EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.6.2024
COM(2024) 264 final

2024/0150 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake de ondertekening namens de Europese Unie van het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Artificiële intelligentie ("AI") biedt grote kansen, maar bepaalde toepassingen kunnen ook schade berokkenen aan en risico's vormen voor de grondrechten van personen en andere publieke belangen.

Met Verordening (EU) 2024/[...] van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie ("de AI-verordening")[1] heeft de Unie de eerste uitgebreide verordening en een wereldwijde norm over AI vastgesteld. De AI-verordening is op 12 juni 2024 vastgesteld en treedt 20 dagen na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad in werking. Met de AI-verordening worden de regels voor het in de handel brengen, het in gebruik stellen en het gebruik van AI-systemen in de lidstaten volledig geharmoniseerd[2], met als doel de innovatie in en de toepassing van betrouwbare AI te bevorderen en tegelijkertijd de gezondheid, de veiligheid en de grondrechten, waaronder de democratie, de rechtsstaat en het milieu, te beschermen.

Diverse internationale organisaties, waaronder de Raad van Europa, hebben ook hun inspanningen voor de regulering van AI opgevoerd en onderkennen dat AI een grensoverschrijdend karakter heeft en dat internationale samenwerking noodzakelijk is om de gemeenschappelijke uitdagingen van deze technologie aan te pakken.

Sinds juni 2022 werkt het Comité artificiële intelligentie ("CAI") van de Raad van Europa[3] aan een juridisch bindend kaderverdrag ("het verdrag") om de potentiële risico's van AI voor de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat aan te pakken. De Unie heeft onderhandeld over het verdrag op basis van artikel 216, lid 1, vierde optie, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU"), op basis waarvan de Unie kan onderhandelen[4] over een internationale overeenkomst en die kan sluiten, indien die "gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen". De Unie is bij de onderhandelingen over het verdrag door de Europese Commissie vertegenwoordigd, overeenkomstig artikel 218, lid 3, VWEU en op basis van een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen namens de Europese Unie[5].

De Unie heeft actief aan de onderhandelingen deelgenomen en streeft naar de waarborging van de verenigbaarheid van het verdrag met het Unierecht, de samenhang met de AI-verordening en de kwaliteit en de toegevoegde waarde van het verdrag als het eerste internationale verdrag over AI. In dat verband heeft de Unie ook de internationale reikwijdte van het verdrag in aanmerking genomen.

---

1 Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144 en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie) (PB 2024 L...).

2 AI-verordening, overwegingen 1 en 8.

3 Besluit inzake de werkzaamheden van het CAI tijdens de 132e zitting van het Comité van Ministers – Follow-up (CM/Inf(2022)20, DD(2022)245).

4 Arrest van het Hof van Justitie van 20 november 2018, gevoegde zaken C-626/15 en C-659/16, Commissie/Raad (BMZ Antarctica), ECLI:EU:C:2018:925, punt 112.

5 Besluit (EU) 2022/2349 van de Raad van 21 november 2022 houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen namens de Europese Unie over een verdrag van de Raad van Europa inzake artificiële intelligentie, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat (PB L 311 van 2.12.2022, blz. 138).

Na verscheidene onderhandelingsronden heeft het CAI tijdens zijn tiende plenaire zitting, die van 11 tot en met 14 maart 2024 plaatsvond, de tekst van het verdrag goedgekeurd. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft het verdrag op 17 mei 2024 vastgesteld, besloten dit op 5 september 2024 in Vilnius (Litouwen) ter gelegenheid van een informele Conferentie van de ministers van Justitie voor ondertekening open te stellen, en de leden van de Raad van Europa, andere niet-leden die aan de opstelling hebben deelgenomen en de Unie verzocht het verdrag bij deze gelegenheid te ondertekenen, eraan herinnerend dat het verdrag ook voor toetreding van andere niet-leden openstaat[6].

In dit verband is het doel van dit voorstel de procedure voor de ondertekening van het verdrag door de Unie op te starten, met als doel het vervolgens te bekrachtigen, door de Raad voor te stellen dat hij een besluit vaststelt waarbij de Unie wordt gemachtigd om overeenkomstig artikel 218, lid 5, VWEU het verdrag te ondertekenen. Het verdrag is volledig verenigbaar met het Unierecht in het algemeen en de AI-verordening in het bijzonder, en zal belangrijke concepten uit de Unieaanpak van AI-regelgeving wereldwijd bevorderen bij andere leden van de Raad van Europa en belangrijke internationale partners die tot het verdrag kunnen toetreden.

