



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.6.2025
COM(2025) 265 final

2025/0136 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**inzake de sluiting 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**

Bij Verordening (EU) 2024/1689 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 artificiële intelligentie (“AI”) vastgesteld. Met de AI-verordening, die op 1 augustus 2024 in werking is getreden, worden de regels voor het in de handel brengen, het in gebruik stellen en het gebruik van AI-systemen in de lidstaten volledig geharmoniseerd², met als doel de innovatie in en de toepassing van betrouwbare AI te bevorderen en 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.

Tussen juni 2022 en maart 2024 heeft het Comité artificiële intelligentie³ (“CAI”) van de Raad van Europa gewerkt 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.

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft de tekst van het Verdrag⁴ op 17 mei 2024 vastgesteld, besloten het Verdrag op 5 september 2024 in Vilnius (Litouwen) 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 die gelegenheid te ondertekenen, eraan herinnerend dat het Verdrag ook voor toetreding van andere niet-leden openstaat⁵.

De Unie heeft het Verdrag op 5 september 2024 ondertekend, na de vaststelling door de Raad van Besluit (EU) 2024/2218 van de Raad van 28 augustus 2024 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 rechtsstaat⁶. Het Verdrag is bij die gelegenheid ook ondertekend door Andorra, Georgië, IJsland, Israël, Montenegro, Noorwegen, de Republiek Moldavië, San Marino, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika. Het staat open voor ondertekening voor andere leden van de Raad van Europa en voor niet-leden die op enig moment aan de opstelling ervan hebben deelgenomen.

¹ Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 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).

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 Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, Vilnius, 5.IX.2024, CETS 225

⁵ CM/Del/Dec(2024)133/4.

⁶ Besluit (EU) 2024/2218 van de Raad van 28 augustus 2024 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, ST/12385/2024/INIT, PB L, 2024/2218.

Na de inwerkingtreding kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, met inachtneming van de procedure van artikel 31 van het Verdrag, elke derde staat van de Raad van Europa die niet aan de opstelling van dit Verdrag heeft deelgenomen, uitnodigen om tot het Verdrag toe te treden.

In dit verband heeft het onderhavige voorstel voor een besluit van de Raad tot doel het proces voor de sluiting van het Verdrag namens de Unie op gang te brengen overeenkomstig Besluit 2024/2218 van de Raad houdende machtiging tot ondertekening ervan. De sluiting van het eerste internationale akkoord inzake AI biedt de Unie een waardevolle gelegenheid om een gemeenschappelijke aanpak ter regulering van AI op internationaal niveau te bevorderen en een kader te bieden voor samenwerking met leden van de Raad van Europa en derde landen die partij worden bij het Verdrag.

- **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 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, waarbij een gedifferentieerde aanpak wordt gevolgd. 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 door namens hen optredende particuliere partijen worden verricht. Wat de particuliere sector betreft, zijn de partijen verplicht om voor de risico's en de gevolgen 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. In de bijlage bij het onderhavige voorstel voor een besluit van de Raad is een ontwerpverklaring opgenomen die de Unie bindt, door middel van de AI-verordening en ander toepasselijk acquis van de Unie, om de beginselen en de verplichtingen van de hoofdstukken II tot en met VI van het Verdrag uit te voeren 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 rechtsstaat kunnen schenden. Overeenkomstig het Statuut van de Raad van Europa vallen aangelegenheden betreffende nationale defensie 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 ernstig 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.

Het Verdrag bevat verder een mechanisme voor internationale samenwerking, 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 ze allebei op de definitie van dergelijke systemen in de AI-beginselen⁷ van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling ("OESO") gebaseerd zijn, als waarborg van een gemeenschappelijke interpretatie van de vraag welke digitale technologie tot AI behoort.

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 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, en digitale vaardigheden en geletterdheid.

Transparantie is een ander gemeenschappelijk element in beide rechtsinstrumenten, met onder andere maatregelen ter bepaling van door AI gegenereerde inhoud en ter kennisgeving aan personen die AI-systemen gebruiken. 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 toe te zien 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.

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 gericht zijn⁸.

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 gegevensbescherming⁹ 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 digitaledienstenverordening¹⁰ (en de gedragscode op het gebied van desinformatie¹¹), 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. Ze zijn ook conform de verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame¹², die een specifiek transparantievereiste bevat als AI-systemen worden gebruikt voor de verspreiding van politieke reclameboodschappen. Verder zijn de maatregelen conform het beleid van de Unie op het gebied van de democratie en vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen¹³, waaronder het actieplan voor Europese democratie van 2020¹⁴, het pakket voor verkiezingen en integriteit¹⁵, en recent ook het pakket over de verdediging van de democratie van 2023¹⁶.

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” zijn benoemd¹⁷. Het doel van die mededeling is dat AI wordt ontwikkeld

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 [De EU-gedragscode op het gebied van desinformatie Shaping Europe's digital future](#)

¹² 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).

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).

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

op een manier die de mensenrechten eerbiedigt en het vertrouwen van de mensen waardig is, zodat Europa klaar is voor het digitale tijdperk en we van dit decennium het digitale decennium kunnen maken¹⁸.

Bovendien bevat de Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium¹⁹ 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 kind²⁰ 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 sluiting van het Verdrag namens de Unie wordt overeenkomstig artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU bij de Raad ingediend.

De procedurele rechtsgrondslag voor het besluit van de Raad — artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU — omvat een besluit van de Raad houdende sluiting van de overeenkomst, op voorstel van de Commissie als onderhandelaar; in het geval van een overeenkomst betreffende een gebied waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is, na goedkeuring van het Europees Parlement. Artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU bepaalt dat er wordt gestemd met gekwalificeerde meerderheid voor de vaststelling van het besluit van de Raad.

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 6, punt a), v), 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 Europese 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. Indien daarentegen vaststaat dat de handeling tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, zodat verschillende bepalingen van de Verdragen van toepassing zijn, moet deze maatregel bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen worden gebaseerd.

Wat de materiële rechtsgrondslag betreft, valt het materiële toepassingsgebied van het Verdrag onder het toepassingsgebied van de AI-verordening, onder meer ten aanzien van de vrijstelling van het toepassingsgebied met betrekking tot AI-systemen die uitsluitend voor

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).

onderzoek en ontwikkeling, nationale veiligheid en militaire activiteiten worden gebruikt. Uit bovenstaande analyse blijkt ook dat de beginselen en verplichtingen in het Verdrag grotendeels worden bestreken door en overlappen met de nadere vereisten voor AI-systemen en de specifieke verplichtingen van aanbieders en exploitanten van dergelijke systemen uit hoofde van de AI-verordening. Indien de Raad het voorgestelde besluit vaststelt en de Unie het Verdrag sluit, vormt de AI-verordening de belangrijkste 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 bepaalt²².

Aangezien het toepassingsgebied en de doelstellingen van het Verdrag op elkaar zijn afgestemd en volledig conform die van de AI-verordening zijn en beide rechtsinstrumenten in grote mate overlappen, 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 uitsluitende of gedeelde 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 met het Unierecht samenvalt of daardoor wordt omvat²³.

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 degene die namens overheidsinstanties optreden); het materiële toepassingsgebied van beide rechtsinstrumenten sluit AI-activiteiten uitsluitend in verband met nationale veiligheid, militaire activiteiten en onderzoek evenwel van de toepasselijke regels uit.

Aangezien het personele en het materiële toepassingsgebied van het Verdrag en de AI-verordening overlappen, 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 gesloten als een uitsluitend de EU betreffende overeenkomst, aangezien het was ondertekend op grond van de goedkeuring ingevolge Besluit 2024/2218 van de Raad.

²² Zie artikel 1 en overweging 1 van de AI-verordening.

²³ 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.

- **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 zodat dit in verhouding staat tot de risico's, op soortgelijke wijze als de AI-verordening.

- **Keuze van het instrument**

Het gekozen instrument is een voorstel voor een besluit van de Raad overeenkomstig artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Grondrechten**

Het Verdrag heeft tot doel potentiële risico's voor en de 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 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 zijn verankerd²⁴, 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

²⁴ 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.

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. Het Kaderverdrag bepaalt niet in welke vorm de bijdragen, met inbegrip van de bedragen en de betalingsvoorwaarden, van de partijen die geen lid zijn van de Raad van Europa, worden vastgesteld. De rechtsgrondslag voor de bijdrage van die partijen is het Kaderverdrag zelf en de handeling(en) waarbij die bijdrage wordt vastgesteld²⁵.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

De Conferentie van de Partijen, bestaande uit vertegenwoordigers van de partijen, ziet toe op de daadwerkelijke uitvoering van het Verdrag door de partijen en doet daartoe specifieke aanbevelingen. De Conferentie van de Partijen zal ook mogelijke wijzigingen van het Verdrag in overweging nemen.

Elke partij moet de Conferentie van de Partijen binnen de eerste twee jaar na de toetreding en vervolgens op gezette tijden een verslag verstrekken waarin de maatregelen ter uitvoering van het Verdrag zijn beschreven. 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 het toezicht en de uitvoering van het Verdrag moet elke partij een of meer doeltreffende toezichtmechanismen op nationaal niveau aanwijzen. Op Unieniveau zorgt de Commissie voor het toezicht op en de uitvoering van het Verdrag, overeenkomstig de Verdragen.

De overwegingen van het onderhavige voorstel voor de sluiting van het Verdrag bevestigen dat de Raad, overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, op voorstel van de Commissie besluiten moet vaststellen tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in de Conferentie van de Partijen wanneer dat lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met name het reglement van orde van de Conferentie van Partijen. Tijdens de onderhandelingen van dat reglement van orde, dat twaalf maanden na de inwerkingtreding van het Verdrag bij consensus moet worden vastgesteld²⁶, streeft de Unie ernaar dat zij 27 stemmen krijgt toegewezen, hetgeen overeenkomt met het aantal lidstaten. In het geval dat de 27 stemmen aan de Unie worden toegewezen, streeft de Commissie als vertegenwoordiger van de Unie ernaar te zorgen voor een betere coördinatie met de lidstaten om eenvormige standpunten uit te brengen in de Conferentie van de Partijen, en haar stemrecht namens de Unie uit te oefenen. Een dergelijke verbeterde coördinatie is met name van belang aangezien alle lidstaten ook lid zijn van de Raad van Europa, artificiële intelligentie van snel veranderende aard is en een coherent mondiaal toepasbaar kader op dit

²⁵ Zie punt 134 van de toelichting bij het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat

²⁶ Overeenkomstig artikel 30, lid 3, van het Verdrag treedt het *in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop vijf ondertekenaars, waaronder ten minste drie lidstaten van de Raad van Europa, hun instemming door dit Verdrag te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht.*

gebied noodzakelijk is. Met het oog op die verbeterde coördinatie moet de Raad worden betrokken bij het opstellen van standpunten, ongeacht de aard ervan, met inbegrip van standpunten die gebaseerd zijn op artikel 16, lid 1, VEU en artikel 218, lid 9, VWEU. Indien de Unie er, ondanks haar inspanningen, niet in slaagt 27 stemmen toegewezen te krijgen, stelt de Commissie voor dat de lidstaten uit hoofde van artikel 2, lid 1, VWEU en met volledige inachtneming van de exclusieve bevoegdheid van de Unie worden gemachtigd om naast de Unie tot het Verdrag toe te treden, teneinde te waarborgen dat de Unie een aantal stemmen heeft dat haar gewicht in de Raad van Europa weerspiegelt en haar in staat stelt haar belangen op passende wijze te verdedigen.

De Commissie zal elke lidstaat verzoeken één vertegenwoordiger te sturen ter begeleiding van de vertegenwoordiging van de Commissie als onderdeel van de delegatie van de Unie bij de vergaderingen van de Conferentie van de Partijen. Hierbij moet het beginsel van loyale samenwerking worden geëerbiedigd.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake de sluiting 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 6, punt a,) v),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig Besluit (EU) 2024/2218 van de Raad²⁷ is het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en mensenrechten, democratie en de rechtsstaat (“het Verdrag”) op 5 september 2024 namens de Europese Unie ondertekend, onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum.
- (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 13 juni 2024 hebben het Europees Parlement en de Raad, op grond van de artikelen 16 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad²⁸ vastgesteld, die , over het algemeen op volledige harmonisatie gebaseerde regels bevat die het in de handel brengen, het in gebruik stellen en het gebruik van AI-systemen in de Unie regelen. Die regels zijn rechtstreeks in de lidstaten van toepassing, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald in die verordening. Het Verdrag wordt in de Unie uitsluitend door middel van Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad en ander toepasselijk acquis van de Unie uitgevoerd.
- (4) Activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen die verband houden met de bescherming van nationale veiligheidsbelangen zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van dit Verdrag. AI-systemen die uitsluitend voor nationale veiligheidsdoeleinden in de handel worden gebracht, in gebruik worden gesteld of worden gebruikt, met of zonder wijzigingen, alsook de output van AI-systemen die

²⁷ Besluit (EU) 2024/2218 van de Raad van 28 augustus 2024 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, ST/12385/2024/INIT, PB L, 2024/2218, 4.9.2024.

²⁸ Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 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 L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>).

uitsluitend voor dergelijke doeleinden in de Unie worden gebruikt, ongeacht het soort entiteit dat deze activiteiten uitvoert, worden ook uitgesloten van het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad, die de belangrijkste rechtshandeling van de Unie is voor de uitvoering van het Verdrag. Bovendien blijft nationale veiligheid de exclusieve bevoegdheid van iedere lidstaat overeenkomstig artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Bijgevolg moet het standpunt van de Unie dat in de door het Verdrag ingestelde Conferentie van de Partijen tot uitdrukking moet worden gebracht, de hierboven uiteengezette grenzen in acht nemen. De Commissie moet zich met name onthouden van besprekingen over activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen met betrekking tot de bescherming van nationale veiligheidsbelangen en geen standpunt hierover innemen tijdens de vergaderingen van de Conferentie van de Partijen.

- (5) Aangezien het personele en het materiële toepassingsgebied van het Verdrag en de materiële bepalingen daarvan grotendeels overlappen met Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad, die wordt aangevuld door 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. Dergelijk ander relevant acquis van de Unie omvat rechtshandelingen die gericht zijn op de uitvoering van de grondrechten die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn verankerd, zoals de wetgeving van de Unie inzake non-discriminatie, met inbegrip van de Richtlijnen 2000/43/EG²⁹ en 2000/78/EG³⁰ van de Raad; het acquis van de Unie inzake de bescherming van persoonsgegevens, met inbegrip van Verordeningen (EU) 2016/679³¹ en (EU) 2022/2065³² van het Europees Parlement en de Raad, die gericht zijn op een veilige, voorspelbare en betrouwbare onlineomgeving waarin de grondrechten, inclusief het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht om informatie te ontvangen en te verstrekken, worden geëerbiedigd; Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad betreffende politieke reclame³³; en wetgeving inzake productveiligheid en wetgeving inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken, zoals Richtlijn 85/374/EEG van de Raad³⁴. De Unie is derhalve exclusief extern bevoegd om het Verdrag te sluiten. Bijgevolg mag alleen de Unie partij worden bij het Verdrag.
- (6) De Conferentie van de Partijen zal een belangrijke rol spelen bij de feitelijke uitvoering van het Verdrag, onder meer door specifieke aanbevelingen te doen met

²⁹ Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming ([PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22](#)).

³⁰ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep ([PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16](#)).

³¹ 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](#)).

³² Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een interne markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) ([PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1](#)).

³³ Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame ([PB L, 2024/900, 20.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj>](#)).

³⁴ Richtlijn (EU) 2024/2853 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 inzake aansprakelijkheid voor gebrekkige producten en tot intrekking van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad, PE/7/2024/REV/1, PB L, 2024/2853, 18.11.2024.

betrekking tot de interpretatie en de toepassing ervan. De Conferentie van de Partijen zal ook mogelijke wijzigingen van het Verdrag in overweging nemen. Overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU moet de Raad op voorstel van de Commissie besluiten vaststellen tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in de Conferentie van de Partijen wanneer dat lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met name het reglement van orde van de Conferentie van Partijen. Tijdens de onderhandelingen van dat reglement van orde, dat twaalf maanden na de inwerkingtreding van het Verdrag bij consensus moet worden vastgesteld, streeft de Unie ernaar dat zij 27 stemmen krijgt toegewezen, hetgeen overeenkomt met het aantal lidstaten. In het geval dat de 27 stemmen aan de Unie worden toegewezen, moet de Commissie als vertegenwoordiger van de Unie zorgen voor een betere coördinatie met de lidstaten om eenvormige standpunten uit te dragen in de Conferentie van de Partijen, en haar stemrecht namens de Unie uitoefenen. Een dergelijke verbeterde coördinatie is met name van belang aangezien alle lidstaten ook lid zijn van de Raad van Europa, AI van snel veranderende aard is en een coherent mondiaal toepasbaar kader op het gebied van AI noodzakelijk is. Met het oog op die verbeterde coördinatie moet de Raad worden betrokken bij het opstellen van standpunten, ongeacht de aard ervan, met inbegrip van standpunten die gebaseerd zijn op artikel 16, lid 1, VEU en artikel 218, lid 9, VWEU. Indien de Unie er, ondanks haar inspanningen, niet in slaagt 27 stemmen toegewezen te krijgen, moet de Commissie voorstellen dat de lidstaten uit hoofde van artikel 2, lid 1, VWEU en met volledige inachtneming van de exclusieve bevoegdheid van de Unie worden gemachtigd om naast de Unie tot het Verdrag toe te treden, teneinde te waarborgen dat de Unie een aantal stemmen heeft dat haar gewicht in de Raad van Europa weerspiegelt en haar in staat stelt haar belangen op passende wijze te verdedigen.

- (7) De Commissie zal elke lidstaat verzoeken één vertegenwoordiger te sturen ter begeleiding van de vertegenwoordiging van de Commissie als onderdeel van de delegatie van de Unie bij de vergaderingen van de Conferentie van de Partijen. Hierbij moet het beginsel van loyale samenwerking worden geëerbiedigd.
- (8) Ter zake van alle eventuele andere overeenkomsten die in de toekomst worden gesloten onder auspiciën van de Raad van Europa of in andere internationale fora, onder meer op het gebied van AI, en ten aanzien van alle wijzigingen van het Verdrag, moet de verdeling van de externe bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten worden beoordeeld in het licht van de specifieke kenmerken van elk van die instrumenten. Het is van het grootste belang dat de Unie en haar lidstaten op een consistente en gecoördineerde wijze en volledig in overeenstemming met de Verdragen hun rechtstreekse en actieve rol kunnen blijven uitoefenen bij het laten horen van de stem van de Unie en het beschermen van haar belangen.
- (9) Het Verdrag moet namens de Unie worden goedgekeurd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

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

De tekst van het te sluiten Verdrag is als bijlage I aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

De aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa voor te leggen verklaringen, die in bijlage II bij dit besluit zijn gevoegd, worden hierbij namens de Unie goedgekeurd.

Artikel 3

Het Verdrag wordt in de Unie uitsluitend door middel van Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en ander toepasselijk acquis van de Unie uitgevoerd.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking op [...].

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter