

# OP HET JUISTE PAD VOOR DE TOEKOMST

# ARTIFICIËLE INTELLIGENTIE EN DE GRONDRECHTEN

# SAMENVATTING



**3**

Belangrijkste bevindingen en FRA-adviezen

**5**

Bescherming van de grondrechten:  
toepassingsgebied, effectbeoordelingen  
en verantwoording

**10**

Non-discriminatie, gegevensbescherming  
en toegang tot de rechter: drie horizontale  
thema's

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2021

Overname met bronvermelding toegestaan.

Voor gebruik of reproductie van foto's of ander materiaal waarvan het auteursrecht niet bij het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten berust, moet rechtstreeks toestemming aan de rechthebbenden worden gevraagd.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten noch enige persoon die optreedt namens het Bureau, is verantwoordelijk voor het eventuele gebruik van de volgende informatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-222-9	doi:10.2811/0513	TK-04-20-657-NL-C
PDF	ISBN 978-92-9461-228-1	doi:10.2811/507652	TK-04-20-657-NL-N

Eigendomsrecht van de foto's:

Omslag: © HQUALITY/Adobe Stock

Bladzijde 1: © Mykola Mazuryk/AdobeStock

Bladzijde 3: © Mimi Potter/AdobeStock

Bladzijde 4: © Sikov/Adobe Stock

Bladzijde 7: © Gorodenkoff/Adobe Stock

Bladzijde 9: ©VideoFlow/Adobe Stock

Bladzijde 11: © Monsitj/Adobe Stock

**“AI is iets geweldigs, maar we moeten het leren gebruiken.”**

(Particuliere onderneming, Spanje)

**“Het risico bestaat dat we te veel gaan vertrouwen op de machine.”**

(Overheidsinstantie, Frankrijk)

Artificiële intelligentie (AI) wordt steeds vaker gebruikt in zowel de particuliere als de publieke sector en is daarom ook van invloed op het dagelijks leven. Sommigen beschouwen AI als het einde van de menselijke controle over machines. Anderen zien AI als de technologie die de mensheid zal helpen bij de aanpak van enkele van de meest urgente uitdagingen. Hoewel geen van beide visies helemaal accuraat zal zijn, nemen de zorgen over de gevolgen van AI voor de grondrechten duidelijk toe, waardoor een grondige beoordeling door mensenrechtenactoren van het gebruik ervan op zijn plaats is.

Het verslag *Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights [Op het juiste pad voor de toekomst – Artificiële intelligentie en de grondrechten]* biedt een momentopname van het huidige gebruik van AI-gerelateerde technologieën in de EU. In het verslag worden de gevolgen van AI voor de grondrechten geanalyseerd. Het verslag richt zich op praktijkvoorbeelden voor vier kerngebieden: sociale voorzieningen, voorspellend politiewerk, gezondheidsdiensten en gerichte reclame.

In deze samenvatting worden de belangrijkste inzichten van het verslag beschreven.

## Definitie van AI

Er bestaat geen universeel aanvaarde definitie van AI. AI verwijst niet naar concrete toepassingen, maar eerder naar recente technologische ontwikkelingen die een veelheid aan technologieën beslaan.

Bij het onderzoek van het FRA is geen strikte definitie van AI toegepast op de praktijkvoorbeelden die in het volledige verslag aan bod komen. Voor de interviews werd gebruikgemaakt van een brede definitie van AI, onder verwijzing naar de definitie die is opgesteld door de Deskundigengroep op hoog niveau inzake artificiële intelligentie (AI HLEG) van de Europese Commissie:

“Artificiële intelligentie (AI) verwijst naar systemen die intelligent gedrag vertonen door hun omgeving te analyseren en – in zekere mate zelfstandig – actie te ondernemen om specifieke doelstellingen te verwezenlijken. Op AI gebaseerde systemen kunnen uitsluitend uit software bestaan en actief zijn in de virtuele wereld (bijvoorbeeld stemgestuurde assistenten, software voor beeldanalyse, zoekmachines en systemen voor spraak- en gezichtsherkenning), maar AI kan ook in hardwareapparaten worden geïntegreerd (bijvoorbeeld geavanceerde robots, zelfrijdende auto’s, drones of toepassingen van het internet der dingen).”

*Deze eerste definitie door de AI HLEG werd daarna verder besproken binnen de groep. Zie AI HLEG (2019), **A definition of AI: Main capabilities and disciplines [Een definitie van AI: voornaamste capaciteiten en disciplines].***

## Wat behelst het onderzoek?

Het FRA heeft in vijf lidstaten van de EU ter plaatse onderzoek gedaan: Estland, Finland, Frankrijk, Nederland en Spanje. Hierbij werd informatie verzameld bij personen die betrokken zijn bij het ontwerp en het gebruik van AI-systemen in belangrijke particuliere en publieke sectoren over de manier waarop zij omgaan met relevante kwesties op het gebied van de grondrechten.

Tijdens het onderzoek, dat is gebaseerd op 91 persoonlijke interviews, werd informatie verzameld over:

- het doel en de praktische toepassing van AI-technologieën;
- de beoordelingen die worden uitgevoerd bij het gebruik van AI en het toepasselijke rechtskader en de toezichtsmechanismen;
- het bewustzijn over kwesties op het gebied van de grondrechten en mogelijke ingevoerde waarborgen, en
- plannen voor de toekomst.

Daarnaast zijn interviews gehouden met tien deskundigen die zijn betrokken bij het monitoren of waarnemen van mogelijke schendingen van de grondrechten met betrekking tot het gebruik van AI, waaronder het maatschappelijk middenveld, juristen en toezichhoudende instanties.

Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksmethode en de tijdens de interviews gestelde vragen bijlage 1 bij het volledige verslag, dat beschikbaar is op de [website van FRA](#).

