



Bryssel, 19. syyskuuta 2025
(OR. en)

12743/25

Toimielinten välinen asia:
2025/0291 (NLE)

SOC 604
GENDER 170
ANTIDISCRIM 80
EMPL 401
TELECOM 296
CYBER 242
DATAPROTECT 208
DIGIT 170
FREMP 230

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	19. syyskuuta 2025
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON PÄÄTÖS Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta ehdotukseen Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseksi yhdenvertaisuudesta ja tekoälystä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2025) 518 final.

Liite: COM(2025) 518 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.9.2025
COM(2025) 518 final

2025/0291 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta ehdotukseen Euroopan neuvoston
ministerikomitean suositukseksi yhdenvertaisuudesta ja tekoälystä**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Ehdotus koskee päätöstä Euroopan neuvoston ministerikomiteassa unionin puolesta otettavasta kannasta Euroopan neuvoston suositukseen yhdenvertaisuudesta ja tekoälystä, jäljempänä 'suositus', suunniteltuun hyväksymiseen. Suosituksen on laatinut tekoälyä, yhdenvertaisuutta ja syrjintää käsittelevä asiantuntijakomitea, jäljempänä 'GEC/ADI-AI', ja se on tarkoitettu hyväksyä sukupuolten tasa-arvosta vastaavan komitean, jäljempänä 'GEC', ja syrjimättömyyttä, monimuotoisuutta ja osallisuutta käsittelevän ohjauskomitean, jäljempänä 'CDADI', yhteisessä täysistunnossa 18.–20. marraskuuta 2025, jotta se voidaan toimittaa ministerikomitealle hyväksyttäväksi vuoden 2025 loppuun mennessä.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Euroopan neuvoston ministerikomitea

Ministerikomitea on Euroopan neuvoston päätöksentekaelin, joka koostuu Euroopan neuvoston 46 jäsenvaltion ulkoasiainministereistä tai pysyvistä edustajista Strasbourgissa. Ministerikomitean rooli ja tehtävät kuvataan Euroopan neuvoston perussäännön, jäljempänä 'perussääntö', IV luvussa. Perussäännön 14 artiklan mukaan jokaisella Euroopan neuvoston jäsenellä on oikeus yhteen edustajaan ministerikomiteassa ja jokaisella edustajalla on yksi ääni. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat Euroopan neuvoston jäseniä ja siten edustettuina ministerikomiteassa. EU:lla on tarkkailijan asema ilman äänioikeutta.

2.2. Tekoälyä, yhdenvertaisuutta ja syrjintää käsittelevä asiantuntijakomitea

GEC/ADI-AI on GEC:n ja CDADI:n yhteinen alakomitea, jolle ministerikomitea on antanut tehtäväksi laatia vuoden 2025 loppuun mennessä suositus tekoälyjärjestelmien vaikutuksesta ja mahdollisuuksista edistää yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvo mukaan lukien, sekä riskeistä, joita ne voivat aiheuttaa syrjimättömyyteen liittyen.

GEC/ADI-AI muodostuu kahdeksasta Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden edustajasta, neljästä GEC:n edustajasta ja neljästä CDADI:n edustajasta sekä kuudesta riippumattomasta asiantuntijasta, joilla on vankkaa asiantuntemusta tekoälystä, ihmisoikeuksista, yhdenvertaisuudesta, sukupuolten tasa-arvo mukaan lukien, ja syrjimättömyydestä. Kullakin GEC/ADI-AI:n jäsenellä on yksi ääni. EU osallistuu ilman äänioikeutta.

GEC ja CDADI muodostuvat kumpikin Euroopan neuvoston 46 jäsenvaltion edustajista, joilla kullakin on yksi ääni. Lisäksi niiden täysistuntoihin osallistuu edustajia Euroopan neuvoston eri elimistä, hallitustenvälisistä järjestöistä, tarkkailijoina olevista valtioista sekä kansalaisjärjestöistä ja asiantuntijalaitoksista. Euroopan unionin edustajia osallistuu toisinaan täysistuntoihin, ilman äänioikeutta.

2.3. Tekoälyä ja ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskeva Euroopan neuvoston puiteyleissopimus

Ministerineuvosto hyväksyi 17. toukokuuta 2024 tekoälyä ja ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevan Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen, jäljempänä 'puiteyleissopimus'. Se on oikeudellisesti sitova sopimus, jolla pyritään varmistamaan, että tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikainen toiminta on kaikilta osin sopusoinnussa ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen kanssa samalla kun sillä edistetään teknologista kehitystä ja innovointia.

Puiteyleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat tekoälyjärjestelmät, jotka saattavat vaikuttaa ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen. Puiteyleissopimuksessa esitetyt periaatteet ja velvoitteet sovelletaan toimiin, joita viranomaiset tai niiden puolesta toimivat yksityiset toimijat toteuttavat tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana. Yleissopimuksen sopimuspuolten on puututtava myös yksityisten toimijoiden tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana toteuttamista toimista aiheutuviin riskeihin ja vaikutuksiin yleissopimuksen tavoitetta ja tarkoitusta vastaavalla tavalla, mutta ne voivat valita, soveltavatko ne yleissopimuksen velvoitteita vai toteuttavatko ne muita asianmukaisia toimenpiteitä. Yleissopimuksessa määrätään muistakin yleisistä velvoitteista ja perusperiaatteista, jotka liittyvät ihmisarvon ja yksilön itsemääräämisoikeuden suojeluun sekä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseen. Lisäksi siinä määrätään yksityisyyden ja henkilötietojen suojasta sekä avoimuudesta ja valvonnasta vastuullisuuden varmistamiseksi. Yhtenä periaatteena on myös turvallinen innovointi ja kokeilut valvotuissa ympäristöissä.

Yleissopimukseen sisältyy myös toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan esteettömien ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuus tekoälyjärjestelmien elinkaareen kuuluvista toimista johtuvien ihmisoikeusloukkausten varalta. Se sisältää myös tehokkaat menettelylliset takeet henkilöille, joiden oikeuksiin tekoälyjärjestelmien käyttö on vaikuttanut merkittävästi. Lisäksi henkilöille olisi ilmoitettava, että he ovat vuorovaikutuksessa tekoälyjärjestelmän eivätkä ihmisen kanssa.

Yleissopimukseen sisältyy myös toimenpiteitä riskien ja haittavaikutusten arvioimiseksi ja lieventämiseksi. Toimenpiteet on toteutettava iteratiivisesti, jotta voidaan tunnistaa ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvat tosiasialliset ja mahdolliset vaikutukset ja toteuttaa asianmukaisia ennaltaehkäisy- ja lieventämistoimenpiteitä.

Yleissopimuksessa määrätään vielä, että sen sopimuspuolten olisi arvioitava, onko tarpeellista kieltää tietyt tekoälyjärjestelmien sovellukset tai lykätä niiden käyttöönottoa, jos niiden katsotaan olevan ristiriidassa ihmisoikeuksien kunnioittamisen, demokratian toiminnan tai oikeusvaltioperiaatteen kanssa.

Yleissopimuksen kunkin sopimuspuolen olisi perustettava tai nimettävä kansallisella tasolla yksi tai useampi tehokas mekanismi, jolla valvotaan, että sopimuspuolet noudattavat yleissopimuksen velvoitteita.

Unioni allekirjoitti yleissopimuksen 5. syyskuuta 2024 sen jälkeen kun neuvosto hyväksyi 28. elokuuta 2024 päätöksen (EU) 2024/2218 puiteyleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta. Yleissopimuksen ovat allekirjoittaneet myös Andorra, Georgia, Islanti, Israel, Japani, Kanada, Liechtenstein, Moldova, Montenegro, Norja, San Marino, Sveitsi, Ukraina, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat.

Komissio hyväksyi 3. kesäkuuta 2025 ehdotuksen neuvoston päätökseksi käynnistääkseen prosessin sitä varten, että puiteyleissopimus voidaan tehdä unionin puolesta neuvoston päätöksessä 2024/2218 vahvistettujen ehtojen mukaisesti.

Puiteyleissopimuksen täytäntöönpano on määrä toteuttaa unionissa yksinomaan tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2024/1689,¹ jäljempänä 'tekoälysäädös', ja soveltuvin osin muulla

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1689, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja asetusten (EY) N:o 300/2008, (EU) N:o 167/2013, (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 ja (EU) 2019/2144 sekä direktiivien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (tekoälysäädös).

asiaankuuluvalla unionin säännöstöllä². Tekoälysäädös on kattava tekoälyä koskeva asetus, jolla pyritään edistämään innovointia ja luotettavan tekoälyn käyttöönottoa ja samalla suojelemaan terveyttä, turvallisuutta ja perusoikeuksia, kuten oikeutta syrjimättömyyteen ja sukupuolten tasa-arvoon, jotka on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Tekoälysäädös sisältää yleisesti ottaen täyteen yhdenmukaistamiseen perustuvat yhdenmukaistetut säännöt tekoälyjärjestelmien markkinoille saattamiselle, käyttöönotolle ja käytölle unionissa. Kyseisiä sääntöjä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa, ellei kyseisessä asetuksessa nimenomaisesti toisin säädetä.

2.4. Suunniteltu yhdenvertaisuutta ja tekoälyä koskeva Euroopan neuvoston suositus

Suosituksessa keskitytään tekoälyn mahdollisuuksiin edistää yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvo mukaan lukien, ja riskeihin, joita tekoäly voi aiheuttaa syrjimättömyyden näkökulmasta. Tarkoituksena on täydentää tekoälyä ja ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevassa puiteyleissopimuksessa vahvistettua yleistä kehystä yhdenvertaisuuden periaatteen osalta (CETS nro 225). Suosituksen laatimisessa on tehty tiiviistä yhteistyötä tekoälykomitean kanssa (CAI).

Suositus perustuu GEC:n ja CDADI:n vuonna 2023 hyväksymään selvitykseen tekoälyjärjestelmien vaikutuksesta, niiden mahdollisuuksista edistää yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvo mukaan lukien, ja riskeistä, joita ne voivat aiheuttaa syrjimättömyyden yhteydessä (*Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*)³. Selvityksessä yksilöitiin neljä toisiaan täydentävää tapaa edetä sääntelyssä ja politiikkatoimissa niin, että varmistetaan vankka ihmisoikeusperustainen lähestymistapa tekoälyyn: 1) ennaltaehkäisy, läpinäkyvyys ja vastuuvuolisuus, 2) oikeussuojan saatavuus ja lailliset muutoksenhakumekanismit, 3) monimuotoisuus, osallisuus, edustus ja osallistuminen, 4) demokratiaan osallistuminen, yleisön tietoisuuden lisääminen ja valmiuksien kehittäminen.

Saadakseen sidosryhmiltä ja asiasta kiinnostuneilta palautetta Euroopan neuvosto järjesti suositusluonnoksesta 10. maaliskuuta 2025 ja 28. huhtikuuta 2025 välisenä aikana julkisen kuulemisen.

Suositusluonnoksesta keskusteltiin GEC/ADI-AI:n kokouksissa 25.–26. syyskuuta 2024 ja 26.–27. helmikuuta 2025. Asiantuntijaryhmän viimeinen kokous on määrä pitää 7.–9. lokakuuta 2025, jolloin suositusluonnos viimeistellään. Suosituksen viides tarkistettu versio jaettiin kokouksen edellä heinäkuun lopussa (viite GEC/ADI-AI(2024)7rev5).

² Erityisesti neuvoston direktiivi (EU) 2024/1499, annettu 7 päivänä toukokuuta 2024, normeista tasa-arvoelimille, jotka toimivat asioissa, jotka koskevat henkilöiden rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua, uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa ja naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvaa koskevista asioista ja tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta sekä direktiivien 2000/43/EY ja 2004/113/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1500, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, tasa-arvoelimiä koskevista normeista naisten ja miesten yhdenvertaiseen kohteluun ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin työssä ja ammatissa liittyvissä asioissa sekä direktiivien 2006/54/EY ja 2010/41/EU muuttamisesta.

³ Kokousraportti syrjimättömyyttä, monimuotoisuutta ja osallisuutta käsittelevän ohjauskomitean (CDADI) 7. täysistunnosta 27.–29. kesäkuuta 2023, CDADI (2023)13, <https://rm.coe.int/7th-plenary-meeting-27-29-june-2023-report/488010b9d5>.

Suositusluonnoksesta keskusteltiin myös GEC:n ja CDADI:n kokouksissa marraskuussa 2024, ja se on määrä hyväksyä GEC:n ja CDADI:n yhteisessä täysistunnossa 18.–20. marraskuuta 2025 ja toimittaa ministerikomitealle. Ministerikomitean tavoitteena on hyväksyä suositus virallisesti kevääseen 2026 mennessä.

Suunnitellun suosituksen tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita edistämään yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvo mukaan lukien, sekä ehkäistä ja torjua kaikenlaista syrjintää kaikessa omassa toiminnassaan sekä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden toiminnassa tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana.

Suositus ei luo oikeudellisesti sitovia vaikutuksia ja velvoitteita, vaan sen on määrä perustua siihen, että Euroopan neuvoston jäsenvaltiot soveltavat sitä vapaaehtoisesti. Ministerikomitea voi perussäännön 15 artiklan b kohdan mukaan kuitenkin pyytää jäsenenä olevia valtioita ilmoittamaan sille suositusten johdosta toteuttamistaan toimista.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Ehdotetun unionin kannan mukaan ministerikomitea hyväksyy suositusluonnoksen edellyttäen, että se ei ole ristiriidassa unionin säännösten ja erityisesti tekoälysäädöksen kanssa ja että se on johdonmukainen Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen kanssa. Tämänhetkinen suositusluonnos (rev5, heinäkuu 2025) ei ole vielä täysin ristiriidaton.

Unionin olisi kannatettava suositusluonnoksen hyväksymistä sillä edellytyksellä, että suositus on seuraavien vaatimusten mukainen:

1. Toimijoihin tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana sovellettavat toimenpiteet eivät ylitä velvoitteita, jotka on vahvistettu tekoälysäädöksessä, jolla yleisesti yhdenmukaistetaan tekoälyä koskevat unionin säännöt kaikilta osin, myös yhdenvertaisuuden osalta.

Suosituksen olisi mahdollistettava riittävä joustavuus tekoälysäädöksen täytäntöönpanossa (puiteyleissopimuksen lähestymistapaa noudattaen), mikä edellyttäisi asianmukaisia muutoksia suositusluonnoksen 7, 9, 10 ja 36 kohtaan, joissa viitataan tarpeeseen toteuttaa ”vaikuttavia toimenpiteitä”.

- Suositusluonnoksen 9, 10.1 ja 18.2 kohdassa ehdotettuja toimenpiteitä olisi muutettava asianmukaisella tavalla, jotta vältetään suosittamasta sellaisten myönteisten lisävelvoitteiden käyttöönottoa, jotka liittyvät yhdenvertaisuuden edistämiseen tekoälyjärjestelmien tarjoajien ja käyttäjien toimesta.
- Suositusluonnoksen 5.1 kohdan säännöksiä olisi mukautettava asianmukaisella tavalla, jotta vältetään asettamasta tekoälyn käytölle tarkemmin määrittämätöntä rajoitusta, joka on ristiriidassa tekoälyä koskevaan sääntelyyn sovellettavan EU:n lähestymistavan ja EU:n innovointipolitiikan kanssa.

2. Suositukseen sisältyvien toimenpiteiden ja standardien muotoilua selvennetään tekstissä, jotta varmistetaan yhdenmukaisuus ja yhteentoimivuus unionin oikeudellisen kehyksen kanssa sekä terminologisesti että sisällön puolesta.

- Erityisesti 18 kohdassa olisi tehtävä mukautuksia, jotka koskevat viittauksia ”yhtenäisiin standardeihin”, jotta voidaan varmistaa riittävä joustavuus täytäntöönpanossa, ja viittauksia ”vinoumiin” sen varmistamiseksi, että toimenpiteet pysyvät oikeasuhteisina ja haittoihin keskittyvinä.

3. Ihmisen suorittamiin arviointi- ja muutoksenhakumenettelyihin liittyviä suojatoimia (16 a kohta) mukautetaan vastaamaan sekä tekoälysäädöstä että puiteyleissopimusta,

jotta varmistetaan näiden kahden välineen johdonmukaisuus ja vältetään asettamasta tekoälyjärjestelmien tarjoajille tai käyttöönottajille sellaisia tekoälyä koskevia velvoitteita, joita ei ole sisällytetty unionin säännöstöön.⁴

4. Suositusluonnoksen 36 kohdan lopussa olevaa, erityishuomiota edellyttävien alojen luetteloa muutetaan sen varmistamiseksi, että se on ristiriidaton eikä siinä ole enempää aloja kuin tekoälysäädöksessä (liitteet I ja III) määriteltyjen suuririskisten alojen luettelossa. Näin vältetään tekoälysäädöksen luetteloön kuulumattomien alojen sisällyttäminen suositukseen tai vaihtoehtoisesti muotoillaan tällaiset viittaukset seurantatoimien tai muiden riittävän joustavien toimintatapojen osalta uudelleen.⁵

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”*sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita*”.

