON
PUITEYLEISSOPIMUS****1 Tausta**

Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi 30.6.2022 tekoälykomitean (CAI) tehtäväksi laatia sitova kansainvälinen puiteyleissopimus tekoälystä, joka asettaisi puitteet tekoälyn kehittämiselle ja käytölle ihmisoikeus-, demokratia- ja oikeusvaltiokontekstissa.

Euroopan unionin neuvosto valtuutti 21.11.2022 ((EU) 2022/2349) komission aloittamaan neuvottelut edellä tarkoitettusta puiteyleissopimuksesta. Neuvottelut käynnistyivät Euroopan neuvostossa vuonna 2022.

Useiden neuvottelukierrosten jälkeen tekoälykomitea hyväksyi yleissopimuksen tekstin 10. istunnossaan, joka järjestettiin 11.–14.3.2024. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi yleissopimuksen 17.5.2024 ja päätti avata sen allekirjoittamista varten Vilnassa 5.9.2024 oikeusministerien epävirallisen konferenssin yhteydessä sekä kehotti Euroopan neuvoston jäseniä, muita yleissopimuksen laatimiseen osallistuneita kolmansia maita ja unionia harkitsemaan sen allekirjoittamista tässä yhteydessä.

Euroopan neuvoston tekoälykomitea hyväksyi 22.3.2024 päättyneessä kirjallisessa menettelyssä yleissopimuksen määräyksiä ja sen teko-olosuhteita avaavan selitysmuistion. Selitysmuistio ei ole oikeudellisesti sitova.

Komissio antoi 26.6.2024 ehdotuksen neuvoston päätökseksi puiteyleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta (COM(2024) 264 final). Ehdotusta on käsitelty neuvoston teletyöryhmän kokouksissa 4.7.2024 ja 15.7.2024. Työryhmässä useimmat jäsenvaltiot ovat tuoneet esille, että aikataulu on erittäin haastava ja että asian käsittelylle tarvittaisiin lisää aikaa. Ehdotusta on käsitelty Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) 24.7.2024. Ehdotus on asetettu neuvoston kirjalliseen menettelyyn.

Asian käsittelyn pikaisen etenemisen vuoksi eduskunnalle annettiin poikkeuksellisesti selvitys sopimusneuvotteluiden tuloksesta sekä sopimuksen allekirjoittamista koskevasta päätösehdotuksesta 12.7.2024 päivätyllä E-jatkokirjeellä EJ 8/2024 vp.

Eduskunnassa vireille saatetusta U-asiasta annetaan nyt tämä U-kirjelmä, jossa ei esitetä uusia E-jatkokirjeessä esitetystä poikkeavia kantoja tai neuvottelutavoitteita. U-kirjelmä on laadittu lähtökohtaisesti sisällöltään yhdenmukaiseksi E-jatkokirjeen kanssa. Uutena sisältönä on kerrottu lähinnä asian jatkokäsittelystä neuvostossa.

2 Sopimuksen tavoite

Tekoäly on viime vuosina kehittynyt nopeasti ja sen käyttö on yleistynyt monilla eri elämänaloilla. Tekoälysovellusten kehittämiseen, suunnitteluun ja soveltamiseen liittyy paljon ihmisoikeus-, demokratia- ja oikeusvaltioperiaatekysymyksiä. Euroopan neuvoston ministerikomitea on todennut tekoälyn yhdeksi suurimmista tulevaisuuden haasteista ja vaatinut tekoälysovellusten kehittämisen ja käytön ihmisoikeus-, demokratia- ja oikeusvaltiovaikutusten selvittämistä ja sääntelyä.

Puiteyleissopimus perustuu ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskeviin Euroopan neuvoston normeihin. Puiteyleissopimuksella pyritään määrittämään, miten ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta on vähintään suojattava kehitettäessä ja käytettäessä tekoälyä ja siihen perustuvia sovelluksia. Puiteyleissopimuksella kannustetaan myös innovaatioihin.

Puiteyleissopimus edistäisi ihmisoikeuksien toteutumista sekä demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen turvaamista tekoälyn kehittämisessä ja käytössä. Siltä osin kuin puiteyleissopimus tulisi kattamaan myös yksityiset toimijat, se loisi tekoälyä koskevilla markkinoilla toimiville toimijoille niiden tarvitsemaa ennustettavuutta sopijapuolten toimivaltaan kuuluvilla alueilla. Epäselvyys tekoälyjärjestelmille asetettavista vaatimuksista ja rajoituksista on omiaan luomaan epävarmuutta markkinoille. Näin ollen tekoälyä koskevien pelisääntöjen selkeyttämisellä luodaan myös paremmat edellytykset innovaatiotoiminnalle. Innovaatioiden edistämiseksi puiteyleissopimuksella myös kehoitetaan osapuolia mahdollistamaan tarvittaessa sellaisten valvottujen ympäristöjen perustaminen, joissa tekoälyjärjestelmiä kehitetään, kokeillaan ja testataan toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa.