**“Het belangrijkste is om efficiënter met zaken om te gaan. Het gaat erom dat het personeel, de mensen die de zaken behandelen, zo doeltreffend mogelijk wordt ingezet.”**  
(Overheidsinstantie, Nederland)

**“Bij het testen van het systeem keken we niet echt naar de juridische aspecten; we keken meer naar de winstgevendheid van het systeem.”**  
(Particuliere onderneming, Estland)

## Werkzaamheden van het FRA op het gebied van AI, big data en de grondrechten

Het verslag van het FRA over AI en de grondrechten is de belangrijkste publicatie die het gevolg is van het **project over artificiële intelligentie, big data en de grondrechten** van het FRA. In dit project wordt ernaar gestreefd een beoordeling uit te voeren van de positieve en negatieve effecten van nieuwe technologieën, waaronder AI en big data, voor de grondrechten.

In het verslag wordt voortgebouwd op de bevindingen van een aantal eerdere papers:

- **Facial recognition technology: fundamental rights considerations in the context of law enforcement**, [*Gezichtsherkenningstechnologie: overwegingen ten aanzien van de grondrechten in het kader van wetshandhaving*] (2019): in dit paper worden de uitdagingen voor de grondrechten beschreven en geanalyseerd die zich voordoen wanneer overheidsinstanties live gezichtsherkenningstechnologie inzetten ten behoeve van wetshandhaving. Tevens worden hierin kort de stappen beschreven die gezet kunnen worden om de schending van rechten te helpen voorkomen;
- **Data quality and artificial intelligence — mitigating bias and error to protect fundamental rights** [*Gegevenskwaliteit en artificiële intelligentie — het beperken van vooroordelen en fouten om de grondrechten te beschermen*] (2019): in dit paper wordt het belang benadrukt van het bewustzijn en de voorkoming van slechte gegevenskwaliteit;
- **#BigData: Discrimination in data-supported decision making** [*#BigData: discriminatie in door gegevens ondersteunde besluitvorming*] (2018): in dit focuspaper wordt besproken hoe dergelijke discriminatie kan ontstaan en worden mogelijke oplossingen voorgesteld.

Als onderdeel van het project verkent het FRA tevens de haalbaarheid van het onderzoeken van concrete voorbeelden van uitdagingen op het gebied van de grondrechten bij het gebruik van algoritmen voor besluitvorming door middel van online-experimenten of simulatiestudies.

## Belangrijkste bevindingen en FRA-adviezen

Nieuwe technologieën hebben een grote invloed gehad op hoe we leven en op de manier waarop we ons leven organiseren. Het zijn vooral nieuwe, door gegevens aangestuurde technologieën die de ontwikkeling van artificiële intelligentie (AI) hebben versneld, onder meer door de toegenomen automatisering van taken die veelal door mensen werden uitgevoerd. De gezondheidscrisis als gevolg van COVID-19 heeft de uitrol van AI en het delen van gegevens een stimulans bezorgd, waardoor nieuwe kansen zijn gecreëerd, maar ook uitdagingen en dreigingen op het gebied van de mensenrechten en de grondrechten zijn ontstaan.



Ontwikkelingen op het gebied van AI hebben veel aandacht gekregen in de media en van het maatschappelijk middenveld, academici, mensenrechteninstanties en beleidsmakers. Veel van die aandacht richt zich op de mogelijkheden die AI biedt om de economische groei te ondersteunen. Hoe de verschillende technologieën van invloed kunnen zijn op de grondrechten, heeft minder aandacht gekregen. Tot op heden beschikken we nog niet over een grote hoeveelheid empirische gegevens met betrekking tot het brede scala aan rechten waarop AI van invloed is, noch over de waarborgen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gebruik van AI in de praktijk voldoet aan de grondrechten.

De Europese Commissie heeft op 19 februari 2020 een witboek over artificiële intelligentie gepubliceerd: *Een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen*. Hierin worden de belangrijkste beginselen geschetst van een toekomstig regelgevend kader van de EU voor AI in Europa. In het witboek wordt opgemerkt dat het van vitaal belang is dat een dergelijk kader wordt verankerd in de grondwaarden van de EU, met inbegrip van de eerbiediging van de mensenrechten: artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

Het FRA-verslag over AI en de grondrechten ondersteunt dat doel door de gevolgen van het gebruik van AI voor de grondrechten te analyseren. Op basis van concrete “praktijkvoorbeelden” van AI in geselecteerde gebieden wordt aandacht besteed aan de situatie in de praktijk in termen van uitdagingen en kansen voor de grondrechten bij het gebruik van AI.

Het verslag is gebaseerd op 91 interviews met overheidsambtenaren en medewerkers van particuliere ondernemingen in geselecteerde EU-lidstaten. Hun werden vragen gesteld over het gebruik van AI, hun bewustzijn over de betrokken kwesties op het gebied van de grondrechten en de praktijken voor wat betreft de beoordeling en beperking van risico's die zijn verbonden aan het gebruik van AI.

Daarnaast werden tien interviews gehouden met deskundigen die op verschillende manieren te maken hebben met mogelijke uitdagingen voor de grondrechten in verband met AI. Deze groep bestond uit overheidsinstanties (zoals toezichthouders), niet-gouvernementele organisaties en juristen.



## Wettelijk kader

Het overkoepelende grondrechtenkader\* dat van toepassing is op het gebruik van AI in de EU, bestaat uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna het "Handvest") en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM).

Ook zijn er meerdere andere mensenrechteninstrumenten van de Raad van Europa en internationale instrumenten relevant. Dit zijn onder meer de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 en de belangrijke mensenrechtenverdragen van de VN\*\*.

Daarnaast helpt sectorspecifieke secundaire EU-wetgeving, met name het EU-acquis inzake gegevensbescherming en non-discriminatiewetgeving van de EU, bij het waarborgen van de grondrechten in het kader van AI. Tot slot is ook de nationale wetgeving van de EU-lidstaten van toepassing.