Inhoud van het verdrag

Het verdrag heeft tot doel te waarborgen dat de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen volledig conform de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat zijn.

De partijen bij het verdrag moeten het uitvoeren met passende wettelijke, bestuurlijke of andere maatregelen om het gevolg te doen vinden, volgens een gekalibreerde en gedifferentieerde aanpak en naargelang de ernst en de waarschijnlijkheid van de negatieve effecten. Het verdrag moet in de Unie uitsluitend worden uitgevoerd aan de hand van de AI-verordening, die de regels voor het in de handel brengen, het in gebruik stellen en het gebruik van AI-systemen en ander toepasselijk acquis van de Unie volledig harmoniseert.

Het toepassingsgebied van het verdrag omvat AI-systemen die de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat kunnen schenden, aan de hand van een gedifferentieerde aanpak. De beginselen en de verplichtingen die in het verdrag zijn bepaald, gelden voor de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen die door overheidsinstanties of namens hen optredende particuliere partijen worden verricht. Wat de particuliere sector betreft, zijn de partijen verplicht om voor de risico's en de effecten die voortvloeien uit de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen door particuliere partijen een aanpak te volgen die conform het onderwerp en het doel van het verdrag is, maar hebben de partijen de keuze om de verplichtingen van het verdrag toe te passen of andere passende maatregelen te treffen. De partijen moeten bij de ondertekening van of de toetreding tot het verdrag een verklaring afleggen over de keuze die zij ter zake maken. De Unie moet bij de sluiting van het verdrag een verklaring afgeven dat de Unie, door middel van de AI-verordening en ander toepasselijk acquis van de Unie, de beginselen en de verplichtingen van de hoofdstukken II tot en met VI van het verdrag zal uitvoeren ten aanzien van de activiteiten van particuliere partijen die AI-systemen in de Unie in de handel brengen, in gebruik stellen en gebruiken.

AI-activiteiten in verband met de nationale veiligheid zijn van het toepassingsgebied van het verdrag uitgesloten, met dien verstande dat zij in elk geval moeten worden verricht op een wijze die strookt met het toepasselijke internationale recht inzake de mensenrechten en de democratische instellingen en processen in acht neemt. Het verdrag sluit ook onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten uit met betrekking tot nog niet voor gebruik beschikbaar gestelde AI-systemen, tenzij testen of soortgelijke activiteiten de mensenrechten, de democratie en de

6 Cm/Del/Dec(2024)133/4.

rechtsstaat kunnen schenden. Overeenkomstig het Statuut van de Raad van Europa vallen aangelegenheden welke betrekking hebben op de nationale verdediging niet binnen het toepassingsgebied van het verdrag.

Voorts zijn in het verdrag algemene verplichtingen en fundamentele beginselen opgenomen, waaronder de bescherming van de menselijke waardigheid en de individuele autonomie, alsmede de bevordering van gelijkheid en non-discriminatie. Daarnaast geldt er een plicht tot eerbiediging van de bescherming van de privacy en persoonsgegevens, alsook inzake transparantie en toezicht ter waarborging van de verantwoordingsplicht en aansprakelijkheid. Ook is er een beginsel aan veilige innovatie en experimenten in een gecontroleerde omgeving gewijd.

Een hoofdstuk over rechtsmiddelen bevat maatregelen om toegankelijke en doeltreffende rechtsmiddelen tegen schendingen van de mensenrechten als gevolg van de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen beschikbaar te stellen. Het omvat ook doeltreffende procedurele waarborgen voor personen wier rechten door het gebruik van AI-systemen aanzienlijk zijn aangetast. Daarnaast moeten personen ervan in kennis worden gesteld dat zij met een AI-systeem en niet met een mens in contact staan.

Het verdrag bevat ook een hoofdstuk over iteratief uit te voeren maatregelen voor de beoordeling en de beperking van risico's en negatieve effecten om feitelijke en potentiële gevolgen voor de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in kaart te brengen en passende preventieve en beperkende maatregelen te treffen.

Voorts is in het verdrag bepaald dat de partijen moeten beoordelen of er verboden of moratoria nodig zijn voor bepaalde toepassingen van AI-systemen die onverenigbaar met de eerbiediging van de mensenrechten, de werking van de democratie of de rechtsstaat worden geacht.