Puiteyleissopimuksen seurauksena tietoisuus eri valtioissa tekoälyn käytölle asetettavista vaatimuksista tulee toivottavasti lisääntymään, mikä on myös omiaan edistämään rajat ylittävää kaupankäyntiä.

Unioni on osallistunut aktiivisesti puiteyleissopimuksen neuvotteluihin ja pyrkinyt varmistamaan yleissopimuksen yhteensopivuuden unionin oikeuden kanssa, sen johdonmukaisuuden EU:n tekoälyasetuksen kanssa sekä yleissopimuksen laadun ja lisäarvon ensimmäisenä tekoälyä koskevana kansainvälisenä sopimuksena. Tässä yhteydessä unionin tavoitteena on ollut myös yleissopimuksen kansainvälinen ulottuvuus.

Komission arvion mukaan yleissopimus on täysin yhdenmukainen unionin oikeuden ja erityisesti tekoälyasetuksen kanssa, ja sillä edistetään tekoälyn sääntelyä koskevan unionin lähestymistavan keskeisiä käsitteitä maailmanlaajuisesti muiden Euroopan neuvoston jäsenten ja keskeisten kansainvälisten kumppaneiden keskuudessa, jotka voivat tulla yleissopimuksen sopimuspuoliksi.

3 Sopimuksen pääasiallinen sisältö

Puiteyleissopimuksen I luku sisältää yleiset säännökset, mukaan lukien puiteyleissopimuksen tavoitteet ja tarkoituksen (1 artikla), tekoälyjärjestelmien määritelmän (2 artikla) ja puiteyleissopimuksen soveltamisalan (3 artikla).

Puiteyleissopimuksen määräyksillä pyritään varmistamaan, että tekoälyjärjestelmien elinkaareen kuuluvat toimet ovat täysin yhdenmukaisia ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Puiteyleissopimuksen sopimuspuolet ottavat käyttöön tai pitävät voimassa asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset tai muut toimenpiteet yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi. Sen varmistamiseksi, että sopimuspuolet panevat puiteyleissopimuksen määräykset tehokkaasti täytäntöön, siinä perustetaan seurantamekanismi ja määrätään kansainvälisestä yhteistyöstä.

Puiteyleissopimuksessa 'tekoälyjärjestelmällä' tarkoitetaan konepohjaista järjestelmää, joka eksplisiittisten tai implisiittisten tavoitteiden saavuttamiseksi päättelee vastaanottamistaan syöttötiedoista, kuinka tuottaa tuotoksia, kuten ennusteita, sisältöä, suosituksia tai päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa todellisiin tai virtuaalisiin ympäristöihin. Eri tekoälyjärjestelmillä on eriasteinen kyky toimia itsenäisesti ja mukautua käyttöönoton jälkeen.

Puiteyleissopimuksen soveltamisala kattaa tekoälyjärjestelmien elinkaareen kuuluvat toimet, jotka voivat vaikuttaa ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen, seuraavasti: a) Kukin sopimuspuoli soveltaa tätä yleissopimusta viranomaisten tai niiden puolesta toimivien yksityisten toimijoiden tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana toteuttamiin toimiin. b) Kukin sopimuspuoli käsittelee yksityisten toimijoiden tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana toteuttamista toimista aiheutuvia riskejä ja vaikutuksia, siltä osin kuin ne eivät kuulu a kohdan soveltamisalaan, tämän yleissopimuksen tavoitetta ja tarkoitusta vastaavalla tavalla. Kukin sopimuspuoli täsmentää Euroopan neuvoston pääsihteerille allekirjoittamisen tai ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa tallettamisen yhteydessä toimittamassaan selityksessä, aikooko se panna tämän velvoitteen täytäntöön joko soveltamalla yleissopimuksen II–VI luvussa vahvistettuja periaatteita ja velvoitteita yksityisten toimijoiden toimintaan tai toteuttamalla muita asianmukaisia toimenpiteitä kohdassa määrätyn velvoitteen täyttämiseksi.

Yleissopimuksen soveltamisalasta on suljettu pois muun muassa toimet, jotka liittyvät kansallisten turvallisuusetujen suojaamiseen olettaen, että toimet toteutetaan kansainvälisen oikeuden mukaisesti ml. ihmisoikeusvelvoitteet. Puitesopimuksen soveltamisalaan kuuluvat myös toimet, jotka liittyvät sekä kansallisten turvallisuusetujen suojaamiseen, mutta joita voidaan käyttää myös muihin tarkoituksiin ("kaksikäyttö") silloin kun niitä käytetään nimenomaan näihin muihin tarkoituksiin. Tavanomaiset lainvalvontaan liittyvät toimet kuuluvat myös puiteyleissopimuksen soveltamisalaan silloin kun ne eivät vaaranna sopimuspuolen kansallisia turvallisuusetuja. Myös kansallista puolustusta koskevat asiat on suljettu pois yleissopimuksen soveltamisalasta.