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohtaa sovelletaan riippumatta siitä, onko unioni kyseisen elimen jäsen tai kyseisen sopimuksen sopimuspuoli.⁶

Ilmaisu ”*säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia*” kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”*voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännöstöön sisältöön, jonka unionin lainsäätävä antaa*”⁷.

4.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Kuten 2 jaksossa todetaan, ministerikomitean on määrä antaa suositus. Ministerikomitea on kansainvälisellä sopimuksella perustettu elin, joka voi saada aikaan oikeusvaikutuksia vaikuttamalla tekoälysäädöksen täytäntöönpano- ja soveltamistapaan.

Tietyissä tekoälysäädöksen säännöksissä todetaan nimenomaisesti, että olemassa olevat ”kansainväliset lähestymistavat” ja ”kansainväliset standardit” olisi otettava tekoälysäädöksen täytäntöönpanossa huomioon. Esimerkiksi tekoälysäädöksen 40 artiklan 3 kohdassa säädetään, että standardointiprosessiin osallistuvien on otettava huomioon sellaiset olemassa olevat tekoälyalan voimassa olevat kansainväliset standardit, jotka ovat unionin arvojen, perusoikeuksien ja etujen mukaisia. Suosituksessa annetaan ohjeita yhdenvertaisuuden edistämisestä tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana. Ohjeet voisivat olla yksi vertailukohdista, joiden perusteella yhdenmukaistettuja standardeja arvioidaan. Samalla tekoälysäädöksen 56 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että tekoälytoimisto ottaa huomioon

⁴ Ks. versio, jonka viite on GEC/ADI-AI(2024)7rev5.

⁵ Ks. versio, jonka viite on GEC/ADI-AI(2024)7rev5.

⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 64 kohta.

⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

”kansainväliset lähestymistavat” helpottaessaan käytäntesääntöjen laatimista unionin tasolla. Ensimmäiset yleiskäyttöisiä tekoälymalleja koskevat käytäntesäännöt on jo saatu valmiiksi, ja komissio on arvioinut, että yleiskäyttöisten tekoälymallien tarjoajat voivat niiden avulla osoittaa noudattavansa tekoälysäädöksen asiaankuuluvien velvoitteita.

Tekoälysäädöksen 56 artiklan 6 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan tekoälytoimiston ja tekoälyneuvoston on seurattava ja arvioitava säännöllisesti, miten osallistujat saavuttavat käytäntesääntöjen tavoitteet ja miten ne edistävät tämän asetuksen asianmukaista soveltamista.

Siihen mennessä, kun suositus on tarkoitus hyväksyä, yhdenmukaistettuja standardeja koskeva työ on edennyt ja yleiskäyttöisiä tekoälymalleja koskevat tekoälysäädöksen käytäntesäännöt on jo saatu valmiiksi. Suositus voi olla käytäntesääntöjen ja standardien tulevien päivitysten kannalta merkityksellinen.

Tämän vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun suosituksen tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita edistämään toimissaan yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvo mukaan lukien, sekä ehkäistä ja torjua kaikenlaista syrjintää kaikessa toiminnassaan sekä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden toiminnassa tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana.

Tämä vastaa tekoälysäädöksen tarkoitusta, joka on ”*parantaa sisämarkkinoiden toimintaa vahvistamalla yhtenäinen oikeudellinen kehys erityisesti unionin arvojen mukaiselle tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, markkinoille saattamiselle, käyttöönnotolle ja käytölle unionissa, edistää ihmiskeskeisen ja luotettavan tekoälyn käyttöönottoa varmistaen samalla Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettu terveyden, turvallisuuden ja perusoikeuksien, mukaan lukien demokratia, oikeusvaltio ja ympäristönsuojelu, suojelun korkea taso, suojautua tekoälyjärjestelmien haitallisilta vaikutuksilta unionissa sekä tukea innovointia*”.

Suositus on suurelta osin päällekkäinen tekoälysäädöksen kanssa, esim. seuraavissa:

- Suosituksella pyritään torjumaan tekoälystä johtuvaa eriarvoisuutta. Tämä tavoite muistuttaa tekoälysäädöksen tavoitetta varmistaa EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien, kuten tasa-arvon ja syrjimättömyyden, korkeatasoinen suojelu tekoälyjärjestelmien haitallisilta vaikutuksilta unionissa.

- Tekoällysäädöksen ja suosituksessa esitettyjen toimenpiteiden henkilöllinen ja aineellinen soveltamisala ovat olennaisilta osin samat, eli niitä on tarkoitus soveltaa julkisiin ja yksityisiin toimijoihin, jotka kehittävät tai hyödyntävät tekoälyä ja toimintaa tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana.
- Sekä tekoällysäädöksessä että suosituksessa sovelletaan tekoälyjärjestelmiin samanlaista porrastettua ja eriytettyä lähestymistapaa, tekoälyä koskevaa puiteyleissopimusta noudattaen.
- Suosituksessa esitetään avoimuutta ja (ihmisen suorittamaa) valvontaa koskevat vaatimukset tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikaisesta toiminnasta johtuvan syrjinnän tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Ne vastaavat tekoällysäädöksessä ja erityisesti sen 13, 14, 49, 50 ja 86 artiklassa säädettyjä vaatimuksia.
- Suosituksen vaatimukset, jotka koskevat syrjintäriskien tunnistamista, arviointia, lieventämistä ja seuranta, ovat samankaltaiset kuin suuririskisten tekoälyjärjestelmien tarjoajia tai käyttöönottajia koskevat tekoällysäädöksen vaatimukset ja velvoitteet, joista säädetään muun muassa sen 9, 10, 17, 26 ja 27 artiklassa. Suositukseen sisältyy myös standardeja koskevia säännöksiä, jotka muistuttavat tekoällysäädöksen 40–49 artiklan säännöksiä unionin yhdenmukaistetuista standardeista.
- Suositus sisältää dokumentointia, menettelytakeita ja oikeussuojakeinoja koskevia toimenpiteitä, jotka ovat samankaltaisia kuin tekoällysäädöksessä, erityisesti sen 11, 12, 26, 53, 85 ja 86 artiklassa.
- Suosituksessa yksilöidään yhdenvertaisuuden valtavirtaistamisen kohdealat ja edellytetään toimenpiteitä, mikäli syrjintäriskit ovat erityisen akuutteja ja osittain päällekkäisiä tekoällysäädöksen suuririskisyysluokituksen kanssa (6 artikla ja liitteet I ja III).

Suositus sisältää myös samoja elementtejä kuin syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta koskeva unionin säännöstö. Tämä koskee erityisesti tasa-arvoelimiä koskevia direktiivejä⁸, jotka on annettu SEUT-sopimuksen 19 ja 157 artiklan nojalla. Tällaisia ovat suosituksessa muun muassa seuraavat:

- Jäsenvaltioille asetetut vaatimukset, joiden mukaan niiden on annettava tasa-arvoelimille riittävät taloudelliset, tekniset ja henkilöresurssit ja tehtävä niiden kanssa yhteistyötä laatiessaan asianmukaista lainsäädäntöä, politiikkaa ja hallinnollisia, sääntely- tai muita kehyksiä (direktiivien 3 ja 4 artikla).

⁸

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1500, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, tasa-arvoelimiä koskevista vaatimuksista naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien alalla työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa sekä direktiivien 2006/54/EY ja 2010/41/EU muuttamisesta (EUVL L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj>); neuvoston direktiivi (EU) 2024/1499, annettu 7 päivänä toukokuuta 2024, normeista tasa-arvoelimille, jotka toimivat asioissa, jotka koskevat henkilöiden rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua, uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa ja naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvaa koskevilla asioilla ja tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta sekä direktiivien 2000/43/EY ja 2004/113/EY muuttamisesta (EUVL L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj>).

- Avoimuus- ja valvontavaatimukset, joiden nojalla tasa-arvoelimet voivat tutkia, onko syrjintää tapahtunut, ja arvioida, edellyttävätkö tällaiset tekoälyjärjestelmät lykkäystä tai kieltoa (direktiivien 8 ja 9 artikla).
- Vaatimukset, jotka koskevat tekoälyyn perustuvan syrjinnän uhrien tukemista tai auttamista oikeuksiensa puolustamisessa, muun muassa esittämällä huomioita tuomioistuimelle (direktiivien 6, 7, 8, 9, 10 ja 11 artikla).

Suosituksella pyritään edistämään yhdenvertaisuutta ja ehkäisemään syrjintää, ja se sisältää pääasiassa lainsäädännöllisiä ja politiikkatoimenpiteitä, joiden kohteena ovat toimijat tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana (ks. suosituksen 2 kohta). Tarkemmin sanottuna siinä esitetään suosituksia tekoälyjärjestelmien yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinneista, sertifiointista, avoimuudesta, seurannasta ja valvonnasta, kuten edellä on selitetty.

Valtaosaa suosituksesta ei pannaan unionissa täytäntöön horisontaalisella yhdenvertaisuuslainsäädännöllä, jota tasa-arvoelimiä koskevan lainsäädännön tapaan sovelletaan kaikkiin talouden toimijoihin, vaan lainsäädännöllä, joka kohdistuu erityisesti tekoälyjärjestelmiä tarjoaviin ja hyödyntäviin toimijoihin, kuten tekoälysäädös ja/tai sen täytäntöönpanotoimenpiteet. Itse asiassa perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että tekoälysäädöksellä pannaan jo täytäntöön osa suosituksista (ks. perustelujen 11 kohta).

Tästä seuraa, että suosituksen painopiste on osa-alueissa, jotka kuuluvat tekoälysäädöksen soveltamisalaan. Suosituksen kyseisiin osiin unionin puolesta otettavan kannan aineellisena oikeusperustana olisi sen vuoksi oltava SEUT-sopimuksen 114 artikla, joka on tekoälysäädöksen ensisijainen oikeusperusta.

Ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on sen vuoksi SEUT-sopimuksen 114 artikla.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 114 artikla yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS**Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta ehdotukseen Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseksi yhdenvertaisuudesta ja tekoälystä**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 114 artiklan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Euroopan neuvoston tarkoituksena on antaa suositus, jossa käsitellään tekoälyjärjestelmien vaikutusta, niiden mahdollisuuksia edistää yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvo mukaan lukien, ja riskejä, joita tekoälyjärjestelmät voivat aiheuttaa syrjimättömyyden näkökulmasta. Euroopan neuvoston alaisen sukupuolten tasa-arvosta vastaavan komitean, jäljempänä 'GEC', ja syrjimättömyyttä, monimuotoisuutta ja osallisuutta käsittelevän ohjauskomitean, jäljempänä 'CDADI', on määrä hyväksyä suositus yhteisessä täysistunnossaan 18.–20. marraskuuta 2025 ja Euroopan neuvoston ministerikomitean antaa sille virallinen hyväksyntänsä.
- (2) Suosituksella on tarkoitus antaa yhdenvertaisuusperiaatteen osalta jäsenvaltioille yksityiskohtaisia yhdenvertaisuuteen liittyviä suosituksia ja näin täydentää tekoälyä ja ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevaa Euroopan neuvoston puiteyleissopimusta, jäljempänä 'puiteyleissopimus', jonka unioni on allekirjoittanut neuvoston päätöksen (EU) 2024/2218 nojalla.
- (3) Puiteyleissopimuksessa vahvistetaan yleiset periaatteet ja velvoitteet, joita puiteyleissopimuksen sopimuspuolten olisi noudatettava varmistaakseen ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen suojelun tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana toteutettavissa toiminnoissa. Komissio on ehdottanut, että unioni tekee puitesopimuksen.⁹ Neuvoston päätös puitesopimuksen tekemisestä on parhaillaan neuvoston hyväksyttävänä.
- (4) Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 13 päivänä kesäkuuta 2024 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 ja 114 artiklan perusteella asetuksen (EU) 2024/1689⁽¹⁰⁾ yhdenmukaistetuista säännöistä, jotka yleisesti ottaen perustuvat täysimääräiseen yhdenmukaistamiseen ja joilla säännellään

⁹ Ehdotus NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI tekoälyä ja ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevan Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta, COM(2025) 265 final.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1689, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja asetusten (EY) N:o 300/2008, (EU) N:o 167/2013, (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 ja (EU) 2019/2144 sekä direktiivien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (tekoälysäädös), EUVL L, 2024/1689, 12.7.2024.

tekoälyjärjestelmien markkinoille saattamista, käyttöönottoa ja käyttöä unionissa. Kyseisiä sääntöjä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa, ellei nimenomaisesti toisin säädetä.

- (5) Puiteyleissopimus on määrä panna unionissa täytäntöön yksinomaan tekoälysäädöksellä ja tarvittaessa muulla asiaankuuluvalla unionin säännöstöllä.
- (6) On aiheellista vahvistaa suositusta koskeva kanta, joka unionin puolesta on määrä ottaa GEC:n ja CDADI:n yhteisessä täysistunnossa sekä ministerikomiteassa, sillä vaikka suositus ei olekaan sitova, se voi vaikuttaa ratkaisevasti unionin oikeuden sisältöön, erityisesti tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2024/1689.
- (7) Suosituksen henkilöllinen ja aineellinen soveltamisala on suurelta osin sama kuin asetuksessa (EU) 2024/1689 tekoälyä koskevista säännöistä, jotka yleisesti ottaen perustuvat täyteen yhdenmukaistamiseen unionissa.
- (8) Suosituksen hyväksyminen saattaa vaikuttaa voimassa oleviin ja ennakoitavissa oleviin tuleviin unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta SEUT-sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Unionilla on näin ollen yksinomainen ulkoinen toimivalta ottaa unionin puolesta kanta suosituksen hyväksymiseen.
- (9) Unionin olisi varmistettava, että suositus on unionin oikeuden mukainen ja että se voidaan kaikkien unionin tasolla yhdenmukaistettujen näkökohtien osalta panna täytäntöön unionin oikeusjärestyksessä voimassa olevalla unionin säännöstöllä, erityisesti asetuksella (EU) 2024/1689 ja direktiiveillä 2024/1499 ja 2024/1500. Unionin olisi pyrittävä varmistamaan unionissa täysin yhdenmukaistettua tekoälyjärjestelmien kehittämistä ja käyttöä koskevien yksittäisten suositusten osalta, että suositus on ristiriidaton tekoälysäädöksen säännösten ja tekoälyä koskevassa Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksessa vahvistettujen periaatteiden kanssa.
- (10) Jos nämä edellytykset täyttyvät, suositus voidaan hyväksyä unionin puolesta GEC:n ja CDADI:n yhteisessä täysistunnossa, joka pidetään 18–20 päivänä marraskuuta 2025, sekä sen jälkeen ministerikomitean kokouksessa.
- (11) Koska unioni ei ole Euroopan neuvoston jäsen mutta kaikki sen jäsenvaltiot ovat, unionin kannan esittävät sen jäsenvaltiot toimien yhdessä,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

GEC:n ja CDADI:n yhteisessä täysistunnossa sekä ministerikomitean kokouksessa unionin puolesta otettava kanta on olla vastustamatta tekoälyä ja yhdenvertaisuutta koskevan suosituksen hyväksymistä edellyttäen, että seuraavat edellytykset otetaan huomioon:

1. Toimijoihin tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana sovellettavat toimenpiteet eivät ylitä velvoitteita, jotka on vahvistettu tekoälysäädöksessä, jolla yleisesti yhdenmukaistetaan tekoälyä koskevat unionin säännöt kaikilta osin, myös yhdenvertaisuuden osalta. Suosituksen olisi erityisesti mahdollistettava riittävä joustavuus sen täytäntöönpanossa puiteyleissopimuksen lähestymistapaa noudattaen. Siinä olisi myös vältettävä suosittamasta sellaisten myönteisten lisävelvoitteiden käyttöönottoa, jotka liittyvät yhdenvertaisuuden edistämiseen tekoälyjärjestelmien

tarjoajien ja käyttöönottajien toimesta, sekä asettamasta tekoälyn käytölle tarkemmin määrittämätöntä rajoitusta.

2. Suositukseen sisältyvien toimenpiteiden ja standardien muotoilua on tarpeen selventää, jotta varmistetaan yhdenmukaisuus ja yhteentoimivuus unionin oikeudellisen kehityksen kanssa sekä terminologisesti että sisällön puolesta.
3. Ihmisen suorittamiin arviointi- ja muutoksenhakumenettelyihin liittyvien suoja-toimien on vastattava sekä tekoälysäädöstä että puiteyleissopimusta, jotta varmistetaan näiden kahden välineen yhteneväisyys ja vältetään asettamasta tekoälyjärjestelmien tarjoajille tai käyttöönottajille sellaisia tekoälyä koskevia velvoitteita, joita ei ole sisällytetty unionin säännöstöön.
4. Suosituksessa erityishuomiota vaativiksi määritettyjen alojen olisi oltava ristiriidattomia tekoälysäädöksessä (liitteet I ja III) määritettyjen suuririskisten alojen kanssa eikä niitä saisi olla enempää. Vaihtoehtoisesti suosituksessa olisi erotettava asianmukaisella tavalla toisistaan eri alojen kohtelu seuranta-toimien tai mahdollistettava muita riittävän joustavia lähestymistapoja.

2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun kannan esittävät yhdessä unionin jäsenvaltiot, jotka ovat jäseninä Euroopan neuvostossa.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*