Het verdrag bevat een follow-upmechanisme binnen het kader van een Conferentie van de partijen, bestaande uit vertegenwoordigers van de partijen die periodiek overleg voeren teneinde de doeltreffende toepassing en uitvoering van het verdrag te vergemakkelijken. Er is ook een mechanisme voor internationale samenwerking voorzien, zowel tussen de partijen bij het verdrag als in de betrekkingen met niet-lidstaten en belanghebbenden, om het doel van het verdrag te verwezenlijken.

Tot slot moet elke partij op nationaal niveau een of meer doeltreffende mechanismen instellen of aanwijzen om op de naleving van de verplichtingen van het verdrag door de partijen toe te zien.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het verdrag bevat algemene beginselen en verplichtingen voor de bescherming van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat die volledig consistent met en conform aan de doelstellingen van de AI-verordening en de nadere voorschriften voor AI-systemen zijn, alsook conform de verplichtingen die aan aanbieders en exploitanten van dergelijke systemen zijn opgelegd.

De definitie van "AI-systeem" in het verdrag komt volledig overeen met die in de AI-verordening, aangezien die allebei op de definitie van dergelijke systemen in de AI-beginselen

van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling ("OESO")[7] gebaseerd zijn, als waarborg van een gemeenschappelijke interpretatie van de vraag welke digitale technologie tot AI behoort.

Zowel het verdrag als de AI-verordening volgen ook een op risico's gebaseerde benadering van de regulering van AI-systemen en bevatten specifieke bepalingen voor risico- en effectbeoordelingen en risicobeperkende maatregelen. De AI-verordening omvat met name een aantal verboden en gevallen van gebruik met een hoog risico voor AI-systemen in de publieke en de particuliere sector, onder meer op het gebied van democratie en justitie. De nadere regels en procedures van de AI-verordening voor de ontwikkeling, het in de handel brengen en de uitrol van AI-systemen op die gebieden zullen er aldus voor zorgen dat de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat gedurende de gehele levenscyclus van AI-systemen worden geëerbiedigd.

Het verdrag omvat beginselen en verplichtingen die reeds onder de AI-verordening vallen, zoals maatregelen ter bescherming van de mensenrechten, veiligheid en betrouwbaarheid, verantwoordingsplicht en verantwoordelijkheid, gegevensbeheer en gegevensbescherming, transparantie en toezicht, gelijkheid en non-discriminatie, digitale vaardigheden en geletterdheid.

Transparantie is een ander gemeenschappelijk element in beide rechtsinstrumenten, met onder andere maatregelen ter identificatie van door AI gegenereerde inhoud en ter kennisgeving aan personen die met AI-systemen in contact staan. Beide rechtsinstrumenten bevatten ook bepalingen inzake risico- en effectbeoordelingen en risicobeheer, het bijhouden van gegevens, openbaarmaking (aan bevoegde instanties en autoriteiten en, in voorkomend geval, betrokken personen), traceerbaarheid en verklaarbaarheid, veilige innovatie en experimenten in een gecontroleerde omgeving, alsook maatregelen om doeltreffende rechtsmiddelen te bieden, waaronder procedurele waarborgen en het recht om bij een bevoegde autoriteit inlichtingen op te vragen en te krijgen en klachten in te dienen.

Het in het verdrag beoogde toezichtstelsel komt ook volledig overeen met het uitgebreide governance- en handhavingstelsel van de AI-verordening, dat bestaat uit handhaving op Unie- en nationaal niveau, met procedures voor de consistente uitvoering van de Unieregels in de lidstaten. In het verdrag zijn met name een of meer doeltreffende toezichtmechanismen op nationaal niveau gepland die hun taken onafhankelijk en onpartijdig moeten uitoefenen en over de nodige bevoegdheden, deskundigheid en middelen moeten beschikken om doeltreffend toezicht te houden op de naleving van de verplichtingen van het verdrag door de partijen.

De AI-verordening zal van toepassing zijn op AI-systemen die in de Unie in de handel worden gebracht, in gebruik worden genomen of worden gebruikt, maar het verdrag heeft een breder geografisch bereik dat niet alleen de leden van de Raad van Europa maar ook niet-lidstaten wereldwijd omvat die tot het verdrag kunnen toetreden. Het verdrag biedt dus een unieke kans om betrouwbare AI buiten de Unie te bevorderen in een eerste juridisch bindend internationaal verdrag dat door een sterke mensenrechtenbenadering van AI-regelgeving wordt geschraagd.