Puiteyleissopimuksen II luvussa määritellään yleiset velvoitteet, jotka ovat ihmisoikeuksien suojeleminen (4 artikla) ja demokraattisten prosessien koskemattomuus ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen (5 artikla). Tekoälyjärjestelmien elinkaareen kuuluvien toimien on oltava yhdenmukaisia sovellettavassa kansainvälisessä oikeudessa ja sopimuspuolen kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen ihmisoikeuksien suojelemaan velvoitteiden kanssa. Sopimuspuolet ottavat

käyttöön tai pitävät voimassa toimenpiteet, joilla pyritään varmistamaan, että tekoälyjärjestelmiä ei käytetä demokraattisten instituutioiden ja prosessien koskemattomuuden, riippumattomuuden ja toimivuuden heikentämiseen. Sopimuspuolet ottavat lisäksi käyttöön tai pitää voimassa toimenpiteet, joilla pyritään suojelemaan sen demokraattisia prosesseja tekoälyjärjestelmien elinkaareen kuuluvien toimien yhteydessä.

Puiteyleissopimuksen III luvussa määrätään tekoälyjärjestelmien elinkaareen kuuluviin toimiin liittyvistä periaatteista. Luvussa vahvistetaan yleiset yhteiset periaatteet, jotka kunkin sopimuspuolen on pantava täytäntöön tekoälyjärjestelmien suhteen kansallisen oikeusjärjestelmänsä ja tämän yleissopimuksen muiden velvoitteiden kannalta asianmukaisella tavalla. Yleiset periaatteet ovat ihmisarvo ja yksilön itsemääräämisoikeus (7 artikla), avoimuus ja valvonta (8 artikla), vastuuvollisuus ja vastuu (9 artikla), tasa-arvo ja syrjimättömyys (10 artikla), yksityisyys ja henkilötietojen suoja (11 artikla), luotettavuus (12 artikla) ja turvallinen innovointi (13 artikla).

Puiteyleissopimuksen IV luvussa määrätään oikeussuojakeinoista, jotka koostuvat varsinaisista oikeussuojakeinoista (14 artikla) sekä menettelyllisistä takeista (15 artikla). Sopimuspuolet sitoutuvat, siinä määrin kuin sen kansainvälisissä velvoitteissa edellytetään oikeussuojakeinoja ja kansallisen oikeusjärjestelmänsä mukaisesti, ottamaan käyttöön tai pitämään voimassa toimenpiteet varmistaakseen esteettömien ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuuden tekoälyjärjestelmien elinkaareen kuuluvista toimista johtuvien ihmisoikeusloukkausten varalta. Sopimuspuolet varmistavat, että jos tekoälyjärjestelmä vaikuttaa merkittävästi ihmisoikeuksien toteutumiseen, henkilöillä, joihin vaikutus kohdistuu, on käytettävissään tehokkaat menettelylliset takeet, suojatoimet ja oikeudet sovellettavan kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja pyrkivät varmistamaan, sikäli kuin se on asiayhteyden kannalta asianmukaista, että tekoälyjärjestelmien kanssa vuorovaikutuksessa oleville henkilöille ilmoitetaan, että he ovat vuorovaikutuksessa tällaisten järjestelmien eivätkä ihmisen kanssa.

Puiteyleissopimuksen V luvussa määrätään riskien ja haittavaikutusten arvioinnista ja lieventämisestä. Sopimuspuolet, ottaen huomioon III luvussa vahvistetut periaatteet, ottavat käyttöön tai pitävät voimassa toimenpiteet, joilla tunnistetaan ja arvioidaan tekoälyjärjestelmien aiheuttamat riskit ja ehkäistään ja lievennetään niitä ottamalla huomioon todelliset ja mahdolliset vaikutukset ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen. Tällaiset toimenpiteet on tarvittaessa porrastettava ja eriytettävä ja niissä on muun muassa otettava huomioon tekoälyjärjestelmien konteksti ja aiottu käyttö, mahdollisten vaikutusten vakavuus ja todennäköisyys ja niihin on muun muassa sisällyttävä ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvien riskien ja haitallisten vaikutusten seuranta sekä riskien, todellisten ja mahdollisten vaikutusten sekä riskinhallintaan sovellettavan lähestymistavan dokumentointi. Toimenpiteissä on tarvittaessa edellytettävä tekoälyjärjestelmien testausta ennen kuin ne asetetaan ensimmäistä kertaa saataville käyttöä varten ja kun niitä muutetaan merkittävästi. Sopimuspuolet ottavat käyttöön tai pitävät voimassa toimenpiteet, joilla pyritään varmistamaan, että tekoälyjärjestelmistä ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuviin haitallisiin vaikutuksiin puututaan asianmukaisesti. Sopimuspuolet arvioivat, tarvitaanko tekoälyjärjestelmien tiettyjä käyttötarkoituksia koskevaa lykkäystä tai kieltoa tai muita asianmukaisia toimenpiteitä, jos se katsoo, että tällaiset käyttötavat ovat ristiriidassa ihmisoikeuksien kunnioittamisen, demokratian toiminnan tai oikeusvaltioperiaatteen kanssa.

Yleissopimuksen VI luku koskee sopimuksen täytäntöönpanoa ja sisältää sitä koskevat keskeiset periaatteet: syrjimättömyys (17 artikla), vammaisten henkilöiden ja lasten oikeudet (18 artikla), julkinen kuuleminen (19 artikla), digitaalinen lukutaito ja digitaidot (20 artikla), nykyisten ihmisoikeuksien suojaaminen (21 artikla) ja laajempi suoja (22 artikla).

Yleissopimus on pantava täytäntöön ilman minkäänlaista syrjintää kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Kukin sopimuspuoli ottaa kansallisen lainsäädäntönsä ja sovellettavien kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti asianmukaisesti huomioon vammaisten henkilöiden ja lasten oikeuksien kunnioittamiseen liittyvät erityistarpeet ja haavoittuvuudet. Kukin sopimuspuoli pyrkii varmistamaan, että tekoälyjärjestelmiin liittyvät tärkeät kysymykset otetaan tarvittaessa asianmukaisesti huomioon julkisessa keskustelussa ja sidosryhmien kuulemisessa näiden kysymysten sosiaalisten, taloudellisten, oikeudellisten, eettisten, ympäristöön liittyvien ja muiden merkityksellisten vaikutusten valossa. Kukin sopimuspuoli kannustaa ja edistää kaikkien väestöryhmien riittävää digitaalista lukutaitoa ja digitaitoja, myös erityisiä ammatillisia taitoja niille, jotka vastaavat tekoälyjärjestelmien aiheuttamien riskien tunnistamisesta, arvioinnista, ehkäisemisestä ja lieventämisestä.

Yleissopimuksen määräykset eivät rajoita ihmisoikeuksia tai muita niihin liittyviä laillisia oikeuksia ja velvoitteita, jotka voidaan taata sopimuspuolen asiaa koskevassa lainsäädännössä tai muussa asiaa koskevassa kansainvälisessä sopimuksessa, jonka sopimuspuoli se on, tai poikkeavan niistä tai muutoin vaikuttavan niihin. Yleissopimuksen määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai muulla tavoin vaikuttaisivat sopimuspuolen mahdollisuuteen myöntää yleissopimuksessa määrättyä laajempi suoja.

Yleissopimuksen VII luku koskee seurantajärjestelmää ja yhteistyötä ja sisältää määräykset sopimuspuolten konferenssista (23 artikla), raportointivelvollisuudesta (24 artikla), kansainvälisestä yhteistyöstä (25 artikla) ja tehokkaista valvontamekanismeista (26 artikla).

Sopimuspuolten konferenssi koostuu yleissopimuksen sopimuspuolten edustajista. Sen tehtävänä on käsitellä määräajoin yleissopimuksen soveltamista koskevia kysymyksiä ja antaa suosituksia sopimuksen toimeenpanosta. Sopimuspuolten konferenssi vahvistaa työjärjestyksensä yksimielisesti 12 kuukauden kuluessa yleissopimuksen voimaantulosta. Euroopan neuvoston pääsihteeri avustaa sopimuspuolia sopimuspuolten konferenssien tehtävien hoidossa. Sopimuspuoli, joka ei ole Euroopan neuvoston jäsen, osallistuu sopimuspuolten konferenssin toiminnan rahoittamiseen. Ministerikomitea ja Euroopan neuvoston ulkopuolinen sopimuspuoli vahvistavat yhdessä kyseisen ulkopuolisen sopimuspuolen rahoitusosuuden. Sopimuspuolten konferenssi voi päättää rajoittaa sellaisen sopimuspuolen osallistumista työhönsä, joka on lakannut olemasta Euroopan neuvoston jäsen. Toimenpiteitä voidaan kohdistaa myös sellaiseen sopimuspuoleen, joka ei ole Euroopan neuvoston jäsenvaltio.

Kukin sopimuspuoli toimittaa sopimuspuolten konferenssille kahden ensimmäisen vuoden kuluessa siitä, kun siitä on tullut sopimuspuoli, ja sen jälkeen määräajoin raportin, jossa esitetään yksityiskohtaiset tiedot yleissopimuksen kattamien tekoälyjärjestelmien elinkaareen kuuluvista toimista, jotka voivat vaikuttaa ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen. Sopimuspuolten

konferenssi määrittää raportin muodon ja sitä koskevan menettelyn työjärjestyksensä mukaisesti.