\* Raadpleeg voor meer informatie: FRA (2012), *Bringing rights to life: The fundamental rights landscape of the European Union [Rechten tot leven brengen: het landschap van de grondrechten in de Europese Unie]*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

\*\* Deze belangrijke verdragen zijn onder meer: het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966; het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 1966; het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie van 1965; het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van 1979; het Verdrag tegen foltering van 1984; het Verdrag inzake de rechten van het kind van 1989; het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 2006, en het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning van 2006.

Meer informatie over het universele kader op het gebied van internationale mensenrechten is onder meer te vinden in De Schutter, O. (2015), *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*, Cambridge, Cambridge University Press, tweede editie.

## BESCHERMING VAN DE GRONDRECHTEN: TOEPASSINGSGEBIED, EFFECTBEOORDELINGEN EN VERANTWOORDING

### Inachtneming van de volledige reikwijdte van de grondrechten in verband met AI

**Bij het gebruik van AI-systemen zijn vele verschillende grondrechten betrokken, ongeacht het toepassingsgebied. Dit zijn onder meer, maar niet uitsluitend, privacy, gegevensbescherming, non-discriminatie en toegang tot de rechter.**

Het EU-Handvest van de grondrechten werd in december 2009 juridisch bindend en heeft dezelfde juridische waarde als de EU-Verdragen. In het Handvest worden burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten in één tekst samengebracht. Overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest moeten de instellingen, organen en instanties van de Unie alle rechten die zijn opgenomen in het Handvest, eerbiedigen. De EU-lidstaten moeten dat doen wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Dit is net zo zeer van toepassing op AI als op elk ander gebied.

Uit het veldwerk voor dit onderzoek is gebleken dat een groot aantal systemen wordt gebruikt onder de noemer AI. De geanalyseerde technologieën maakten gebruik van verschillende niveaus van automatisering en complexiteit. Er bestonden ook verschillen in termen van de schaal en mogelijke gevolgen voor mensen.

Uit de bevindingen van het FRA is gebleken dat het gebruik van AI-systemen gevolgen heeft voor een breed scala aan grondrechten, ongeacht het toepassingsgebied. Dit zijn onder meer, maar niet uitsluitend, privacy en gegevensbescherming, non-discriminatie en toegang tot de rechter. Toch blijkt uit de interviews dat het toepassingsgebied bij de beoordeling van de gevolgen van AI ten aanzien van de grondrechten vaak wordt beperkt tot specifieke rechten.

Er moet rekening worden gehouden met een breder scala aan rechten bij het gebruik van AI, afhankelijk van de technologie en het toepassingsgebied. In aanvulling op rechten met betrekking tot privacy en gegevensbescherming, gelijkheid en non-discriminatie, en toegang tot de rechter, moeten ook andere rechten worden meegewogen. Dit zijn onder meer de menselijke waardigheid, het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, het recht op behoorlijk bestuur (voornamelijk relevant voor de overheidssector) en consumentenbescherming (met name belangrijk voor ondernemingen). Afhankelijk van de context van het AI-gebruik moeten ook eventuele andere in het Handvest beschermde rechten worden meegewogen.



### FRA-ADVIES 1

Bij de invoering van nieuw beleid en de vaststelling van nieuwe wetgeving over AI moeten de EU-wetgever en de lidstaten, handelend binnen het toepassingsgebied van het EU-recht, waarborgen dat rekening wordt gehouden met de eerbiediging van het volledige scala aan de grondrechten, zoals is vastgelegd in het Handvest en de EU-Verdragen. Relevante beleidsmaatregelen en wetgeving moeten gepaard gaan met specifieke waarborgen voor de grondrechten.

Hierbij moeten de EU en haar lidstaten vertrouwen op robuuste onderbouwing met betrekking tot de gevolgen van AI voor de grondrechten om te waarborgen dat eventuele beperkingen van bepaalde grondrechten het noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsel eerbiedigen.

Er moet worden voorzien in relevante, wettelijk vastgelegde waarborgen om te zorgen voor doeltreffende bescherming tegen willekeurige inmenging in de grondrechten en voor rechtszekerheid voor zowel ontwikkelaars als gebruikers van AI. Vrijwillige regelingen voor het toezicht op en de bescherming van de grondrechten bij de ontwikkeling en het gebruik van AI kunnen de schending van rechten verder helpen beperken. In overeenstemming met de minimumvereisten voor juridische duidelijkheid, als basisbeginsel voor de rechtsstaat en een voorwaarde voor de veiligstelling van de grondrechten, moet de wetgever voldoende zorg betrachten bij de definitie van het toepassingsgebied van dergelijke AI-wetgeving.

Gezien de veelheid aan technologieën die vallen onder de noemer AI, en het gebrek aan kennis over de volledige omvang van de mogelijke gevolgen voor de grondrechten moet de juridische definitie van AI-gerelateerde termen mogelijk regelmatig worden geëvalueerd.



## FRA-ADVIES 2

De EU-wetgever moet overwegen effectbeoordelingen te verplichten waarin alle grondrechten aan bod komen. Deze zouden betrekking moeten hebben op de particuliere en de publieke sector, en moeten worden toegepast voordat een AI-systeem in gebruik wordt genomen. In de effectbeoordelingen zou rekening moeten worden gehouden met de uiteenlopende aard en omvang van AI-technologieën, met inbegrip van de mate van automatisering en complexiteit, evenals de mogelijke schade. De beoordelingen zouden basisvereisten op het gebied van screening moeten bevatten die ook kunnen bijdragen aan de bewustmaking over mogelijke gevolgen voor de grondrechten.

De effectbeoordelingen zouden moeten steunen op bewezen goede praktijken uit andere gebieden en, indien passend, regelmatig worden herhaald tijdens de inzet. De beoordelingen zouden op transparante wijze moeten worden uitgevoerd. De resultaten en aanbevelingen zouden, voor zover mogelijk, openbaar moeten worden gemaakt. Ter ondersteuning van de effectbeoordelingsprocedure zouden ondernemingen en overheidsinstanties verplicht moeten worden om de benodigde informatie voor een uitgebreide beoordeling van de mogelijke gevolgen voor de grondrechten te verzamelen.

De EU en de lidstaten zouden gericht optreden moeten overwegen ter ondersteuning van de ontwikkeling, het gebruik of het voorgenomen gebruik van AI-systemen, teneinde de doeltreffende naleving van de verplichtingen op grond van effectbeoordelingen voor de grondrechten te waarborgen. Dit optreden kan onder meer bestaan uit financiering, richtsnoeren, opleiding of bewustmaking. Dit zou zich met name, maar niet uitsluitend, op de particuliere sector moeten richten.

De EU en de lidstaten moeten overwegen gebruik te maken van bestaande hulpmiddelen, zoals checklists of hulpmiddelen voor zelfevaluatie, die zijn ontwikkeld op Europees en nationaal niveau. Dit zijn onder meer de hulpmiddelen die zijn ontwikkeld door de Groep op hoog niveau inzake artificiële intelligentie van de EU.

## Gebruik van doeltreffende effectbeoordelingen om negatieve effecten te voorkomen

**Eerdere effectbeoordelingen richten zich voornamelijk op technische kwesties. Er wordt zelden ingegaan op de mogelijke gevolgen voor de grondrechten. Dat komt omdat de kennis ontbreekt over hoe AI van invloed is op dergelijke rechten.**

Bij de inzet van AI-systemen zijn vele verschillende grondrechten betrokken, ongeacht het toepassingsgebied. Overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest moeten de lidstaten van de EU alle in het Handvest opgenomen rechten eerbiedigen wanneer zij Unierecht ten uitvoer brengen. In lijn met bestaande internationale normen, met name de door de Verenigde Naties goedgekeurde leidende beginselen inzake bedrijfsleven en mensenrechten ("Ruggie-beginselen"), moeten ondernemingen voorzien in "een procedure voor due diligence op mensenrechtengebied om de impact van hun activiteiten op de mensenrechten in kaart te brengen, te voorkomen en te beperken, en om verantwoording af te leggen voor de wijze waarop ze met die impact omgaan" (beginselen 15 en 17). Dit geldt ongeacht hun omvang en de sector en omvat ondernemingen die werken met AI.

Bij de naleving van haar toezeggingen in het kader van de Ruggie-beginselen heeft de EU verschillende wetgevingshandelingen vastgesteld die betrekking hebben op sectorspecifieke instrumenten, met name in het kader van aan due diligence gerelateerde verplichtingen voor de mensenrechten. Momenteel vinden er besprekingen plaats over voorstellen voor nieuwe secundaire EU-wetgeving. In dergelijke wetgeving zouden ondernemingen worden verplicht due diligence uit te voeren ten aanzien van de mogelijke gevolgen van hun activiteiten en toeleveringsketens op het gebied van de mensenrechten en het milieu. Dergelijke wetgeving zou sectoroverschrijdend zijn en voorzien in sancties voor niet-naleving, die tevens van toepassing zouden moeten zijn op het gebruik van AI. Zie het recente FRA-verslag over ***Business and Human rights – access to remedy [Bedrijfsleven en mensenrechten – toegang tot rechtsmiddelen]*** waarin wordt opgeroepen tot verbeterde horizontale nauwkeurighedsregels op het gebied van de mensenrechten voor in de EU gevestigde ondernemingen.



Effectbeoordelingen zijn een belangrijk hulpmiddel voor ondernemingen en overheidsinstanties om de potentieel negatieve effecten van hun activiteiten op de grondrechten te beperken. In sommige sectoren wordt in EU-wetgeving een vorm van effectbeoordeling vereist, zoals de gegevensbeschermingseffectbeoordeling op grond van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Veel geïnterviewden gaven aan dat een gegevensbeschermingseffectbeoordeling, zoals wettelijk vereist, is uitgevoerd. Deze beoordelingen zagen er echter verschillend uit. Bovendien richten eerdere beoordelingen, als deze zijn uitgevoerd, zich voornamelijk op technische aspecten. Er wordt zelden ingegaan op de mogelijke effecten voor de grondrechten. Volgens sommige geïnterviewden worden geen effectbeoordelingen voor de grondrechten uitgevoerd wanneer een AI-systeem geen negatieve effecten op de grondrechten heeft of lijkt te hebben.

Uit het onderzoek blijkt dat de kennis van de geïnterviewden over de grondrechten, anders dan gegevensbescherming en, in mindere mate, non-discriminatie, beperkt is. De meerderheid erkent echter dat het gebruik van AI gevolgen heeft voor de grondrechten. Sommige geïnterviewden geven aan dat hun systemen niet van invloed zijn op de grondrechten, wat in zekere mate verband houdt met de taken waarvoor de AI-systemen worden gebruikt.

Alle respondenten zijn zich bewust van problemen op het gebied van gegevensbescherming. De meeste respondenten beseffen ook dat discriminatie, in het algemeen, een probleem zou kunnen vormen bij het gebruik van AI. De exacte betekenis en toepasbaarheid van rechten die verband houden met gegevensbescherming en non-discriminatie, blijven voor veel respondenten echter onduidelijk.

Uit de bevindingen van het onderzoek komen verschillen naar voren tussen de particuliere en de publieke sector. Geïnterviewden uit de particuliere sector zijn zich vaak minder bewust van het bredere scala aan grondrechten die bij AI een rol kunnen spelen. Problemen op het gebied van gegevensbescherming zijn bekend in de particuliere sector. Andere rechten, zoals non-discriminatie en rechten in verband met de toegang tot de rechter, zijn echter minder bekend bij de bedrijfsvertegenwoordigers die met AI werken. Sommigen waren zich volledig bewust van mogelijke problemen, maar anderen zeiden dat de verantwoordelijkheid voor de controle op mogelijke problemen in verband met de grondrechten bij hun klanten ligt.



### FRA-ADVIES 3

De EU en de lidstaten zouden moeten waarborgen dat doeltreffende verantwoordingsystemen worden ingevoerd om toezicht te houden op en, indien nodig, op doeltreffende wijze in te grijpen bij eventuele negatieve gevolgen van AI-systemen voor de grondrechten. Ze moeten overwegen om, in aanvulling op de effectbeoordeling op het gebied van de grondrechten (zie FRA-advies 2), specifieke waarborgen in te voeren die ervoor zorgen dat de verantwoordingsregeling doeltreffend is. Dit kan onder meer bestaan uit een wettelijke verplichting om genoeg informatie beschikbaar te maken voor een beoordeling van de effecten van AI-systemen op de grondrechten. Zo kan extern toezicht worden gehouden op onder meer de mensenrechten door bevoegde organen.

De EU en de lidstaten moeten tevens beter gebruikmaken van de bestaande toezichtsstructuren van deskundigen om de grondrechten beter te beschermen bij het gebruik van AI. Dit zijn onder meer autoriteiten voor gegevensbescherming, instellingen voor gelijke behandeling, nationale mensenrechteninstellingen, ombudinstellingen en instellingen voor consumentenbescherming.

Aanvullende middelen moeten worden gereserveerd voor de oprichting van doeltreffende verantwoordingsystemen door middel van bijen nascholing en diversifiëring van personeel dat werkt voor de toezichtsorganen. Zo worden ze beter in staat gesteld om te kunnen omgaan met complexe zaken die verband houden met de ontwikkeling en het gebruik van AI.

De daarvoor geëigende organen moeten eveneens worden voorzien van toereikende middelen, bevoegdheden en, zeer belangrijk, deskundigheid om schendingen van de grondrechten te voorkomen en te beoordelen, en op doeltreffende wijze ondersteuning te bieden aan personen op wier grondrechten AI van invloed is.

De facilitatie van samenwerking tussen bevoegde organen op nationaal en Europees niveau kan helpen bij het delen van deskundigheid en ervaring. Ook de samenwerking of betrokkenheid van andere actoren met relevante deskundigheid, zoals specialistische maatschappelijke organisaties, kan helpen. Bij de uitvoering van dergelijke maatregelen op nationaal niveau moeten de lidstaten overwegen gebruik te maken van beschikbare financieringsmechanismen van de EU.

### Waarborging van doeltreffend toezicht en algemene verantwoording

**Ondernemingen en overheidsinstanties die AI ontwikkelen en gebruiken, staan in contact met verschillende organen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op AI-gerelateerde systemen binnen hun respectieve mandaten en sectoren. Deze organen omvatten autoriteiten voor gegevensbescherming. Gebruikers van AI weten echter niet altijd zeker welke organen verantwoordelijk zijn voor het toezicht op AI-systemen.**

In lijn met algemeen erkende internationale mensenrechtennormen, zoals artikel 1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 51 van het Handvest, zijn staten verplicht om de rechten en vrijheden van mensen te waarborgen. Om daarop doeltreffende wijze aan te voldoen, moeten staten, onder andere, doeltreffende monitorings- en handhavingsmechanismen invoeren. Dit is eveneens van toepassing met betrekking tot AI.

Op het niveau van de monitoring wijzen de bevindingen op de belangrijke rol van gespecialiseerde organen die zijn vastgesteld in specifieke sectoren die ook verantwoordelijk zijn voor het toezicht op AI binnen hun mandaat. Dit omvat onder meer toezicht op het gebied van het bankwezen of op autoriteiten voor gegevensbescherming. Veel van deze organen kunnen vanuit het oogpunt van de grondrechten relevant zijn voor het toezicht op AI. De verantwoordelijkheden van organen met betrekking tot het toezicht op AI blijven echter onduidelijk voor veel van de geïnterviewden uit de particuliere en publieke sector.

Het gebruik van AI door overheidsinstanties wordt soms gecontroleerd als onderdeel van hun reguliere audits. Particuliere ondernemingen in specifieke sectoren hebben ook gespecialiseerde toezichtsorganen, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid of financiële diensten. Deze organen controleren ook het gebruik van AI en gerelateerde technologieën, bijvoorbeeld als onderdeel van hun certificeringsregelingen. Geïnterviewden uit de particuliere sector hebben laten weten dat zij behoefte hebben aan organen die deskundig advies kunnen geven over de mogelijkheden en wettigheid van mogelijk AI-gebruik.

In de EU bestaat er een goed ontwikkelde reeks onafhankelijke organen met een mandaat om de grondrechten te beschermen en te bevorderen. Dit zijn onder meer autoriteiten voor gegevensbescherming, instellingen voor gelijke behandeling, nationale mensenrechteninstellingen en ombudsinstellingen. Uit onderzoek blijkt dat degenen die AI gebruiken of voornemens zijn te gebruiken, vaak contact hebben opgenomen met verschillende organen over hun gebruik van AI, zoals organen op het gebied van consumentenbescherming.

Gebruikers van AI namen meestal contact op met autoriteiten voor gegevensbescherming om te vragen om advies, input of goedkeuring wanneer er sprake is van de verwerking van persoonsgegevens. Geïnterviewde deskundigen legden de nadruk op de relevantie van autoriteiten voor gegevensbescherming voor toezicht op AI-systemen met betrekking tot het gebruik van persoonsgegevens. Ze merkten echter ook op dat autoriteiten voor gegevensbescherming onvoldoende middelen hebben voor deze taak en dat bij hen specifieke deskundigheid op het gebied van AI-kwesties ontbreekt.

Deskundigen, met inbegrip van deskundigen die werken voor toezichtsorganen zoals instellingen voor gelijke behandeling en autoriteiten voor gegevensbescherming, zijn het erover eens dat de deskundigheid van bestaande toezichtsorganen moet worden versterkt om hen in staat te stellen doeltreffend toezicht te houden op het gebied van AI-gerelateerde kwesties. Volgens de deskundigen kan dit een uitdaging vormen, aangezien de middelen van deze organen al zwaar belast worden. Tevens legden ze de nadruk op de belangrijke rol van relevante maatschappelijke organisaties die zijn gespecialiseerd in technologie, digitale rechten en algoritmen. Zij kunnen de verantwoording bij het gebruik van AI-systemen verbeteren.



## NON-DISCRIMINATIE, GEGEVENSBESCHERMING EN TOEGANG TOT DE RECHTER: DRIE HORIZONTALE THEMA'S

Uit het onderzoek is gebleken dat het gebruik van AI van invloed is op verschillende grondrechten. Afgezien van contextgerelateerde specifieke aspecten die in verschillende mate van invloed zijn op verschillende rechten, kwamen de volgende onderwerpen op het gebied van de grondrechten tijdens het onderzoek herhaaldelijk naar voren met betrekking tot de meeste AI-zaken: de noodzaak om non-discriminatoire gebruik van AI te waarborgen (recht om niet te worden gediscrimineerd); de eis om gegevens rechtmatig te verwerken (recht op bescherming van persoonsgegevens), en de mogelijkheid om een klacht in te dienen over op AI gebaseerde besluiten en om rechtsmiddelen te kunnen inzetten (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht).

De twee meest genoemde grondrechten die in de interviews naar voren kwamen, zijn gegevensbescherming en non-discriminatie. Daarnaast werden doeltreffende manieren om een klacht in te dienen over het gebruik van AI vaak genoemd, in samenhang met het recht op een onpartijdig gerecht en doeltreffende rechtsmiddelen. De volgende drie FRA-adviezen, die een afspiegeling vormen van deze bevindingen, moeten in samenhang met de andere adviezen worden gelezen, waarin wordt opgeroepen tot een uitgebreidere erkenning van en reactie op het volledige scala aan grondrechten waarop AI van invloed is.

### FRA-ADVIES 4

De EU-lidstaten zouden moeten overwegen om ondernemingen en overheidsinstanties aan te sporen mogelijk discriminerende resultaten bij het gebruik van AI-systemen te evalueren.

De Europese Commissie en de lidstaten zouden moeten overwegen financiering te verstrekken voor gericht onderzoek naar mogelijk discriminerende effecten van het gebruik van AI en algoritmen. Dergelijk onderzoek zou voordeel hebben bij de aanpassing van gevestigde onderzoeksmethoden, afkomstig uit de sociale wetenschappen, die worden gebruikt om mogelijke discriminatie te identificeren op verschillende gebieden, variërend van personeelswerving tot klantprofilering.

Met de resultaten van dergelijke onderzoeken als basis moeten er richtsnoeren en hulpmiddelen worden ontwikkeld voor gebruikers van AI om mogelijk discriminerende resultaten op te sporen.

### Specifieke waarborgen om non-discriminatie bij het gebruik van AI te verzekeren

**De geïnterviewden hadden het zeer zelden over de uitvoering van gedetailleerde beoordelingen met betrekking tot mogelijke discriminatie bij het gebruik van AI. Dit kan duiden op een gebrek aan uitgebreide beoordelingen van dergelijke discriminatie bij automatische besluitvorming.**

De verplichting om het non-discriminatiebeginsel te eerbiedigen is opgenomen in artikel 2 VEU, artikel 10 VWEU (waarin de Unie wordt verplicht discriminatie op een aantal gronden te bestrijden) en de artikelen 20 en 21 van het Handvest (gelijkheid voor de wet en non-discriminatie op een reeks gronden). Verschillende EU-richtlijnen bevatten specifiekere en gedetailleerde bepalingen waarin dit beginsel is vastgelegd, met verschillende toepassingsgebieden.

Automatisering en het gebruik van AI kunnen de efficiëntie van diensten enorm vergroten en taken opschalen die mensen niet zouden kunnen uitvoeren.

Het is echter van belang om te waarborgen dat diensten en besluiten die zijn gebaseerd op AI, niet discrimineren. In erkenning hiervan heeft de Europese Commissie recentelijk in het **EU-actieplan tegen racisme 2020-2025** de noodzaak van aanvullende wetgeving benadrukt om non-discriminatie bij het gebruik van AI te waarborgen.

De meeste geïnterviewden zijn zich er in beginsel van bewust dat discriminatie zich kan voordoen. Toch brachten ze zelden zelf het onderwerp ter sprake. Slechts enkelen zijn van mening dat hun systemen daadwerkelijk zouden kunnen discrimineren.

De geïnterviewden maakten ook zelden melding van gedetailleerde beoordelingen van mogelijke discriminatie, wat betekent dat er sprake is van een gebrek aan uitgebreide beoordeling van mogelijke discriminatie.

Een algemene opvatting is dat het weglaten van informatie over beschermde kenmerken, zoals geslacht, leeftijd of etnische afkomst, kan garanderen dat een AI-systeem niet discrimineert. Dit hoeft echter niet noodzakelijkerwijs zo te zijn. Informatie die zou kunnen wijzen op beschermde kenmerken (indicatoren), die vaak aanwezig zijn in gegevensreeksen, kan leiden tot discriminatie.

In bepaalde gevallen kunnen AI-systemen ook worden gebruikt om te testen op discriminerend gedrag en dit op te sporen, waarna dat kan worden opgenomen in gegevensreeksen. Slechts zeer weinig geïnterviewden maakten echter melding van de mogelijkheid om dergelijke informatie over achtergestelde groepen te verzamelen om mogelijke discriminatie op te sporen. Omdat er geen uitgebreide analyse is van mogelijke discriminatie bij het daadwerkelijke gebruik van AI-systemen, is er ook bijna geen discussie over en analyse van mogelijke positieve gevolgen van het gebruik van algoritmen om besluiten eerlijker te maken. Bovendien maakte geen van de geïnterviewden die werken aan AI, melding van het gebruik van AI om mogelijke discriminatie op te sporen als een positief resultaat, in de zin dat discriminatie beter kan worden opgespoord wanneer gegevens worden geanalyseerd op mogelijke vooroordelen.

Aangezien de opsporing van mogelijke discriminatie met behulp van AI en algoritmen een uitdaging blijft vormen en de geïnterviewden het onderwerp slechts kort ter sprake brachten, zijn er verschillende maatregelen nodig om dit aan te pakken. Deze bestaan uit onder meer de eis om kwesties die verband houden met discriminatie, mee te wegen bij de beoordeling van het gebruik van AI en uit investeringen in nadere onderzoeken van mogelijke discriminatie waarbij gebruik wordt gemaakt van een uiteenlopende reeks methoden.

Dit zou onder meer kunnen bestaan uit het testen op discriminatie. Hier zou kunnen worden voortgebouwd op soortgelijke gevestigde methodologieën voor het testen van vooroordelen in het dagelijks leven, zoals met betrekking tot sollicitaties, waarbij de naam van de sollicitant wordt gewijzigd om etniciteit (indirect) aan te geven. In verband met AI-toepassingen kunnen dergelijke tests mogelijk bestaan uit het maken van nepprofielen voor onlinetools, die alleen van elkaar verschillen voor wat betreft beschermde kenmerken. Op deze manier kunnen de resultaten worden gecontroleerd met betrekking tot mogelijke discriminatie. Onderzoek zou ook zijn voordeel kunnen doen met geavanceerde statistische analyse om verschillen op te sporen in gegevensreeksen die betrekking hebben op beschermde groepen en daarom kunnen worden gebruikt als basis voor de opsporing van mogelijke discriminatie.

Tot slot werd in enkele interviews tijdens het onderzoek benadrukt dat de resultaten van complexe algoritmen voor machinaal leren vaak moeilijk te begrijpen en uit te leggen zijn. Nader onderzoek voor een beter begrip van en meer transparantie met betrekking tot dergelijke resultaten (zogenoemde "transparante AI") kan ook helpen om discriminatie bij het gebruik van AI beter op te sporen.



## FRA-ADVIES 5

Het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) moeten overwegen verdere richtsnoeren op te stellen en ondersteuning te bieden voor de doeltreffende uitvoering van AVG-bepalingen die rechtstreeks van toepassing zijn op het gebruik van AI om de grondrechten te beschermen, in het bijzonder met betrekking tot de betekenis van persoonsgegevens en het gebruik ervan in AI, waaronder in gegevensreeksen voor het trainen van AI.

Er is sprake van een hoge mate van onzekerheid met betrekking tot de betekenis van geautomatiseerde besluitvorming en het recht op toetsing door mensen dat is gekoppeld aan het gebruik van AI en geautomatiseerde besluitvorming. Het EDPB en de EDPS zouden dus ook moeten overwegen om de concepten “geautomatiseerde besluitvorming” en “toetsing door mensen”, wanneer deze worden gebruikt in EU-wetgeving, nader toe te lichten.

Daarnaast zouden de nationale autoriteiten voor gegevensbescherming praktische richtsnoeren moeten opstellen over hoe de gegevensbeschermingsbepalingen van toepassing zijn op het gebruik van AI. Dergelijke richtsnoeren zouden kunnen bestaan uit aanbevelingen en checklists, gebaseerd op concrete praktijkvoorbeelden van AI, ter ondersteuning van de naleving van gegevensbeschermingsbepalingen.

## Meer richtsnoeren op het gebied van gegevensbescherming

### Er is meer duidelijkheid nodig over het toepassingsgebied en de betekenis van wettelijke bepalingen met betrekking tot geautomatiseerde besluitvorming.

Gegevensbescherming is van cruciaal belang bij de ontwikkeling en het gebruik van AI. In artikel 8, lid 1, van het Handvest en artikel 16, lid 1, VWEU is bepaald dat eenieder recht heeft op de bescherming van zijn persoonsgegevens. In de AVG en de richtlijn rechtshandhaving (Richtlijn (EU) 2016/680) wordt dit recht verder uitgewerkt, en deze bevatten veel bepalingen die van toepassing zijn op het gebruik van AI.

De geïnterviewden gaven aan dat de meeste AI-systemen die zij inzetten, gebruikmaken van persoonsgegevens, wat betekent dat er veel verschillende gevolgen zijn voor gegevensbescherming. Bij enkele toepassingen wordt echter, volgens de geïnterviewden, geen gebruik gemaakt van persoonsgegevens of worden alleen geanonimiseerde gegevens gebruikt, en daarom zou de gegevensbeschermingswetgeving niet van toepassing zijn. Als er persoonsgegevens worden gebruikt, zijn alle beginselen en bepalingen die betrekking hebben op gegevensbescherming van toepassing.

In dit verslag wordt een belangrijke kwestie aangekaart die verband houdt met gegevensbescherming en die ook van belang is voor andere grondrechten met betrekking tot geautomatiseerde besluitvorming. Volgens een Eurobarometerenquête weet slechts 40 %

van de Europeanen dat zij hun standpunt kenbaar moeten kunnen maken wanneer besluiten geautomatiseerd zijn. De kennis van dit recht is aanzienlijk hoger onder personen die met AI werken; de meeste geïnterviewden brachten dit onderwerp ter sprake. Veel van de geïnterviewden, met inbegrip van deskundigen, stelden echter dat er meer duidelijkheid nodig is over het toepassingsgebied en de betekenis van wettelijke bepalingen over geautomatiseerde besluitvorming.

Op het gebied van sociale voorzieningen gaven de geïnterviewden slechts één voorbeeld van volledig geautomatiseerde op regels gebaseerde besluiten. Alle andere toepassingen die zij noemden, werden getoetst door mensen. Geïnterviewden uit de publieke sector benadrukten het belang van toetsing van besluiten door mensen. Ze gaven echter zelden een beschrijving van waaruit een dergelijke toetsing door mensen eigenlijk bestaat en hoe gebruik is gemaakt van andere informatie bij de toetsing van output van AI-systemen.

Hoewel geïnterviewden het niet eens zijn over de vraag of de bestaande wetgeving toereikend is, riepen velen op tot een concretere uitlegging van de bestaande regels op het gebied van gegevensbescherming met betrekking tot geautomatiseerde besluitvorming, zoals opgenomen in artikel 22 AVG.

## Daadwerkelijke toegang tot de rechter in gevallen waar sprake is van op AI gebaseerde besluiten

**Om daadwerkelijk bezwaar te kunnen maken tegen besluiten die zijn gebaseerd op het gebruik van AI, moeten mensen weten dat AI is gebruikt en hoe en waar zij een klacht kunnen indienen. Organisaties die AI gebruiken, moeten hun AI-systeem en de op AI gebaseerde besluiten kunnen toelichten.**

Toegang tot de rechter is zowel een proces als een doel en is van cruciaal belang voor personen die gebruik willen maken van andere procedurele en materiële rechten. Een aantal van deze rechten behoort tot de kern van de mensenrechten. Dit zijn onder meer het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht op grond van de artikelen 6 en 13 van het EVRM en artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten. Dienovereenkomstig verplicht het concept “toegang tot de rechter” staten ertoe het recht van eenieder om een zaak aanhangig te maken bij de rechter, of in sommige gevallen, bij een alternatief orgaan voor geschillenbeslechting, te garanderen om een rechtsmiddel te verkrijgen indien wordt geconstateerd dat de rechten van een persoon zijn geschonden.

In overeenstemming met deze normen moet een slachtoffer van een schending van mensenrechten die voortvloeit uit de ontwikkeling of het gebruik van een AI-systeem door een publieke of particuliere entiteit, toegang krijgen tot een rechtsmiddel voor een nationale autoriteit. In lijn met de relevante jurisprudentie op grond van artikel 47 van het Handvest en artikel 13 van het EVRM moet het rechtsmiddel “zowel in de praktijk als in rechte doeltreffend zijn”.

Uit de bevindingen van het onderzoek komt naar voren dat aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan voordat een rechtsmiddel in de praktijk doeltreffend is in gevallen waarbij sprake is van AI-systemen en hun effect op de grondrechten: iedereen moet zich ervan bewust zijn dat AI is gebruikt en worden geïnformeerd over hoe en waar een klacht moet worden ingediend. Organisaties die gebruikmaken van AI, moeten ervoor zorgen dat het publiek wordt geïnformeerd over hun AI-systeem en de daarop gebaseerde besluiten.

Uit de bevindingen blijkt dat transparantie met betrekking tot AI-systemen, de manier waarop ze tot hun besluiten komen en een toelichting in duidelijke taal een uitdaging kunnen vormen. Intellectuele-eigendomsrechten kunnen een belemmering vormen voor het verstrekken van gedetailleerde informatie over hoe een algoritme werkt. Daarnaast zijn sommige AI-systemen complex. Dit maakt het moeilijk om betekenisvolle informatie te verstrekken over de manier waarop een systeem werkt en over de gerelateerde besluiten.

Om dit probleem op te lossen, maken sommige van de geïnterviewde ondernemingen helemaal geen gebruik van complexe methoden voor bepaalde besluitvorming, aangezien ze deze besluiten niet zouden kunnen uitleggen. In plaats daarvan maken ze gebruik van eenvoudigere methoden voor gegevensanalyse voor hetzelfde probleem om enig inzicht te krijgen in de belangrijkste factoren die van invloed zijn op een bepaalde uitkomst. Sommigen van de geïnterviewden uit de particuliere sector wezen op de activiteiten die gaande zijn om hun inzicht in AI-technologie geleidelijk te verbeteren.

## FRA-ADVIES 6

De EU-wetgever en de lidstaten moeten een daadwerkelijke toegang tot de rechter waarborgen voor personen in zaken waar sprake is van op AI gebaseerde besluiten.

Om ervoor te zorgen dat beschikbare rechtsmiddelen in de praktijk toegankelijk zijn, kunnen de EU-wetgever en de lidstaten overwegen een wettelijke verplichting in te voeren voor overheidsinstanties en particuliere ondernemingen die AI-systemen gebruiken om personen die een rechtsmiddel willen gebruiken, te informeren over de werking van hun AI-systemen. Dit omvat onder meer informatie over hoe deze AI-systemen tot een geautomatiseerd besluit komen. Deze verplichting zou zorgen voor een gelijk speelveld in zaken waarin een persoon op zoek is naar gerechtigheid. Het zou tevens de doeltreffendheid ondersteunen van extern toezicht op de mensenrechten in het kader van AI-systemen (zie FRA-advies 3).

Gelet op de moeilijkheden bij het uitleggen van complexe AI-systemen moet de EU, samen met de lidstaten, overwegen om richtsnoeren te ontwikkelen ter ondersteuning van de inspanningen voor transparantie op dit gebied. Hierbij moeten zij gebruikmaken van de deskundigheid van nationale mensenrechteninstanties en maatschappelijke organisaties die op dit gebied actief zijn.



In deze samenvatting komen de belangrijkste bevindingen uit het verslag van het FRA aan bod: *Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights* [Op het juiste pad voor de toekomst – *Artificiële intelligentie en de grondrechten*]. Het volledige verslag is beschikbaar op de website van FRA.





## PROPAGEER EN BESCHERM UW GRONDRECHTEN IN DE HELE EU

Het verslag van het FRA over artificiële intelligentie en de grondrechten bevat concrete voorbeelden van de manier waarop ondernemingen en overheidsinstanties in de EU AI gebruiken of proberen te gebruiken. Het verslag richt zich op vier kerngebieden: sociale voorzieningen, voorspellend politiewerk, gezondheidsdiensten en gerichte reclame. In dit verslag komen de mogelijke gevolgen voor de grondrechten aan bod en wordt geanalyseerd hoe rekening wordt gehouden met dergelijke rechten bij het gebruik of de ontwikkeling van AI-toepassingen.

In deze samenvatting worden de belangrijkste inzichten uit het verslag beschreven. Deze kunnen dienen als informatie voor de beleidsvorming op nationaal en EU-niveau ten aanzien van de regulering van het gebruik van AI-hulpmiddelen met inachtneming van de mensenrechten en de grondrechten.



FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk  
Tel +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)  
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Bureau voor publicaties  
van de Europese Unie