[7] De OESO-definitie van een AI-systeem is op 8 november 2023 geactualiseerd [C(2023)151 en C/M(2023)14, punt 218] om te waarborgen dat zij technisch nauwkeurig blijft en technologische ontwikkelingen weerspiegelt, onder meer met betrekking tot generatieve AI.

Zowel het verdrag als de AI-verordening zijn integraal onderdeel van een regelgevingsaanpak van AI, met consistente en elkaar versterkende verbintenissen op verscheidene internationale niveaus en met de gemeenschappelijke doelstelling om betrouwbare AI te waarborgen.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het verdrag deelt ook gemeenschappelijke doelstellingen met ander beleid en andere wetgeving van de Unie die op de uitvoering van de in het Handvest van de grondrechten van de Unie verankerde grondrechten[8] gericht zijn.

Met name het in het verdrag verankerde beginsel van gelijkheid en non-discriminatie is volledig conform de non-discriminatiewetgeving van de Unie en zal de integratie van gelijkheidsoverwegingen in het ontwerp, de ontwikkeling en het gebruik van AI-systemen en de doeltreffende uitvoering van het discriminatieverbod bevorderen, zoals bepaald in het toepasselijke internationale en nationale recht van de partijen.

Het verdrag is voorts conform het acquis van de Unie inzake gegevensbescherming, met inbegrip van de algemene verordening gegevensbescherming[9] met betrekking tot de grondrechten inzake privacy en de bescherming van persoonsgegevens, met doeltreffende waarborgen voor natuurlijke personen conform de toepasselijke nationale en internationale wettelijke verplichtingen van de partijen.

De in het verdrag beoogde maatregelen ter bescherming van de democratische processen van de partijen in het kader van activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen komen volledig overeen met de doelstellingen en de nadere regels van de digitaledienstenverordening[10], die de verlening van tussenhandelsdiensten in de Unie regelt om een veilige, voorspelbare en betrouwbare onlineomgeving te creëren waarin de grondrechten, met inbegrip van het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht om informatie te ontvangen en te delen, worden geëerbiedigd. De maatregelen zijn ook conform de verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame[11], de Gedragscode inzake desinformatie[12] en het beleid van de Unie op het gebied van de democratie en vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen[13], waaronder het actieplan voor Europese democratie van 2020[14], het pakket voor verkiezingen en integriteit[15], en het pakket over de verdediging van de democratie van 2023[16].

---

8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391).

9 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

10 Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening) (PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1).

11 Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, PE/90/2023/REV/1 (PB L, 2024/900, 20.3.2024).

12 https://disinfocode.eu/nl/inleiding-tot-de-code/.

13 Bescherming van de democratie - Europese Commissie (europa.eu).

14 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy_nl.

15 https://commission.europa.eu/publications/reinforcing-democracy-and-integrity-elections-all-documents_en.

16 Mededeling van de Commissie over de verdediging van de democratie (COM(2023) 630 final).

Het verdrag is conform de digitale strategie van de Unie, aangezien het bijdraagt tot de bevordering van technologie die werkt voor de mensen, een van de drie belangrijkste pijlers van de beleidsoriëntatie en de doelstellingen die in de mededeling "De digitale toekomst van Europa vormgeven"[17] zijn vastgelegd. Het doel van die mededeling is dat AI wordt ontwikkeld op een manier die de mensenrechten eerbiedigt en het vertrouwen van de mensen wint, zodat Europa klaar is voor het digitale tijdperk en we van dit decennium het digitale decennium kunnen maken[18].

Bovendien bevat de Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium[19] verscheidene digitale rechten en beginselen die op de doelstellingen en de beginselen van het verdrag zijn afgestemd en bevorderen beide instrumenten een sterke, op mensenrechten gebaseerde benadering van technologie.

Tot slot is het verdrag conform de EU-strategie voor de rechten van het kind[20] en de Europese strategie voor een beter internet voor kinderen (BIK+)[21], die tot doel hebben te waarborgen dat kinderen online worden beschermd, geëerbiedigd en mondig worden gemaakt om de uitdagingen van nieuwe virtuele werelden en AI het hoofd te bieden.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Het voorstel voor een besluit houdende machtiging tot ondertekening van het verdrag namens de Unie moet overeenkomstig artikel 218, lid 5, VWEU bij de Raad worden ingediend.

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 5, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats door de doelstelling en de inhoud van de overeenkomst bepaald. Volgens de rechtspraak moet, indien uit onderzoek van een handeling van de Unie blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een als hoofddoel of voornaamste component kan worden gezien, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, de handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke is vereist, gelet op het hoofddoel of de overwegende component.

Wat de materiële rechtsgrondslag betreft, valt het materiële toepassingsgebied van het verdrag samen met dat van de AI-verordening[22], onder meer ten aanzien van de vrijstelling van het toepassingsgebied met betrekking tot activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, nationale veiligheid en defensie. De beginselen en de verplichtingen van het verdrag vallen samen met de nadere voorschriften voor AI-systemen en de specifieke verplichtingen van aanbieders en exploitanten van dergelijke systemen krachtens de AI-verordening en andere toepasselijke Uniewetgeving. Indien de Raad het voorgestelde besluit vaststelt en de Unie het verdrag ondertekent, vormt de AI-verordening de belangrijkste

---

17 Mededeling van de Commissie – De digitale toekomst van Europa vormgeven (COM(2020) 67 final).

18 Mededeling van de Commissie – Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium (COM(2021) 118 final).

19 Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium (COM(2022) 28 final).

20 Mededeling van de Commissie over de EU-strategie voor de rechten van het kind (COM(2021) 142 final).

21 Mededeling van de Commissie – Een digitaal decennium voor kinderen en jongeren: de nieuwe Europese strategie voor een beter internet voor kinderen (BIK+) (COM(2022) 212 final).

22 Vastgesteld door de Raad op 21 mei 2024 en naar verwachting in juli 2024 in het Publicatieblad bekendgemaakt.

Uniewetgeving om het verdrag in de rechtsorde van de Unie uit te voeren met volledig geharmoniseerde regels inzake het in de handel brengen, het in gebruik stellen en het gebruik van AI-systemen in de Unie die rechtstreeks in de lidstaten toepasselijk zijn, tenzij de AI-verordening specifiek anders bepaalt[23].

Aangezien het toepassingsgebied en de doelstellingen van het verdrag op elkaar zijn afgestemd en volledig conform die van de AI-verordening zijn en het personele en materiële toepassingsgebied van beide rechtsinstrumenten samenvallen, is de materiële rechtsgrondslag voor de sluiting van het verdrag artikel 114 VWEU, te weten de primaire rechtsgrondslag van de AI-verordening.

De aard van de internationale overeenkomsten (uitsluitend de EU betreffende of gemengde overeenkomsten) hangt af van de verenigbaarheid van het specifieke onderwerp met de bevoegdheden van de Unie.

In artikel 3, lid 2, VWEU is bepaald dat de Unie exclusief bevoegd is "een internationale overeenkomst te sluiten [...] wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen". Een internationale overeenkomst kan de gemeenschappelijke regels aantasten of hun strekking wijzigen indien de door de overeenkomst omvatte reikwijdte grotendeels door het Unierecht wordt omvat[24].

Het personele toepassingsgebied van het verdrag is volledig conform de AI-verordening, aangezien beide rechtsinstrumenten in beginsel zowel publieke als particuliere partijen bestrijken (met de facultatieve toepassing van de beginselen en de verplichtingen van het verdrag op andere particuliere partijen dan degenen die namens overheidsinstanties optreden); het materiële toepassingsgebied van beide rechtsinstrumenten sluit AI-activiteiten in verband met nationale veiligheid, defensie en onderzoek evenwel van de toepasselijke regels uit.

Aangezien het personele en het materiële toepassingsgebied van het verdrag samenvallen met die van de AI-verordening, kan de sluiting van het verdrag gevolgen hebben voor gemeenschappelijke regels van de Unie of de strekking daarvan wijzigen in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU. Bijgevolg moet de Unie worden geacht exclusieve externe bevoegdheid te hebben om het verdrag te sluiten en moet het verdrag namens de Unie worden ondertekend als een uitsluitend de EU betreffende overeenkomst, onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum.

- **Evenredigheid**

Het verdrag gaat niet verder dan wat nodig is om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken om een coherente aanpak van AI-regelgeving op internationaal niveau te ontwikkelen.

Door het verdrag wordt een rechtskader op hoog niveau voor AI vastgesteld dat flexibiliteit mogelijk maakt, waardoor de partijen de uitvoeringskaders concreet kunnen ontwerpen. De op risico's gebaseerde aanpak waarborgt ook de evenredigheid van de regels en maakt differentiatie van de uitvoeringsmaatregelen mogelijk zodanig dat dit tot de risico's in verhouding staat, op soortgelijke wijze als de AI-verordening.

---

23 Zie artikel 1 en overweging 1 van de AI-verordening.

24 Bv. zaak C-114/12, Commissie/Raad (naburige rechten van omroeporganisaties), ECLI:EU:C:2014:2151, punten 68-69; advies 1/13, toetreding van derde landen tot het Verdrag van Den Haag, ECLI:EU:C:2014:2303, punten 71-74; zaak C-66/13, Green Network, ECLI:EU:C:2014:2399, punten 27-33; advies 3/15, Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, ECLI:EU:C:2017:114, punten 105-108.

- **Keuze van het instrument**

Het gekozen instrument is een voorstel voor een besluit van de Raad overeenkomstig artikel 218, lid 5, VWEU.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Europese Commissie heeft geen specifieke raadpleging van belanghebbenden over dit voorstel gehouden.

De opstelling van het verdrag was een gezamenlijke inspanning van het CAI van de Raad van Europa, waarbij de 46 lidstaten van de Raad van Europa, de Europese Unie en waarnemersstaten zoals Canada, Japan, Mexico, de Heilige Stoel en de Verenigde Staten van Amerika betrokken waren. Daarnaast hebben verscheidene andere niet-lidstaten deelgenomen, zoals Argentinië, Australië, Costa Rica, Israël, Peru en Uruguay.

Overeenkomstig de toezegging van de Raad van Europa om met diverse belanghebbenden samen te werken, is bij de ontwikkeling van het verdrag ook input van 68 internationale vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, de academische wereld, het bedrijfsleven en andere internationale organisaties verzameld, ter waarborging van een alomvattende en inclusieve aanpak. Bij de ontwikkeling van het verdrag is ook met verscheidene andere internationale organisaties samengewerkt, waaronder de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de OESO en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO). Daarnaast hebben toepasselijke organen en comités binnen de Raad van Europa aan het proces bijgedragen. De deelname van de Unie werd geleid door de Europese Commissie. Ook vertegenwoordigers van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming waren als waarnemers aanwezig.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De onderhandelingsstandpunten van de Unie voor het verdrag zijn opgesteld in overleg met een door de Raad aangewezen speciaal comité (de Groep telecommunicatie en informatiemaatschappij van de Raad).

- **Effectbeoordeling**

Niet van toepassing.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

- **Grondrechten**

Het verdrag heeft tot doel potentiële risico's voor en aantasting van de mensenrechten aan te pakken door te waarborgen dat de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen overeenkomen met de beginselen van de eerbiediging van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, en door tegelijkertijd het potentieel van AI te onderkennen om de uitoefening van die rechten in de digitale omgeving te beschermen en te vergemakkelijken en het maatschappelijk en milieuwelzijn en de technologische vooruitgang te verbeteren.

De concrete beginselen en verplichtingen van het verdrag zijn gericht op de bescherming en de eerbiediging van de mensenrechten, die in verscheidene internationale en regionale instrumenten[25] zijn verankerd, zoals die op de partijen van toepassing zijn, waaronder het Handvest van de grondrechten van de Unie en de internationale instrumenten inzake mensenrechten die de Unie heeft gesloten.

Aldus is in het verdrag een gemeenschappelijke minimumnorm voor de bescherming van de mensenrechten in de context van AI vastgelegd, waarbij de bestaande bescherming van de mensenrechten wordt gewaarborgd en de partijen een ruimere bescherming met strengere waarborgen kunnen bieden.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het verdrag beoogt dat niet-lidstaten financieel aan de activiteiten van de Conferentie van de partijen bijdragen. De leden van de Raad van Europa dragen bij via de gewone begroting van de Raad van Europa overeenkomstig het Statuut van de Raad van Europa, maar partijen die geen lid zijn, leveren extrabudgettaire bijdragen. De bijdrage van een niet-lidstaat van de Raad van Europa wordt gezamenlijk door het Comité van Ministers en die niet-lidstaat vastgesteld.