Sopimuspuolet tekevät yhteistyötä ja vaihtavat keskenään tietoja yleissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Sopimuspuolia kannustetaan ottamaan tarvittaessa mukaan tällaiseen tietojenvaihtoon asiaankuuluvat sidosryhmät ja valtiot, jotka eivät ole tämän yleissopimuksen sopimuspuolia.

Kukin sopimuspuoli perustaa tai nimeää yhden tai useamman tehokkaan mekanismin valvomaan tämän yleissopimuksen velvoitteiden noudattamista. Mekanismin on oltava riippumaton ja puolueeton, ja sillä on oltava tarvittavat valtuudet, asiantuntemus ja resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Jos sopimuspuoli on säätänyt useammasta kuin yhdestä tällaisesta mekanismista, sen on mahdollisuuksien mukaan toteutettava toimenpiteitä helpottaakseen tehokasta yhteistyötä niiden välillä. Jos mekanismit poikkeavat olemassa olevista ihmisoikeusrakenteista, osapuolen on toteutettava mahdollisuuksien mukaan toimenpiteitä edistääkseen tehokasta yhteistyötä näiden mekanismien ja olemassa olevien kansallisten ihmisoikeusrakenteiden välillä.

Sopimuksen VIII luku sisältää loppumääräykset, joihin kuuluvat yleissopimuksen vaikutukset (27 artikla), muutokset (28 artikla), riitojen ratkaiseminen (29 artikla), allekirjoitus ja voimaantulo (30 artikla), liittyminen (31 artikla), alueellinen soveltaminen (32 artikla), liittovaltiolauseke (33 artikla), varaumat (34 artikla) irtisanominen (35 artikla) ja ilmoitukset (36 artikla).

Sopimus mahdollistaa kahden sopimuspuolen välillä niiden välisen sopimuksen soveltamisen yleissopimuksen alalla edellyttäen, että kyseinen sopimus ei ole ristiriidassa yleissopimuksen tavoitteen ja tarkoituksen kanssa. Ne sopimuspuolet, jotka ovat EU:n jäseniä, soveltavat keskinäisissä suhteissaan Euroopan unionin sääntöjä, joilla säännellään yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia asioita edellyttäen kuitenkin, että nämä säännöt eivät ole yleissopimuksen tavoitteen ja tarkoituksen vastaisia eivätkä rajoita sen täysimittaista soveltamista muiden sopimuspuolten kanssa. Sama koskee myös muita sopimuspuolia siltä osin kuin säännöt sitovat niitä.

Sopimuspuoli, Euroopan neuvoston ministerikomitea tai sopimuspuolten konferenssi voi ehdottaa muutoksia yleissopimukseen. Muutokset käsitellään ministerikomiteassa ja ministerikomitean hyväksymät muutokset toimitetaan sopimuspuolten hyväksyttäviksi. Hyväksytty muutos tulee voimaan kolmantenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet pääsihteerille hyväksyneensä sen.

Yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevat riidat ratkaistaan kyseisten sopimuspuolten välisin neuvotteluin tai käyttäen muuta valintansa mukaista rauhanomaista keinoa, ml. sopimuspuolten konferenssi.

Yleissopimus on avoinna allekirjoittamista varten Euroopan neuvoston jäsenvaltioille, niille Euroopan neuvoston ulkopuolisille valtioille, jotka ovat osallistuneet yleissopimuksen valmisteluun ja Euroopan unionille. Osapuolten on ratifioitava tai hyväksyttävä yleissopimus ja ratifioimis- tai hyväksymiskirjat talletetaan Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan. Yleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta siitä päivästä, jona viisi allekirjoittajaa, joista vähintään kolme on Euroopan neuvoston jäsenvaltioita, on ilmaissut suostumuksensa tulla yleissopimuksen sitomaksi. Myöhemmin sitoutuvien

allekirjoittajavaltion osalta, yleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta sen ratifioimis- tai hyväksymiskirjan tallettamispäivästä.

Yleissopimuksen tultua voimaan Euroopan neuvoston ministerikomitea voi sopimuspuolten suostumuksen mukaisesti kutsua minkä tahansa Euroopan neuvoston ulkopuolisen valtion liittymään yleissopimukseen.

Sopimuspuolen on mahdollista rajoittaa yleissopimuksen soveltaminen pääsihteerille osoitetutulla selityksellä vain tiettyihin alueisiinsa allekirjoittaessaan sopimuksen tai sitoutuessaan siihen. Kyseistä selitystä on mahdollista myöhemmin muuttaa tai laajentaa koskemaan uusia alueita. Kyseinen selitys on myös mahdollista myöhemmin peruuttaa.

Liittovaltio voi varata itselleen oikeuden, jonka mukaan se noudattaa tämän yleissopimuksen mukaisia velvoitteitaan niiden peruseriaatteiden mukaisesti, jotka koskevat kyseisen liittovaltion keskushallinnon ja osavaltioiden tai muiden vastaavien alueiden välisiä suhteita edellyttäen kuitenkin, että tätä yleissopimusta sovelletaan liittovaltion keskushallintoon.

Yleissopimukseen ei saa tehdä varauksia muutoin kuin 33 artiklassa tarkoitettua liittovaltiolauseketta koskien.

Sopimuspuoli voi milloin tahansa irtisanoa yleissopimuksen ilmoittamalla siitä Euroopan neuvoston pääsihteerille. Irtisanominen tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta siitä päivästä, jona Euroopan neuvoston pääsihteeri on vastaanottanut ilmoituksen.

Euroopan neuvoston pääsihteeri huolehtii sopimuksen mukaisista tallettajan tehtävistä.

Ehdotus neuvoston päätökseksi puiteyleissopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta

Ehdotuksen mukaan neuvosto hyväksyisi puiteyleissopimuksen allekirjoittamisen unionin puolesta sillä varauksella, että mainitun yleissopimuksen tekeminen saatetaan päätökseen myöhemmin.

Allekirjoituspäätösehdotuksen johdantokappaleisiin on ehdotettu työryhmäkäsittelyssä lisättäväksi maininta siitä, että mikäli sopimuspuolten konferenssissa tullaan tekemään päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, tulee neuvosto muodostamaan EU:n kannat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218(9) artiklan mukaisesti. Lisäksi on lisätty maininta siitä, että laadittaessa puiteyleissopimuksen konferenssin menettelytapasääntöjä, joista päätetään 12 kuukauden kuluttua puiteyleissopimuksen voimaantulosta, unioni pyrkii siihen, että lopputulos on sellainen, jossa unioni äänestää 27 äänellä, joka heijastaa unionin jäsenvaltioiden lukumäärää. Lisäksi johdantokappaleen mukaan komissio tulisi kutsumaan kutakin unionin jäsenvaltiota lähettämään edustajansa unionin delegaatioon.

4 Sopimuksen oikeusperusta

Sopimuksen neuvottelemista, allekirjoittamista ja tekemistä unionin puolesta koskee SEUT 218 artikla. Sopimuksen allekirjoittamista koskevan neuvoston päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT 218 artiklan 5 kohta, jonka mukaan neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen allekirjoittamiseen ja tarvittaessa sen väliaikaiseen soveltamiseen ennen sen voimaantuloa.

Komissio ehdottaa allekirjoitusta koskevan päätöksen aineelliseksi oikeusperustaksi SEUT 114 artiklaa, jonka nojalla voidaan antaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia säännöksiä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi ja johon neuvoston päätös, jolla annettiin komissiolle valtuudet aloittaa sopimusneuvottelut, myöskin perustuu. Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Kun aineellisena oikeusperustana käytetään SEUT 114 artiklaa, tekee neuvosto päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määräenemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Komissio katsoo, että kyseessä on EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva sopimus. Koska yleissopimuksen henkilöllinen ja aineellinen soveltamisala ovat komission mukaan samat kuin EU:n tekoälyasetuksella, komissio katsoo, että yleissopimuksen tekeminen voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla, jolloin unionilla olisi katsottava olevan yksinomainen ulkoinen toimivalta tehdä yleissopimus.

Suomi on neuvottelujen aikana katsonut sopimuksen olevan sekasopimus, joka sisältäisi sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Suomi on esittänyt työryhmässä tarkentavia kysymyksiä toimivalta-analyysistä, mm. suhteessa kansalliseen turvallisuuteen sekä pyytänyt toimivalta-analyysia komissiolta ja neuvoston oikeuspalvelulta.

Komissio on allekirjoituspäätöstä koskevassa perustelumuistiossaan todennut suhteellisuusperiaatteen osalta, että yleissopimuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi kehittämällä johdonmukainen lähestymistapa tekoälyn sääntelyyn kansainvälisellä tasolla. Yleissopimuksessa vahvistetaan tekoälyä koskeva yleinen oikeudellinen kehys, joka mahdollistaa joustavuuden ja antaa sopimuspuolille mahdollisuuden suunnitella konkreettiset täytäntöönpanokehykset. Riskiperusteisella lähestymistavalla varmistetaan myös sääntöjen oikeasuhteisuus ja mahdollistetaan täytäntöönpanotoimenpiteiden eriyttäminen riskeihin suhteutetulla tavalla, samalla tavoin kuin tekoälysäädöksessä. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Sopimuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Koska kyseessä on puiteyleissopimus, jolla asetetaan vain tietyt raamit osapuolten tekoälyä koskevalle sääntelylle sopimuksen vaikutuksia ei voida tyhjentävästi todeta.

Siltä osin kuin puiteyleissopimus tulisi kattamaan myös yksityiset toimijat, se loisi tekoälyä koskevilla markkinoilla toimiville toimijoille niiden tarvitsemaa ennustettavuutta sopijapuolten toimivaltaan kuuluvilla alueilla. Epäselvyys tekoälyjärjestelmille asetettavista vaatimuksista ja rajoituksista on omiaan luomaan epävarmuutta markkinoille. Näin ollen tekoälyä koskevien pelisääntöjen selkeyttämisellä luodaan myös paremmat edellytykset innovaatiotoiminnalle. Innovaatioiden edistämiseksi puiteyleissopimuksella myös kehoitetaan osapuolia mahdollistamaan tarvittaessa sellaisten valvottujen ympäristöjen perustaminen, joissa tekoälyjärjestelmiä kehitetään, kokeillaan ja testataan toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa.

Puiteyleissopimuksen seurauksena tietoisuus eri valtioissa tekoälyn käytölle asetettavista vaatimuksista tulee toivottavasti lisääntymään, mikä on myös omiaan edistämään rajat ylittävää kaupankäyntiä. Sen sijaan sisämarkkinoiden toimivuuteen puiteyleissopimuksella ei todennäköisesti tule olemaan merkittävää itsenäistä vaikutusta, koska puiteyleissopimukseen sisältyy määräys, jonka perusteella EU:n jäsenvaltioiden keskinäisissä suhteissa sovelletaan EU-lainsäädäntöä siltä osin kuin EU on säätänyt puiteyleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvista kysymyksistä, edellyttäen kuitenkin, että ne eivät ole yleissopimuksen tavoitteen ja tarkoituksen vastaisia eivätkä rajoita sen täysimittaista soveltamista muiden sopimuspuolten kanssa.

Puiteyleissopimuksessa määrätään valtioiden, jotka eivät ole Euroopan neuvoston jäseniä, osallistumisesta sopimuspuolten konferenssin toiminnan rahoitukseen. Kaikki Euroopan neuvoston jäsenet maksavat osuutensa Euroopan neuvoston tavanomaisen talousarvion kautta Euroopan neuvoston perussäännön mukaisesti, mutta sopimuspuolet, jotka eivät ole jäseniä, suorittavat talousarvion ulkopuolisia rahoitusosuuksia. Ministerikomitea ja Euroopan neuvostoon kuulumaton valtio vahvistavat yhdessä kyseisen valtion rahoitusosuuden.

Puiteyleissopimus ei vaikuta sopimuspuolten kansallisiin lakeihin ja asetuksiin, joissa säädetään talousarviomäärärahoja koskevasta toimivallasta ja menettelyistä. Siinä annetaan myös muille kuin jäsenvaltioille mahdollisuus suorittaa maksuosuutensa niiden lainsäädäntävallan käyttäjän hyväksymän talousarvion rajoissa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mahdollisten ennakkosopimusten soveltamista.

Puiteyleissopimuksen toimeenpanoon liittyvistä mahdollisista kansallisista määräraha-vaikutuksista päätetään osana julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmistelua.

6 Sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön, perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Puiteyleissopimuksella pyritään varmistamaan, että tekoälyjärjestelmien linkaaren kaikissa vaiheissa kunnioitetaan ihmisoikeuksia. Puiteyleissopimus on osa laajempaa pyrkimystä varmistaa tekoälyn kehittämisen ja käytön ihmisoikeuksia kunnioittava kehitys Euroopassa.

Perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvataan ihmisarvon loukkaamattomuus. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen,

uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asiamukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Puiteyleissopimuksen voidaan odottaa vahvistavan ihmisoikeuksien toteutumista. Samansuuntaisesti vaikuttaa myös se, että puiteyleissopimus on omiaan nostamaan ihmisoikeuskysymykset tekoälyä koskevan keskustelun keskiöön ja edistämään siten tietoisuutta tekoälyn käyttöön liittyvistä riskeistä ja yksilön oikeuksista.

Koska kyseessä on puiteyleissopimus, jolla asetetaan vain tietyt raamit osapuolten tekoälyä koskevalle sääntelylle sopimuksen vaikutuksia ei voida tyhjentävästi todeta. Puiteyleissopimuksella ei luoda uusia ihmisoikeuksia ja sen määräykset ovat yleisluontoisia jättäen sopijapuolille paljon harkintavaltaa sen suhteen, miten määräykset toteutetaan. Ottaen kuitenkin huomioon, että puiteyleissopimus on Euroopan unionin jäsenvaltioissa tarkoitus panna täytäntöön pääsääntöisesti EU-oikeuden kautta, ei sopimuksen täytäntöönpano tule todennäköisesti aiheuttamaan merkittäviä EU-lainsäädännöstä riippumattomia lainsäädäntötoimia Suomessa. Suomen sitoutuessa sopimukseen on selvitettävä tarkemmin kuitenkin sopimuksen 26 artiklassa edellytetyn kansallisen valvontamekanismin perustamista ja siihen liittyviä kustannusvaikutuksia.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan toimivaltaa koskeva arviointi on vielä kesken. Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on tiedotettu neuvotteluprosessin tilasta ja varattu tilaisuus ottaa kantaa toimivaltakysymykseen.

8 Sopimuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

EU:n kannanottoja on valmisteltu neuvoston teletyöryhmässä sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komiteassa (Coreper).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemista tai hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttää kuitenkin parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a) kohdan mukaan.

Parlamentille tiedotetaan asiasta menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Puiteyleissopimuksen neuvotteluiden osalta erityistä merkitystä on ollut tekoälyä koskevaa EU:n asetusehdotusta koskevilla neuvotteluilla, koska komission tavoitteena neuvotteluissa on ollut varmistaa, että tulevan puiteyleissopimuksen määräykset voidaan lähtökohtaisesti panna EU:n alueella täytäntöön EU-lainsäädännön, erityisesti tekoälyasetuksen määräysten, kautta. Valtioneuvoston kanta tekoälyasetusehdotukseen on muodostettu valtioneuvoston kirjelmässä U 28/2021 vp ja U-jatkokirjelmissä UJ 29/2022 vp ja UJ 22/2023 vp.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä hyväksyttiin 12.6.2024 ja se tuli voimaan 1. elokuuta 2024.

9 Sopimuksen kansallinen käsittely

Koordinaatiovastuu asiassa on ulkoministeriöllä, mutta Suomen kannat EU:n sisäisiin neuvotteluihin teletyöryhmän kokoukseen on muodostettu yhteistyössä valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön, sisäministeriön, puolustusministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön kanssa.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle annettiin selvitys suosituksesta komission neuvottelumandaatiksi 12.10.2022 päivätyllä E-kirjeellä E 122/2022 vp. Suuri valiokunta lähetti asian mahdollisia toimenpiteitä varten hallintovaliokuntaan, lakivaliokuntaan, liikenne- ja viestintävaliokuntaan, sivistysvaliokuntaan, talousvaliokuntaan ja tulevaisuusvaliokuntaan. Liikenne- ja viestintävaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan toistaen lausunnoissaan LiVL 40/2018 vp (koskien valtioneuvoston selontekoa tietopolitiikasta ja tekoälystä) ja LiVL 17/2021 vp (koskien EU:n tekoälyasetusta) esitetyt huomiot. Muut valiokunnat katsoivat, ettei kirje antanut aihetta toimenpiteisiin.

Eduskunnalle annettiin selvitys sopimusneuvotteluiden tuloksesta sekä sopimuksen allekirjoittamista koskevasta päätösehdotuksesta poikkeuksellisesti 12.7.2024 päivätyllä E-jatkokirjeellä EJ 8/2024 vp. E-jatkokirjettä oli edeltävästi käsitelty valtioneuvostossa ulkosuhde-, oikeus- ja sisäasiat, viestintä- sekä oikeudelliset kysymykset -jaostojen kirjallisessa menettelyssä 11.–12.7.2024. Tämä U-kirjelmä vastaa sisällöltään lähtökohtaisesti E-jatkokirjettä.

10 Sopimuksen allekirjoittaminen, väliaikainen soveltaminen ja voimaantulo

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi yleissopimuksen 17.5.2024 ja päätti avata sen allekirjoittamista varten Vilnassa 5.9.2024 oikeusministerien epävirallisen konferenssin yhteydessä sekä kehotti Euroopan neuvoston jäseniä, muita yleissopimuksen laatimiseen osallistuneita kolmansia maita ja unionia harkitsemaan sen allekirjoittamista tässä yhteydessä.

Puiteyleissopimuksen 29 artiklan 3 kohdan se tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta siitä päivästä, jona

viisi allekirjoittajaa, mukaan lukien vähintään kolme Euroopan neuvoston jäsenvaltiota, on ilmaissut suostumuksensa sitoutua yleissopimuksen määräyksiin.

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti puiteyleissopimuksen tavoitteisiin ja pitää tärkeänä, että tekoälyn käytölle ja kehittämiselle suhteessa ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseen saadaan sovittua yhteiset, sitovat säännöt Euroopan neuvoston puitteissa.

Valtioneuvosto on lähtenyt neuvotteluissa siitä, että sopimus olisi sekasopimus. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että jos jäsenvaltioiden enemmistö tukee sitä, että sopimus tehdään unionisopimuksena, myös Suomi voi hyväksyä tämän vaihtoehdon. Valtioneuvosto pitää lisäksi tärkeänä, että EU voisi allekirjoittaa sopimuksen mahdollisimman pian. Puiteyleissopimuksen katsominen unionisopimukseksi myös mahdollistaisi osaltaan sen, että EU voisi allekirjoittaa sopimuksen sen avautuessa allekirjoitettavaksi 5.9.2024 Vilnassa.