Het verdrag laat nationale wet- en regelgeving van de partijen inzake begrotingsbevoegdheden en procedures voor begrotingskredieten onverlet. Niet-lidstaten kunnen hun bijdragen leveren binnen de door hun wetgevende macht vastgestelde goedgekeurde begrotingsgrenzen, onverminderd eventuele eerdere overeenkomsten.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Conferentie van de partijen, die uit de vertegenwoordigers van de partijen is samengesteld, ziet erop toe dat de doelstellingen van het verdrag daadwerkelijk worden verwezenlijkt en dat de partijen de bepalingen uitvoeren.

Elke partij moet de Conferentie van de partijen binnen twee jaar na de toetreding en vervolgens op gezette tijden een verslag verstrekken waarin de maatregelen ter uitvoering van het verdrag zijn beschreven.

---

[25] Zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (ETS nr. 5) van 1950, het Europees Sociaal Handvest (ETS nr. 35) van 1961, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 1966, hun bijbehorende protocollen, het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 1989, het Europees Sociaal Handvest (herziene versie) (ETS nr. 163) van 1996 en het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 2006.

Voorts worden de partijen aangemoedigd samen te werken om de doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken. Deze internationale samenwerking kan het delen van belangrijke inlichtingen over AI omvatten, alsook het potentieel ervan om de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat negatief of positief te beïnvloeden.

Met het oog op een doeltreffend toezicht en een doeltreffende uitvoering moet elke partij een of meer doeltreffende toezichtmechanismen op nationaal niveau aanwijzen.

2024/0150 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake de ondertekening namens de Europese Unie van het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114, in samenhang met artikel 218, lid 5,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 21 november 2022 heeft de Raad de Europese Commissie gemachtigd om namens de Unie de onderhandelingen te openen over een verdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie, de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat ("het verdrag"). De Europese Commissie heeft namens de Unie over dat verdrag onderhandeld. Op 17 mei 2024 zijn de onderhandelingen met succes afgerond met de parafering en de vaststelling van het verdrag door het Comité van Ministers van de Raad van Europa[26].

(2) Het verdrag bevat algemene beginselen en verplichtingen die de partijen bij het verdrag moeten naleven om met betrekking tot de activiteiten binnen de levenscyclus van artificiële-intelligentiesystemen ("AI-systemen") de bescherming van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat te waarborgen.

(3) Op 12 juni 2024 heeft de Unie, in hoofdzaak op basis van artikel 114 VWEU, Verordening (EU) 2024/... ("de AI-verordening")[27] vastgesteld, waarin volledig geharmoniseerde regels voor het in de handel brengen, het in gebruik stellen en het gebruik van AI-systemen in de Unie zijn vastgelegd die rechtstreeks in de lidstaten toepasselijk zijn, tenzij de AI-verordening uitdrukkelijk anders bepaalt. Het verdrag wordt in de Unie uitsluitend door middel van de AI-verordening en ander toepasselijk acquis van de Unie uitgevoerd.

(4) Aangezien het personele en het materiële toepassingsgebied van het verdrag samenvallen met die van de AI-verordening en ander toepasselijk acquis van de Unie, kan de sluiting van het verdrag gevolgen hebben voor gemeenschappelijke regels van de Unie of de strekking daarvan wijzigen in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU. Bijgevolg heeft de Unie exclusieve externe bevoegdheid om het verdrag te

[26] Besluit (EU) 2022/2349 van de Raad van 21 november 2022 houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen namens de Europese Unie over een verdrag van de Raad van Europa inzake artificiële intelligentie, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat (PB L 311 van 2.12.2022, blz. 138).

[27] Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144 en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 verordening artificiële intelligentie) (PB 2024 L...).

ondertekenen, en derhalve mag alleen de Unie partij bij het verdrag worden, onder voorbehoud van de sluiting op een latere datum.

(5) Overeenkomstig de Verdragen is het aan de Europese Commissie om te zorgen voor de ondertekening van het verdrag, onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De ondertekening van het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie, de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat (“het verdrag”) wordt hierbij namens de Unie goedgekeurd, onder voorbehoud van de sluiting van dat verdrag.

De tekst van het te ondertekenen verdrag is aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op .

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter