



# RECHTSBESCHERMING TEGEN ALGORITMISCHE DISCRIMINATIE IN EUROPA

Huidige kaders en  
resterende lacunes

**In samenwerking met**  
Interfederaal Centrum voor gelijke kansen (Unia), België,  
Ombudsman voor Non-Discriminatie (YVV), Finland,  
Commissie voor Burgerschap en Gendergelijkheid (CIG), Portugal

**Raphaële Xenidis**

Co-funded  
by the European Union



COUNCIL OF EUROPE



Co-funded and implemented  
by the Council of Europe

# RECHTSBESCHERMING TEGEN ALGORITMISCHE DISCRIMINATIE IN EUROPA:

Huidige kaders en  
resterende lacunes

**Raphaële Xenidis**

Raad van Europa

*Dit rapport is tot stand gekomen met de financiële steun van de Europese Unie en de Raad van Europa. De inhoud ervan is de exclusieve verantwoordelijkheid van de auteur. De standpunten die hierin worden weergegeven, kunnen op geen enkele wijze beschouwd worden als de officiële mening van de Europese Unie of de Raad van Europa.*

Het reproduceren van fragmenten (tot 500 woorden) is toegestaan, behalve voor commerciële doeleinden, indien de integriteit van de tekst behouden blijft, het fragment niet uit zijn context wordt gehaald, geen onvolledige informatie bevat en de lezer niet op andere wijze misleidt wat betreft de aard, de reikwijdte of inhoud van de tekst. De brontekst dient steeds als volgt te worden vermeld: "© Raad van Europa, jaar van publicatie". Alle andere verzoeken met betrekking tot de reproductie/vertaling van het gehele document of een deel daarvan dienen gericht te worden aan de Afdeling Publicaties en Visuele Identiteit van de Raad van Europa (F-67075 Straatsburg Cedex of [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Alle andere correspondentie met betrekking tot dit document moet aan de Eenheid Haatspraak, Haatmisdriven en Artificiële Intelligentie van de Afdeling Inclusie- en Anti-discriminatieprogramma's van de Raad van Europa gericht worden.  
F-67075 Straatsburg Cedex Frankrijk  
E-mail: [anti-discrimination@coe.int](mailto:anti-discrimination@coe.int)

De originele Engelse tekst is van de Raad van Europa.

Deze Nederlandse vertaling is gepubliceerd in overeenstemming met de Raad van Europa, maar valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de vertalers. De redactie-eenheid van de afdeling Publicaties en Visuele Identiteit van de Raad van Europa heeft geen typografische of grammaticale fouten in deze Nederlandse publicatie gecorrigeerd.

Omslagontwerp: Afdeling Publicaties en Visuele Identiteit (DPIV), Raad van Europa  
Lay-out van de Engelse versie: Jouve, Paris  
Lay-out van de Nederlandse versie: MCI Benelux S.A.  
Juridische controle door: Algorithm Audit  
Afbeeldingen: Shutterstock

# Inhoudsopgave

|                                                                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>AFKORTINGEN</b>                                                                                                                | <b>5</b>  |
| <b>DANKWOORD</b>                                                                                                                  | <b>6</b>  |
| <b>INLEIDING</b>                                                                                                                  | <b>7</b>  |
| <b>1. BESTAANDE WETTELIJKE KADERS</b>                                                                                             | <b>9</b>  |
| 1.1. Definities                                                                                                                   | 9         |
| 1.2. Algoritmische discriminatie in Europa                                                                                        | 10        |
| 1.3. Gebruik van AI- en ADM-systemen bij overheidsinstanties en relevante sectoren                                                | 11        |
| 1.4. Bestaande wettelijke kaders                                                                                                  | 16        |
| 1.4.1. Regelgeving voor AI- en ADM-systemen                                                                                       | 16        |
| 1.4.2. Instrumenten ter bestrijding van discriminatie                                                                             | 30        |
| 1.4.3. Instrumenten voor gegevensbescherming                                                                                      | 36        |
| 1.4.4. Jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie               | 38        |
| 1.5. Belangrijkste belanghebbenden                                                                                                | 42        |
| <b>2. LACUNES IN DE WETGEVING</b>                                                                                                 | <b>46</b> |
| 2.1. Redenen voor de invoering van AI- en ADM-systemen                                                                            | 46        |
| 2.2. Gebrek aan transparantie                                                                                                     | 47        |
| 2.3. Moeilijkheden bij de toegang tot de rechter                                                                                  | 49        |
| 2.4. Handhaving van bestaande en toekomstige bepalingen                                                                           | 52        |
| 2.4.1. Institutionele samenwerking                                                                                                | 52        |
| 2.4.2. Conceptuele lacunes                                                                                                        | 52        |
| 2.4.3. Beperkingen op het verzamelen en verwerken van gegevens                                                                    | 54        |
| 2.5. Risicobeperking van AI-systemen                                                                                              | 54        |
| 2.6. Technische normen, organen voor gelijke behandeling en de kwestie van harmonisatie                                           | 55        |
| <b>SAMENVATTING – GEBRUIK VAN AI IN HET BELGISCHE OPENBARE BESTUUR EN BELEIDSAANBEVELINGEN INZAKE ALGORITMISCHE DISCRIMINATIE</b> | <b>60</b> |
| <b>SAMENVATTING – GEBRUIK VAN AI IN HET FINSE OPENBARE BESTUUR EN BELEIDSAANBEVELINGEN INZAKE ALGORITMISCHE DISCRIMINATIE</b>     | <b>64</b> |
| <b>SAMENVATTING – GEBRUIK VAN AI IN HET PORTUGESE OPENBARE BESTUUR EN BELEIDSAANBEVELINGEN INZAKE ALGORITMISCHE DISCRIMINATIE</b> | <b>69</b> |
| <b>REFERENTIES</b>                                                                                                                | <b>74</b> |



# Afkortingen

---

|                |                                                                                                                         |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AI</b>      | Artificiële intelligentie                                                                                               |
| <b>ADM</b>     | Automated decision making (Geautomatiseerde besluitvorming)                                                             |
| <b>MO's</b>    | Maatschappelijke organisaties                                                                                           |
| <b>CAI</b>     | Comité voor Artificiële Intelligentie van de Raad van Europa                                                            |
| <b>CEN</b>     | Europees Comité voor Normalisatie                                                                                       |
| <b>CENELEC</b> | Europees Comité voor Elektrotechnische Normalisatie                                                                     |
| <b>FRIA</b>    | Effectbeoordeling voor de Grondrechten                                                                                  |
| <b>AVG</b>     | Algemene Verordening Gegevensbescherming                                                                                |
| <b>GPAI</b>    | General-purpose AI                                                                                                      |
| <b>HUDERIA</b> | De risico- en effectenbeoordeling van AI-systemen vanuit het oogpunt van de mensenrechten, democratie en de rechtsstaat |
| <b>VEU</b>     | Verdrag betreffende de Europese Unie                                                                                    |
| <b>VWEU</b>    | Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie                                                                     |

# Dankwoord

---

Dit rapport is opgesteld in het kader van het project “Handhaving van gelijkheid en non-discriminatie door organen voor gelijke behandeling met betrekking tot het gebruik van artificiële intelligentie bij overheidsinstanties”, dat gefinancierd wordt door de Europese Unie via het Technisch Ondersteuningsinstrument en dat medegefinancierd wordt door de Raad van Europa. Het project wordt geïmplementeerd door de Raad van Europa in samenwerking met de Europese Commissie, het Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen (Unia, België), de Ombudsman voor Non-discriminatie (Finland) en de Commissie voor Burgerschap en Gendergelijkheid (Portugal).

Het rapport is geschreven door Raphaële Xenidis (Assistent-Professor Europees recht, Sciences Po Law School, Frankrijk). De samenvattingen van de nationale contexten zijn ontleend aan werk van Ine van Zeeland (nationale adviseur van de Raad van Europa) voor het Belgische deel, Emeline Banzuzi (nationale adviseur van de Raad van Europa) voor het Finse deel en Eduardo dos Santos (nationale adviseur van de Raad van Europa) voor het Portugese deel.

De Raad van Europa wil zijn dank betuigen aan de begunstigde instellingen van het project en aan de Europese Commissie voor hun voortdurende inzet tijdens het hele redactieproces, en in het bijzonder aan: Nele Roekens, Nadine Brauns en Thelma Raes (Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen, Unia, België); Tiina Valonen en Ville Rantala (Ombudsman voor non-discriminatie, YVV, Finland); Carla Peixe, Ana Martinho Fernandes, Alexandra Andrade en Susana Miguel (Commissie voor burgerschap en gendergelijkheid, CIG, Portugal), en Massimiliano Santini (Werkgroep Hervormingen en Investerings, Secretariaat-generaal, Europese Commissie) evenals Menno Ettema, Sara Haapalainen, Ayça Dibekoğlu en Delfine Gaillard (Anti-Discriminatie Afdeling, Raad van Europa).

Het rapport profiteerde ook van de bijdragen van de nationale deskundigen van openbare en private instanties in België, Finland en Portugal, die eind 2024 en begin 2025 aan interviews hebben deelgenomen. Hun perspectieven hebben de nationale delen van het rapport verrijkt.



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU  
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN





## Inleiding

---

De toenemende integratie van artificiële intelligentie (AI) in diverse toepassingen in een breed scala van sectoren vormt een grote uitdaging voor de bescherming van de grondrechten. Een bijzonder nijpende zorg hierbij is algoritmische discriminatie. Empirisch onderzoek toont aan dat algoritmische bias bestaande sociale ongelijkheden niet alleen weerspiegelt, maar deze ook op grote schaal versterkt, met name in domeinen waar algoritmische besluitvorming vaak voorkomt, zoals bij de politie of in de domeinen van de tewerkstelling, het onderwijs en de verzekeringen.

Lange tijd vormde de intersectie tussen non-discriminatie en de gegevensbeschermingswetgeving de belangrijkste juridische basis voor het aanpakken van gevallen van algoritmische discriminatie binnen de Europese context. Recente juridische, institutionele en politieke ontwikkelingen hebben het governance-landschap van AI in Europa echter aanzienlijk veranderd. In 2024 hebben zowel de Raad van Europa als de Europese Unie baanbrekende rechtsinstrumenten aangenomen: het Kaderverdrag van de Raad van Europa over Artificiële Intelligentie en de Mensenrechten, de Democratie en de Rechtsstaat, en de Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (EU-AI-Verordening). Deze instrumenten vormen een uitgebreid governancekader dat ontworpen is om de grondrechten, waaronder het recht op non-discriminatie, te waarborgen in de context van AI en

geautomatiseerde besluitvormingssystemen (ADM). De invoering van deze kaders zal naar verwachting aanzienlijke juridische en institutionele gevolgen hebben op nationaal niveau, vooral gezien het feit dat de lidstaten tegen 2026 hun nationale wetgeving en administratieve structuren moeten aanpassen aan de verplichtingen die vastgesteld zijn in de EU-AI-Verordening.

De AI-Verordening benadrukt de noodzaak om AI-technologieën en de regelgevingskaders daarvoor te ontwikkelen in overeenstemming met de waarden van de EU, zoals vastgelegd in Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), de grondrechten en vrijheden die gewaarborgd worden door de Verdragen, en het Handvest van de grondrechten overeenkomstig Artikel 6 VEU. De verordening stelt expliciet dat AI een mensgerichte technologie moet zijn. Evenzo bevestigt het Kaderverdrag van de Raad van Europa over AI dat het tot doel heeft ervoor te zorgen dat alle activiteiten in de levenscyclus van AI volledig in overeenstemming zijn met de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat.

In dit rapport wordt onderzocht hoe deze nieuwe rechtsinstrumenten bijdragen aan de versterking van de bescherming tegen algoritmische discriminatie in Europa. Ook worden de lacunes beoordeeld die nog steeds invloed uitoefenen op deze rechtskaders.

Tegelijkertijd hebben twee nieuwe EU-richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling tot doel de rol en capaciteit van deze instellingen in heel Europa te versterken (Europese Unie 2024a, 2024b). Van organen voor gelijke behandeling wordt verwacht dat zij, samen met nationale mensenrechteninstellingen en ombudsmannen, een cruciale rol zullen spelen in de governance van AI- en ADM-systemen, met name bij het waarborgen van de naleving van fundamentele rechtsnormen, waaronder het beginsel van non-discriminatie. Dit rapport heeft dan ook tot doel deze ontwikkelingen in kaart te brengen en samen te vatten, teneinde relevante actoren, zoals organen voor gelijke behandeling, te voorzien van instrumenten om zich aan te passen aan een veranderend juridisch landschap en, waar relevant, in te grijpen in lopende ontwikkelingen.

Dit rapport bestaat uit twee delen:

- een beoordeling van bestaande wettelijke kaders;
- een evaluatie van resterende lacunes.

Het eerste deel bevat definities (1) en voorbeelden van de inzet en het gebruik van AI- en ADM-systemen door overheidsinstanties en in andere sectoren die van belang zijn op Europees niveau (2). Na een uitleg over hoe algoritmische discriminatie ontstaat (3) wordt een overzicht gegeven van de huidige wettelijke, procedurele en bestuurlijke kaders met betrekking tot anti-discriminatie, gelijkheid en AI in Europa (4). Het deel wordt afgesloten met een verkenning van de huidige en potentiële rol van relevante belanghebbenden met betrekking tot algoritmische discriminatie (5).

Het tweede deel brengt de juridische lacunes met betrekking tot deze kaders en de handhaving ervan in kaart. De reikwijdte van dit rapport is voornamelijk beperkt tot AI- en ADM-systemen die gebruikt worden door overheidsinstanties in Europa, en in de tweede plaats tot systemen die ingezet worden in de particuliere sector, zoals bij grote uitzendbureaus.



# 1. Bestaande wettelijke kaders

## 1.1. Definities

In dit rapport worden de termen “AI” en “ADM-systemen” gebruikt om de werking van learning-based en rule-based systemen weer te geven, die discriminatie zowel in stand kunnen houden als versterken. Artikel 2 van het Kaderverdrag van de Raad van Europa over AI definieert een AI-systeem als “een machinaal systeem dat voor expliciete of impliciete doeleinden uit de ontvangen input afleidt hoe het output kan genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen en beslissingen die op fysieke of virtuele omgevingen van invloed kunnen zijn”. In de definitie wordt erkend dat “de autonomie en het aanpassingsvermogen van de verschillende AI-systemen na de ingebruikname uiteen lopen” (Raad van Europa 2024a). Deze definitie sluit aan bij de definitie in Artikel 3, lid 1, van de EU-AI-Verordening.<sup>1</sup> Binnen het domein van AI-technieken wordt met name machine learning op grote schaal gebruikt om zogenaamde correlaties tussen gegevenspunten te identificeren, om zo voorspellingen en aanbevelingen te doen of items of personen te beoordelen, te classificeren

1. Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie Artikel 3, lid 1, definieert een AI-systeem als “een op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen”.

en te rangschikken.<sup>2</sup> Sommige ADM-systemen beschikken daarentegen niet over het niveau van aanpassingsvermogen en autonomie dat vereist is om beschouwd te worden als AI-systemen, maar zijn niettemin belangrijk om te onderzoeken in dit verslag gezien hun discriminerende potentieel. Zo kunnen rule-based systemen personen verkeerd classificeren en op basis daarvan besluitvormingsprocessen automatiseren, met mogelijk discriminerende gevolgen. De term “ADM-systemen” omvat een breed scala aan besluitvormingssystemen, van volledig geautomatiseerde systemen waarbij geen menselijke input nodig is, zoals gedefinieerd in bijvoorbeeld Artikel 22 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van de EU, tot semi-geautomatiseerde of beslissingsondersteunende systemen, die zowel machinegestuurde als menselijke input gebruiken en in de praktijk op grote schaal gebruikt worden.<sup>3</sup> Dit rapport richt zich zowel op AI- als op ADM-systemen.

## 1.2. Algoritmische discriminatie in Europa

Discriminatie in algoritmische besluitvorming doet zich voor wanneer geautomatiseerde systemen bepaalde personen of groepen onterecht benadelen. Er zijn verschillende belangrijke factoren die bijdragen aan algoritmische discriminatie.

Ten eerste kan bias in trainings- en evaluatiegegevens leiden tot discriminerende beslissingen. Niet alleen kunnen vertekende gegevensverzamelings- en productiepraktijken leiden tot niet-representatieve datasets, maar wanneer AI- en datagestuurde ADM-systemen getraind worden op basis van historische gegevens of historische gegevens verwerken die vooroordelen tegen, ongelijkheid tussen of uitsluiting van bijvoorbeeld bepaalde etnische, gender- of sociaaleconomische groepen weerspiegelen, zijn ze ook geneigd deze vooroordelen te reproduceren en/of te versterken. Een selectiealgoritme dat getraind werd op basis van historische rekruteringsgegevens zou bijvoorbeeld onterecht de voorkeur kunnen geven aan mannelijke kandidaten door eerdere rekruteringsbeslissingen te reproduceren die vertekend waren als gevolg van discriminerende stereotypen tegen vrouwen of minderheidsgroepen.

Ten tweede kunnen de ontwerpkeuzes van ontwikkelaars, waaronder de selectie van doelkenmerken en voorspellende factoren, het soort van model, de eerlijkhedsmatstaven en -drempels, discriminerende bias weerspiegelen. Als ontwikkelaars geen rekening houden met systemische ongelijkheden, kunnen AI- en ADM-systemen onbedoeld beslissingen nemen die bepaalde groepen onevenredig benadelen. Zo maken sociale diensten in Europa steeds vaker gebruik van ADM-systemen om fraude onder ontvangers van sociale uitkeringen te voorspellen. Onderzoek toont aan dat

---

2. Volgens Binns is “het merendeel van het gebruik van machine learning in de openbare sector van het gesuperviseerde type. Supervisie verwijst naar het feit dat aan het leeralgoritme getoond moet worden wat een besluitvormer wil voorspellen of classificeren, in tegenstelling tot niet-gesuperviseerde methoden die ontworpen zijn om latente structuren te ontdekken in een dataset”. Zie Binns R. (2020), “Algorithmic decision-making: a guide for lawyers” [Algoritmische besluitvorming: een gids voor juristen], Judicial Review, Vol. 25, No. 2, pp. 3-4..

3. Voor een taxonomie van deze verschillende ADM-systemen, zie Palmiotto F. (2024), “When is a decision automated? A taxonomy for a fundamental rights analysis” [Wanneer is een beslissing geautomatiseerd? Een taxonomie voor een analyse van de grondrechten], German Law Journal, Vol. 25, No. 2, pp. 210-36, beschikbaar op: <https://doi.org/10.1017/glj.2023.112>, geraadpleegd op 6 november 2025.

de “risico”-categorie zelf en de voorspellende factoren die toegepast worden door deze ADM-systemen, in werkelijkheid stereotypen weerspiegelen over personen die in armoede leven en die diep in de praktijken, vormen en instellingen van sociale diensten geworteld zijn (Dubois 2021). Dit probleem geeft de alomtegenwoordigheid weer van zogenaamde proxy-discriminatie, dat wil zeggen discriminatie op basis van de algoritmische verwerking van ogenschijnlijk neutrale proxies die op onzichtbaar wijze ongelijkheden coderen.

Ten derde maakt het gebrek aan transparantie en verantwoordingsplicht van de AI- en ADM-systemen die momenteel worden gebruikt, het moeilijk om algoritmische discriminatie te controleren of te bevragen. Veel AI- en ADM-systemen, met name degene die gebaseerd zijn op complexe machine learning-modellen, functioneren als “black boxes”, hetgeen betekent dat hun besluitvormingsprocessen niet transparant zijn. Dit gebrek aan transparantie maakt het moeilijk om vast te stellen wanneer en hoe discriminatie plaatsvindt, waardoor effectieve controle en verantwoordingsplicht belemmerd worden. Om een voorbeeld te geven: het schandaal dat in 2021 in Nederland ontstond als gevolg van een algoritme dat gebruikt werd om fraude bij ontvangers van kinderbijslag te voorspellen, toont aan hoe moeilijk het voor de ten onrechte beschuldigde personen is om te begrijpen hoe en waarom zij beschouwd worden als fraudeurs, laat staan om die beslissing aan te vechten (Amnesty International 2021).

Daarnaast vergroot het inadequaat testen en monitoren door aanbieders en gebruiksverantwoordelijken van AI- en ADM-systemen, zowel in de openbare als in de private sector, de kans dat er onopgemerkt discriminatie ontstaat. Er moeten testen en monitoringprocessen ingesteld worden vóór, tijdens en na de implementatie. De betrokkenheid van relevante maatschappelijke organisaties (MO's), organen voor gelijke behandeling en mensenrechteninstellingen zou de effectiviteit van die procedures kunnen waarborgen.

Ten slotte bestaat het risico dat discriminatie op systemisch niveau verspreid wordt door de snelheid en schaal van AI- en ADM-systemen. De door de sector gemaakte belofte van efficiëntie en kostenbesparingen heeft veel organisaties, waaronder overheidsinstanties, aangemoedigd om hun besluitvorming te rationaliseren door AI- en ADM-systemen in te zetten. Als er echter onvoldoende middelen geïnvesteerd worden om algoritmische discriminatie te voorkomen en te beperken, bijvoorbeeld door dossierbeheerders op te leiden en te investeren in representatieve gegevens, goede audit- en testmechanismen en verantwoordingsprocessen, zullen AI- en ADM-systemen onvermijdelijk discriminerend zijn. De redenatie dat AI- en ADM-systemen een drastische kostenbesparing mogelijk maken, moet dan ook in twijfel getrokken worden: het zou zelfs kostenverhogend kunnen zijn, wanneer tevens moet worden geborgd dat AI- en ADM-toepassingen rechtsgeldig en – dus – niet discriminerend functioneren.

### **1.3. Gebruik van AI- en ADM-systemen bij overheidsinstanties en relevante sectoren**

AI- en ADM-systemen worden steeds vaker gebruikt, zowel in de particuliere als in de openbare sector in Europa. Uit een literatuuronderzoek komen voorbeelden

naar voor van toepassingen in tal van domeinen, zoals de gezondheidszorg, de financiële en banksector, de transportsector en de HR-sector. Overheidsinstanties maken steeds vaker gebruik van AI- en ADM-systemen of experimenteren ermee in domeinen zoals fiscale aangelegenheden, transport, sociale zekerheid, migratie, justitie en politie. Toepassingen kunnen intern ontwikkeld of aangekocht worden bij externe particuliere bedrijven. Naast voor laag-risico, administratieve ondersteuningstaken, worden AI- en ADM-systemen in deze domeinen voornamelijk ingezet voor fraudedetectie en surveillance, hetgeen een groot risico op discriminatie meebrengt. Andere wijdverbreide toepassingen zijn chatbots en virtuele assistenten, die ook discriminerende kenmerken kunnen vertonen, maar vermoedelijk met minder schadelijke gevolgen. Dat gezegd zijnde, lijkt de invoering van AI-systemen anders te verlopen dan die van ADM-systemen: terwijl intern ontwikkelde AI-toepassingen zich momenteel nog in een experimenteel stadium bevinden, lijken ADM-systemen op grotere schaal ingezet te worden.

## **Uitdagingen bij het in kaart brengen van het gebruik van AI- en ADM-systemen**

De inventarisatie in dit hoofdstuk gaat gepaard met een belangrijke kanttekening: het in kaart brengen van het gebruik van AI- en ADM-systemen door overheidsinstanties is een complexe taak. Uit onderzoek blijkt dat er een gebrek is aan duidelijke en consistente informatie over hoe overheidsinstanties AI- en ADM-systemen gebruiken. In sommige landen, zoals Finland, zijn overheidsinstanties onderworpen aan informatieverplichtingen. Zij moeten informatie over het gebruik van ADM-systemen publiceren op hun websites en de onderwerpen van een dergelijk gebruik informeren bij het nemen van beslissingen. Databanken waarin AI- en ADM-toepassingen systematisch geregistreerd worden, zijn echter nog steeds onderontwikkeld.<sup>4</sup> Relevante belanghebbenden, zoals organen voor gelijke behandeling, nationale mensenrechteninstellingen en ombudsmannen, ondervinden dan ook moeilijkheden bij het uitoefenen van hun mandaat om gevallen van algoritmische discriminatie te onderzoeken, te monitoren, te identificeren en aan te vechten, en om slachtoffers te ondersteunen. Deze belemmeringen brengen de effectieve toepassing van het recht op non-discriminatie in het gedrang. Andere strategieën die ingezet worden om informatie te verkrijgen (bijvoorbeeld verzoeken om vrijgave van informatie, parlementaire onderzoeken) stuiten eveneens op uitdagingen en beperkingen en bieden niet altijd voldoende inzicht in het gebruik van AI- en ADM-systemen door overheidsinstanties. In Frankrijk bijvoorbeeld leidde het verzoek om vrijgave van informatie dat ingediend werd door maatschappelijke organisaties om duidelijkheid te verkrijgen over een risicoscoringsstelsel dat gebruikt wordt door de sociale dienst die familiale uitkeringen beheert (CNAF), tot beperkte vrijgave van de broncode van eerdere modellen (in tegenstelling tot het huidige model) en de toegepaste bewerkte lijsten van gebruikte variabelen (La Quadrature du Net 2023). Andere uitdagingen zijn, onder meer, het gebrek aan transparantie over het gebruik van AI- en ADM-systemen, waardoor het stellen vragen en het indienen van verzoeken om informatie reeds op voorhand verhinderd wordt: als overheidsinstanties geen

---

4. Dit zal waarschijnlijk veranderen na de implementatie van de AI-Verordening.

melding maken van het gebruik van dergelijke systemen, is het moeilijk om te weten waar men in de eerste plaats informatie kan inwinnen.

## Tewerkstelling

Gemelde gebruiksdoelstellingen zijn onder meer profileringstools voor arbeidsbemiddeling om de kansen op werk of werkloosheid te voorspellen. Deze worden ingezet om dossierbeheerders te helpen bij het toewijzen van ondersteuningsmiddelen aan werkzoekenden. Van sommige van deze profileringstools is aangetoond dat deze discriminerend zijn. In Oostenrijk bleek een prototype, dat ontwikkeld was door de Oostenrijkse dienst voor arbeidsbemiddeling, het AMS-algoritme, dat bedoeld was om de kansen op werk van werkzoekenden te voorspellen om dossierbeheerders te helpen bij het toewijzen van middelen, bijvoorbeeld te leiden tot discriminatie van onder meer alleenstaande moeders en werkzoekenden met een migratieachtergrond (Allhutter et al. 2020). Soortgelijke systemen worden sinds 2018 door de Franse dienst voor arbeidsbemiddeling France Travail ingezet om het risico op fraude te beoordelen, uitval te voorspellen en de inzetbaarheid van uitkeringsgerechtigden te beoordelen (La Quadrature du Net 2024). Er werden soortgelijke risico's op discriminatie gesignaleerd tegen personen in sociaal en economisch precaire omstandigheden, maar ook op grond van geslacht, ras<sup>5</sup> of etniciteit en handicap. Andere zorgen zijn het gebrek aan adequate begeleiding en opleiding voor dossierbeheerders die gebruik maken van AI- en ADM-instrumenten, en de manier waarop de persoonsgegevens van werkzoekenden gebruikt worden in profileringstoepassingen. Openbare diensten voor arbeidsbemiddeling kunnen ook andere soorten van instrumenten, zoals matchingalgoritmen, inzetten om vacatures aan te bevelen aan werkzoekenden.

## Wetshandhaving

AI- en ADM-systemen worden ook regelmatig gebruikt door wetshandhavingsinstanties. Onderzoek toont echter aan dat gezichtsherkenningstechnologieën discriminerende bias kunnen vertonen.<sup>6</sup> Zelfs wanneer de AI- en ADM-systemen zelf niet als vooringenomen beschouwd worden, wordt het gebruik ervan bekritiseerd omdat het zich onevenredig richt op het volgen en surveilleren van minderheden en op het uitvoeren van etnische profilering.<sup>7</sup>

5. Aangezien alle mensen tot dezelfde soort behoren, verwerpt het Comité van Ministers van de Raad van Europa theorieën die gebaseerd zijn op het bestaan van verschillende "rassen". In dit document, de term ras wordt echter gebruikt om ervoor te zorgen dat personen die over het algemeen en ten onrechte aanzien worden als "behorend tot een ander ras" niet uitgesloten worden van de bescherming die geboden wordt door de wetgeving en door de implementatie van beleidsmaatregelen.
6. De MO Liberty bekritiseerde een gezichtsherkenningsapplicatie die door de politie van Zuid-Wales gebruikt werd, onder meer wegens discriminatie op grond van geslacht en/of ras, omdat deze applicatie een hoger percentage positieve matches opleverde voor vrouwelijke gezichten en/of voor gezichten van zwarte personen en etnische minderheden. Zie de daaropvolgende uitspraak van het Britse Hof van Beroep in R (Bridges) v. Chief Constable of South Wales Police ([2020] EWCA Civ 1058), waarin wordt benadrukt dat de "Effectbeoordeling met betrekking tot gelijkheid door de politie van Zuid-Wales duidelijk ontoereikend was en gebaseerd was op een rechtsfout (het niet onderkennen van het risico op indirecte discriminatie)" en dat haar "latere aanpak voor het evalueren van mogelijke indirecte discriminatie als gevolg van het gebruik van AFR gebrekkig is".
7. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer politiediensten foto's van foutieve overeenkomsten onevenredig lang in hun systemen bewaren, of wanneer overmatig toezicht op locaties waar voornamelijk geracialiseerde gemeenschappen wonen, teruggekoppeld wordt naar voorspellende instrumenten en het massale toezicht op deze gemeenschappen versterkt.

Vaak is het bewijs voor dergelijk gebruik indirect. Bovendien verhindert het gebrek aan transparante informatie over welke systemen gebruikt worden en hoe, systematisch onderzoek naar de risico's die zij vormen voor de grondrechten, waaronder non-discriminatie. Zoals hieronder aangegeven (zie hoofdstuk 1.4.1.), kent de AI-Verordening ruime uitzonderingen toe aan de politie en wetshandhavingsinstanties met betrekking tot het gebruik van herkenningstechnologieën die beelden zoals gezichten en andere biometrische gegevens verwerken.

## Sociale en welzijnssectoren

Verschillende onderdelen van welzijns- en socialezekerheidsstelsels in Europa experimenteren momenteel met AI- en ADM-systemen of rollen deze uit (bijvoorbeeld in Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Zweden en Nederland). In Frankrijk wordt het systeem dat gebruikt wordt door de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de toekenning van gezinsbijslagen, ingezet om risico's op fraude en fouten bij ontvangers te voorspellen, zodat dossierbeheerders hun controles daarop kunnen richten (La Quadrature du Net 2023). Maatschappelijke organisaties hebben gewezen op het risico op discriminatie en er is een zaak ahangig gemaakt bij de Franse Conseil d'État, waarin onder meer gewezen wordt op discriminatie op grond van geslacht, gezinssituatie, leeftijd en handicap (zie Conseil d'État 2024). In Nederland leidde een soortgelijk systeem in 2021 tot het aftreden van de regering, nadat aangetoond werd dat het systeem ontvangers discrimineerde op grond van hun ras, etnische afkomst en nationaliteit.<sup>8</sup> In het kader van het onderwijs gebruikte de Dienst Uitvoering Onderwijs een algoritme voor risicoprofielen om fraude met studiefinanciering op te sporen (Algorithm Audit 2024a). De Dienst Uitvoering Onderwijs erkende dat "aan studenten met een niet-Europese migratieachtergrond een hogere risicoscore toegekend werd op basis van een risicoprofiel en dat zij vaker manueel geselecteerd werden voor een huisbezoek", waardoor indirecte discriminatie ontstond (Algorithm Audit 2024b). In België werd het OASIS-systeem stopgezet in 2023 nadat onderzoekers de risico's op discriminatie op grond van armoede aan het licht hadden gebracht. Dergelijke systemen combineren gegevens van verschillende overheidsinstanties (bijvoorbeeld over belastingen, tewerkstelling, familiale uitkeringen, pensioenen), soms ook in combinatie met gegevens die verzameld zijn door particuliere bedrijven (bijvoorbeeld over energieverbruik), om gebruikers te profileren en risicoscores te bepalen.

## Migratie en staatsburgerschap

AI- en ADM-systemen worden ook gebruikt door bepaalde overheidsinstanties in Europa om de besluitvorming op het vlak van migratie te ondersteunen, bijvoorbeeld met betrekking tot beslissingen over staatsburgerschap, asiel of verblijf. Gerapporteerde toepassingen zijn onder meer taalidentificatie en -beoordeling, opsporing van fraude met betrekking tot identiteitsdocumenten, dossierbeheer, interactie met migranten, onder meer via chatbots, migratieprognoses en grensbewakingstechnologieën (Europees Migratienetwerk en Organisatie voor

---

8. Er werd ook geoordeeld dat het SyRI-systeem het recht op privacy van eindgebruiker onevenredig geschonden had omdat het persoonsgegevens van verschillende overheidsinstanties verwerkte.

Economische Samenwerking en Ontwikkeling 2022; Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstellingen 2024; McGregor en Molnar 2023). Hoewel deze technologieën naar verluidt gebruikt worden om het migratiebeheer efficiënter te maken, kunnen ze een negatieve invloed hebben op de rechten van migranten door discriminatie te versterken, door onrust te zaaien over privacy en gegevensbescherming en door migranten die bescherming zoeken af te schrikken (Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstellingen 2014). Volgens de speciale rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, xenofobie en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid omvatten “digitale grenzen” een reeks governance-infrastructuren die “in toenemende mate afhankelijk zijn van machine learning, big data, geautomatiseerde algoritmische besluitvormingssystemen, voorspellende analyses en aanverwante digitale technologieën” (speciale rapporteur van de VN 2021). De gebruikte technologieën omvatten “identificatiesystemen, gezichtsherkenningssystemen, grondsensoren, videobewakingsdrones, biometrische databases en zelfs besluitvormingsprocessen voor visa en asiel” (ibid.).

## **Belastingautoriteiten**

Hoewel er over het algemeen minder informatie beschikbaar is over het gebruik van AI- en ADM-systemen door belastingautoriteiten, experimenteren verschillende Europese landen momenteel met dergelijke technieken, voornamelijk met het oog op fraudedetectie. AI- en ADM-systemen worden bijvoorbeeld gebruikt om verdachte dossiers te signaleren voor verder onderzoek. Autoriteiten zouden terughoudend kunnen zijn om informatie over deze systemen vrij te geven uit vrees dat gebruikers het systeem zullen kunnen “manipuleren”. Er bestaat een risico op discriminatie, omdat fraudedetectiesystemen onevenredig grote gevolgen kunnen hebben voor personen op basis van beschermde gronden, zoals de sociaaleconomische status, migratieachtergrond of geografische locatie, zelfs wanneer deze categorieën niet expliciet opgegeven worden als risicofactoren in deze systemen. In de bovengenoemde SyRI-zaak uit Nederland verdachten de belastingautoriteiten 26.000 gezinnen van uitkeringsfraude. Het algoritme duidde onevenredig veel etnische minderheden en niet-Nederlandse burgers als verdacht aan.

## **Particuliere sector**

In de particuliere sector worden AI- en ADM-systemen gebruikt door bedrijven die personeelsdiensten leveren. Toepassingen zijn onder meer het screenen en profileren van sollicitanten, het matchen van sollicitaties met hun profielen, of het opstellen en vertalen van vacatures. Deze toepassingen kunnen in verschillende mate risico's op discriminatie inhouden. Ook in de financiële sector en de handel worden AI- en ADM-systemen veelvuldig toegepast, bijvoorbeeld in de marketing, bij klantendiensten (bijvoorbeeld chatbots), voor dynamische prijsbepaling en transactiemonitoring. In Finland werd het krediet van een klant bijvoorbeeld online geweigerd door een financiële dienstverlener, die een scoringsysteem gebruikte op basis van gegevens zoals het geslacht, de taal, leeftijd en woonplaats om het risico op wanbetaling van de lening te beoordelen (Algorithm Watch 2018). De Finse Nationale Rechtbank voor Non-discriminatie en Gelijkheid (2017) oordeelde dat dit neerkwam op directe discriminatie op basis van meerdere beschermde gronden.

## 1.4. Bestaande wettelijke kaders

In dit hoofdstuk worden de bestaande regelgeving, wetten, jurisprudentie, procedures, beleid, instellingen enzovoort geanalyseerd en wordt onderzocht hoe deze discriminatie als gevolg van het gebruik van AI- en ADM-systemen aanpakken.

### 1.4.1. Regelgeving voor AI- en ADM-systemen

---

#### Raad van Europa

Op het niveau van de Raad van Europa worden of kunnen verschillende instrumenten worden ingezet om algoritmische discriminatie tegen te gaan.

Ten eerste is er het Kaderverdrag van de Raad van Europa over AI, dat in 2024 aangenomen werd, maar nog geratificeerd moet worden om in werking te treden. Het heeft “tot doel te waarborgen dat de activiteiten binnen de levenscyclus van artificiële-intelligentiesystemen volledig conform de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat zijn”. In de preambule van het Kaderverdrag over AI wordt erkend dat AI “de gendergelijkheid en de empowerment van alle vrouwen en meisjes” kan bevorderen. Tegelijkertijd geeft het uiting aan de bezorgdheid van de verdragsluitende staten “over de risico’s op discriminatie in digitale contexten, met name indien daar AI-systemen mee gemoeid zijn, en over de potentiële gevolgen van die systemen voor het creëren of verergeren van ongelijkheden, bijvoorbeeld voor vrouwen en personen in kwetsbare situaties, met betrekking tot de uitoefening van hun mensenrechten en hun volledige, gelijke en effectieve deelname aan economische, sociale, culturele en politieke aangelegenheden”.

Het Kaderverdrag over AI verplicht de verdragsluitende staten in Artikel 10 over gelijkheid en non-discriminatie, om “maatregelen te treffen of te handhaven om te waarborgen dat de activiteiten binnen de levenscyclus<sup>9</sup> van AI-systemen, gelijkheid, waaronder de gendergelijkheid, en het verbod op discriminatie, zoals vastgesteld in het toepasselijke internationale en nationale recht, eerbiedigen.” De partijen bij het verdrag verbinden zich er eveneens toe “maatregelen te treffen of te handhaven die erop gericht zijn ongelijkheden weg te nemen om rechtvaardige en billijke resultaten te bereiken, overeenkomstig de toepasselijke nationale en internationale mensenrechtenverplichtingen met betrekking tot de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen”. Deze verplichtingen vereisen dat de lidstaten hun wetgeving zo nodig herzien om ervoor te zorgen dat de anti-discriminatiewetgeving ook algoritmische discriminatie omvat. Zoals bevestigd in punt 77 van de toelichting, legt het verdrag ook een positieve verplichting op aan staten om maatregelen te nemen om

---

9. Zie punten 14-15 van de toelichting bij het Kaderverdrag: “Deze verwijzing naar de levenscyclus zorgt voor een alomvattende aanpak van AI-gerelateerde risico’s en negatieve gevolgen voor de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, door alle stadia van activiteiten die relevant zijn voor artificiële-intelligentiesystemen in kaart te brengen.” Voorbeelden van relevante activiteiten zijn: “(1) planning en ontwerp, (2) gegevensverzameling en -verwerking, (3) ontwikkeling van artificiële-intelligentiesystemen, met inbegrip van het bouwen van modellen en/of het verfijnen van bestaande modellen voor specifieke taken, (4) testen, verificatie en validatie, (5) levering/terbeschikkingstelling van de systemen voor gebruik, (6) implementatie, (7) exploitatie en monitoring, en (8) buitengebruikstelling.”

structurele en historische ongelijkheden met betrekking tot activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen weg te werken. Punten 72-73 van de toelichting bevestigen dat het verbod op algoritmische discriminatie in het verdrag berust op een op mensenrechten gebaseerde benadering van algoritmische discriminatie, waarin mondiale en regionale mensenrechtenkaders geïntegreerd zijn. Punten 75-76 van de toelichting bevatten een lijst van bekende bronnen en soorten van algoritmische bias. Onder “de verschillende manieren waarop bias opzettelijk of onopzettelijk in artificiële-intelligentiesystemen geïntegreerd kan worden in de verschillende fasen van hun levenscyclus”, vermeldt de toelichting:

- ▶ ontwikkeling (“als gevolg van bewuste of onbewuste stereotypen of vooringenomenheid van ontwikkelaars”), modellering (“potentiële bias ingebouwd in het model waarop de systemen gebaseerd zijn”);
- ▶ data (on nauwkeurige of onvoldoende representatieve datasets in de trainings-, aggregatie- of evaluatiefasen);
- ▶ Implementatie (“bias die geïntroduceerd wordt wanneer dergelijke systemen in de praktijk geïmplementeerd worden”);
- ▶ interpretatie (“automatiserings- of bevestigingsbias, waarbij mensen een ongerechtvaardigd vertrouwen in machines en technologische artefacten stellen of situaties waarin ze informatie selecteren die hun eigen standpunten ondersteunt...waarbij ze hun eigen mogelijk tegenstrijdige oordeel negeren en algoritmische outputs valideren zonder deze in twijfel te trekken”);
- ▶ technische bias (“die ontstaat door problemen bij de toepassing van machine learning, hetgeen resulteert in bijkomende bias die niet aanwezig was in de gegevens die gebruikt werden om het systeem te trainen of beslissingen te nemen”);
- ▶ sociale bias (“het niet voldoende rekening houden met historische of huidige ongelijkheden in de samenleving bij activiteiten binnen de levenscyclus van artificiële-intelligentiesystemen”).

Om de naleving van de verplichtingen uit het verdrag te faciliteren, heeft de Raad van Europa een “methodologie [ontwikkeld] om te zorgen voor een uniforme aanpak van de identificatie, analyse en evaluatie van risico’s en de effectbeoordeling van [AI-systemen] in relatie tot het genot van mensenrechten, het functioneren van de democratie en de naleving van de rechtsstaat”, ook wel HUDERIA genoemd (Raad van Europa 2022a). Deze bestaat uit een op de context gebaseerde risicoanalyse, een proces waarbij belanghebbenden betrokken worden, een risico- en effectbeoordeling en een mitigatieplan, en vereist een iteratieve evaluatie. Hoewel de aanpak verschilt van de op risico’s gebaseerde classificatie die vastgelegd is in de AI-Verordening (zie hieronder het hoofdstuk over de Europese Unie), introduceert de HUDERIA-methodologie gelijkaardige elementen door middel van een “geleidelijke en gedifferentieerde aanpak van maatregelen voor de identificatie, beoordeling, preventie en mitigatie van risico’s en effecten, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst en waarschijnlijkheid van het optreden van negatieve effecten op de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, alsmede met relevante contextuele factoren” (Raad van Europa 2024b). Bij het bepalen van risiconiveaus moet bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de omvang van mogelijke schade,

de ernst, de omkeerbaarheid en waarschijnlijkheid ervan. Er moet ook rekening gehouden worden met “nulvragen”, dat wil zeggen vragen over de relevantie en geschiktheid van AI- en ADM-systemen voor het uitvoeren van bepaalde taken, met als mogelijk gevolg dat besloten kan worden om dergelijke systemen niet te ontwikkelen of in te zetten als de risico's op schendingen van de mensenrechten zwaarder doorwegen dan de potentiële voordelen. De HUDERIA-methodologie voor risico- en effectbeoordeling heeft tot doel een naadloze compatibiliteit te waarborgen “met de bestaande nalevingspraktijken van de sector” (Raad van Europa 2022a) en kan algoritmische discriminatie door openbare en private actoren helpen voorkomen. Hoewel Artikel 16 van het verdrag voorziet in de vaststelling van een kader voor risico- en effectbeheer, is naleving van de HUDERIA niet vereist om aan de verplichtingen van het verdrag te voldoen. Hoewel de HUDERIA geen juridisch bindend instrument is en stelt dat het geen interpretatieve richtsnoeren biedt met betrekking tot het verdrag, zal het een bijzonder nuttig instrument zijn voor het identificeren, beoordelen en beperken van risico's op algoritmische discriminatie.

Daarnaast zijn er diverse aanbevelingen gepubliceerd waarin de lidstaten opgeroepen worden om algoritmische discriminatie aan te pakken in hun wetgevings- en procedurele kaders. Zo heeft de Parlementaire Vergadering in haar Resolutie 2343 (2020) over “Het voorkomen van discriminatie door het gebruik van artificiële intelligentie” de lidstaten opgeroepen om:

hun anti-discriminatiewetgeving te herzien en indien nodig aan te passen, om ervoor te zorgen dat deze alle gevallen bestrijkt waarin directe of indirecte discriminatie, met inbegrip van discriminatie door associatie, veroorzaakt kan worden door het gebruik van AI, en dat indieners van klachten volledige toegang tot de rechter hebben; besteed in dit laatste verband bijzondere aandacht aan het waarborgen van het vermoeden van onschuld en zorg ervoor dat slachtoffers van discriminatie niet geconfronteerd worden met een onevenredige bewijslast (Raad van Europa, Parlementaire Vergadering 2020a).

Verder werd in de resolutie aan de lidstaten gevraagd om “ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling volledig bevoegd zijn om kwesties met betrekking tot gelijkheid en non-discriminatie die voortvloeien uit het gebruik van AI aan te pakken”. Ook werd geëist dat regeringen verzocht worden “het parlement in kennis te stellen voordat [AI- en ADM-systemen] ingezet worden” en dat “het gebruik van dergelijke technologieën door de autoriteiten (...) systematisch geregistreerd wordt in een openbaar register”. Het is opvallend dat veel van deze gedetailleerde aanbevelingen niet terug te vinden zijn in het onlangs aangenomen Kaderverdrag over AI. De lopende werkzaamheden van de Stuurgroep voor Anti-Discriminatie, Diversiteit en Inclusie en van de Commissie voor Gendergelijkheid met betrekking tot een aanbeveling van het Comité van Ministers over gelijkheid in AI, zouden deze tekortkomingen kunnen rechtzetten (Raad van Europa, binnenkort te verschijnen).

Andere instrumenten die gepubliceerd zijn door instellingen binnen de Raad van Europa, kunnen gebruikt worden om algoritmische discriminatie aan te pakken. Zo richt Algemene Aanbeveling nr. 1 over de Digitale Dimensie van Geweld tegen Vrouwen, die aangenomen werd door de Groep van Deskundigen inzake Maatregelen tegen Geweld tegen Vrouwen en Huiselijk Geweld (GREVIO), zich specifiek op discriminerende vormen van online geweld, zoals online seksuele intimidatie, online en

door technologie gefaciliteerde stalking en de digitale dimensies van psychologisch geweld (Raad van Europa 2021a).

Ook meer transversale aanbevelingen of instrumenten die zich op aanverwante onderwerpen richten, zijn het vermelden waard:

- ▶ Aanbeveling 2102 (2017) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over “Technologische convergentie, artificiële intelligentie en mensenrechten” (Raad van Europa, Parlementaire Vergadering 2017);
- ▶ de Verklaring van het Comité van Ministers over Risico’s voor de Grondrechten als gevolg van Digitale Tracking en andere Surveillancetechnologieën (Raad van Europa 2013);
- ▶ de Aanbeveling van de Commissaris voor de Mensenrechten over “Unboxing Artificiële Intelligentie: tien stappen om de Mensenrechten te beschermen” (Raad van Europa, Commissaris voor de Mensenrechten 2019);
- ▶ de Verklaring van het Comité van Ministers over de manipulatieve capaciteiten van algoritmische processen (Raad van Europa 2019a);
- ▶ Aanbeveling CM/Rec(2020)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de gevolgen van algoritmische systemen voor de mensenrechten (Raad van Europa 2020);
- ▶ Aanbeveling CM/Rec(2022)13 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de gevolgen van digitale technologieën voor de vrijheid van meningsuiting (Raad van Europa 2022c);
- ▶ de Richtsnoeren aangenomen door het Stuurcomité voor de Media en de Informatiemaatschappij, “Contentmoderatie. Beste praktijken ter bevordering van effectieve wettelijke en procedurele kaders voor zelfregulerende en coregulerende mechanismen voor contentmoderatie” (Raad van Europa 2021b);
- ▶ de Vervolgaanbeveling van de Commissaris voor de Mensenrechten over “Mensenrechten door ontwerp: toekomstbestendige bescherming van de mensenrechten in het tijdperk van AI” (Raad van Europa, Commissaris voor de Mensenrechten 2023).

Deze verschillende instrumenten bieden belangrijke richtsnoeren met betrekking tot de naleving van de mensenrechten, en met name non-discriminatie, bij het gebruik van AI- en ADM-systemen. Hun niet-bindende karakter en gelimiteerde afdwingbaarheid beperken echter hun doeltreffendheid in de praktijk.

## Europese Unie

Binnen de EU wordt algoritmische discriminatie tegengegaan door verschillende bepalingen van de AI-Verordening (Europese Unie 2024c).<sup>10</sup> De AI-Verordening is bedoeld als aanvulling op bestaande kaders voor anti-discriminatie en gegevensbescherming. De wet volgt een op risico gebaseerde benadering met een aantal verboden praktijken en systemen met een hoog risico waaraan specifieke eisen gesteld worden. Dit is gebaseerd op de erkenning dat, “afgezien van de vele nuttige

10. Zie ook de toelichting en het bijbehorende AI-pact, beschikbaar op: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-pact>, geraadpleegd op 10 november 2025.

toepassingen van AI, zij ook misbruikt kan worden en nieuwe en krachtige instrumenten voor manipulatie, uitbuiting en sociale controle kan opleveren. Dergelijke praktijken zijn bijzonder schadelijk en abusief en moeten verboden worden omdat zij in strijd zijn met de waarden van de Unie (...) waaronder het recht op non-discriminatie" (Overweging 28).

Andere systemen worden als systemen met een hoog risico beschouwd omdat ze "een schending kunnen inhouden van het recht op waardigheid en non-discriminatie en van waarden als gelijkheid en rechtvaardigheid." (Overweging 31). Een derde categorie van AI-systemen, die als systemen met een laag risico beschouwd worden, is veel minder streng gereguleerd. Met andere woorden: "een bijzonder relevante factor voor de classificering van een AI-systeem als een AI-systeem met een hoog risico, is de omvang van de door het AI-systeem veroorzaakte nadelige effecten op de grondrechten die door het Handvest worden beschermd." (Overweging 48). Dat gezegd zijnde, herinnert overweging 27 van de Verordening eraan dat de zeven beginselen die door de Deskundigengroep op hoog niveau inzake artificiële intelligentie vastgesteld zijn, van toepassing zijn op alle systemen, ongeacht hun risiconiveau: Die beginselen zijn: "invloed en toezicht door mensen, technische robuustheid en veiligheid, privacy en datagovernance, transparantie; diversiteit, non-discriminatie en rechtvaardigheid, sociaal en ecologisch welzijn, en verantwoordingsplicht." In dit verband betekent "diversiteit, non-discriminatie en rechtvaardigheid" dat AI-systemen zodanig ontwikkeld en gebruikt worden dat de inclusie van diverse actoren gewaarborgd wordt en dat gelijke toegang, gendergelijkheid en culturele diversiteit bevorderd worden, waarbij discriminerende effecten en onrechtvaardige vertekeningen die op grond van het Unierecht of het nationale recht verboden zijn, voorkomen worden" (ibid.). Dit beginsel is bedoeld om van toepassing te zijn op elk AI-systeem dat op de EU-markt gebracht wordt, ongeacht de risicocategorie waarin het ingedeeld werd.

## Verboden AI-systemen

De lijst van verboden systemen, die met name relevant is in de context van discriminatie, is opgenomen in Artikel 5 van de AI-Verordening. Artikel 5 lid 1 sub a, verbiedt "subliminale (...) of doelbewust manipulatieve of misleidende technieken [die tot] doel of effect hebben het gedrag van personen of een groep personen wezenlijk te verstoren door hun vermogen om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar te belemmeren, waardoor zij een besluit nemen dat zij anders niet hadden genomen, op een wijze die ertoe leidt of er redelijkerwijs waarschijnlijk toe zal leiden dat deze of andere personen, of een groep personen, aanzienlijke schade oplopen". Artikel 5 lid 1 sub b, verbiedt AI- en ADM-systemen die "gebruikmaken van de kwetsbaarheden van een natuurlijke persoon of specifieke groep personen als gevolg van hun leeftijd, handicap of een specifieke sociale of economische omstandigheid" om hun gedrag te verstoren en hen schade te berokkenen.

Artikel 5 lid 1 sub c, verbiedt sociale scoringsystemen die personen of groepen evalueren of classificeren "op basis van hun sociale gedrag of bekende, afgeleide of voorspelde persoonlijke of persoonlijkheidskenmerken" met het doel hen ongunstig te behandelen in niet-gerelateerde sociale contexten of op een onrechtvaardige of onevenredige manier. Artikel lid 1 sub 5 verbiedt het gebruik van een "AI-systeem

voor risicobeoordelingen van natuurlijke personen om het risico dat een natuurlijke persoon een strafbaar feit pleegt te beoordelen of te voorspellen, uitsluitend op basis van de profilering van een natuurlijke persoon of op basis van de beoordeling van diens persoonlijkheidseigenschappen en -kenmerken". Artikel 5 lid 1 sub e verbiedt gezichtsherkenningssystemen die gebaseerd zijn op het scrapen van internet- of CCTV-beelden.

Artikel 5 lid 1 sub f verbiedt emotionele herkenning op de werkplek en in onderwijsinstellingen. Op grond van Artikel 5 lid 1 sub g en h is, "biometrische categorisering die natuurlijke personen individueel in categorieën indeelt op basis van biometrische gegevens om hun ras, politieke opvattingen, lidmaatschap van een vakbond, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, seksleven of seksuele gerichtheid af te leiden" verboden, evenals "het gebruik van systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time in openbare ruimten met het oog op de rechtshandhaving", tenzij dergelijk gebruik strikt noodzakelijk is.

Deze verboden gaan belangrijke risico's van algoritmische discriminatie tegen door middel van een met betrekking tot de ruime uitzonderingen die toegestaan worden aan politie- en wetshandavingsinstanties, met name met betrekking tot live gezichtsherkenning en biometrische bewaking in Artikel 5 lid 1 sub g en h (Europese Digitale Rechten 2024). De Europese Commissie heeft een reeks richtsnoeren uitgevaardigd over verboden AI-praktijken, waarin de reikwijdte van bepaalde bepalingen van de AI-Verordening verduidelijkt wordt. In de richtsnoeren wordt het volgende vermeld:

"Het gebruik van een AI-systeem kan, zelfs wanneer het niet verboden is door de AI-Verordening, toch verboden of onwettig zijn op grond van ander primair of secundair Unierecht (bijvoorbeeld omdat in een bepaald geval de grondrechten niet worden geëerbiedigd, zoals het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens zoals vereist door de wetgeving inzake gegevensbescherming, discriminatie die verboden is door het Unierecht, enz.)" (Europese Commissie 2025a, paragraaf 43).

## AI-systemen met een hoog risico

In bijlage III bij de AI-Verordening worden zogenaamde AI-systemen met een hoog risico opgesomd die gebruikt worden op het gebied van biometrie, kritieke infrastructuur (kritieke digitale infrastructuur, wegverkeer of de levering van water, gas, verwarming of elektriciteit), onderwijs en beroepsopleiding, tewerkstelling, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandig ondernemerschap, de toegang tot en het genot van essentiële particuliere diensten en essentiële openbare diensten en uitkeringen, wetshandhaving, migratie, asiel en grenscontrolebeheer, en de rechtspraak en democratische processen. Deze systemen met een hoog risico zijn onderworpen aan de hieronder vermelde specifieke wettelijke vereisten. Artikel 6 lid 3 bepaalt dat een AI-systeem dat gebruikt wordt in een van de in bijlage III genoemde domeinen "niet als AI-systeem met een hoog risico wordt beschouwd wanneer het geen significant risico op schade voor de gezondheid, veiligheid of de grondrechten van natuurlijke personen inhoudt, onder meer doordat het de uitkomst van de besluitvorming niet wezenlijk beïnvloedt". Hieronder vallen systemen die "een beperkte procedurele taak" of een louter "voorbereidende taak" uitvoeren en systemen die "bedoeld zijn om het resultaat van een eerder voltooide

menselijke activiteit te verbeteren” of “om besluitvormingspatronen of afwijkingen van eerdere besluitvormingspatronen op te sporen en zijn niet bedoeld om de eerder voltooide menselijke beoordeling zonder behoorlijke menselijke toetsing te vervangen of te beïnvloeden”. Deze bepaling kan ertoe leiden dat een mogelijk groot aantal AI-systemen die in domeinen met een hoog risico gebruikt worden, buiten het toepassingsgebied van Artikel 6 vallen en misbruikt kunnen worden om naleving van de vereisten van de AI-Verordening voor systemen met een hoog risico te omzeilen (zie hoofdstuk 2.5.). Dergelijke systemen zijn echter nog steeds aan bepaalde verplichtingen onderworpen: aanbieders die een AI-systeem niet als een hoog risico beschouwen, moeten niettemin documentatie van de beoordeling opstellen voordat dat systeem in de handel gebracht of in gebruik gesteld wordt, en moeten die documentatie op verzoek aan de nationale bevoegde autoriteiten verstrekken. Zij moeten een dergelijk AI-systeem ook registreren in de EU-databank als bedoeld in Artikel 71 van de AI-Verordening.

## General-purpose AI-modellen

General-purpose AI-modellen (GPAI), gedefinieerd in Artikel 3 punt 63 als “een AI-model dat een aanzienlijk algemeen karakter vertoont en in staat is op competente wijze een breed scala aan verschillende taken uit te voeren, ongeacht de wijze waarop het model in de handel wordt gebracht, en dat kan worden geïntegreerd in een verscheidenheid aan systemen verder in de AI-waardeketen of toepassingen verder in de AI-waardeketen”, worden specifiek gereguleerd in Artikel 53 van de AI-Verordening. Aanbieders moeten technische documentatie en gebruiksaanwijzingen opstellen en verstrekken, zij moeten voldoen aan de EU-wetgeving inzake auteursrechten en zij moeten een samenvatting publiceren met gedetailleerde informatie over de gegevens die gebruikt werden voor trainingsdoeleinden. GPAI-modellen met een bepaalde capaciteit en schaal worden op grond van Artikel 51 van de AI-Verordening aanzien als een “systemisch risico” en zijn onderworpen aan aanvullende eisen op grond van Artikel 55 van de AI-Verordening. Aanbieders van dergelijke systemen moeten onder meer modevaluaties en adversarial testing uitvoeren en ernstige incidenten monitoren en rapporteren. Wanneer GPAI geïntegreerd is in een AI-systeem, wordt dat systeem bovendien onderworpen aan de wettelijke vereisten die van toepassing zijn op de risicocategorie ervan (onaanvaardbaar, hoog, beperkt of minimaal).

## AI-systemen met beperkte risico's

Toepassingen met beperkte risico's zijn daarentegen alleen onderworpen aan transparantievereisten. Zo moeten gebruiksverantwoordelijken van chatbots gebruikers ervan op de hoogte stellen dat ze met een AI-systeem communiceren en moeten gebruiksverantwoordelijken van GPAI die tekst, afbeeldingen, video's of geluid produceren, de output aanduiden als op artificiële wijze gegenereerd overeenkomstig Artikel 50 van de AI-Verordening. De overige AI-toepassingen worden beschouwd als toepassingen zonder of met minimale risico's en worden niet gereguleerd.

## Tijdslijn voor naleving

De AI-Verordening is een verordening. Er is dus geen omzetting door de lidstaten nodig: de bepalingen zijn rechtstreeks toepasselijk. Dat gezegd zijnde, is er een aantal handelingen vereist voordat de wet definitief effect sorteert. Het verbod op praktijken uit hoofde van Artikel 5 is in februari 2025 in werking getreden en de Commissie heeft richtsnoeren uitgevaardigd voor die verboden (Europese Commissie 2025a). In 2025 heeft het EU-AI-bureau een Praktijkcode voor GPAI-modellen gepubliceerd, met inbegrip van modellen die systemische risico's inhouden (Europese Commissie 2025b), en naar verwachting zal het richtsnoeren ontwikkelen voor de classificatie van AI-systemen met een hoog risico en een model voor effectbeoordelingen voor de grondrechten voor AI-systemen met een hoog risico (zie hieronder het gedeelte over effectbeoordelingen voor de grondrechten). Uiterlijk in augustus 2025 moeten de lidstaten de nationale bevoegde autoriteiten (ten minste één anmeldende autoriteit en ten minste één markttoezichtautoriteit) aangesteld hebben die belast zijn met het toezicht op de nationale implementatie van de AI-Verordening. In 2026 moet het EU-AI-bureau een besluit nemen over de technische normen die uitgewerkt werden door de EU-normalisatie-instellingen, het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) en het Europees Comité voor Elektrotechnische Normalisatie (CENELEC), met betrekking tot risicobeheersystemen en de preventie van bias in AI-systemen met een hoog risico (zie hieronder het gedeelte over CEN-CENELEC). Ten slotte moeten de regels ten aanzien van systemen met een hoog risico in augustus 2026 in werking treden, of in augustus 2027 voor AI-systemen die als producten of veiligheidscomponenten daarvan gebruikt worden en die een conformiteitsbeoordeling door een derde partij moeten ondergaan overeenkomstig de in bijlage I bij de AI-Verordening genoemde harmonisatiewetgeving van de Unie. Voor wat betreft systemen met een hoog risico die vóór 2 augustus 2026 in de handel gebracht of in gebruik gesteld zijn en die "aanzienlijke wijzigingen in hun ontwerp" ondergaan of bedoeld zijn om gebruikt te worden door overheidsinstanties, moeten de aanbieders en gebruiksverantwoordelijken de nodige stappen ondernemen teneinde uiterlijk in augustus 2030 aan de eisen en verplichtingen van de AI-Verordening te voldoen (Artikel 111, lid 2). Al deze maatregelen zullen de lidstaten beter in staat stellen algoritmische discriminatie te voorkomen en te corrigeren.

## Datagovernance

Specifieke bepalingen van de AI-Verordening zijn rechtstreeks relevant in de strijd tegen algoritmische discriminatie, met name omdat ze specifieke vereisten voor systemen met een hoog risico vastleggen. Artikel 10 over "data en datagovernance" legt kwaliteitscriteria vast voor de training, validatie en het testen van de systemen met een hoog risico die vermeld staan in bijlage III. In het bijzonder bepaalt Artikel 10 lid 2 sub f en g dat aanbieders van AI- en ADM-systemen "een beoordeling moeten uitvoeren met het oog op mogelijke vooringenomenheid die waarschijnlijk gevolgen heeft voor de gezondheid en de veiligheid van personen, nadelige effecten heeft op de grondrechten, of leidt tot discriminatie die op grond van het Unierecht verboden is, vooral wanneer data-outputs invloed hebben op inputs voor toekomstige operatie" en "passende maatregelen moeten nemen om mogelijke overeenkomstig sub f vastgestelde vertekeningen op te sporen, te voorkomen en te beperken". Voor deze

doeleinden kunnen de gevoelige categorieën van persoonsgegevens, waarvan het gebruik in het algemeen verboden is door de AVG en de AI-Verordening, verwerkt worden op grond van de uitzondering opgenomen in Artikel 10 lid 5:

“Voor zover dit strikt noodzakelijk is om de opsporing en correctie van vertekeningen te waarborgen in verband met de AI-systemen met een hoog risico [en onder bepaalde voorwaarden<sup>11</sup>], mogen de aanbieders van dergelijke systemen uitzonderlijk bijzondere categorieën persoonsgegevens verwerken, mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen.”

Deze uitzondering kan nuttig zijn om algoritmische discriminatie op te sporen, maar geldt niet voor systemen die geen hoog risico in zich dragen.

## Systeem voor risicobeheer

Artikel 9 van de AI-Verordening vereist dat aanbieders van AI-systemen met een hoog risico een systeem voor risicobeheer invoeren. Het bepaalt dat “een systeem voor risicobeheer moet worden vastgesteld, uitgevoerd, gedocumenteerd en in stand gehouden met betrekking tot AI-systemen met een hoog risico” en dat risicobeheer dient te worden opgevat als “een doorlopend en iteratief proces dat tijdens de gehele levensduur gepland en uitgevoerd wordt”. In het bijzonder wordt van aanbieders gevraagd om “de bekende en de redelijkerwijs te voorziene risico’s die het AI-systeem met een hoog risico kan inhouden voor de gezondheid, veiligheid of grondrechten indien het AI-systeem met een hoog risico in overeenstemming met het beoogde doel ervan wordt gebruikt” te identificeren en te analyseren. Zij moeten “de risico’s die zich kunnen voordoen wanneer het AI-systeem met een hoog risico wordt gebruikt in overeenstemming met het beoogde doel ervan en in een situatie van redelijkerwijs te voorzien misbruik” inschatten en evalueren, evenals “andere risico’s die zich kunnen voordoen op basis van de analyse van de data die verzameld zijn door het systeem voor monitoring na het in de handel brengen, als bedoeld in Artikel 72”. Ten slotte moeten zij “gepaste en gerichte risicobeheersmaatregelen nemen om de vastgestelde risico’s aan te pakken.” Deze verplichtingen zullen geïmplementeerd worden met behulp van technische normen die ontwikkeld worden door CEN-CENELEC. De risicobeheernorm die uitgevaardigd zal worden door

---

11. De volgende voorwaarden zijn van toepassing: “(a) de opsporing en correctie van bias kunnen niet doeltreffend vervuld worden door het verwerken van andere data, waaronder synthetische of geanonimiseerde data; (b) de bijzondere categorieën van persoonsgegevens zijn onderworpen aan technische beperkingen voor het hergebruik van persoonsgegevens, en geavanceerde beveiligings- en privacybeschermingsmaatregelen, waaronder pseudonimisering (c) de bijzondere categorieën van persoonsgegevens zijn onderworpen aan maatregelen om ervoor te zorgen dat de verwerkte persoonsgegevens beveiligd en beschermd worden met passende waarborgen, waaronder strikte controles en documentatie van de toegang ertoe, om misbruik te voorkomen en ervoor te zorgen dat alleen personen die gemachtigd zijn toegang tot die persoonsgegevens hebben met passende vertrouwelijkheidsverplichtingen; (d) de bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden niet verzonden, doorgegeven of anderszins geraadpleegd door andere partijen; (e) de bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwijderd zodra de vertekening is gecorrigeerd of de periode van bewaring van de persoonsgegevens ten einde is gekomen, indien dit eerder is; (f) het register van de verwerkingsactiviteiten op grond van Verordeningen (EU) 2016/679 en (EU) 2018/1725 en Richtlijn (EU) 2016/680 bevat de redenen waarom de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens strikt noodzakelijk was om vertekeningen op te sporen en waarom die doelstelling niet bereikt kon worden door de verwerking van andere data.”

CEN-CENELEC, zal dan ook een cruciaal instrument zijn voor het beheer van risico's voor de grondrechten, met inbegrip van de preventie van en bescherming tegen algoritmische discriminatie. Hoewel naleving van de normen niet verplicht is, zal dit leiden tot een vermoeden van conformiteit van systemen met een hoog risico overeenkomstig Artikel 40 van de Verordening, waardoor de sector gestimuleerd wordt om deze normen na te leven. Het is echter belangrijk te vermelden dat dit vermoeden van naleving uitsluitend beperkt is tot de vereisten van de AI-Verordening voor AI-systemen met een hoog risico en dat dit zich niet uitstrekt tot de EU-wetgeving inzake grondrechten of anti-discriminatie.

## Overige vereisten

Deze bepalingen worden aangevuld met verschillende ondersteunende verplichtingen voor aanbieders van AI-systemen met een hoog risico, zoals Artikel 11 over technische documentatie, Artikel 12 over registratie, Artikel 13 over transparantie, Artikel 14 over menselijk toezicht, Artikel 15 over nauwkeurigheid, robuustheid en cyberbeveiliging, en Artikel 17 over een systeem voor kwaliteitsbeheer. Zo verplicht Artikel 15 lid 4 aanbieders van systemen met een hoog risico "die blijven leren nadat ze in de handel zijn gebracht of in gebruik zijn gesteld [...] om het risico op beïnvloeding van toekomstige operaties door gebruik van vertekende outputs als input ("feedback loops") weg te nemen of zo veel mogelijk te beperken en [...] ervoor te zorgen dat elke dergelijke feedback loop naar behoren wordt aangepakt met behulp van passende beperkende maatregelen". Deze verplichtingen kunnen de handhaving van bestaande anti-discriminatiebepalingen vereenvoudigen.

## EU-databank

Artikel 49 leden 1 en 2, verplicht aanbieders om AI-systemen te registreren in de EU-databank zoals bedoeld in Artikel 71 van de wet. Daarnaast vereist Artikel 49 lid 3, dat "gebruiksverantwoordelijken die overheidsinstanties, instellingen, organen of instanties van de Unie, of personen die namens hen optreden, zichzelf registreren, het systeem selecteren en het gebruik ervan registreren". Wanneer AI-systemen gebruikt worden in de domeinen van de wetshandhaving, migratie, asiel en grensbeheer, moet deze registratie plaatsvinden in een niet-openbaar gedeelte van de EU-databank dat alleen toegankelijk is voor de Europese Commissie en nationale autoriteiten. Op grond van Artikel 71 dient de rest van de databank "op gebruikersvriendelijke wijze openbaar toegankelijk" te zijn. Dit openbare register zal het onderzoek naar de discriminerende effecten van AI- en ADM-systemen, waaronder degene die ingezet worden door overheidsinstanties, evenals de taak van potentiële slachtoffers om prima facie bewijs van discriminatie te leveren, vereenvoudigen. Hoewel dit een goed uitgangspunt is, zal publiciteit via een EU-brede database niet volstaan om discriminerend gebruik van AI- en ADM-systemen tegen te gaan. Daarnaast hebben maatschappelijke organisaties hun bezorgdheid geuit over het gebrek aan openbare toegang tot informatie over wetshandhaving, migratie, asiel en grenscontrole in het openbare register (Access Now 2024).

## Effectbeoordeling voor de grondrechten

Artikel 27 bepaalt dat bepaalde gebruiksverantwoordelijken, voornamelijk gebruiksverantwoordelijken die publiekrechtelijke organen zijn of private entiteiten die openbare diensten verlenen, maar ook gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen die bedoeld zijn om gebruikt te worden om de kredietwaardigheid van natuurlijke personen te beoordelen of voor het vaststellen van hun krediet score, en van AI-systemen die bedoeld zijn om gebruikt te worden voor risicobeoordeling en prijsstelling met betrekking tot natuurlijke personen in het geval van levens- en ziektekostenverzekeringen, een effectbeoordeling voor de grondrechten (FRIA) moeten uitvoeren voordat zij gebruik maken van AI-systemen met een hoog risico. Deze bestaan uit een beschrijving van de procedures die de gebruiksverantwoordelijke hanteert; een beschrijving van de periode waarbinnen en de frequentie waarmee elk AI-systeem met een hoog risico gebruikt zal worden; de categorieën van natuurlijke personen en groepen die naar verwachting gevolgen zullen ondervinden van het gebruik van het systeem in een specifieke context; de specifieke risico's op schade die waarschijnlijk gevolgen zullen hebben voor die groepen; een beschrijving van de uitvoering van maatregelen voor menselijk toezicht; de maatregelen die genomen moeten worden wanneer die risico's zich voordoen, met inbegrip van maatregelen door interne governance en klachtenregelingen. De FRIA wordt voorgelegd aan de markttoezichtautoriteiten en een samenvatting ervan dient geregistreerd te worden in de EU-databank (bijlage IV, deel C, punt 4). Toegang tot FRIA's zal het voor individuen en organen voor gelijke behandeling gemakkelijker maken om discriminerende AI- en ADM-systemen aan te vechten. Bovendien kunnen, overeenkomstig Overweging 96:

“gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen met een hoog risico, met name bij gebruik van AI-systemen in de publieke sector, relevante belanghebbenden, zoals de vertegenwoordigers van groepen personen die waarschijnlijk gevolgen van het AI-systeem zullen ondervinden, alsmede onafhankelijke deskundigen en maatschappelijke organisaties, betrekken bij de uitvoering van de effectbeoordeling en het ontwerpen van maatregelen voor het geval de risico's werkelijkheid worden.”

FRIA's worden aangevuld door Artikel 60, dat een kader vaststelt waarin aanbieders (met of zonder gebruiksverantwoordelijken) AI-systemen met een hoog risico onder reële omstandigheden kunnen testen. Hoewel ernstige incidenten gemeld moeten worden aan de nationale markttoezichtautoriteit (Artikel 60 lid 7 en Artikel 73) en onmiddellijk aangepakt moeten worden met risicobeperkende maatregelen, is het onduidelijk in hoeverre relevante belanghebbenden, zoals organen voor gelijke behandeling, toegang kunnen krijgen tot testresultaten en risicobeperkende maatregelen, en dit kan afhankelijk zijn van de nationale context. Enerzijds bepaalt Artikel 71 lid 4 dat “de overeenkomstig Artikel 60 geregistreerde informatie [met betrekking tot het testen] alleen toegankelijk is voor markttoezichtautoriteiten en de Commissie, tenzij de aanbieder of potentiële aanbieder toestemming heeft gegeven om de informatie ook toegankelijk te maken voor het publiek.” In feite sluit dit de overeenkomstig Artikel 60 lid 4 sub c, geregistreerde testinformatie uit van de toegankelijkheids- en openbaarmakingsvereisten. Anderzijds bepaalt Artikel 77 lid 1 het volgende:

“Nationale overheidsinstanties of -organen die de nakoming van verplichtingen krachtens Unierecht ter bescherming van grondrechten, waaronder het recht op non-discriminatie, met betrekking tot het gebruik van de in bijlage III vermelde AI-systemen met een hoog risico controleren of handhaven, *zijn bevoegd om krachtens deze verordening opgestelde of bijgehouden documentatie* in een toegankelijke taal en een toegankelijk formaat *aan te vragen en in te zien* wanneer toegang tot die documentatie nodig is voor het doeltreffend uitoefenen van de bevoegdheden onder hun mandaat binnen de grenzen van hun rechtsgebied.” (nadruk toegevoegd).

## **Autoriteiten voor de bescherming van de grondrechten (Artikel 77-organen)**

Artikel 77 van de AI-Verordening inzake “Bevoegdheden van de autoriteiten voor de bescherming van de grondrechten” is bijzonder belangrijk omdat dit het handhavingskader vastlegt. Zoals hierboven uiteengezet, verleent Artikel 77 lid 1 aan, door de lidstaten aangestelde, toezichthoudende autoriteiten voor grondrechten de bevoegdheid om, indien nodig, alle documentatie op te vragen en in te zien die op grond van de AI-Verordening opgesteld is of bewaard wordt. Daarmee verleent het een aantal autoriteiten die de grondrechten beschermen, het recht op toegang tot documentatie die op grond van de AI-Verordening opgesteld is, zoals risicobeheerplannen, effectbeoordelingen of andere documentatie die nodig is om hun mandaat effectief te vervullen. De Europese Commissie heeft een ruime interpretatie gegeven van de lijst van relevante autoriteiten. Deze lijst is niet beperkt tot instanties die doorgaans beschouwd worden als structuren voor de bescherming van de mensenrechten, zoals organen voor gelijke behandeling, nationale mensenrechteninstellingen en ombudspersonen, maar omvat ook gegevensbeschermingsautoriteiten, consumentenbeschermingsautoriteiten, kinderbeschermingsautoriteiten, arbeidsrechtelijke autoriteiten, media-toezichthoudende autoriteiten en autoriteiten die belast zijn met het waarborgen van de integriteit van verkiezingen. De autoriteiten die overeenkomstig Artikel 77 over toegangsrechten beschikken, moeten ofwel toezicht uitoefenen, ofwel de toepasselijke wetgeving handhaven (of beide). De Commissie is van mening dat Artikel 77 niet bedoeld is voor nationale rechtbanken of andere gerechtelijke autoriteiten die in hun gerechtelijke hoedanigheid optreden en die reeds toegangsrechten hebben op grond van Artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. De in Artikel 77 lid 1 bedoelde nationale overheidsinstanties of -organen moeten door de lidstaten openbaar gemaakt en aan de Europese Commissie gemeld worden. Gezien de nieuwe bevoegdheden die aan organen voor gelijke behandeling toevertrouwd zijn (zie hieronder het gedeelte over de rol van organen voor gelijke behandeling), zouden deze instellingen een belangrijke rol kunnen spelen bij de handhaving van de AI-Verordening met betrekking tot algoritmische discriminatie.

Daarnaast bepaalt Artikel 77 lid 3 dat:

“Indien de in lid 1 bedoelde documentatie ontoereikend is om vast te stellen of sprake is geweest van een inbreuk op verplichtingen krachtens het Unierecht ter bescherming van grondrechten, kunnen de in lid 1 bedoelde overheidsinstanties of -organen een met redenen omkleed verzoek bij de markttoezichtautoriteit indienen om het AI-systeem met een hoog risico met technische middelen te mogen testen. De markttoezichtautoriteit organiseert de testprocedure binnen een redelijke termijn na het

verzoek en met nauwe betrokkenheid van de verzoekende overheidsinstantie of het verzoekende overheidsorgaan.”

Verder bepaalt Artikel 73 lid 7 van de AI-Verordening dat de aangewezen nationale autoriteiten die de grondrechten beschermen, in kennis gesteld moeten worden door een markttoezichtautoriteit die een kennisgeving ontvangen heeft over een ernstig incident, waaronder discriminatie, in verband met een AI-systeem met een hoog risico. Overeenkomstig Artikel 79 lid 2 moeten deze autoriteiten door een markttoezichtautoriteit in kennis gesteld worden, die hen volledige medewerking verleent, wanneer deze laatste een risico voor de grondrechten, waaronder discriminatie, vaststelt in verband met een AI-systeem dat een risico vormt. De betrokken operatoren moeten indien nodig ook met hen samenwerken. Overeenkomstig Artikel 82 lid 1 moeten nationale autoriteiten die de grondrechten beschermen, geraadpleegd worden door een markttoezichtautoriteit die vaststelt dat een aan de regels beantwoordend AI-systeem met een hoog risico, een risico vormt voor de grondrechten, zoals discriminatie, wanneer het betrokken grondrecht relevant is voor het mandaat van een dergelijke autoriteit of orgaan.

## AI-aansprakelijkheid

In 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een specifieke AI-aansprakelijkheidsrichtlijn die tot doel had belangrijke belemmeringen voor de toegang tot de rechter in de context van AI aan te pakken. De Commissie stelde voor om de aansprakelijkheidsregels in de hele EU te harmoniseren voor niet-contractuele, op fouten gebaseerde civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade in verband met AI. De voorgestelde richtlijn werd echter in 2025 ingetrokken, waardoor het des te urgenter werd om AI-aansprakelijkheidskwesties op nationaal en Europees niveau aan te pakken, ook met andere middelen. In de ontwerprichtlijn inzake AI-aansprakelijkheid werd erkend dat “de specifieke kenmerken van AI [...] een probleem vormen voor de bestaande aansprakelijkheidsregels” en er werd voorgesteld om “de bewijslast op een zeer gerichte en evenredige manier te verlichten door middel van openbaarmaking en weerlegbare vermoedens” om de toegang tot de rechter te vergemakkelijken in gevallen van door AI veroorzaakte schade, waaronder algoritmische discriminatie (Europese Commissie 2022a). In Artikel 3 van het ingetrokken voorstel werd met name bepaald dat een rechtbank of tribunaal aanbieders of gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen met een hoog risico die ervan verdacht worden schade te hebben veroorzaakt, kan gelasten om bewijsmateriaal openbaar te maken wanneer dat noodzakelijk is in gerechtelijke procedures. Het niet voldoen aan een verzoek om bewijsmateriaal openbaar te maken of te bewaren zou kunnen leiden tot een weerlegbaar vermoeden van niet-naleving door de verweerder. In de toelichting bij Artikel 4 van het ingetrokken voorstel werd erkend dat “het voor eisers moeilijk kan zijn om een causaal verband aan te tonen tussen niet-naleving en de output van een AI-systeem dat aanleiding heeft gegeven tot een bepaalde schade”, zoals discriminatie (ibid). Het niet nakomen van een zorgplicht op grond van de AI-Verordening of andere EU-regelgeving moest dus worden opgevat als een fout en zou geleid hebben tot een weerlegbaar vermoeden van een causaal verband tussen de schade en de fout. Als de aanbieder van een AI-systeem met een hoog risico bijvoorbeeld geen adequaat risicobeheersysteem had ingevoerd

overeenkomstig de AI-Verordening, had een rechtbank kunnen veronderstellen dat er een causaal verband bestond tussen deze schending van de zorgplicht en de schade die door dat systeem was veroorzaakt, zoals discriminatie. Deze regels hadden het gemakkelijker kunnen maken om voor de rechtbank een prima facie-zaak van algoritmische discriminatie aan te tonen, ingeval de verweerder zijn verplichtingen uit hoofde van de AI-Verordening niet zou zijn nagekomen. Er zou echter aan drie voorwaarden voldaan moeten zijn: de eiser zou een schending van de zorgplicht moeten aantonen, het zou redelijkerwijs aannemelijk moeten zijn dat een dergelijke fout invloed uitgeoefend had op de schadelijke output van het AI-systeem, en de eiser zou moeten aantonen dat de output van het AI-systeem de schade had veroorzaakt. Voor individuele slachtoffers van discriminatie zou het vaststellen van deze elementen al een aanzienlijke obstakel hebben gevormd. Daarom moet in de context van AI- en ADM-systemen nagedacht worden over het aanpassen van de bestaande regels inzake vermoedens van discriminatie en de verschuiving van de bewijslast.

## Andere EU-wetgeving en richtsnoeren

Andere wetgeving kan aangewend worden om algoritmische discriminatie op EU-niveau te bestrijden. Zo omvat Artikel 34 van de Digitale Dienstenwet over risico-beoordeling door aanbieders van zeer grote onlineplatforms en zeer grote online-zoekmachines, ook risico's op discriminatie (Europese Unie 2022). Hetzelfde geldt voor Artikel 35 over het beperken van die risico's.<sup>12</sup> Daarnaast heeft de Europese Commissie onlangs een openbare raadpleging gestart over de Digitale Billijkheidsverordening, die tot doel heeft de bescherming en digitale billijkheid voor consumenten te versterken.

De EU heeft ook belangrijk beleid aangenomen inzake de governance van AI- en ADM-systemen waarop organen voor gelijke behandeling zich kunnen beroepen, bijvoorbeeld om beleidsaanbevelingen te doen aan besluitvormers of om het bewustzijn te vergroten. Zo biedt de in 2022 aangenomen Europese Verklaring over Digitale Rechten en Beginselen voor het Digitale Decennium een digitale verklaring van rechten (Europese Commissie 2022b). Hierin wordt een engagement vermeld om "ervoor te zorgen dat algoritmische systemen gebaseerd zijn op passende gegevensreeksen teneinde onwettige discriminatie te voorkomen en menselijk toezicht mogelijk te maken op alle resultaten die van invloed zijn op de veiligheid en de grondrechten van mensen". Ook het witboek van de Europese Commissie (2020) behandelt het thema van de algoritmische discriminatie.

---

12. Voor informatie over hoe organen voor gelijke behandeling AI-gedreven online discriminatie, waaronder haatspraak, kunnen aanpakken, zie bijvoorbeeld: Equinet (2018), "Extending the agenda. Equality bodies addressing hate speech" [Uitbreiding van de agenda. Organisaties voor gelijke behandeling die haatspraak aanpakken], beschikbaar op: <https://equineteurope.org/extending-the-agenda-equality-bodies-addressing-hate-speech>, geraadpleegd op 7 november 2025; Facing Facts Network/CEJI (2022), "Current activities and gaps in hate speech responses: a mapping report for the Facing Facts Network", beschikbaar op: [www.facingfacts.eu/hate-speech-report/](http://www.facingfacts.eu/hate-speech-report/), geraadpleegd op 7 november 2025.

### 1.4.2. Instrumenten ter bestrijding van discriminatie

---

Hoewel AI-specifieke regels belangrijke nieuwe instrumenten zijn voor organen voor gelijke behandeling en andere organisaties die discriminatie bestrijden, zal het samen met deze nieuwe bepalingen toepassen van anti-discriminatiewetgeving en gegevensbeschermingswetgeving van cruciaal belang zijn om algoritmische discriminatie aan te pakken. AI-specifieke wettelijke kaders vullen de wetgeving inzake gelijke behandeling aan, maar vervangen deze geenszins. Met name de vereisten van de AI-Verordening voor AI-systemen met een hoog risico bieden een reeks technische waarborgen die de naleving van de anti-discriminatiewetgeving ondersteunen, maar deze niet kunnen garanderen. In dit verband zullen organen voor gelijke behandeling een belangrijke rol spelen bij de toepassing van bestaande wettelijke kaders voor gelijke behandeling in het kader van algoritmische discriminatie. Zij kunnen bijvoorbeeld deskundig advies geven over de concrete toepassing van regels met betrekking tot vermoedens van discriminatie en de verschuiving van de bewijslast in gevallen van asymmetrie van informatie. Zij kunnen ook een belangrijke rol spelen met betrekking tot de juridische kwalificatie van algoritmische schade in termen van directe, indirecte en intersectionele discriminatie, of advies geven over zaken zoals hoe uitzonderingen en objectieve rechtvaardigingen in deze context toegepast moeten worden.

#### Raad van Europa

Op het niveau van de Raad van Europa zijn er verschillende instrumenten die discriminatie verbieden en die van toepassing zijn op algoritmische discriminatie.

In het bijzonder bepaalt Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, waarin het verbod op discriminatie vastgelegd is, dat “het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status”. Deze niet-exhaustieve lijst van verboden vormen van discriminatie kan gebruikt worden om de discriminerende effecten van AI- en ADM-systemen aan te pakken wanneer een van de in het Verdrag genoemde grondrechten geschonden is.

Dit wordt aangevuld door Artikel 1 lid 1 van Protocol 12 bij het Verdrag, waarin een onafhankelijk verbod op discriminatie vastgesteld wordt: “Het genot van elk bij wet vastgelegd recht wordt gewaarborgd zonder discriminatie op grond van geslacht, ras, huidskleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of sociale afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status”. Daarnaast bepaalt Artikel 1 lid 2 dat “Niemand door een overheidsinstantie mag worden gediscrimineerd op grond van de in lid 1 genoemde redenen”. Dit verbod op discriminatie is van toepassing, ongeacht of er sprake is van schending van andere grondrechten, op overheidsinstanties die discriminerende AI- en ADM-systemen inzetten in landen die Protocol 12 geratificeerd hebben. Dit anti-discriminatiekader wordt, met betrekking tot werkgelegenheid, aangevuld door Artikel 20 van het Europees Sociaal Handvest over het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling op het gebied van tewerkstelling en beroep, zonder discriminatie op grond van geslacht.

Andere relevante instrumenten zijn onder meer het Verdrag van de Raad van Europa inzake het Voorkomen en Bestrijden van Geweld tegen Vrouwen en Huiselijk Geweld (het Verdrag van Istanbul), dat in Artikel 1 lid 1 sub b, tot doel heeft “bij te dragen aan de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en wezenlijke gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen, mede door de eigen kracht van vrouwen te versterken” en dat geweld tegen vrouwen aanziet “als een schending van de mensenrechten en een vorm van discriminatie van vrouwen”. Verder bepaalt Artikel 4 van het Kaderverdrag inzake de Bescherming van Nationale Minderheden dat “elke discriminatie op grond van het behoren tot een nationale minderheid verboden is”, met inbegrip van “discriminerende gedragingen, vijandigheid of geweld als gevolg van de etnische, culturele, linguïstische of godsdienstige identiteit” (Artikel 6). Tegelijkertijd beschermt Artikel 7, lid 2 van het Europees Handvest voor Regionale Talen of Talen van Minderheden personen tegen discriminatie op grond van “het gebruik van een regionale taal of een taal van een minderheid”.

Naast deze fundamentele instrumenten zijn er talrijke documenten waarop teruggegrepen kan worden in de strijd tegen algoritmische discriminatie. Zo erkent de Strategie voor Gendergelijkheid 2024-2029 van de Raad van Europa de “specifieke impact van AI op gendergelijkheid en vrouwenrechten” en dringt zij er bij de lidstaten op aan “algoritmische gendergerelateerde en intersectionele discriminatie aan te pakken door middel van op mensenrechten gebaseerde en veelzijdige strategieën voor gendergelijkheid en non-discriminatie [en] nieuw ontwikkelde normen op het gebied van kunstmatige intelligentie en gendergelijkheid te implementeren” (Raad van Europa 2024c). Dit creëert een mandaat voor de lidstaten om hun wetgeving te herzien om tekortkomingen met betrekking tot algoritmische discriminatie aan te pakken.

In Aanbeveling CM/Rec(2019)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van seksisme wordt erkend dat “het internet een nieuwe dimensie gegeven heeft aan de uiting en verspreiding van seksisme, met name seksistische haatspraak, onder een groot publiek, ook al ligt de oorzaak van seksisme niet in technologie maar in hardnekkige genderongelijkheid” (Raad van Europa 2019b). Er wordt gesteld dat “artificiële intelligentie specifieke uitdagingen met zich meebrengt op het gebied van gendergelijkheid en genderstereotypen” en dat “het gebruik van algoritmen bestaande genderstereotypen kan overbrengen en versterken en daardoor kan bijdragen aan het voortbestaan van seksisme”. Er wordt erkend dat AI- en ADM-systemen een rol spelen bij het “versterken van de kritische blik waaraan het lichaam, de uitspraken en het activisme van vrouwen onderworpen worden”, in het bijzonder online. De Aanbeveling roept de lidstaten op om “een gendergelijkheidsperspectief te integreren in alle beleidsmaatregelen, programma’s en onderzoek met betrekking tot artificiële intelligentie om de potentiële risico’s van technologie die seksisme en genderstereotypen in stand houdt, te vermijden en te onderzoeken hoe artificiële intelligentie kan helpen om genderkloven te dichten en seksisme te elimineren”. De Aanbeveling moedigt aan om “de deelname van vrouwen en meisjes op het gebied van informatie en technologie te vergroten” en eist dat bij het “ontwerp van datagestuurde instrumenten en algoritmen [...] rekening gehouden wordt met gendergerelateerde dynamiek”. Daarnaast moet “de transparantie rond

deze kwesties verbeterd worden en moet het bewustzijn over de mogelijke gender-bias in big data vergroot worden; er moeten oplossingen geboden worden om de verantwoordingsplicht te verbeteren". Al met al vormt deze Aanbeveling een belangrijk juridisch instrument om algoritmische discriminatie te bestrijden.

Aanbeveling CM/Rec(2022)17 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de bescherming van de rechten van migrantenvrouwen en -meisjes, vluchtelingen-vrouwen en -meisjes en asielzoekende vrouwen en meisjes bevat een hoofdstuk over AI, ADM en gegevensbescherming. De aanbeveling bepaalt dat "elk ontwerp, elke ontwikkeling en elke toepassing van artificiële intelligentie en geautomatiseerde besluitvormingssystemen door de openbare of private sector of door dienstverleners en aannemers niet-discriminerend moet zijn, in overeenstemming met de beginselen van privacy moet zijn, transparant moet zijn en over duidelijke governance-mechanismen moet beschikken" in de context van grens- en migratiebeheer (Raad van Europa 2022c). De Aanbeveling moedigt staten aan om ervoor te zorgen dat er effectbeoordelingen op het gebied van mensenrechten uitgevoerd worden voordat AI- en ADM-systemen op het vlak van migratie ingevoerd worden. De Aanbeveling eist ook dat maatschappelijke organisaties betrokken worden bij discussies over de ontwikkeling en implementatie van nieuwe technologieën die invloed uitoefenen op migranten, vluchtelingen en asielzoekende vrouwen en meisjes (ibid.).

De richtsnoeren van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake het handhaven van gelijkheid en het beschermen tegen discriminatie en haat tijdens de Covid-19-pandemie en soortgelijke crises in de toekomst bevatten verschillende bepalingen die betrekking hebben op het discriminerende potentieel van digitalisering, AI en technologieën voor contactopsporing ten aanzien van "kwetsbare groepen", hoewel de nadruk op digitale uitsluiting en een gebrek aan toegang ligt (Raad van Europa 2021c). Aanbeveling CM/Rec(2022) 16 inzake de bestrijding van haatspraak en Aanbeveling CM/Rec(2024)4 inzake de bestrijding van haatmisdrijven roepen de lidstaten op om "de mensenrechten en fundamentele vrijheden in de digitale omgeving te beschermen", de rol en verantwoordelijkheden van tussenpersonen op het internet bij de verspreiding van haatspraak te benadrukken, te wijzen op het belang van digitaal bewijsmateriaal en gegevens bij het onderzoeken van haatmisdrijven en de rol te erkennen van "extremistische bewegingen die voornamelijk via digitale kanalen en online communicatie opereren" bij haatmisdrijven. (Raad van Europa 2022d). Deze aanbevelingen gaan echter niet volledig in op de rol van algoritmische aanbevelingssystemen op sociale media bij het bevorderen van extreme polarisatie online en daarmee bij het aanwakken van discriminerende stereotypen en vooroordelen bij gebruikers.

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de Bescherming van Kinderen tegen Seksuele Uitbuiting en Seksueel Misbruik (Verdrag van Lanzarote) erkent "het toegenomen gebruik van informatie- en communicatietechnologieën door zowel kinderen als ouders" en de rol van digitale technologieën bij het faciliteren van kindermisbruik (Raad van Europa 2007). Aanbeveling CM/Rec(2010)5 van het Comité van Ministers over maatregelen ter bestrijding van discriminatie op grond van seksuele geaardheid of genderidentiteit, aangenomen in 2010, kan transversaal gebruikt worden om algoritmische discriminatie aan te pakken, maar bevat geen bepalingen die specifiek betrekking hebben op de discriminerende impact van

AI- en ADM-systemen, hoewel er steeds meer bewijs is dat deze technologieën zowel online als offline vooroordelen en uitsluiting in de hand werken. (Raad van Europa 2010). Hetzelfde geldt voor bestaande instrumenten die discriminatie van Roma en Travellers verbieden, bijvoorbeeld Aanbeveling CM/Rec(2024)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de gelijkheid van vrouwen en meisjes behorend tot de Roma en Travellers (Raad van Europa 2024d).

De Algemene Beleidsaanbevelingen van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie bieden ook nuttige juridische hulpmiddelen om algoritmische discriminatie aan te pakken, met name vanuit het perspectief van de toepassing binnen het specifieke domein van AI- en ADM-systemen:

- ▶ Aanbeveling nr. 6 inzake de Bestrijding van de verspreiding van racistisch, xenofob en antisemitisch materiaal via internet kan helpen bij het aanpakken van racistische inhoud, haatspraak, cyberpesten en extremisme dat aangewakkerd wordt door algoritmische aanbevelingssystemen (Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie 2000);
- ▶ Aanbeveling nr. 7 inzake Nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie biedt interessante procedurele middelen om algoritmische discriminatie op structureel niveau aan te pakken:

“De wet moet bepalen dat organisaties zoals verenigingen, vakbonden en andere rechtspersonen die volgens de criteria van de nationale wetgeving een legitiem belang hebben bij de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie, het recht hebben om burgerlijke procedures aan te spannen, tussen te komen in administratieve zaken of strafrechtelijke klachten in te dienen, zelfs als er geen specifiek slachtoffer genoemd wordt.” (Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie 2017: 8).

...

“[Dit is] essentieel voor het aanpakken van gevallen van discriminatie waarin het moeilijk is om een slachtoffer te identificeren of gevallen die een onbepaald aantal slachtoffers treffen.” (ibid.: 22);

- ▶ Aanbeveling nr. 8 inzake de Bestrijding van racisme in de strijd tegen terrorisme nodigt de lidstaten uit om:

ervoor te zorgen dat er geen discriminatie voortvloeit uit wet- en regelgeving, of de uitvoering daarvan, met name met betrekking tot de volgende gebieden:

- controles door wetshandhavers binnen de staten en door grenscontrolepersoneel;
- administratieve en voorlopige hechtenis;
- ...
- eerlijk proces, strafrechtelijke procedure;
- bescherming van persoonsgegevens;
- bescherming van het privé- en gezinsleven;
- uitzetting, uitlevering, deportatie en het beginsel van non-refoulement;
- afgifte van visa;
- verblijfs- en werkvergunningen en gezinshereniging;
- verkrijging en intrekking van het staatsburgerschap

(Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie 2004).

Aangezien AI- en ADM-systemen steeds vaker ingezet worden in deze domeinen, met name om de rechtshandhaving te vereenvoudigen, biedt de aanbeveling een nuttig kader om hun discriminerend potentieel aan te pakken, ook al pakt de aanbeveling zelf deze technologieën niet rechtstreeks aan;

- ▶ Aanbeveling nr. 10 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie in en door middel van schoolonderwijs is van toepassing wanneer ook AI- en ADM-systemen ingezet worden, bijvoorbeeld in selectieprocessen (Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie 2006);
- ▶ Aanbeveling nr. 11 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie, een sector waar AI- en ADM-systemen ingezet worden door middel van bijvoorbeeld gezichtsherkenning en gezichtsvergelijkingstechnologieën, maar ook door middel van misdaadvoorspellings- en bewakingssystemen, is relevant (Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie 2007);
- ▶ Aanbeveling nr. 14 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie in het domein van de tewerkstelling biedt nuttige richtsnoeren in een domein waarin steeds vaker gebruik gemaakt wordt van cv-screening en rekruteringshulpmiddelen (Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie 2012);
- ▶ Aanbeveling nr. 15 inzake de Bestrijding van Haatspraak vraagt dat de lidstaten “ervoor zorgen dat de reikwijdte van [haatspraakgerelateerde] delicten zodanig gedefinieerd wordt dat de toepassing ervan gelijke tred kan houden met de technologische ontwikkelingen” (Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie 2015).

Dit kader wordt aangevuld met andere aanbevelingen die gericht zijn op specifieke vormen van discriminatie zoals racisme, xenofobie, antiziganisme, antisemitisme, anti-moslim haat en discriminatie van migranten zonder verblijfsvergunning en lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuele personen(LGBTI).<sup>13</sup>

## Europese Unie

Op het niveau van de Europese Unie worden de beginselen van non-discriminatie en gendergelijkheid gewaarborgd in Artikel 2 van het VEU betreffende de waarden van de EU en Artikel 3 VEU betreffende de interne markt, alsook in Artikel 8 en 10 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) over de mainstreaming van gendergelijkheid en non-discriminatie, Artikel 19 VWEU, dat de EU oplegt anti-discriminatie wetgeving vast te stellen, en Artikel 157 VWEU over gelijke verloning. Artikel 21 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat “elke discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, verboden is”. Artikel 23 van het Handvest legt vast dat “de gelijkheid van mannen en vrouwen gewaarborgd moet worden op alle gebieden, met inbegrip van werkgelegenheid, beroep en beloning”.

13. Alle aanbevelingen zijn te vinden op: [www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-standards](http://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-standards), geraadpleegd op 9 november 2025.

Verschillende richtlijnen vormen een dicht netwerk van regels tegen discriminatie, waaronder:

- ▶ Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming;
- ▶ Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep;
- ▶ Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten;
- ▶ Richtlijn 2006/54/EG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herzien);
- ▶ Richtlijn 2010/41/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen;
- ▶ Richtlijn 79/7/EEG betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid.

Deze zijn van toepassing op algoritmische discriminatie, mits discriminerende AI- en ADM-systemen ingezet worden binnen hun materiële toepassingsgebied. Dat toepassingsgebied vertoont echter lacunes, bijvoorbeeld met betrekking tot discriminatie op grond van leeftijd, seksuele geaardheid, handicap en godsdienst of overtuiging bij de aankoop van goederen en diensten.

## **Richtlijnen van de Europese Unie inzake organen voor gelijke behandeling**

Twee richtlijnen hebben onlangs het mandaat van organen voor gelijke behandeling hervormd, die belangrijke spelers zijn in de strijd tegen algoritmische discriminatie:

- ▶ Richtlijn 2024/1499 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling in arbeid en beroep van personen ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten;
- ▶ Richtlijn 2024/1500 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen van mannen en vrouwen in arbeid en beroep.

Uiterlijk tegen juni 2026 moeten de EU-lidstaten hun nationale wetgeving aanpassen aan de bepalingen van de twee EU-richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling. Met betrekking tot geautomatiseerde systemen en AI bepalen deze richtlijnen dat “organen voor gelijke behandeling uitgerust moeten worden met passende personele en technische middelen. Deze middelen moeten organen voor gelijke behandeling met name in staat stellen om enerzijds geautomatiseerde systemen te gebruiken voor hun werkzaamheden en anderzijds dergelijke systemen te beoordelen op hun naleving van de non-discriminatieregels”.

### 1.4.3. Instrumenten voor gegevensbescherming

---

Wetgeving inzake gegevensbescherming vormt een ander onderdeel van het regelgevend complex dat organen voor gelijke behandeling en andere organisaties die ongelijkheid bestrijden in Europa, kunnen inzetten om algoritmische discriminatie tegen te gaan.

#### Raad van Europa

Op het niveau van de Raad van Europa kan het wetgevend kader inzake gegevensbescherming aangewend worden in de strijd tegen algoritmische discriminatie. Het gemoderniseerde Verdrag tot Bescherming van Personen met betrekking tot de Geautomatiseerde Verwerking van Persoonsgegevens (Verdrag 108+), en met name Artikel 6, dat het gebruik van bijzondere gegevenscategorieën beperkt, roept de lidstaten op om “waarborgen in te voeren ... ter bescherming tegen de risico’s die de verwerking van gevoelige gegevens kan inhouden voor de belangen, rechten en fundamentele vrijheden van de betrokkene, met name het risico van discriminatie” (Raad van Europa 2018). Artikel 11 van het Kaderverdrag inzake AI over bescherming van privacy en persoonsgegevens breidt deze beperkingen uit tot “activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen”, met name door de lidstaten te verzoeken ervoor te zorgen dat “de privacyrechten van personen en hun persoonsgegevens beschermd worden, onder meer door middel van toepasselijke nationale en internationale wetten, normen en kaders” en dat “er doeltreffende waarborgen voor personen ingevoerd zijn, overeenkomstig de toepasselijke nationale en internationale wettelijke verplichtingen”. Na de inwerkingtreding zal Verdrag 108+ ook van toepassing zijn in de domeinen van de nationale veiligheid en defensie, wat betekent dat het toepassingsgebied ervan ruimer is dan dat van de AVG.

Dit kader wordt aangevuld door de Richtsnoeren inzake artificiële intelligentie en gegevensbescherming die in 2019 uitgevaardigd werden door het Raadgevend Comité van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Verdrag 108) (Raad van Europa 2019c). Hierin wordt benadrukt dat “in alle fasen van de verwerking, met inbegrip van het verzamelen van gegevens, ontwikkelaars, fabrikanten en dienstverleners van AI een benadering moeten hanteren waarbij mensenrechten vanaf het ontwerp worden geïntegreerd en zij elke mogelijke vooringenomenheid, ook onbedoelde of verborgen vooringenomenheid, en het risico van discriminatie of andere negatieve gevolgen voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden van betrokkenen moeten vermijden”. Het moedigt ook “samenwerking [...] aan tussen toezichthoudende autoriteiten voor gegevensbescherming en andere instanties die bevoegd zijn op het gebied van AI, zoals: consumentenbescherming, mededinging, anti-discriminatie, sectorale regelgevers en autoriteiten die de media reguleren”.

Bovendien bepalen de in 2021 aangenomen richtsnoeren inzake gezichtsherkenning dat “het gebruik van gezichtsherkenning met als enig doel het vaststellen van iemands huidskleur, religieuze of andere overtuigingen, geslacht, raciale of etnische afkomst, leeftijd, gezondheid of sociale situatie moet worden verboden, tenzij de wet passende waarborgen biedt om elk risico van discriminatie te voorkomen” (Raad van Europa 2021d). De richtsnoeren bieden ook richtlijnen voor ontwikkelaars, fabrikanten en

dienstverleners met betrekking tot de representativiteit van datasets. Op grond van Artikel 5 van Verdrag 108+ inzake de nauwkeurigheid van gegevens, bepalen de richtsnoeren dat ontwikkelaars, fabrikanten en gebruikers “verkeerde etikettering moeten vermijden, door hun systemen voldoende te testen en verschillen in nauwkeurigheid te identificeren en weg te werken, met name wat betreft demografische variaties in huidskleur, leeftijd en geslacht, om zo onbedoelde discriminatie te voorkomen”. De richtsnoeren verlangen ook dat wetshandhavinginstanties “bij het overwegen van de inzet van gezichtsherkenningstechnologieën in ongecontroleerde omgevingen [...] het risico voor verschillende grondrechten in aanmerking nemen, waaronder het recht op gegevensbescherming, privacy, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vergadering en vrijheid van verkeer, of het verbod op discriminatie, afhankelijk van de mogelijke toepassingen op verschillende locaties”, met name door middel van effectbeoordelingen inzake gegevensbescherming.

## Europese Unie

Op het niveau van de Europese Unie kunnen verschillende bepalingen van de AVG een belangrijke rol spelen bij het aanpakken van discriminatie in AI- en ADM-systemen (Europese Unie 2016a). In de eerste plaats verhindert Artikel 9 over gevoelige categorieën van persoonsgegevens in principe dat aanbieders en gebruiksverantwoordelijken dergelijke gegevens als variabelen (bijvoorbeeld labels, inputvariabelen, risicofactoren) gebruiken in AI- en ADM-systemen. Dat gezegd zijnde, staat Artikel 10 lid 5 van de AI-Verordening, in samenhang met Artikel 9 lid 1 sub g, van de AVG, dergelijk gebruik toe wanneer het doel is om algoritmische discriminatie op te sporen en te verhelpen. In overweging 70 van de AI-Verordening wordt namelijk verduidelijkt:

“Om het recht van anderen te beschermen tegen discriminatie die kan voortvloeien uit de vooringenomenheid (bias) in AI-systemen, moeten aanbieders, bij wijze van uitzondering, voor zover dit strikt noodzakelijk is om de opsporing en correctie van vertekeningen te waarborgen in verband met de AI-systemen met een hoog risico, mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen... ook bijzondere categorieën persoonsgegevens kunnen verwerken wanneer sprake is van een zwaarwegend algemeen belang in de zin van [Artikel 9, lid 2, sub g].”

Daarnaast verleent Artikel 22 van de AVG het recht om niet onderworpen te worden aan volledig geautomatiseerde beslissingen. In het bijzonder heeft, “de betrokkene het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem of haar rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem of haar anderszins in aanmerkelijke mate treft”. Deze bepaling is gebruikt om discriminerende kredietscoring aan te vechten in de zaken SCHUFA Holding en Dun & Bradstreet Austria (zie hoofdstuk 1.4.4.). Hoewel overweging 71 van de AVG betrokkenen het recht toekent om “uitleg te krijgen over het na een dergelijke beoordeling genomen besluit” dat door een volledig geautomatiseerd besluitvormingssysteem tot stand is gekomen, bestond er lange tijd rechtsonzekerheid over de vraag of de AVG een recht op uitleg bood en over de mogelijke aard en omvang van een dergelijk recht (Wachter, Mittelstadt en Floridi 2017; Malgieri en Comandé 2017; Selbst en Powles 2017). De AVG geeft betrokkenen het recht om “de informatie te verkrijgen die nodig is om een behoorlijke en transparante verwerking te waarborgen” (Artikelen 13 lid 2 en 14 lid 2), onder meer met betrekking tot “het bestaan van geautomatiseerde besluitvorming,

waaronder profilering, als bedoeld in Artikel 22 leden 1 en 4, en, ten minste in die gevallen, nuttige informatie over de onderliggende logica, alsmede het belang en de verwachte gevolgen van die verwerking voor de betrokkene” (Artikel 13 lid 2 sub f, Artikel 14 lid 2 sub g, en Artikel 15 lid 1 sub h). In het arrest *Dun & Bradstreet Austria* (zie hoofdstuk 1.4.4.) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie het bestaan en de reikwijdte bevestigd van het recht op uitleg op grond van Artikel 15 lid 1 sub h van de AVG. Dit artikel regelt de toegang tot nuttige informatie ten aanzien van de wijze waarop een besluit tot stand is gekomen en biedt een basis om geautomatiseerde besluiten op grond van Artikel 22 lid 3 van de AVG aan te vechten. Artikel 22, lid 1, AVG bepaalt dat betrokkenen het recht hebben “niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem of haar rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem of haar anderszins in aanmerkelijke mate treft”. Dit recht is echter niet van toepassing wanneer geautomatiseerde verwerking of profilering “noodzakelijk is voor de totstandkoming of de uitvoering van een overeenkomst tussen de betrokkene en een verwerkingsverantwoordelijke”, of wanneer de betrokkene “uitdrukkelijke toestemming” heeft gegeven overeenkomstig Artikel 22 lid 2 sub a en c, van de AVG. In dat geval verplicht Artikel 22 lid 3 van de AVG de verwerkingsverantwoordelijke om “passende maatregelen te nemen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke, het recht om zijn of haar standpunt kenbaar te maken en het recht om het besluit aan te vechten”. Het recht op uitleg dat onlangs door het Hof van Justitie bekrachtigd werd, kan de toegang tot de rechter vergemakkelijken, ten minste in gevallen van algoritmische discriminatie op basis van profilering of volledig geautomatiseerde besluitvormingsprocessen.

Op het gebied van het strafrecht is Richtlijn 2016/680, betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, van toepassing (Europese Unie 2016b). Deze richtlijn biedt beperktere waarborgen die mogelijk niet toereikend zijn om algoritmische discriminatie in die toepassingsgebieden aan te vechten.

#### **1.4.4. Jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie**

---

##### **Europees Hof voor de Rechten van de Mens**

In haar arrest in de zaak *Glukhin tegen Rusland* in 2023 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de wettigheid beoordeeld van het gebruik door de politie van live gezichtsherkenningstechnologieën (Europees Hof voor de Rechten van de Mens 2023). In deze zaak werd een persoon gearresteerd nadat hij op zijn sociale media foto's en een video had geplaatst van een vreedzame solo-demonstratie die hij gehouden had in de metro van Moskou, die de politie ontdekt had bij routinecontroles op het internet. Om hem te identificeren, gebruikte de politie videobeelden van CCTV-camera's die in openbare ruimtes filmen, in combinatie met biometrische gegevens, in dit geval gezichtsherkenningstechnologie. Het Hof concludeerde dat er

sprake was van een schending van de vrijheid van meningsuiting van de verzoeker op grond van Artikel 10 en van zijn recht op privéleven op grond van Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het Hof verklaarde met name dat “het gebruik van zeer ingrijpende gezichtsherkenningstechnologie in de context van de uitoefening, door de verzoeker, van zijn recht op vrijheid van meningsuiting onverenigbaar is met de idealen en waarden van een democratische rechtsstaat, die het Verdrag beoogt te handhaven en bevorderen”. Het Hof heeft hierbij rekening gehouden met “de moeilijkheid voor de verzoeker om zijn beweringen te staven omdat de nationale wetgeving niet voorzag in een officiële registratie of kennisgeving van het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie” en het erkent ook dat het gebrek aan transparantie over het gebruik van dergelijke technologieën het moeilijk maakt om bewijs aan te voeren en deze hindernissen te beperken (ibid., paragraaf 72).

## Hof van Justitie van de Europese Unie

Een verzoek om een prejudiciële beslissing van België over de ruime implementatie van de EU-richtlijn inzake Persoonsgegevens van Passagiers, onder meer over de wijze waarop de automatisering van het gegevensverwerkingssysteem door de nationale autoriteiten geïmplementeerd dient te worden, heeft geleid tot een arrest in zaak C-817/19, *Ligue des droits humains ASBL v. Conseil des ministres* (Hof van Justitie van de Europese Unie 2022). De zaak concentreerde zich op de spanning tussen geautomatiseerde gegevensverwerking door middel van machine learning-algoritmen en non-discriminatie. Het Hof van Justitie benadrukte de waarborgen met betrekking tot geautomatiseerde gegevensverwerking en verbood het gebruik van zelflerende AI-algoritmen om discriminerende resultaten te voorkomen. Voorts mogen vooraf vastgestelde criteria voor de beoordeling van terroristische dreigingen niet gebaseerd zijn op “het ras of de etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienst of de levensbeschouwing, het lidmaatschap van een vakvereniging, de gezondheid, het seksuele leven of de seksuele geaardheid van een persoon” (ibid.).

In haar arrest in zaak C-634/21 (*SCHUFA Holding*) beschouwde het Hof van Justitie profilering in de vorm van risicoscoring met betrekking tot kredieten als een vorm van een geautomatiseerde individuele beslissing die onder Artikel 22 AVG valt (Hof van Justitie van de Europese Unie 2023). In het geschil dat aanleiding gaf tot deze uitspraak, werd de verzoeker een lening geweigerd door een financiële instelling op basis van de risicoscoring van *SCHUFA Holding*, een Duits kredietbeoordelingsbedrijf. De vraag rees “of het vaststellen van [een dergelijke] waarschijnlijkheidswaarde [...] een geautomatiseerde individuele besluitvorming vormt in de zin van Artikel 22, lid 1, van de AVG”, met andere woorden “een besluit dat uitsluitend gebaseerd is op geautomatiseerde verwerking, met inbegrip van profilering, en dat rechtsgevolgen heeft voor de betrokkene of hem of haar op vergelijkbare wijze aanzienlijk treft” (ibid.: paragrafen 20, 27). Hoewel de door *SCHUFA* verstrekte risicoscore doorgegeven wordt aan een derde partij, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor het nemen van de contractuele beslissing, stelde het Hof dat die derde partij “zich sterk baseert op die waarde” (ibid.: paragraaf 48). Het Hof suggereerde ook dat het begrip “beslissing” in Artikel 22 AVG “ruim genoeg is om het resultaat van de berekening van de kredietwaardigheid van een persoon in de vorm van een waarschijnlijkheidswaarde met betrekking tot het vermogen van die persoon om in de toekomst aan zijn

betalingsverplichtingen te voldoen, te omvatten" (ibid.: paragraaf 46). Kortom, indien "de door een kredietinformatiebureau vastgestelde en aan een bank meegedeelde waarschijnlijkheidswaarde een doorslaggevende rol speelt bij de toekenning van krediet, moet de vaststelling van die waarde op zich beschouwd worden als een besluit waaraan voor een betrokkene 'rechtsgevolgen voor hem of haar zijn verbonden of hem of haar op vergelijkbare wijze in aanmerkelijke mate [treft]' in de zin van Artikel 22, lid 1, van de AVG" (ibid.: paragraaf 50). Deze uitspraak vormt een belangrijk precedent dat een rechtsgrond biedt om discriminatie op basis van profilering en andere beslissingen die overwegend op geautomatiseerde risicoscores gebaseerd zijn, aan te vechten.

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest in de zaak *Dun & Bradstreet Austria* (Hof van Justitie van de Europese Unie 2025) de rechtsmiddelen die beschikbaar zijn voor slachtoffers van algoritmische discriminatie verder uitgewerkt. In deze zaak weigerde een Oostenrijks telecommunicatiebedrijf de verzoekster een mobiel telefooncontract op basis van een geautomatiseerde kredietbeoordeling. De algoritmische risicoscore van Dun & Bradstreet, een onderneming die gespecialiseerd is in kredietbeoordelingen, gaf aan dat zij niet over voldoende financiële kredietwaardigheid beschikte om dit contract te krijgen, waarvoor een maandelijkse betaling van tien euro vereist was (ibid.: paragrafen 2, 16). De verzoekster wendde zich tot de Oostenrijkse gegevensbeschermingsautoriteit, die het kredietbeoordelingsbedrijf opdroeg om "nuttige informatie over de onderliggende logica van de geautomatiseerde besluitvorming op basis van persoonsgegevens" aan de verzoekster bekend te maken (ibid.: paragraaf 17). Het kredietbeoordelingsbedrijf beriep zich op haar beroepsgeheim en weigerde aanvankelijk om de verzoekster andere informatie te verstrekken dan haar risicoscore (ibid.). Het verklaarde enkel dat "bepaalde sociaal-demografische gegevens over [de verzoekster] 'met gelijke zwaarte meegewogen waren'" om die risicoscore vast te stellen. Dit werd door de Oostenrijkse rechter als onvoldoende beschouwd. In een poging om die beslissing ten uitvoer te leggen, stelde een nationale rechtbank een deskundige aan die van oordeel was dat Dun & Bradstreet Austria, om aan de verplichting tot verstrekking van "nuttige informatie" te voldoen, aan de verzoekster moest medelen welke persoonsgegevens (bijvoorbeeld geboortedatum, adres, geslacht) verwerkt waren om 'factoren' te genereren, alsmede "de specifieke waarde" die aan de verzoekster toegekend werd voor elke factor, "de wiskundige formule" waarop de score gebaseerd was, "de precieze intervallen waarbinnen dezelfde waarde toegekend wordt aan verschillende gegevens voor dezelfde factor" en "een lijst met scores voor de periode van de zes maanden voorafgaand aan en de zes maanden volgend op de vaststelling van de score van [de verzoekster], verkregen met behulp van dezelfde berekeningsregel" met het oog op een nauwkeurigheidsc controle (ibid.: paragrafen 23-25). Volgens de nationale rechter is de mogelijkheid voor aanvragers om de nauwkeurigheid van profilering te controleren van cruciaal belang voor handavingsdoeleinden.<sup>14</sup> In het onderhavige geschil bleek bijvoorbeeld uit "de aan [de verzoekster] verstrekte informatie, waaronder onder meer de behaalde score,

14. De nationale rechter stelde dat "indien Artikel 15 lid 1 sub h, van de AVG dit niet garandeert, het recht op toegang tot de persoonsgegevens van de betrokkene en andere daarin bedoelde informatie zinloos en nutteloos zou worden, temeer daar elke verwerkingsverantwoordelijke in dat geval onjuiste informatie zou kunnen verstrekken" (ibid.: paragraaf 29).

dat [zij] een zeer goede kredietwaardigheid had, [terwijl] de feitelijke profilering ertoe leidde dat zij als niet kredietwaardig beschouwd werd" (ibid.: paragraaf 27). Toegang tot nuttige informatie is daarom een voorwaarde voor het vermogen van verzoekers om discriminerende profilering of geautomatiseerde beslissingen in het kader van Artikel 22 lid 3 AVG (zie hoofdstuk 1.4.3.) te betwisten (ibid.: paragraaf 55).<sup>15</sup>

Het Hof van Justitie heeft toegelicht dat "het recht om 'nuttige informatie over de onderliggende logica' te verkrijgen bij geautomatiseerde besluitvorming, in de zin van [Artikel 15 lid 1 sub h], opgevat dient te worden als het recht op uitleg over de procedure en de beginselen die daadwerkelijk toegepast worden om met geautomatiseerde middelen de persoonsgegevens van de betrokkene te gebruiken teneinde een specifiek resultaat te verkrijgen, zoals een kredietprofiel", die "verstrekst moet worden in de vorm van relevante informatie en in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm" (ibid.: paragrafen 58-59). Hoewel het Hof geen relevante elementen opgesomd heeft, heeft het aangegeven dat "het louter meedelen van een complexe wiskundige formule, zoals een algoritme, of [...] de gedetailleerde beschrijving van alle stappen in de geautomatiseerde besluitvorming" niet zou voldoen aan de vereisten van Artikel 15 lid 1 sub h, omdat "geen van beide een voldoende beknopte en begrijpelijke uitleg zou vormen" (ibid.: paragraaf 59). Met andere woorden:

"De 'nuttige informatie over de onderliggende logica' van de automatische besluitvorming, in de zin van Artikel 15 lid 1 sub h, van de AVG, moet de daadwerkelijk toegepaste procedure en beginselen zodanig beschrijven dat de betrokkene kan begrijpen welke van zijn persoonsgegevens op welke wijze gebruikt zijn bij de automatische besluitvorming in kwestie, waarbij de complexiteit van de in het kader van de automatische besluitvorming uit te voeren bewerkingen de verwerkingsverantwoordelijke niet kan ontslaan van zijn plicht om een toelichting te geven (ibid.: paragraaf 61)."

Voor het Hof kan het "voldoende transparant en begrijpelijk zijn om de betrokkene te informeren over de mate waarin een variatie in de in aanmerking genomen persoonsgegevens tot een ander resultaat zou hebben geleid" (ibid.). In het kader van de anti-discriminatiewetgeving is dit recht op uitleg van essentieel belang, aangezien het verzoekers in staat zou kunnen stellen om zichzelf te vergelijken met reële of hypothetische vergelijkingspunten. Dit is een essentieel onderdeel van de discriminatietest, dat echter zeer ontoegankelijk is geworden in de context van algoritmische ondoorzichtigheid en epistemische fragmentatie (zie hoofdstuk 1.4.3.). Ten slotte, wanneer bedrijfsgeheimen in het geding zijn, "is de verwerkingsverantwoordelijke verplicht de vermeende beschermde informatie te verstrekken aan de bevoegde toezichthoudende autoriteit of rechter, die de betrokken rechten en belangen tegen elkaar moet afwegen om de reikwijdte van het recht van toegang van de betrokkene overeenkomstig Artikel 15 van de AVG te bepalen" (ibid.: paragraaf 76).

15. Het Hof verklaarde dat "in de specifieke context van het nemen van een besluit dat uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerd is, het hoofddoel van het recht van de betrokkene om de in Artikel 15 lid 1 sub h, van de AVG bedoelde informatie te verkrijgen, erin bestaat hem of haar in staat te stellen de hem of haar, bij Artikel 22 lid 3 van die verordening toegekende rechten, daadwerkelijk uit te oefenen, namelijk het recht om zijn standpunt over dat besluit kenbaar te maken en het te betwisten" (ibid.: paragraaf 55).

In Frankrijk hebben vijftien organisaties onlangs bij de Conseil d'État beroep aangetekend tegen een besluit van de CNAF (Caisse nationale des allocations familiales, een afdeling van de sociale zekerheid) om een risicoscoringalgoritme te gebruiken om zo te bepalen welke begunstigten onderzocht moeten worden op fraude. Het ADM-systeem bleek onder meer discriminerende effecten te hebben voor vrouwen en personen die in armoede leven. De eisers hebben de Conseil d'État verzocht om vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie, onder meer met betrekking tot algoritmische discriminatie. Deze zaak moet op de voet worden gevolgd, omdat deze het Hof van Justitie de gelegenheid biedt om algoritmische discriminatie te beoordelen vanuit het perspectief van directe en indirecte discriminatie.

## 1.5. Belangrijkste belanghebbenden

### Europees AI-bureau

Verschillende instellingen zullen een rol spelen bij de bestrijding van algoritmische discriminatie. Het nieuw opgerichte Europese AI-bureau<sup>16</sup> (opgericht binnen de Europese Commissie) zal de implementatie van de AI-Verordening ondersteunen en mogelijke inbreuken onderzoeken. Op grond van Artikel 90 zal het Europese AI-bureau met name verantwoordelijk zijn voor de behandeling van waarschuwingen van het Wetenschappelijk Panel van Onafhankelijke Deskundigen (Artikel 68 van de AI-Verordening) over GPAI die systeemrisico's inhoudt. Net als een markttoezichtautoriteit zal het AI-bureau ook bevoegd zijn om de naleving van AI-systemen waarin een GPAI-model geïntegreerd is, te monitoren en te bewaken (Artikel 75 lid 1 AI-Verordening). Het zal ook samenwerken met markttoezichtautoriteiten om de naleving van GPAI die gebruikt worden in domeinen met een hoog risico, te monitoren, te onderzoeken en te beoordelen (Artikel 75 lid 2 AI-Verordening). Op grond van Artikel 75 lid 3 van de AI-Verordening kan een markttoezichtautoriteit, "indien deze het onderzoek naar het AI-systeem met een hoog risico niet kan afronden omdat ze geen toegang heeft tot bepaalde informatie met betrekking tot het general-purpose AI-model, hoewel zij al het nodige heeft gedaan om die informatie te verkrijgen, een met redenen omkleed verzoek indienen bij het AI-bureau, waarmee de toegang tot die informatie afgedwongen wordt". In het licht van deze bepalingen is het waarschijnlijk dat de krachtens Artikel 77 van de AI-Verordening aangestelde organen voor gelijke behandeling direct of indirect zullen samenwerken met het AI-bureau in het kader van hun samenwerking met markttoezichtautoriteiten bij het aanpakken van risico's of inbreuken op anti-discriminatierechten. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1.4.1, verplicht Artikel 73 lid 7 van de AI-Verordening de relevante markttoezichtautoriteiten om de nationale overheidsinstanties of -organen, als bedoeld in Artikel 77 lid 1 van de AI-Verordening, in kennis te stellen van ernstige incidenten die opgevat worden als "een schending van de uit het recht van de Unie voortvloeiende verplichtingen ter bescherming van de grondrechten" overeenkomstig Artikel 3 lid 49 sub c van de AI-Verordening. Artikel 79 lid 2 van de AI-Verordening vereist ook dat markttoezichtautoriteiten, "wanneer risico's voor de grondrechten vastgesteld worden", "de relevante nationale overheidsinstanties of -organen als bedoeld in

16. Zie <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-office>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Artikel 77 lid 1 in kennis stellen en volledig met hen samenwerken". Overleg met de autoriteiten als bedoeld in Artikel 77 lid 1 is ook verplicht op grond van Artikel 82 lid 1 van de AI-Verordening.

## Europese Raad voor Artificiële Intelligentie

Artikel 65 van de EU-wet inzake artificiële intelligentie voorziet ook in de oprichting van een Europese Raad voor Artificiële Intelligentie [AI-Raad].<sup>17</sup> De AI-Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en kent de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming de status van waarnemer toe. De AI-Raad speelt een cruciale rol bij de handhaving van de AI-Verordening, met name door te helpen bij het "coördineren en waarborgen van de samenwerking tussen de EU-lidstaten, met het oog op een consistente implementatie en toepassing van de AI-Verordening in de hele Unie" (Europese Commissie 2025c). De AI-Raad biedt een samenwerkingsplatform voor de nationale bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de AI-Verordening en bevordert de uitwisseling van technische en regelgevende expertise en beste praktijken. De AI-Raad heeft ook tot taak subgroepen op te richten om de samenwerking op het gebied van handhaving te faciliteren, met name twee permanente subgroepen die een platform bieden voor samenwerking en uitwisseling tussen markttoezichtautoriteiten en aanmeldende autoriteiten, maar ook om advies te verstrekken over AI-beleidskwesties.

## AI-adviesforum

Artikel 67 van de AI-Verordening voorziet in de oprichting van een AI-adviesforum<sup>18</sup> dat verantwoordelijk is voor het verstrekken van technische expertise en het adviseren en ondersteunen van de werkzaamheden van de AI-Raad en de Europese Commissie. Het Adviesforum bestaat uit "een evenwichtige selectie van belanghebbenden, waaronder het bedrijfsleven, startups, het mkb, het maatschappelijk middenveld en de academische wereld", waarbij een evenwicht in acht genomen wordt tussen commerciële en niet-commerciële belangen en tussen kmo's en andere ondernemingen.

## Wetenschappelijk Panel van Onafhankelijke Deskundigen

Artikel 68 van de AI-Verordening voorziet in de oprichting van een Wetenschappelijk Panel van Onafhankelijke Deskundigen dat tot doel heeft de handhavingsactiviteiten in het kader van de Verordening te ondersteunen. Het bestaat uit deskundigen die door de Commissie geselecteerd zijn op basis van de actuele wetenschappelijke of technische deskundigheid op het gebied van AI die nodig is voor de volgende taken:

- ondersteuning van de uitvoering en handhaving van de AI-Verordening met name met betrekking tot GPAI-modellen (bijvoorbeeld door het AI-bureau te waarschuwen voor mogelijke systeemrisico's, door bij te dragen aan de ontwikkeling van instrumenten en methodologieën voor de evaluatie van de capaciteiten van GPAI, door advies te verstrekken over de classificatie van

17. Zie <https://artificialintelligenceact.eu/article/65>, geraadpleegd op 10 november 2025.

18. Zie <https://artificialintelligenceact.eu/article/67/>, geraadpleegd op 10 november 2025.

GPAI-modellen met of zonder systeemrisico, en door bij te dragen aan de ontwikkeling van instrumenten en sjablonen);

- ▶ ondersteuning van de werkzaamheden van markttoezichtautoriteiten op hun verzoek;
- ▶ ondersteuning van grensoverschrijdende markttoezichtactiviteiten;
- ▶ ondersteuning van het AI-bureau bij de uitvoering van haar taken in het kader van de vrijwaringsprocedure van de Unie.

## CEN-CENELEC

Het Gemeenschappelijk Technisch Comité 21 van CEN-CENELEC (JTC 21) werkt aan normen voor AI op basis van een normalisatieverzoek van de Europese Commissie.<sup>19</sup> Momenteel ontwikkelt het JTC 21 een geharmoniseerde norm die de vereisten uit artikel 9 van de AI-Verordening omzet, namelijk dat aanbieders van AI-systemen met een hoog risico een risicobeheersysteem moeten hebben.

## Rol van organen voor gelijke behandeling

Organen voor gelijke behandeling spelen een belangrijke rol. Algoritmische discriminatie vindt vaak plaats op manieren die moeilijk te detecteren en te bewijzen zijn. Dit vormt een aanzienlijke belemmering voor de toegang tot de rechter voor degenen die hierdoor getroffen worden. Het is voor personen die algoritmische discriminatie ondervinden, soms moeilijk te begrijpen hoe of waarom zij onrechtvaardig behandeld zijn, waardoor het moeilijk is om deze beslissingen aan te vechten. Organen voor gelijke behandeling spelen dan ook een cruciale rol bij de ondersteuning van slachtoffers en bij het bevorderen van de verantwoordingsplicht. In dit verband versterken de onlangs aangenomen richtlijnen voor organen voor gelijke behandeling (Richtlijn 2024/1500 en Richtlijn 2024/1499) de rol en bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling met betrekking tot hun onafhankelijkheid, middelen en rol bij het faciliteren van de toegang tot de rechter. Zij bevestigen ook de rol van organen voor gelijke behandeling bij het aanpakken van door AI veroorzaakte discriminatie:

“Het is van cruciaal belang aandacht te besteden aan de kansen en risico's die het gebruik van geautomatiseerde systemen, waaronder artificiële intelligentie, met zich meebrengt. Organen voor gelijke behandeling moeten met name uitgerust worden met de juiste personele en technische middelen. Deze middelen moeten organen voor gelijke behandeling in staat stellen om enerzijds gebruik te maken van geautomatiseerde systemen voor hun werkzaamheden en anderzijds te beoordelen of deze systemen voldoen aan de regels inzake non-discriminatie. Wanneer het orgaan voor gelijke behandeling deel uitmaakt van een instantie waaraan meerdere mandaten zijn toevertrouwd, moeten de middelen die nodig zijn om haar mandaat op het gebied van gelijke behandeling uit te voeren, gewaarborgd worden” (Europese Unie 2024b: overweging 21; Europese Unie 2024a: overweging 22)

In dit verband kunnen organen voor gelijke behandeling een cruciale rol spelen bij het ondersteunen van slachtoffers, het vergroten van het bewustzijn, het verrichten van onderzoek en het pleiten voor betere regelgeving voor AI- en ADM-systemen:

---

19. Uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie van 22 Mei 2023 met standaardisatieverzoek C(2023)3215.

- ▶ ambtshalve optreden en klachten van slachtoffers van algoritmische discriminatie behandelen: organen voor gelijke behandeling kunnen ambtshalve onderzoeksbevoegdheden hebben en fungeren als een toegankelijk contactpunt voor potentiële slachtoffers van algoritmische discriminatie. Zij kunnen klachten van slachtoffers behandelen, vermeende gevallen van algoritmische bias onderzoeken en advies en ondersteuning bieden over het instellen van juridische procedures;
- ▶ juridische bijstand verlenen en zaken voor de rechter brengen: dit kan onder meer bestaan uit het beslechten van zaken waarin sprake is van algoritmische discriminatie, het adviseren van personen over hoe zij discriminerende beslissingen op basis van AI- of ADM-systemen kunnen aanvechten of, in sommige gevallen, het vertegenwoordigen van potentiële slachtoffers of het namens hen optreden in de rechtbank;
- ▶ bewustmaking en voorlichting van slachtoffers en het bredere publiek: organen voor gelijke behandeling kunnen een belangrijke rol spelen bij het voorlichten van het publiek over de mogelijke schade van algoritmische discriminatie, onder meer door informatie te verstrekken over hoe oneerlijke geautomatiseerde beslissingen aangevochten kunnen worden en welke rechten individuen hebben met betrekking tot AI-gestuurde en ADM-processen;
- ▶ het verzamelen van gegevens en het uitvoeren van onderzoek naar discriminatie in verband met AI- en ADM-systemen: een andere cruciale taak van organen voor gelijke behandeling is het verzamelen van gegevens over het optreden van algoritmische discriminatie. Door klachten over AI- en ADM-systemen systematisch bij te houden en onderzoek, gegevensverzameling en monitoring uit te voeren, kunnen organen voor gelijke behandeling patronen van discriminatie identificeren en systemische problemen aan het licht brengen die mogelijk regelgeving vereisen;
- ▶ aanbevelingen doen aan beleidsmakers en wetgevers: dergelijke gegevens kunnen ook concreet bewijs leveren voor de noodzaak van wettelijke hervormingen (bijvoorbeeld met betrekking tot registratie- en informatieverplichtingen). Organen voor gelijke behandeling kunnen op basis van hun monitoringactiviteiten, met name vanuit het perspectief van handhaving en daarmee samenhangende moeilijkheden, evidence-based aanbevelingen doen aan beleidsmakers en wetgevers over hoe AI- en ADM-systemen gereguleerd moeten worden;
- ▶ het betrekken van belanghebbenden bij het bevorderen van gelijkheid in AI- en ADM-systemen: organen voor gelijke behandeling kunnen samenwerken met een breed scala aan belanghebbenden, waaronder werkgevers, dienstverleners, openbare instellingen en maatschappelijke organisaties, om de invoering van goede praktijken op het gebied van gelijkheid met betrekking tot AI- en ADM-systemen aan te moedigen. Dit kan onder meer inhouden dat organisaties bijgestaan worden bij het ontwikkelen en implementeren van gelijkheidsplannen die het risico op algoritmische bias tot een minimum beperken, en dat advies verstrekt wordt over hoe AI- en ADM-systemen getest kunnen worden op discriminatie.



## 2. Lacunes in de wetgeving

In dit hoofdstuk worden de tekortkomingen en noden in de huidige wettelijke, procedurele en bestuurlijke kaders geïdentificeerd in het licht van de risico's van discriminatie die voortvloeien uit het gebruik van AI- en ADM-systemen bij overheidsinstanties en andere sectoren die binnen de reikwijdte van deze studie vallen. Ook worden de belangrijkste obstakels, lacunes en noden samengevat waarmee organen voor gelijke behandeling en andere relevante belanghebbenden geconfronteerd worden bij de uitoefening van hun monitorende en toezichthoudende taken.

### 2.1. Redenen voor de invoering van AI- en ADM-systemen

In hoofdstuk I is aangetoond dat het gebruik van AI- en ADM-technologieën steeds verder toeneemt. De invoering ervan brengt echter verschillende problemen mee. De argumenten die aangevoerd worden om de invoering van deze systemen te verantwoorden, zijn problematisch en vergroten de juridische risico's. AI- en ADM-systemen worden vaak voorgesteld als "neutraal" of in ieder geval "minder vooringenomen" dan menselijke besluitvormers. De inzet ervan zou gerechtvaardigd kunnen worden door de wens om besluitvormingsprocessen te rationaliseren. Aangezien bekend is dat deze systemen in hoge mate vooringenomen zijn, kan een dergelijke argumentatie de illusie wekken dat de invoering van AI en ADM discriminatie vermindert of zelfs

voorkomt. Dit brengt het risico mee dat schendingen van de anti-discriminatiewetgeving over het hoofd gezien worden.

Bovendien worden AI- en ADM-systemen vaak gepromoot als middelen om de kostenefficiëntie in besluitvormingsprocessen te verhogen, niet in het minst bij overheidsinstanties die onderworpen zijn aan verscherpt publiek toezicht in de context van bezuinigingen en bezuinigingsbeleid. Deze redenering leidt tot de invoering van AI en ADM voor specifieke toepassingen, zoals fraudedetectie of risicobeoordeling, die voorgesteld worden als drijvende krachten voor kostenefficiëntie. Een dergelijke redenering verhuult ten minste twee belangrijke vragen:

- ▶ Moeten dergelijke technologieën toegepast worden voor alternatieve doeleinden, bijvoorbeeld om de toegang tot rechten en openbare diensten te vergroten, waarvan uit onderzoek regelmatig blijkt dat er te weinig gebruik van wordt gemaakt? (Défenseur des Droits 2024);
- ▶ Kunnen dergelijke systemen werkelijk leiden tot een verlaging van de overheidsuitgaven met behoud van dezelfde kwaliteit van de openbare dienstverlening, zodra alle kosten in verband met de bescherming van de grondrechten geïnternaliseerd zijn?

Het is bijvoorbeeld duur om het risico op discriminatie te voorkomen door middel van adequate test-, monitoring- en auditprocedures, door het opleiden van dossierbeheerders die algoritmische aanbevelingen behandelen om in te staan voor een effectief menselijk toezicht en het opzetten van doeltreffende informatie- en verhaalmechanismen voor gebruikers van openbare diensten. Dergelijke kosten zouden volledig geïnternaliseerd moeten worden door de overheid wanneer besloten wordt tot de implementatie van dergelijke systemen. Een dergelijke afweging zou beleidsmakers er ook toe moeten aanzetten om “nulvragen” te stellen: wanneer de inzet van een AI- of ADM-systeem te riskant of te duur lijkt, nadat preventieve maatregelen en waarborgen voor de grondrechten adequaat geïmplementeerd zijn, zou dit moeten leiden tot een besluit om dat systeem niet in te zetten.

## 2.2. Gebrek aan transparantie

Zoals in de relevante paragrafen hieronder uiteengezet wordt, is er een algemeen gebrek aan systematische, duidelijke en toegankelijke informatie over de ontwikkeling, het testen en de implementatie van AI- en ADM-systemen bij overheidsinstanties en daarbuiten. Het gebruik van AI- en ADM-systemen in overheidsinstanties wordt niet systematisch in kaart gebracht, ondanks lopende plannen of inspanningen om databases van dergelijk gebruik aan te leggen (bijvoorbeeld het Algoritmeregister van de Nederlandse overheid).<sup>20</sup> Zaken van algoritmische discriminatie zijn nog steeds zeer zeldzaam en worden vaak gekaderd in termen van gegevensbescherming in plaats van discriminatie en gelijkheid. De zeldzame zaken die er zijn, zijn vaak tot in de rechtbanken gekomen met de steun van organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties. Door het gebrek aan informatie over wanneer, waarom en waar AI- en ADM-systemen gebruikt worden door overheidsinstanties, en dus het ontbreken van wettelijke meldingsplichten tot nu toe, is het voor deze actoren echter

20. Zie <https://algoritmes.overheid.nl/en>, geraadpleegd op 10 op november 2025.

moeilijk om zaken van algoritmische discriminatie effectief en systematisch te monitoren, te beoordelen en aan te vechten, ondanks hun onderzoeksbevoegdheden. Om deze onderzoeksbevoegdheden effectief toe te kunnen passen, moeten zij namelijk eerst en vooral op de hoogte zijn van het bestaan van AI- of ADM-toepassingen. In plaats daarvan zijn organen voor gelijke behandeling vaak aangewezen op onderzoek door de media, door gespecialiseerde maatschappelijke organisaties of informele netwerken om mogelijke gevallen van algoritmische discriminatie op te sporen. Hoewel nationale deskundigen melden dat er regelmatig verzoeken om informatie (bijvoorbeeld op grond van de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur) aan overheidsinstanties gericht worden met als doel openbare registers aan te leggen van het gebruik van AI- en ADM-systemen bij overheidsinstanties, wordt de legitimiteit daarvan soms in twijfel getrokken, of blijven ze onbeantwoord wanneer ze geen verplichtend karakter hebben, voornamelijk wanneer die verzoeken betrekking hebben op gevoelige toepassingen zoals digitale surveillancetechnologieën. Bovendien kunnen aanvragers de ontvangen informatie vaak niet controleren. Soms wordt gebruik gemaakt van andere kanalen om informatie te verkrijgen, zoals vragen aan de regering die in samenwerking met leden van nationale parlementen gesteld worden. De doeltreffendheid van zowel verzoeken om informatie op grond van de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur als vragen in het parlement wordt echter ondermijnd door het gebrek aan transparantie over het gebruik van AI- en ADM-toepassingen. Sommige organen voor gelijke behandeling bieden in dit verband positieve voorbeelden: de Finse ombudsman voor Non-Discriminatie kan bijvoorbeeld verplichte verzoeken om informatie en verduidelijking versturen naar overheidsinstanties. Dergelijke bevoegdheden kunnen de toegang tot informatie en de transparantie met betrekking tot het gebruik van AI- en ADM-systemen en de mogelijke discriminerende effecten daarvan, vereenvoudigen.

De problemen rondom gebrek aan informatie worden tot op zekere hoogte tegengegaan door de nieuwe AI-regelgeving. Zo zal de EU-AI-databank waarin Artikel 71 van de AI-Verordening voorziet, openbare informatie bevatten over AI-toepassingen met een hoog risico.<sup>21</sup> Bovendien bepaalt Artikel 14 lid 2 sub a en b van het Kaderverdrag inzake AI dat “belangrijke inlichtingen over AI-systemen met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de mensenrechten en het gebruik ervan worden gedocumenteerd, worden verstrekt aan instanties die bevoegd zijn om toegang tot die inlichtingen te krijgen en, waar passend en van toepassing, aan de getroffen personen ter beschikking worden gesteld of worden meegedeeld” waardoor deze personen “de op grond van het gebruik van het systeem genomen of daarop in hoge mate gebaseerde beslissingen kunnen aanvechten”. Deze bepalingen worden verder versterkt door de Artikelen 8 en 9 van het Verdrag aangaande transparantie en toezicht en inzake verantwoordingsplicht en verantwoordelijkheid. Dergelijke informatie- en transparantievereisten kunnen publieke controle mogelijk maken. In dezelfde geest vereist Artikel 16 van het Verdrag de vaststelling en handhaving van een kader voor risico- en effectbeheer (ondersteund door de gestandaardiseerde

---

21. AI-systemen met een hoog risico, waaronder biometrie, die gebruikt worden in de domeinen van de wetshandhaving, migratie, asiel en grenscontrole, worden geregistreerd in een niet-openbaar gedeelte van de database waartoe de Europese Commissie en specifieke nationale markttoezichtautoriteiten (bijvoorbeeld gegevensbeschermingsautoriteiten) toegang hebben.

effectbeoordeling van HUDERIA), en Artikel 16 lid 2 sub f) van het Verdrag vereist dat “de risico’s, de feitelijke en de potentiële gevolgen en de risicobeheersbenadering” gedocumenteerd worden. Toegang tot dergelijke informatie kan instanties die belast zijn met de bescherming van de grondrechten helpen om algoritmische discriminatie te voorkomen en aan te pakken. Op zijn beurt voorziet de AI-Verordening erin dat de op grond van Artikel 77 aangestelde autoriteiten toegang hebben tot technische documentatie en risicobeoordelingssystemen die gebaseerd zijn op de AI-Verordening en effectbeoordelingen voor de grondrechten indien dit verplicht is op grond van Artikel 27 van de AI-Verordening (beperkt tot bepaalde gebruiksverantwoordelijken die openbare of essentiële particuliere diensten aanbieden).

Dat gezegd zijnde, hadden dergelijke informatie- en transparantieverplichtingen ruimer geformuleerd kunnen worden. Op dit moment zijn alleen AI-systemen met een hoog risico onderwerp van deze verplichtingen, waardoor systemen die niet als een hoog risico beschouwd worden en ADM-systemen die niet onder de definitie van AI vallen, buiten beschouwing blijven. In 2020 eiste de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa dat regeringen verzocht worden “het parlement in kennis te stellen voordat [AI- en ADM-]technologie ingezet wordt” en dat “het gebruik van dergelijke technologieën door de autoriteiten (...) systematisch geregistreerd wordt in een openbaar register” (Raad van Europa, Parlementaire Vergadering 2020b). Dit komt niet direct tot uiting in het onlangs aangenomen Kaderverdrag inzake AI, dat niet vereist dat er een openbaar register aangelegd wordt. Op zijn beurt voorziet de AI-Verordening niet in kennisgevingen aan nationale parlementen of EU-instellingen bij de inzet van AI- of ADM-systemen door overheidsinstanties.

### 2.3. Moeilijkheden bij de toegang tot de rechter

De toegang tot de rechter wordt bemoeilijkt door verschillende asymmetrieën op het gebied van informatie en macht. Zoals hierboven uiteengezet, is een belangrijke bevinding van het onderzoek op nationaal niveau dat het ontbreken van een duidelijk en consistent overzicht van het gebruik van AI- en ADM-systemen door overheidsinstanties het recht op non-discriminatie en de toepassing daarvan in gevaar brengt. Als personen die aan een dergelijke beslissing onderworpen worden niet weten dat een bepaalde administratieve beslissing is genomen met (behulp van) een AI- of ADM-systeem, kunnen zij niet eens vermoeden dat er sprake was van algoritmische discriminatie. Zelfs wanneer er een vermoeden bestaat, verhindert het ontbreken van algemene verplichtingen voor overheidsinstanties om informatie te verstrekken over het gebruikte type van systeem, de toegepaste besluitvormingsfactoren en de manier waarop deze gebruikt worden in het besluitvormingsproces, dat slachtoffers voldoende bewijs kunnen aanvoeren om vermoedens van discriminatie aannemelijk te maken voor de rechter.<sup>22</sup>

Europese anti-discriminatiewetgeving voorziet in een verdeling van de bewijslast tussen verzoekers en verweerders om de last voor verzoekers te verlichten wanneer

22. Deze moeilijkheid kan tot op zekere hoogte beperkt worden door gebruik te maken van het recht op uitleg waarin de AVG voorziet, hoewel de procedurele hindernissen en kosten voor individuele slachtoffers hoog kunnen oplopen.

zij discriminatie aanvoeren. De anti-discriminatiewetgeving van de EU bepaalt dat “wanneer personen die zich door niet-toepassing te hunnen aanzien van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld achten, voor de rechter of een andere bevoegde instantie feiten aanvoeren die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, het aan de verweerder is om te bewijzen dat het beginsel van gelijke behandeling niet werd geschonden.”<sup>23</sup> In vergelijkbare zin verlegt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de bewijslast om aan te tonen dat er geen sprake is geweest van discriminatie naar de verweerder wanneer een eiser geloofwaardige en consistente feiten aanvoert waaruit afgeleid kan worden dat er sprake was van discriminatie: “Het bewijs kan voortvloeien uit het gelijktijdig bestaan van voldoende sterke, duidelijke en overeenstemmende gevolgtrekkingen of uit soortgelijke niet-weerlegde vermoedens van feiten” (Europees Hof voor de Rechten van de Mens 2007). In principe vereenvoudigen deze regels de taak van verzoekers door hen enkel te verplichten om een vermoeden van discriminatie aannemelijk te maken, voordat de bewijslast naar de verweerder verschoven kan worden. Het is dan aan de verweerder om het vermoeden van discriminatie te weerleggen.

Deze regels reduceren de machts- en informatieasymmetrie die zich voordoet wanneer een beslissing genomen wordt met (de ondersteuning van) een AI- of ADM-systeem echter onvoldoende, en schieten mogelijk tekort in gevallen van algoritmische discriminatie. Enerzijds melden nationale deskundigen dat rechtbanken soms een hoge bewijsdrempel hanteren om de bewijslast naar de verweerder om te keren. Anderzijds bemoeilijkt de ondoorzichtigheid van algoritmen de taak van individuele verzoekers die een vermoeden van algoritmische discriminatie trachten aan te tonen (zie hoofdstuk 2.2. hierboven). Asymmetrie op het gebied van informatie en macht neemt ook de vorm aan van wat Milano en Prunkl (2024) “epistemische fragmentatie” noemen, namelijk “een structureel kenmerk van algoritmisch gemiddelde omgevingen die individuen isoleren” en zo “mensen en gemeenschappen belemmeren om hun ervaringen op zinvolle wijze te delen en te vergelijken”. Epistemische fragmentatie maakt het dus “moeilijker om (...) opkomende schade in deze omgevingen te identificeren en te conceptualiseren”, met name omdat de Europese anti-discriminatiewetgeving ervan uitgaat dat slachtoffers kunnen aantonen dat zij onderworpen werden aan een andere behandeling of een bijzonder nadeel hebben ondervonden in vergelijking met andere personen in een vergelijkbare situatie (ibid.). Algoritmische ondoorzichtigheid en epistemische fragmentatie maken het samen erg moeilijk om discriminerende AI en ADM juridisch aan te vechten.

Op deze manier wordt de toegang tot de rechter in de praktijk belemmerd. Een concreet voorbeeld: de ADM-systemen die door verschillende sociale zekerheidsinstanties in Europa gebruikt worden om fraude op te sporen, creëren een categorie van de facto “verdachte personen” die zeer discriminerend is, maar waartegen deze personen zich moeilijk kunnen verzetten, met ernstige gevolgen voor hun leven (opschorting van sociale uitkeringen, vorderingen voor onverschuldigde betalingen, enz.). Hoewel het recht op uitleg dat onlangs bevestigd werd door het Hof van Justitie in het licht van Artikel 15 lid 1 sub h), en Artikel 22 van de AVG in de zaak

---

23. Zie Artikel 8 lid 1 van Richtlijn 2000/43/EC. Deze bepaling is opgenomen in alle anti-discriminatie-richtlijnen: 2000/78/EC, 2004/113/EC en 2006/54/EC.

Dun & Bradstreet Austria, het probleem gedeeltelijk bestrijdt (zie hoofdstuk 1.4.4.), blijven er machts- en informatieasymmetrieën bestaan, die verholpen moeten worden door de bewijslast voor verzoekers nog verder te verlichten, door organen voor gelijke behandeling en relevante belanghebbenden in staat te stellen potentiële slachtoffers te ondersteunen en door meer preventie.<sup>24</sup> Deze kwestie werd in 2020 reeds benadrukt door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, die wees op de noodzaak om “bijzondere aandacht te besteden aan het waarborgen van het vermoeden van onschuld en ervoor te zorgen dat slachtoffers van discriminatie niet geconfronteerd worden met een onevenredige bewijslast” (Raad van Europa, Parlementaire Vergadering 2020b). Ze eiste dat de lidstaten “ervoor zorgen dat organen voor gelijke behandeling volledig bevoegd zijn om kwesties van gelijkheid en non-discriminatie die voortvloeien uit het gebruik van AI te behandelen”.

In dit opzicht kunnen de bevoegdheden van sommige Europese organen voor gelijke behandeling om bescherming tegen discriminatie op collectief en structureel niveau te bevorderen, deze tekortkomingen helpen te verminderen. Sommige organen voor gelijke behandeling kunnen immers bijdragen aan het voorkomen van algoritmische discriminatie door middel van toezichts-, onderzoeks- en sanctiebevoegdheden. Daarnaast kan een aantal organen voor gelijke behandeling het gebruik van AI- en ADM-systemen controleren en discriminerende resultaten voor de rechter aanvechten op grond van het algemeen belang, zonder dat vooraf individuele slachtoffers geïdentificeerd hoeven te worden (zie Hof van Justitie van de Europese Unie 2008). Hoewel dat niet voor alle Europese organen voor gelijke behandeling geldt, kunnen dergelijke bevoegdheden de lastige situatie verlichten van te moeten vertrouwen op individuele slachtoffers die discriminerende schade melden voordat een onderzoek opgestart kan worden. Om effectief te zijn zouden dergelijke bevoegdheden echter ondersteund moeten worden door robuuste informatierechten: organen voor gelijke behandeling moeten het recht hebben om relevante en nuttige informatie op te vragen en te verkrijgen over de manier waarop AI- en ADM-systemen gebruikt worden. Deze bevoegdheden moeten worden uitgebreid naar situaties waarin AI- en ADM-systemen gebruikt worden om besluitvorming te ondersteunen en te begeleiden, in plaats van zich te beperken tot situaties van volledige automatisering, gezien hybride besluitvorming de meest voorkomende vorm van gebruik is. De omzetting van de nieuwe richtlijnen inzake normen voor organen voor gelijke behandeling tegen uiterlijk juni 2026 is een goede gelegenheid om de bevoegdheden van deze organen in het licht van deze nieuwe uitdagingen te herzien. Daarnaast zouden alternatieve procedurele routes, zoals collectieve klachtenmechanismen (bijvoorbeeld *actio popularis*, collectieve vorderingen), moeilijkheden bij de toegang tot de rechter kunnen verhelpen.

---

24. Dit is des te belangrijker nu de richtlijn inzake AI-aansprakelijkheid ingetrokken werd. De richtlijn stelde voor om het vaststellen van vermoedens en het omkeren van de bewijslast te vereenvoudigen, zij het in beperkte mate

## 2.4. Handhaving van bestaande en toekomstige bepalingen

### 2.4.1. Institutionele samenwerking

Het handhavingssysteem dat ingesteld is krachtens de AI-Verordening, is complex en biedt weinig ruimte voor individuele klachten. Hoewel markttoezichtautoriteiten klachten kunnen ontvangen, zijn zij niet verplicht om op basis daarvan een onderzoek in te stellen. In dit opzicht wordt de rol van organen voor gelijke behandeling nog belangrijker. Het handhavingssysteem dat ingesteld is op grond van de AI-Verordening, voorziet in een samenwerking met meerdere belanghebbenden, tussen organen voor gelijke behandeling, andere op grond van Artikel 77 aangestelde toezichthoudende autoriteiten op het gebied van grondrechten, markttoezichtautoriteiten en andere relevante instellingen. Daarnaast zullen organen voor gelijke behandeling samenwerken met andere op grond van Artikel 77 van de AI-Verordening aangestelde instellingen voor grondrechten. Volgens sommige van de voor dit rapport geïnterviewde instellingen kunnen er zich in dit verband echter aanzienlijke uitdagingen voordoen. Er moeten met name samenwerkingsmethodologieën ontwikkeld en geïmplementeerd worden en institutionele communicatiekanalen ingericht worden om een aanpak te bevorderen die gebaseerd is op institutionele complementariteit en intersectionaliteit. Voorts moeten de bevoegde autoriteiten, waaronder centrale contactpunten en markttoezichtautoriteiten, voldoende inzicht hebben in de risico's op discriminatie door algoritmische technologieën en in de juridische en institutionele manieren om discriminatie aan te pakken.

### 2.4.2. Conceptuele lacunes

Andere handhavingsproblemen doen zich voor in verband met de concepten en procedures die vastgelegd zijn in de Europese anti-discriminatiewetgeving. Concreet gezegd is de werking van AI, en met name machine learning, gebaseerd op correlaties en niet op causaliteit. Dit vergroot het risico op zogenaamde proxy-discriminatie. Rechters kunnen terughoudend zijn om proxy-discriminatie als directe discriminatie te behandelen, zelfs wanneer bekend is dat dergelijke proxies correleren met beschermde gronden.<sup>25</sup> In bepaalde contexten is bijvoorbeeld bekend dat de woonplaats van personen sterk correleert met ras en etnische afstamming. Op Europees niveau komt woonplaats niet voor in de lijst van beschermde gronden die vastgesteld zijn in de anti-discriminatiewetgeving. Daarom zal dergelijke algoritmische proxy-discriminatie waarschijnlijk behandeld worden als indirecte discriminatie, behalve in gevallen waarbij de woonplaats beschouwd wordt als "onlosmakelijk" of "inherent verbonden" met een beschermde grond, zoals ras of etnische afstamming.

<sup>25</sup> Voor meer informatie over proxy-discriminatie, zie Bartoletti I. en Xenidis R. (2023), "Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination" [Studie naar de impact van artificiële intelligentiesystemen, hun potentieel voor het bevorderen van gelijkheid, met inbegrip van gendergelijkheid, en de risico's die zij kunnen veroorzaken in verband met non-discriminatie], beschikbaar op <https://edoc.coe.int/en/artificial-intelligence/11649-study-on-the-impact-of-artificial-intelligence-systems-their-potential-for-promoting-equality-including-gender-equality-and-the-risks-they-may-cause-in-relation-to-non-discrimination.html>, geraadpleegd op 10 november 2025, Council of Europe Publishing, Straatsburg.

In dit verband zou het secundaire recht van de EU dat discriminatie verbiedt, te beperkt kunnen zijn, aangezien het alleen betrekking heeft op een “gesloten” lijst van beschermde gronden: geslacht, ras of etnische afkomst, handicap, seksuele geaardheid, godsdienst of overtuiging en leeftijd. Algoritmische schade in verband met andere sociale kenmerken zou alleen als directe discriminatie aanzien worden indien deze als “inherent verbonden” met een van deze beschermde gronden beschouwd wordt. Dergelijke schade zou echter als indirecte discriminatie behandeld kunnen worden indien deze een groep treft die verbonden is met een van deze beschermde gronden. Andere algoritmische schade zou buiten het toepassingsgebied van de wettelijke bescherming vallen, op voorwaarde dat deze niet onder specifieke nationale wetgevingskaders valt, die verder kunnen gaan dan het EU-recht.

Daarentegen zouden zogenaamde “open” lijsten, zoals de beschermde criteria die vastgesteld zijn in Artikel 21 lid 1 van het Europees Handvest van de Grondrechten en Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, meer flexibiliteit kunnen bieden bij het aanpakken van algoritmische proxy-discriminatie. Dit zou rechters immers in staat stellen discriminatie vast te stellen op grond van “welke reden dan ook, zoals” respectievelijk “geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele oriëntatie” en “geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.”

De vraag hoe algoritmische proxy-discriminatie moet worden gekwalificeerd, is van groot belang. Deze kwalificatie maakt weliswaar geen verschil in het kader van de anti-discriminatiewetgeving van het Verdrag, vanwege het bestaan van een uniform stelsel van open rechtvaardigingen voor zowel directe als indirecte discriminatie, maar in het kader van de anti-discriminatiewetgeving van de EU is dat anders. Daar geldt voor directe discriminatie een strenger rechtvaardigingsstelsel op basis van gesloten uitzonderingen. Gezien het gebrek aan transparantie, de ondoorzichtigheid en de complexiteit van AI- en ADM-systemen is een open rechtvaardigingsregeling die een contextuele analyse vereist, wellicht niet de meest geschikte oplossing. Het onderbouwen van directe discriminatie levert echter vaak problemen op in de context van algoritmen. Zoals elders betoogd, zijn niet alleen de rechtvaardigingsproblemen, maar ook de begrippen directe en indirecte discriminatie zelf niet helemaal geschikt om algoritmische discriminatie, die kenmerken van beide begrippen combineert, vast te stellen (Xenidis 2021).

De hoge mate van differentiatie door AI- en ADM-systemen verhoogt ook het risico op intersectionele discriminatie, vooral wanneer gebruikers verschillende risicocategorieën combineren die bijdragen aan hun risicoscore (bijvoorbeeld geslacht en migratieverleden in voorbeelden van vooringenomen werkloosheidsvoorspellingen). Toch wordt intersectionele discriminatie nog steeds niet volledig erkend in de anti-discriminatie-richtlijnen van de EU (met uitzondering van de recente richtlijn inzake Transparantie van Gelijke Beloning 2023/970) en wordt deze ondanks recente ontwikkelingen niet uniform verboden in nationale wetgeving. De lidstaten zullen bijgevolg hun anti-discriminatiewetgeving moeten herzien en aanpassen waar nodig, om ervoor te zorgen dat deze alle gevallen bestrijkt waarin directe of indirecte

discriminatie, met inbegrip van discriminatie door associatie en intersectionele discriminatie, veroorzaakt kan worden door het gebruik van AI- en ADM-systemen.

### 2.4.3. Beperkingen op het verzamelen en verwerken van gegevens

De bestaande wettelijke beperkingen op het verzamelen van gegevens over gelijkheid reduceren de mogelijkheden om algoritmische discriminatie effectief te onderzoeken en gelijkheid bij het gebruik van AI- en ADM-systemen te bevorderen. Om discriminatie in AI effectief tegen te gaan, kan het nodig zijn te pleiten voor adequatere procedures voor het verzamelen van gelijkheidsgegevens. Andere kwesties op het gebied van handhaving hebben betrekking op het gebruik van gevoelige categorieën van persoonsgegevens. Artikel 10 lid 5 van de AI-Verordening staat bij wijze van uitzondering de verwerking van gevoelige categorieën van persoonsgegevens toe (zoals gedefinieerd in Artikel 9 van de AVG), zoals etniciteit of seksuele geaardheid, om bias te kunnen detecteren, maar deze mogelijkheid geldt niet voor AI-systemen die niet tot de categorie met een hoog risico behoren. Dit zou belangrijke beperkingen kunnen opleveren bij het opsporen, voorkomen en beperken van discriminerende bias in systemen die als laagrisico beschouwd worden en waarop transversaal non-discriminatieverplichtingen van toepassing zijn. Het is ook onzeker of organen voor gelijke behandeling en andere toezichthoudende autoriteiten op het gebied van grondrechten gebruik zullen kunnen maken van de uitzonderingen in Artikel 9 van de AVG en Artikel 10 lid 5 van de AI-Verordening om de discriminerende effecten van bepaalde AI-systemen in te kunnen schatten.. Algoritmische discriminatie kan moeilijker te detecteren en te controleren zijn wanneer gevoelige categorieën van persoonsgegevens, die overlappen met veel (maar niet alle) categorieën die beschermd worden op grond van de EU- en nationale anti-discriminatiwetgeving, niet gebruikt kunnen worden voor test-, audit- en beoordelingsdoeleinden.

## 2.5. Risicobeperking van AI-systemen

De op risico's gebaseerde classificatie van de AI-Verordening is onderwerp van kritiek geweest. De lijst van toepassingen met een hoog risico in Bijlage III van de Verordening wordt omschreven als te rigide in de context van snel evoluerende technologieën. Bovendien biedt de AI-Verordening geen duidelijke richtlijnen om te bepalen of een toepassing die onder de in Bijlage III genoemde sectoren valt, al dan niet een hoog risico inhoudt. Dit is met name problematisch in het licht van Artikel 6 lid 3 van de AI-Verordening, dat in een aantal uitzonderingen voorziet. Zo kunnen aanbieders verklaren dat systemen die normaal gesproken onder de lijst van sectoren met een hoog risico vallen, in feite geen significant risico vormen voor de gezondheid, veiligheid of grondrechten van natuurlijke personen. AI-systemen worden niet als een AI-systeem met hoog risico beschouwd wanneer zij gebruikt worden om "een beperkte procedurele taak" of een "voorbereidende taak voor een beoordeling" uit te voeren,<sup>26</sup> of om "het resultaat van een eerder voltooide menselijke activiteit te verbeteren" of om "besluitvormingspatronen of afwijkingen van

26. Dat gezegd zijnde wordt, op grond van Artikel 6, lid 3, onder d), een AI-systeem dat gebruikt wordt voor het profileren van natuurlijke personen in de domeinen die genoemd worden in bijlage III, altijd als een hoog risico beschouwd.

eerdere besluitvormingspatronen op te sporen (...) [wanneer dergelijke systemen] niet bedoeld zijn om de eerder voltooide menselijke beoordeling te vervangen of te beïnvloeden, zonder deugdelijke menselijke controle". Aanbieders die hun systemen niet als een systeem met hoog risico beschouwen, hoeven alleen "hun beoordeling te documenteren voordat het systeem in de handel wordt gebracht of in gebruik wordt gesteld" (Artikel 6 lid 4) en het systeem te registreren overeenkomstig Artikel 49 lid 2.

Er is op dit punt geen sprake van een systematische controle; nationale bevoegde autoriteiten kunnen de uitgevoerde beoordelingen opvragen, maar zijn hier niet systematisch toe verplicht. Dit creëert dus een mogelijke lacune in de wet die op grote schaal gebruikt zou kunnen worden om het risico van AI-systemen te "beperken", teneinde te ontsnappen aan de vereisten en waarborgen die krachtens de AI-Verordening van toepassing zijn op systemen met een hoog risico.<sup>27</sup> In dit verband zou de benadering van het Kaderverdrag over AI, dat op rechten gebaseerd is in plaats van op risico's, bijzonder nuttig kunnen zijn om de waarborgen van de grondrechten uit te breiden tot AI- en ADM-toepassingen "waarvan de risico's beperkt werden". Een andere mogelijke lacune die in beide regelgevingen misbruikt zou kunnen worden, heeft betrekking op de definitie van AI. Aangezien beide teksten van toepassing zijn op AI, in plaats van bijvoorbeeld eenvoudige op regels gebaseerde systemen, zouden bepaalde ADM-systemen uitgesloten kunnen worden als ze buiten het toepassingsgebied van de AI-definitie vallen (Europese Commissie 2025d). Dit is een andere lacune die aanbieders van eenvoudigere ADM-systemen zouden kunnen gebruiken om de verplichtingen van de AI-Verordening te omzeilen.

## **2.6. Technische normen, organen voor gelijke behandeling en de kwestie van harmonisatie**

De geharmoniseerde AI-normen die uitgevaardigd zullen worden door CEN-CENELEC, zullen een cruciaal instrument zijn om de naleving van de grondrechten te ondersteunen, met inbegrip van de preventie van en bescherming tegen algoritmische discriminatie. De kernvraag is echter welke risico's op discriminatie de aanbieders, op grond van de normen, moeten identificeren, evalueren en tegengaan. Meer in het bijzonder: met welke vormen van discriminatie moeten aanbieders rekening houden en hoe moeten zij deze aanpakken om te voldoen aan de AI-Verordening? Hier doen zich verschillende problemen voor. Het eerste probleem betreft de bevoegdheid die toevertrouwd wordt aan de particuliere organisaties die betrokken zijn bij het co-reguleringsproces. De meeste organisaties die betrokken zijn in het JTC 21 van CEN-CENELEC, dat verantwoordelijk is voor het opstellen van deze normen, zijn spelers uit de sector die over de middelen beschikken om een dergelijke deelname te financieren. Maatschappelijke organisaties en organisaties met een legitiem belang kunnen tot op zekere hoogte deelnemen (Equinet is bijvoorbeeld momenteel betrokken bij het opstellen van normen), maar beschikken vaak slechts over beperkte financiële middelen om dat te doen. Deze opzet betekent ook dat de expertise in het veld ongelijk verdeeld kan zijn, met een adequaat niveau van technische expertise en een meer beperkte juridische expertise, vooral op het gebied van mensenrechten. De ontwerpnormen zijn niet openbaar, waardoor het moeilijk

<sup>27</sup>. Die vereisten en waarborgen worden opgesomd in het deel over AI-systemen met een hoog risico.

is om de doeltreffendheid en tekortkomingen van de handhavingsstrategieën die momenteel besproken worden, te monitoren en te evalueren. Dit verhindert op voorhand pogingen om deze discussies te beïnvloeden om zo bestaande beperkingen aan te pakken.

Het tweede probleem betreft de verenigbaarheid en complementariteit van deze aanpak met die van de EU-wetgeving inzake grondrechten, met inbegrip van de wetgeving inzake non-discriminatie. Enerzijds is het niveau van risicobeperking dat de normen zullen voorschrijven met het oog op naleving nog onduidelijk. Dit is een belangrijke vraag, omdat Artikel 9 lid 5 van de AI-Verordening bepaalt dat “de risicobeheersmaatregelen [...] zodanig dienen te zijn dat het desbetreffende restrisico in verband met elk gevaar en het totale restrisico van de AI-systemen met een hoog risico aanvaardbaar wordt geacht.” Wat bias en discriminatie betreft, zullen aanvaardbare restrisico’s in het kader van de AI-Verordening geen garantie bieden voor de naleving van de EU-wetgeving inzake Grondrechten, die een andere benadering hanteert en waarbij de nadruk ligt op daadwerkelijke schade. Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie bepaalt namelijk dat “elke beperking op de uitoefening van de in dit handvest erkende rechten en vrijheden bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moet eerbiedigen” en dat “met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, alleen beperkingen kunnen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden”. De reikwijdte van toegestane inmengingen, beperkt door de essentie van de grondrechten en afhankelijk van noodzaak en algemeen belang, lijkt in strijd te zijn met de benadering van het restrisico die gehanteerd wordt in de AI-Verordening. De relatie tussen deze concepten is op zijn minst dubbelzinnig en zal verduidelijking behoeven, mogelijk door het Hof van Justitie.

Anderzijds staat de door de EU aangenomen benadering van standaardisatie, in combinatie met het (althans gedeeltelijke) kader voor maximale harmonisatie dat opgenomen is in de nieuwe AI-verordening van de EU, op gespannen voet met de benadering van minimale harmonisatie van de EU-richtlijnen inzake non-discriminatie. Hoewel het secundaire recht van de EU zes gronden van discriminatie verbiedt (ras en etnische afstamming, geslacht en gender, handicap, seksuele geaardheid, godsdienst of overtuiging, en leeftijd), staat het de lidstaten ook toe om verder te gaan dan deze minimumvereisten en discriminatie op ruimere schaal te verbieden door middel van zogenaamde “gunstigere bepalingen”, zolang deze in overeenstemming zijn met de EU-verdragen. Het is echter onduidelijk op welke vormen van bias aanbieders van systemen met een hoog risico zullen moeten testen. Als het bijvoorbeeld alleen verplicht is om te testen op bias en de mitigatie ervan met betrekking tot de zes gronden die beschermd worden op EU-niveau, en aanbieders die aan deze normen voldoen, vervolgens geacht worden te voldoen aan de AI-Verordening, kunnen zij hun producten op de hele interne markt verkopen. Hoewel gebruiksverantwoordelijken nog steeds aansprakelijk gesteld kunnen worden voor discriminatie op grond van EU- en nationale antidiscriminatiewetten die een bredere bescherming vereisen, rijzen er in dit verband ten minste twee vragen.

Ten eerste zijn gunstigere nationale bepalingen die discriminatie verbieden, uitdrukkelijk toegestaan op grond van de EU-discriminatiewetgeving en mogen zij niet beschouwd worden als belemmeringen voor het vrije verkeer. Een dergelijke benadering zou ook in strijd zijn met Artikel 21 lid 1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat discriminatie verbiedt “op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid”. Een ander scenario zou zijn om de ruimere definitie van discriminatie, zoals vastgesteld in het Handvest, op te nemen. De spanningen met meer beschermende nationale wetgeving, die uitdrukkelijk toegestaan is op grond van de EU-discriminatiewetgeving, zouden echter blijven bestaan. Tegelijkertijd bestaat er een aanzienlijk risico dat dergelijke procedures grotendeels ineffectief zullen blijken te zijn als in de normen geen melding wordt gemaakt van de verboden discriminatiegronden waarmee aanbieders van AI-systemen met een hoog risico rekening moeten houden bij het testen op bias of het beoordelen van de gevolgen van hun systeem op de grondrechten.

De tweede vraag heeft betrekking op de invloed van dergelijke nalevingsmechanismen op de verschuiving van de bewijslast in discriminatiezaken. Hierbij is het belangrijk eraan te herinneren dat het vermoeden van naleving waarin Artikel 40 van de AI-Verordening voorziet, alleen van toepassing is op de vereisten van de Verordening voor systemen met een hoog risico (zie het gedeelte over risicobeheerssystemen), en niet op anti-discriminatiewetgeving of andere wetgeving inzake grondrechten. In dit verband wordt in Artikel 82 lid 1 van de AI-Verordening erkend dat het mogelijk is dat “een AI-systeem met een hoog risico dat weliswaar voldoet aan deze Verordening, toch een risico inhoudt voor de gezondheid of veiligheid van personen en voor de grondrechten”.

Er dient bijgevolg benadrukt te worden dat de (gedeeltelijke) maximale harmonisatiebenadering van de AI-Verordening niet geïnterpreteerd mag worden als een overruling of beperking van bestaande anti-discriminatieverplichtingen die vastgelegd zijn in het primaire en secundaire recht van de EU.

Wat betekent dit voor organen voor gelijke behandeling en relevante autoriteiten die grondrechten beschermen, zoals die welke aangesteld zijn op grond van Artikel 77 van de AI-Verordening? Ten eerste kan het moeilijk zijn om te beoordelen of risicobeheerssystemen en effectbeoordelingen voor de grondrechten in overeenstemming zijn met de anti-discriminatiewetgeving indien deze geen informatie verschaffen over de geteste gronden voor discriminatie. De cruciale vraag is of organen voor gelijke behandeling en relevante belanghebbenden die de grondrechten handhaven, over voldoende nauwkeurige informatie zullen beschikken om te beoordelen hoe discriminatie voorkomen werd en/of de risico's daarop beperkt werden met betrekking tot wettelijk beschermde groepen in de context van AI-systemen met een hoog risico, en hoe deze groepen gedefinieerd werden bij risicobeoordelingsprocedures. Ten tweede creëert de hierboven geschetste juridische dissonantie een kloof tussen de verplichtingen van aanbieders (en, in voorkomend geval, gebruiksverantwoordelijken) om risico's op discriminerende bias in de context van systemen met een hoog risico te voorkomen en aan te pakken, en het mandaat van instanties voor gelijke behandeling en andere relevante autoriteiten. De meeste organen voor gelijke

behandeling hebben het mandaat om discriminatie op alle gronden die beschermd worden onder de nationale wetgeving, aan te pakken, hetgeen vaak verder gaat dan de gronden die onder de secundaire anti-discriminatiewetgeving van de EU vallen. Afhankelijk van de benadering die in de nieuwe normen of bij de toepassing ervan gehanteerd wordt (bijvoorbeeld de kleinste gemene deler of niet-gespecificeerde vormen van bias), zullen organen voor gelijke behandeling bijzonder waakzaam moeten zijn met betrekking tot discriminatiegronden die uitsluitend verboden worden door de nationale wetgeving. Het is immers best mogelijk dat aanbieders de risico's van algoritmische discriminatie met betrekking tot deze nationaal beschermde gronden niet getest hebben.

Standaardisatie brengt overigens verschillende uitdagingen mee voor organen voor gelijke behandeling. Het kan voor deze organen van belang zijn om de manier waarop nieuwe geharmoniseerde AI-normen door CEN-CENELEC gedefinieerd worden, te monitoren en te beïnvloeden, omdat naleving van deze normen voor aanbieders van AI-systemen met een hoog risico een vermoeden van naleving van de essentiële eisen van de AI-Verordening met zich meebrengt. Er doen zich hier echter verschillende problemen voor. Ten eerste blijft het, hoewel Equinet betrokken is bij enkele subgroepen van het JTC 21 die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van die AI-normen, onduidelijk in hoeverre de overeengekomen normen openbaar en toegankelijk zullen zijn. In de zaak *Public.Resource.Org en Right to Know v. Commissie en Anderen* heeft het Hof van Justitie beslist dat normen openbaar toegankelijk gemaakt moeten worden voor EU-burgers (Hof van Justitie van de Europese Unie 2024). Aangezien het geschil betrekking had op de toegang tot normen met betrekking tot de veiligheid van speelgoed, blijft de vraag of deze transparantievereiste ook van toepassing zal zijn op AI-normen en of deze gratis toegankelijk gemaakt zullen worden.

Ten tweede kan technische expertise vereist zijn om te begrijpen en kritisch te beoordelen of AI-normen voldoende waarborgen bieden voor de naleving van de grondrechten en de anti-discriminatiewetgeving. Volgens een rapport van Equinet zullen de normen “bepalen welke informatie en welk detailniveau opgenomen worden in [de] documentatie” die opgesteld wordt in het kader van de essentiële eisen voor AI-systemen met een hoog risico krachtens de AI-Verordening, en dus “het soort van risicobeheer en monitoring na het in de handel brengen dat door aanbieders uitgevoerd moet worden om risico's voor de grondrechten te anticiperen, te identificeren en te mitigeren” (Mittelstadt 2025).

Organen voor gelijke behandeling dienen bijgevolg bijzondere aandacht te besteden aan de technische keuzes die geïmplementeerd worden in de nieuwe AI-normen:

- ▶ Welke billijkheidsmetrieken worden gebruikt om de prestaties te meten? Welke drempels worden gebruikt om de risico's op discriminerende bias te kwantificeren? Welke maatregelen tegen bias en billijkheidsmethoden worden gebruikt? Zijn deze in overeenstemming met de Europese anti-discriminatiewetgeving en jurisprudentie?
- ▶ Hoe worden aanvaardbare niveaus van “restrisico” op discriminatie gedefinieerd?
- ▶ Hoe worden het beoogde doel van systemen, het verwachte nauwkeurighedsniveau en voorzienbaar misbruik gedefinieerd?

- ▶ Hoe worden discriminerende risico's en effecten gemeten en beperkt met betrekking tot groepen die onder de Europese anti-discriminatiewetgeving vallen?
- ▶ Hoe worden specifieke groepen gedefinieerd in technische documentatie, risicobeheer en effectbeoordelingen?
- ▶ Wordt er voldoende rekening gehouden met intersectionele discriminatie?
- ▶ Omvatten de technische groepsdefinities de gehele bevolking die beschermd wordt op grond van verboden discriminatiegronden?

Het is van belang om aandacht te besteden aan deze vragen om te voorkomen dat grondrechten beperkt worden.

Dit vormt een uitdaging voor organen voor gelijke behandeling, die mogelijk nieuwe expertise, knowhow en middelen moeten verwerven om een antwoord te kunnen bieden op deze vragen. Het opzetten van robuuste samenwerkingsmodellen met relevante autoriteiten (markttoezichtautoriteiten, centrale contactpunten, het AI-bureau, enz.) en instanties met aanvullende expertise (gegevensbeschermingssautoriteiten, ombudspersonen, bureaus voor consumentenbescherming, enz.), evenals relevante derde partijen (onderzoekers, maatschappelijke organisaties, enz.) kan organen voor gelijke behandeling helpen om de uitdaging op het gebied van expertise en middelen aan te gaan.

# Samenvatting – Gebruik van AI in het Belgische openbare bestuur en beleidsaanbevelingen inzake algoritmische discriminatie



---

*De samenvatting is gebaseerd op het rapport over de huidige situatie en de lacunes, waarvan het Belgische deel geschreven werd door Ine van Zeeland.<sup>28</sup>*

## Gebruik van AI in het openbare bestuur

Het Belgische openbare bestuur maakt gebruik van verschillende toepassingen van artificiële intelligentie (AI) en heeft verschillende lopende AI-projecten, bijvoorbeeld bij de politie, in de financiële sector, de tewerkstellingssector en het onderwijs. Door het ontbreken van een uitgebreid openbaar register van deze systemen is het niet mogelijk om het gebruik van AI en geautomatiseerde besluitvormingssystemen (ADM) in de openbare diensten in België volledig en coherent in kaart te brengen. De Federale Overheidsdienst (FOD) Beleid en Ondersteuning (BOSA) heeft een AI-observatorium opgericht dat zich inspannt om informatie te verzamelen over het gebruik van AI- of ADM-systemen in de openbare dienstverlening in België. Soortgelijke inspanningen om informatie te verzamelen worden uitgevoerd of gepland door andere instanties, zoals het FARI-instituut voor Brussel en de FOD Sociale Zekerheid.

---

28. Dit is een vertrouwelijk rapport waarin wordt onderzocht hoe AI- en ADM-systemen worden gebruikt in de publieke sector in België, waarin de wettelijke en beleidsmatige kaders met betrekking tot AI worden beoordeeld vanuit het oogpunt van gelijkheid en non-discriminatie, en waarin aanbevelingen worden gedaan aan autoriteiten en besluitvormers.

## Wetgeving en relevante jurisprudentie

De EU-AI Verordening vormt, samen met de Europese en Belgische antidiscriminatie- en gegevensbeschermingswetgeving, een wettelijk kader voor de aanpak van algoritmische discriminatie. De Belgische jurisprudentie over artificiële intelligentie, geavanceerde besluitvormingssystemen en discriminatie staat nog in zijn kinderschoenen. In het rapport over de huidige situatie en de lacunes zijn enkele zaken geïdentificeerd die relevant zijn voor dit onderwerp, zoals de uitspraak van het Hof van Justitie in zaak C-817/19 *Ligue des droits humains ASBL v. Conseil des ministres*,<sup>29</sup> waarin een uitspraak gedaan werd over de spanning tussen geautomatiseerde gegevensverwerking door middel van machine learning-algoritmen en non-discriminatie.

Met betrekking tot gegevensbescherming heeft de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA-APD) tweemaal uitspraak gedaan in zaken die verband hielden met ADM-systemen en die mogelijk relevant zijn voor antidiscriminatie; de ene zaak betrof de kredietscoring van een autodeelbedrijf,<sup>30</sup> de andere betrof de ontwikkeling van een algoritmisch model op basis van betaalkaartgegevens.<sup>31</sup> De uitspraken van de Geschillenkamer hadden in beide zaken echter betrekking op AVG-vereisten die geen directe weerslag hadden op discriminatie. Het is mogelijk dat er nog meer onopgemerkte rechtszaken zijn over ongelijke behandeling door AI- en ADM-systemen. In 2022 heeft de Rechtbank van Eerste Aanleg van Brussel uitspraak gedaan in een zaak over indirecte discriminatie door ADM door middel van scanauto's die ingezet werden door Parkings.<sup>32</sup>

Naast het EU-acquis biedt het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, dat in september 2024 voor ondertekening werd opengesteld, verdere mogelijkheden om algoritmische discriminatie te voorkomen en aan te pakken. Artikel 10 over gelijkheid en non-discriminatie verbiedt discriminatie en verplicht staten om "maatregelen te treffen of te handhaven die erop gericht zijn om ongelijkheden weg te nemen om rechtvaardige en billijke resultaten te bereiken".

## Lacunes in wettelijke en beleidskaders

### Gebrek aan transparantie

Een cruciaal probleem in België is het gebrek aan transparantie en rapportage over het gebruik van AI- en ADM-systemen, aangezien er momenteel geen formele verplichting bestaat voor organisaties in de openbare sector om hun gebruik van AI- en

29 C-817/19 *Ligue des droits humains ASBL vs. Conseil des ministres* EU:C:2022:491.

30 Besluit 168/2023 van 19 december 2023, Geschillenkamer GBA-APD.

31 Besluit ten gronde 46/2024 van 15 maart 2024, Geschillenkamer GBA-APD.

32 Zaak 21/6495/C, beschikbaar op: [www.unia.be/fr/legislation-et-jurisprudence/jurisprudence/tribunal-de-premiere-instance-de-bruxelles-le-2-mai-20221](https://www.unia.be/fr/legislation-et-jurisprudence/jurisprudence/tribunal-de-premiere-instance-de-bruxelles-le-2-mai-20221), geraadpleegd op 10 op november 2025. De eisers in deze zaak waren een persoon met een handicap en het Collectif accessibilité Wallonie Bruxelles (CAWaB), ondersteund door het interfederale orgaan voor gelijke behandeling, Unia.

ADM-systemen openbaar te maken of te registreren. Het ontbreken van een uitgebreide en openbaar toegankelijke database houdt risico's in, zowel voor het toezicht als de verantwoordingsplicht en maakt het voor organen voor gelijke behandeling moeilijk om risico's op discriminatie te monitoren of personen te ondersteunen die het risico lopen door dergelijke systemen gediscrimineerd te worden. Onderzoek in dit domein wijst consequent uit dat gevallen van algoritmische discriminatie onvoldoende gerapporteerd en onderzocht worden.

## Gebrek aan bewustzijn en aan een geharmoniseerde aanpak van grondrechten

Ondanks diverse opleidingen en ethische richtsnoeren is de systematische kennis over risico's met betrekking tot discriminatie in veel openbare diensten beperkt. Over het algemeen ontbreekt het de overheid aan een gestandaardiseerde aanpak om de risico's in verband met grondrechten en discriminatie bij het gebruik van AI in overheidsdiensten te beoordelen. Er is geen geharmoniseerde aanpak om de perspectieven van getroffen groepen of personen en deskundigen op het gebied van grondrechten te betrekken bij het ontwerp, de ontwikkeling en de inzet van AI- en ADM-systemen.

## Gefragmenteerd toezichtlandschap

België heeft een institutioneel complex toezichtlandschap, waarin mandaten verdeeld zijn over het federale, regionale en communautaire niveau. Dit vormt een uitdaging voor geharmoniseerd toezicht en juridische interpretaties en houdt een risico in dat de AI-Verordening niet consistent toegepast wordt in alle openbare diensten in België.

## Tekorten aan middelen en expertise

De organen voor gelijke behandeling en toezichthoudende autoriteiten in België staan voor aanzienlijke uitdagingen bij het aanpakken van door AI en ADM veroorzaakte discriminatie vanwege beperkte financiële, personele en technische middelen.

## Belangrijkste aanbevelingen

- ▶ **Een openbaar register van AI- en ADM-systemen opzetten:** Voer een wettelijke verplichting in om het gebruik van AI- en ADM-systemen in de openbare sector te melden aan een nationaal register of een nationale databank met een bepaald niveau van openbare toegang, naast het Europese register, om transparantie en efficiënt toezicht te waarborgen.
- ▶ **Geavanceerde coördinatiemechanismen opzetten tussen nationale bevoegde autoriteiten op verschillende niveaus:** Faciliteer en organiseer formele samenwerkingsovereenkomsten om geharmoniseerd toezicht en besluitvorming door de respectieve autoriteiten te waarborgen en stel richtsnoeren op voor wederzijdse betrokkenheid om ervoor te zorgen dat de autoriteiten op grond van Artikel 77 van de AI-Verordening en nationale mensenrechtenstructuren proactief betrokken worden bij onderzoeken.
- ▶ **Een netwerk om veelbelovende praktijken te delen en synergiën te versterken vormen:** faciliteer en ondersteun overheidsinstanties bij het opzetten van een structureel interfederaal samenwerkingsnetwerk voor praktisch advies en begeleiding en om te leren van beste praktijken. Dit kan de versnippering van de

relevante kennis en capaciteiten tegengaan die noodzakelijk zijn om AI- en ADM-systemen te ontwikkelen of aan te schaffen die door hun ontwerp een bescherming van de grondrechten omvatten, of op zijn minst impactmonitoring doorheen de hele levenscyclus van het systeem mogelijk maken. Een dergelijk netwerk moet deskundigen op het vlak van antidiscriminatie, grondrechten en bescherming van persoonsgegevens omvatten.

- ▶ **Zorgen voor procedurele waarborgen om verhaal effectiever te maken in zaken waarbij AI- of ADM-systemen betrokken zijn, onder meer door waar nodig de anti-discriminatiewetgeving aan te passen:** Neem een omkering van bewijslast op in de wet door een vermoeden van algoritmische bias op te nemen, wat personen zou helpen die anders geconfronteerd worden met bijna onoverkomelijke bewijshindernissen. Waar nodig moet de anti-discriminatiewetgeving gewijzigd worden om dit vermoeden te ondersteunen. Tegelijkertijd moet het voor organisaties van algemeen belang gemakkelijker gemaakt worden om collectieve verhaalprocedures in te stellen in contexten zoals tewerkstelling, gezondheidszorg en sociale zekerheid, zoals gebruikelijk is in consumentgerichte regelgeving en klachtenprocedures.
- ▶ **Effectbeoordelingen voor de grondrechten uitvoeren en samenvattingen daarvan publiceren:** Introduceer een geharmoniseerde aanpak van effectbeoordelingen voor de grondrechten (FRIA's). Deze moeten toegepast worden in alle organisaties in de openbare sector en rekening houden met de perspectieven van de betrokken groepen en organen voor gelijke behandeling. De samenvattingen van de FRIA's moeten gepubliceerd worden.
- ▶ **Antidiscriminatie opnemen in overheidsopdrachten voor AI- en ADM-systemen:** Zorg ervoor dat bij overheidsopdrachten voor AI en ADM antidiscriminatie-eisen opgenomen worden om de zorgvuldigheid te verbeteren.
- ▶ **Zorgen voor meer bewustwording bij het publiek over het gebruik van AI en vergroten van de AI-geletterdheid:** Het publiek moet meer bewust worden gemaakt van het gebruik van AI in openbare diensten door bewustmakingscampagnes en inspanningen op het gebied van AI-geletterdheid, onder meer in het onderwijs.
- ▶ **De beschikbaarheid van voldoende openbare middelen en expertise voor organen voor gelijke behandeling en toezichthoudende autoriteiten op het gebied van AI-gebruik garanderen:** Deze zijn onmisbaar voor organen voor gelijke behandeling en toezichthoudende autoriteiten om hun mandaat uit hoofde van de AI-Verordening en anti-discriminatiewetgeving te vervullen.
- ▶ **Medewerkers van de openbare sector opleiden over de gevolgen van AI en ADM voor de grondrechten:** De training moet verder gaan dan ethiek en ingaan op de gevolgen van AI voor de grondrechten, met bijzondere aandacht voor discriminatierisico's.
- ▶ **De samenwerking tussen organen voor gelijke behandeling, andere openbare instellingen en het maatschappelijk middenveld versterken:** Versterk en institutionaliseer de samenwerking, bijvoorbeeld door middel van "communities of practice" die de drempels voor getroffen personen om hulp te zoeken verlagen.

# Samenvatting – Gebruik van AI in het Finse openbare bestuur en beleidsaanbevelingen inzake algoritmische discriminatie



---

*De samenvatting is gebaseerd op het rapport over de huidige situatie en de lacunes, waarvan het Finse deels geschreven werd door Emeline Banzuzi.<sup>33</sup>*

## **Gevestigd gebruik van geautomatiseerde besluitvorming, opkomend gebruik van artificiële intelligentie in het openbare bestuur**

In Finland is het gebruik van geautomatiseerde besluitvormingssystemen (ADM) door overheidsinstanties al lang een gevestigde praktijk. ADM wordt ingezet om een groot aantal administratieve beslissingen efficiënt af te handelen, vooral in domeinen zoals migratie, politie, tewerkstelling en werving. Het gebruik van artificiële intelligentie (AI) blijft daarentegen beperkt en is voornamelijk voorbehouden aan generatieve AI (GenAI) voor efficiëntiedoeleinden, zoals het gebruik van Microsoft Copilot ter ondersteuning van het opstellen van documenten of voor het maken van aantekeningen. Verschillende overheidsinstanties onderzoeken of testen echter AI-toepassingen, waaronder de Finse immigratiedienst (Migri), die het gebruik van AI overweegt, met name voor spraak-naar-tekstvertaling; de Finse politie, die gebruik maakt van AI om nummerplaten te lezen; en de stad Helsinki, die een proefproject uitvoert met “Helsinki GPT”, een AI-tool voor het automatisch categoriseren en prioriteren van feedback van klanten en voor het genereren van antwoorden.

---

33. Dit is een vertrouwelijk rapport waarin wordt onderzocht hoe AI- en ADM-systemen worden gebruikt in de publieke sector in Finland, waarin AI-gerelateerde wettelijke en beleidskaders worden beoordeeld vanuit het oogpunt van gelijkheid en non-discriminatie, en waarin aanbevelingen worden gedaan aan autoriteiten en besluitvormers.

## Wettelijk en institutioneel kader

De EU AI-Verordening vormt samen met de Europese en Finse antidiscriminatie- en gegevensbeschermingswetgeving een wettelijk kader voor de aanpak van algoritmische discriminatie. De Finse autoriteiten bereiden zich voor om hun wettelijke en institutionele kaders aan te passen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de AI-Verordening. Er zijn twee wetsvoorstellen in behandeling om de AI-Verordening te implementeren in Finland. Het eerste voorstel beoogt om het toezicht op bepaalde AI-systemen en de handhaving van boetes te reguleren en in de nationale wetgeving de bevoegde autoriteiten en één enkel contactpunt aan te wijzen, zoals vereist door de AI-Verordening. Het tweede voorstel beoogt om de oprichting en werking van “AI sandboxes” te reguleren. Andere institutionele voorbereidende werkzaamheden omvatten het opzetten van coördinatiemechanismen en het verduidelijken van toezichthoudende taken.

In Finland wordt het gebruik van ADM afzonderlijk geregeld in hun Administratieve Wet, die het gebruik van ADM uitsluitend toestaat in gevallen waarin geen casusgebonden oordeel vereist is voor de beslissing of waarin een ambtenaar voor elk aspect dat een casusgebonden oordeel vereist, zelf de beslissing neemt. ADM dient gebaseerd te zijn op door een natuurlijke persoon vooraf vastgestelde regels.

De wetgeving inzake non-discriminatie en gelijkheid in Finland is relatief veelomvattend, omdat deze de bevordering van gelijkheid versterkt in plaats van zich uitsluitend te richten op het voorkomen van discriminatie. De plicht om gelijkheid te bevorderen vereist dat overheidsinstanties actieve en anticiperende maatregelen nemen om gelijke behandeling te waarborgen, en deze verplichting geldt ook voor het ontwerp, de ontwikkeling en het gebruik van AI- en ADM-systemen. Naast het EU-regelgevend kader worden verdere mogelijkheden om algoritmische discriminatie te voorkomen en tegen te gaan geboden in het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake Artificiële Intelligentie en Mensenrechten, Democratie en de Rechtsstaat, dat in september 2024 opengesteld is voor ondertekening en door de EU ondertekend is. Artikel 10 over gelijkheid en non-discriminatie verbiedt discriminatie en verplicht staten om “maatregelen te treffen of te handhaven die erop gericht zijn om ongelijkheden weg te nemen om rechtvaardige en billijke resultaten te bereiken”.

Opvallend is dat de enige bekende uitspraak over discriminatie en ADM in Finland een zaak betreft met betrekking tot een financiële dienstverlener, waarin het Nationale Tribunaal voor Non-discriminatie en Gelijkheid van Finland het bedrijf heeft bevolen om het gebruik van een statistische kredietscoringsmethode die gebaseerd was op verboden discriminatiegronden, namelijk woonplaats, leeftijd en geslacht te staken.<sup>34</sup>

34. Beslissing 216/2017 van het Nationaal Tribunaal voor Non-discriminatie en Gelijkheid van Finland. Beschikbaar op: [www.yvtltk.fi/material/sites/ytltk/tapausselosteet/zedi26zya/Decision\\_YVTltk\\_xx16\\_2017\\_Multiple\\_discrimination\\_in\\_the\\_assessment\\_of\\_creditworthiness.pdf](http://www.yvtltk.fi/material/sites/ytltk/tapausselosteet/zedi26zya/Decision_YVTltk_xx16_2017_Multiple_discrimination_in_the_assessment_of_creditworthiness.pdf), geraadpleegd op 10 november 2025.

## Lacunes in wettelijke en beleidskaders

### De behoefte aan een gestandaardiseerde aanpak voor het beoordelen van de gevolgen voor gelijkheid en non-discriminatie

Het rapport concludeert dat er geen systematische beoordelingen van de gevolgen voor gelijkheid en non-discriminatie uitgevoerd worden van AI- of ADM-systemen, ondanks de wettelijke verplichting voor overheidsinstanties om gelijkheid te bevorderen en de gevolgen voor gelijkheid te beoordelen. Een nationaal beoordelingskader dat ontwikkeld werd in het kader van de analyse-, beoordelings- en onderzoeksactiviteiten van de Finse regering<sup>35</sup> biedt echter een bestaand instrument om AI-systemen te beoordelen. Er is een gemeenschappelijke methodologie voor effectbeoordelingen voor de gelijkheid en de grondrechten (FRIA's) nodig om ervoor te zorgen dat overwegingen op het gebied van gelijkheid consistent geïntegreerd worden in de gehele levenscyclus van AI- en ADM-systemen. De ombudsman voor non-discriminatie heeft er bij de regering op aangedrongen ervoor te zorgen dat overheidsinstanties beschikken over een effectieve en systematisch toegepaste methode voor het beoordelen van de effecten op de gelijkheid, ook bij overheidsopdrachten.<sup>36</sup>

### Beperkt bewustzijn van discriminatierisico's

Hoewel bij overheidsinstanties getraind is op het herkennen van discriminatierisico's en ethische richtsnoeren zijn ontwikkeld, zouden zij baat hebben bij aanvullende middelen, meer gerichte training en een beter begrip van algoritmische discriminatie en anti-discriminatiewetgeving als onderdeel van de verplichtingen met betrekking tot de grondrechten.

### Beperkte middelen en gebrek aan op mensenrechten gebaseerde technische expertise voor organen voor gelijke behandeling en toezichthoudende autoriteiten

Organen voor gelijke behandeling en andere autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de grondrechten, zullen naar verwachting een grotere rol gaan spelen op grond van Artikel 77 van de AI-Verordening, aangezien zij bevoegdheden verwerven om toegang te verkrijgen tot documentatie en om testen te eisen van systemen met een hoog risico. Hun vermogen om deze uitgebreide rol te vervullen kan echter gelimiteerd worden door beperkte personele, technische en financiële middelen, zelfs nu het gebruik van AI-systemen toeneemt en het publieke bewustzijn

35. Ojanen A. et al. (2022), "Promoting equality in the use of Artificial Intelligence – An assessment framework for non-discriminatory AI" ["Bevordering van gelijkheid bij het gebruik van kunstmatige intelligentie – Een beoordelingskader voor niet-discriminerende AI"], Beleidsnota 2022:25.

36. "Non-Discrimination Ombudsman's recommendations to the governmental programme 2023-2027" ["Aanbevelingen van de ombudsman voor non-discriminatie aan het regeringsprogramma 2023-2027"] (Finnish orig. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituset hallitusohjelmaan 2023-2027), beschikbaar op: [https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/143315235/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+suositukset+hallitusohjelmaan+\(PDF\).pdf/dd8d4ddf-2ab7-9c25-437d-c6619da62712/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+suositukset+hallitusohjelmaan+\(PDF\).pdf?t=1681804769918](https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/143315235/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+suositukset+hallitusohjelmaan+(PDF).pdf/dd8d4ddf-2ab7-9c25-437d-c6619da62712/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+suositukset+hallitusohjelmaan+(PDF).pdf?t=1681804769918), geraadpleegd op 10 november 2025.

en de AI-geletterdheid nog steeds gering is. Daarnaast is aanzienlijke kennis over de bescherming van grondrechten, met inbegrip van de identificatie en beoordeling van verschillende vormen van discriminatie, vereist bij alle actoren met toezichthoudende taken op grond van de AI-Verordening. Ook moeten de middelen verhoogd worden om te zorgen voor een doeltreffend preventief mechanisme ter waarborging van gelijkheid voordat discriminatierisico's zich voordoen.

## Het ontbreken van een openbaar en geharmoniseerd register van AI- en ADM-systemen

Er bestaat niet één openbare nationale database waarin informatie over het gebruik van AI- of ADM-systemen in Finse overheidsinstanties verzameld wordt. Het gebruik van ADM wordt echter gereguleerd door de transparantieverplichtingen van de Administratieve Wet: autoriteiten moeten algemene informatie over het gebruik van ADM publiceren op hun websites en personen informeren wanneer er via ADM beslissingen ten aanzien van hen genomen worden. Hoewel instanties informatie over dergelijk gebruik op hun eigen websites moeten publiceren, blijft deze bekendmaking gefragmenteerd.

## Gefragmenteerd toezicht en institutionele coördinatie

De toezichthoudende taken zijn momenteel verdeeld over verschillende autoriteiten die optreden als nationale bevoegde autoriteiten, zoals markttoezichtautoriteiten en autoriteiten voor de grondrechten. Hoewel deze verdeling zorgt voor een dekking in verschillende sectoren, bestaat ook het risico op inconsistente interpretaties en handavingslacunes bij het waarborgen van de bescherming van de grondrechten, vooral als de samenwerkingsmechanismen niet geformaliseerd zijn en de autoriteiten niet over voldoende expertise beschikken op het vlak van non-discriminatie.

## Belangrijkste aanbevelingen

- **Zorgen voor voldoende bewustzijn en voor de implementatie van de anti-discriminatiewetgeving, met inbegrip van de verplichtingen om gelijkheid te bevorderen:** Dit moet bereikt worden door te zorgen voor voldoende expertise op het vlak van non-discriminatie, door opleiding te bieden en door het bewustzijn en het begrip van deze verplichtingen bij de bevoegde autoriteiten te vergroten. Er moet ook voldoende expertise en begeleiding op het vlak van non-discriminatie verstrekt worden aan degenen die betrokken zijn bij of toezicht houden op overheidsopdrachten en subsidies in verband met de aankoop en het gebruik van AI.
- **Een gestandaardiseerd kader voor effectbeoordelingen voor de gelijkheid en de grondrechten introduceren in de levenscyclus van AI-systemen:** dergelijke beoordelingen moeten toegepast worden door alle overheidsinstanties, met participatie van organen voor gelijke behandeling, het maatschappelijk middenveld en betrokken groepen. Samenvattingen van beoordelingen moeten gepubliceerd worden om de verantwoordingsplicht te versterken.

- ▶ **De toewijzing van middelen voor organen voor gelijke behandeling en toezichthoudende autoriteiten verhogen:** nationale bevoegde autoriteiten die instaan voor de handhaving van de AI-Verordening, moeten over voldoende middelen beschikken om hun toezichthoudende taken effectief uit te kunnen voeren en om zinvol te kunnen deelnemen aan het nationale AI-governancekader.
- ▶ **Een nationaal openbaar register opzetten van AI- en ADM-systemen die gebruikt worden door overheidsinstanties, als aanvulling op de EU-brede databank waarin de AI-Verordening voorziet:** een dergelijk register moet de transparantie vergroten, het toezicht ondersteunen en organen voor gelijke behandeling en het publiek helpen om risico's op discriminatie te monitoren.
- ▶ **De coördinatie- en samenwerkingsmechanismen tussen bevoegde autoriteiten standaardiseren, onder meer op het vlak van de bescherming en bevordering van gelijkheid:** Dit houdt onder meer in dat bevoegde autoriteiten met voldoende expertise op het vlak van gelijkheid en non-discriminatie uitgerust moeten worden om in te kunnen staan voor een coherente uitvoering van de AI-Verordening. Het is van belang de samenwerking tussen de ombudsman voor non-discriminatie en de ombudsman voor gegevensbescherming op het vlak van algoritmische discriminatie te versterken, aangezien zaken in dit domein kunnen overlappen met het recht op non-discriminatie en met de rechten van betrokkenen.

# Samenvatting – Gebruik van AI in het Portugese openbare bestuur en beleidsaanbeve- lingen inzake algoritmische discriminatie



---

*De samenvatting is gebaseerd op het rapport over de huidige situatie en de lacunes, waarvan het Portugese gedeelte geschreven werd door Eduardo dos Santos.<sup>37</sup>*

## Gebruik van artificiële intelligentie in het openbare bestuur

In Portugal staat het gebruik van artificiële intelligentie (AI) nog in zijn kinderschoenen, maar breidt het zich geleidelijk uit door proefprojecten en digitaliseringsinspanningen. Zo staan er op het nationale portaal voor overheidsopdrachten 119 AI-gerelateerde contracten vermeld sinds 2009, waarvan bijna de helft alleen al in 2023 en 2024 gegund werd.<sup>38</sup> AI wordt toegepast in sectoren zoals justitie en de gezondheidszorg en verschillende openbare diensten hebben AI-chatbots gelanceerd voor virtuele ondersteuning van diensten.

## Wettelijk en institutioneel kader

De EU-Verordening inzake artificiële intelligentie vormt samen met de Europese en Portugese wetgeving inzake antidiscriminatie en gegevensbescherming een wettelijk kader voor de aanpak van algoritmische discriminatie. Naast het EU-regelgevend kader biedt het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake Artificiële Intelligentie

---

37. Dit is een vertrouwelijk rapport waarin wordt onderzocht hoe AI- en ADM-systemen worden gebruikt in de publieke sector in Portugal, waarin AI-gerelateerde wettelijke en beleidskaders worden beoordeeld vanuit het oogpunt van gelijkheid en non-discriminatie, en waarin aanbevelingen worden gedaan aan autoriteiten en besluitvormers.

38. Portal Base, beschikbaar op: [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt), geraadpleegd op 10 november 2025

en Mensenrechten, Democratie en de Rechtsstaat, dat in september 2024 opengesteld werd voor ondertekening, verdere mogelijkheden om algoritmische discriminatie te voorkomen en tegen te gaan. Artikel 10 over gelijkheid en non-discriminatie verbiedt discriminatie en verplicht staten om “maatregelen te treffen of te handhaven die erop gericht zijn om ongelijkheden weg te nemen om rechtvaardige en billijke resultaten te bereiken”.

In Portugal vond in 2021 een opmerkelijke rechtszaak plaats met betrekking tot algoritmische besluitvorming, toen de publiek-private luchtvaartmaatschappij TAP een algoritme gebruikte om op basis van parameters zoals productiviteit, verzuim, ervaring, bijdrage, kosten en kwalificaties tot 500 werknemers te selecteren voor ontslag. De werknemers hadden kritiek op het gebrek aan transparantie, omdat de weging van elk criterium niet bekend gemaakt was. In 2023 oordeelde de Rechtbank voor Arbeidszaken van Lissabon in een zaak van 23 werknemers dat het collectieve ontslag onwettig was.

De Portugese regering heeft verschillende strategische instrumenten aangenomen om digitalisering en verantwoord gebruik van AI te bevorderen, zoals de Nationale Strategie voor Artificiële Intelligentie<sup>39</sup> die in 2019 gepubliceerd werd als onderdeel van het Nationale Initiatief voor Digitale Competenties (INCoDe.2030), en de Nationale Digitale Strategie<sup>40</sup> tot 2030. In het rapport over de huidige situatie en de analyse van de lacunes wordt echter opgemerkt dat de proliferatie van strategieën, plannen en agenda's in de loop der jaren contraproductief zou kunnen werken indien deze maatregelen niet goed gecoördineerd en geïntegreerd worden.

In 2024 heeft Portugal de Raad voor Digitale Overheidsadministratie opgericht, die beschikt over een bijzondere Technische Werkgroep voor Artificiële Intelligentie om toezicht te houden op de implementatie van de AI-Verordening. Een andere centrale rol is weggelegd voor het voormalige Agentschap voor Administratieve Modernisering, dat in 2025 geherstructureerd werd tot het Agentschap voor Technologische Hervorming van de Staat en dat toeziet op het verantwoord gebruik van digitale en AI-systemen in de overheidsadministratie. Overheidsinstanties die van plan zijn goederen of diensten met betrekking tot dit domein aan te schaffen, met inbegrip van AI-systemen, moeten het agentschap hiervan op de hoogte stellen en kunnen aan een beoordeling onderworpen worden. Het agentschap heeft een handleiding over AI in het openbaar bestuur en een risicobeoordelingsinstrument ontwikkeld, waarin bepaalde ethische, gelijkheids- en inclusiviteitskwesaties aan de orde komen.

---

39. Nationale Strategie voor Artificiële Intelligentie, beschikbaar op: [www.incode2030.gov.pt/en/estrategia-nacional-de-inteligencia-artificial-en](https://www.incode2030.gov.pt/en/estrategia-nacional-de-inteligencia-artificial-en), geraadpleegd op 10 november 2025.

40. Portugal Digital Strategy – The key to simplification [“Digitale strategie van Portugal – De sleutel tot vereenvoudiging”], beschikbaar op: <https://digital.gov.pt/documentos/portugal-digital-strategy>, geraadpleegd op 10 november 2025.

## Lacunes in wettelijke en beleidskaders

### Beperkte transparantie en het ontbreken van een nationaal register voor AI en geautomatiseerde besluitvorming

Er bestaat geen alomvattend openbaar register van de AI- of geautomatiseerde besluitvormingssystemen (ADM) die gebruikt worden binnen het Portugese openbare bestuur. Momenteel bestaat er geen openbaar mechanisme waarmee burgers of toezichthoudende instanties kunnen nagaan welke AI- of ADM-systemen gebruikt worden door overheidsinstanties. Dit gebrek aan transparantie kan het moeilijk maken om de potentiële risico's op discriminatie en schade van dergelijke systemen te beoordelen.

### Uitsluiting van instanties voor de grondrechten en organen voor gelijke behandeling uit het governancekader van de AI-Verordening

De lijst van door Portugal aangestelde autoriteiten op grond van Artikel 77 van de AI-Verordening omvat in totaal veertien entiteiten: de algemene inspectiediensten voor financiën, defensie, justitie, binnenlandse zaken en onderwijs, alsmede sectorale regelgevende instanties zoals de Nationale Communicatieautoriteit, de Autoriteit voor Voedings- en Economische Veiligheid en de Autoriteit voor Arbeidsomstandigheden. Er zijn geen instellingen voor de grondrechten, organen voor gelijke behandeling of ombudsmannen opgenomen als entiteiten die "grondrechten, waaronder het recht op non-discriminatie" beschermen overeenkomstig Artikel 77. Het ontbreken van dergelijke organen leidt tot zorgen over de wijze waarop mogelijke gevallen van algoritmische discriminatie aangepakt zullen worden overeenkomstig het EU-recht en het nationale recht en hoe personen die geconfronteerd worden met discriminatie, op consistente wijze verhaal kunnen halen op grond van het governancekader van de AI-Verordening.

### Gefragmenteerde toezichts- en coördinatiemechanismen

De verantwoordelijkheden voor AI-governance zijn verdeeld over verschillende autoriteiten en er bestaan geen gestructureerde communicatiekanalen tussen deze entiteiten en instellingen met een mandaat op het gebied van mensenrechten of gelijkheid, zoals de ombudsman of organen voor gelijke behandeling, zoals de Commissie voor Burgerschap en Gendergelijkheid (CIG). Door het ontbreken van een samenwerkingsmechanisme is het moeilijk om mogelijke overlappingen of lacunes in het toezicht op te sporen en aan te pakken, met name wat betreft de grondrechten en verplichtingen op het vlak van non-discriminatie.

### Beperkt bewustzijn, beperkte middelen en beperkte technische capaciteit

In Portugal worden gelijkheids- en mensenrechtenoverwegingen nog niet systematisch geïntegreerd in het ontwerp of in de procedures voor overheidsopdrachten van AI en ook niet in het gebruik van AI in het openbare bestuur. Organen voor gelijke behandeling en andere bevoegde instellingen beschikken over beperkte mogelijkheden om voldoende technische expertise op het gebied van AI in te schakelen.

en ze beschikken niet over de middelen die nodig zijn om technische evaluaties van AI-systemen uit te voeren ter ondersteuning van personen die mogelijk getroffen worden door discriminatie. De Commissie voor Burgerschap en Gendergelijkheid en andere relevante instanties kampen met beperkte middelen, waardoor zij minder goed in staat zijn om nieuwe uitdagingen aan te pakken, maar ook met gelimiteerde bevoegdheden (d.w.z. een gebrek aan onderzoeks- en procesbevoegdheden), waardoor zij beperkt zijn in hun mogelijkheden om kwesties van algoritmische discriminatie aan te pakken.

## Belangrijkste aanbevelingen

- ▶ **Een openbaar register opzetten van AI- en ADM-systemen die gebruikt worden in het openbaar bestuur:** Door overheidsinstanties te verplichten AI-systemen te melden en te documenteren in een gecentraliseerd register, wordt de transparantie vergroot, wordt het toezicht door toezichthoudende instanties en organen voor gelijke behandeling ondersteund en wordt het vertrouwen van het publiek vergroot.
- ▶ **De onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden van organen voor gelijke behandeling versterken en organen voor de grondrechten en gelijke behandeling opnemen als nationale organen in de zin van Artikel 77:** tegen de achtergrond van de omzetting van de EU-richtlijnen inzake normen voor organen voor gelijke behandeling<sup>41</sup>, zou dit deze instellingen versterken, zodat zij proactief toezicht kunnen uitoefenen, betrokken kunnen worden bij AI-governance en doeltreffend kunnen toezien op de naleving van de verplichtingen inzake non-discriminatie op grond van zowel het Europese als het nationale recht.
- ▶ **De institutionele mandaten verduidelijken en de coördinatie tussen de autoriteiten versterken zolang de organen voor de grondrechten en voor gelijke behandeling niet aangesteld zijn als organen in de zin van Artikel 77:** het vaststellen van duidelijke verantwoordelijkheden en formele samenwerkingsmechanismen tussen organen voor gelijke behandeling, autoriteiten voor gegevensbescherming en consumentenbescherming zou leiden tot een coherente uitwisseling van informatie en de implementatie van de AI-Verordening.
- ▶ **Een geharmoniseerd kader creëren voor de beoordeling van de gevolgen voor de gelijkheid, gendergelijkheid en grondrechten, voortbouwend op de nationale AI-gerelateerde strategieën, de handleiding van het Agentschap voor Administratieve Modernisering en de AI-Verordening:** Dit kader zou een gestandaardiseerde nationale aanpak ontwikkelen om overheidsinstanties te begeleiden bij het evalueren van de risico's op algoritmische discriminatie en om te zorgen voor een consistente toepassing van waarborgen in de openbare sector.
- ▶ **Voor opleidings- en capaciteitsopbouwprogramma's met betrekking tot grondrechten zorgen voor overheidsfunctionarissen en bevoegde autoriteiten in op grond van de AI-Verordening:** Er moeten gerichte inspanningen geleverd worden met betrekking tot opleiding en capaciteitsopbouw om autoriteiten in staat te stellen om algoritmische discriminatie, met inbegrip van discriminatie op grond van geslacht, te identificeren en aan te pakken.

41 Richtlijn EU 2024/1499 en Richtlijn EU 2024/1500.

- ▶ **Antidiscriminatie- en gendergelijkheidsbeginselen prominenter opnemen in de overheidsopdrachten voor AI- en ADM-systemen:** Dit omvat het voortzetten van het toezicht op AI-systemen door middel van regelmatige audits terwijl deze geïmplementeerd en gebruikt worden.
- ▶ **AI-geletterdheid bevorderen en bewustmakingscampagnes:** er moeten bewustmakingscampagnes en educatief materiaal ontwikkeld worden om het publiek te informeren over hoe AI gebruikt wordt in het openbare bestuur, de mogelijke gevolgen ervan en de beschikbare rechtsmiddelen. Het versterken van AI-geletterdheid zou de transparantie en verantwoordingsplicht bij het gebruik van deze systemen vergroten.
- ▶ **Zorgen voor voldoende financiering en technische AI-expertise voor organen voor gelijke behandeling:** organen voor gelijke behandeling moeten voldoende financiering en gespecialiseerde technische AI-expertise krijgen om algoritmische discriminatie aan te pakken.
- ▶ **Onderzoeken hoe het huidige initiatief van de regering om een nieuwe generatie omnichannel, mensgerichte openbare diensten te ontwikkelen onder het gov.pt-platform, burgers in staat zou stellen om klachten en verwijzingen in te dienen met betrekking tot AI-gestuurde discriminatie.**

# Referenties

---

Access Now (2024), Joint statement – A dangerous precedent: how the EU AI Act fails migrants and people on the move [Gezamenlijke verklaring – Een gevaarlijk precedent: hoe de EU-Verordening inzake Artificiële Intelligentie migranten en mensen op de vlucht in de steek laat], beschikbaar op: [www.accessnow.org/press-release/joint-statement-ai-act-fails-migrants-and-people-on-the-move](https://www.accessnow.org/press-release/joint-statement-ai-act-fails-migrants-and-people-on-the-move), geraadpleegd op 10 november 2025.

Algorithm Audit (2024a), Preventing prejudice. Recommendations for risk profiling in the College Grant Control process: a quantitative and qualitative analysis [Vooroordelen voorkomen. Aanbevelingen voor risicoprofilering bij de processen voor controle op de toekenning studiebeurzen: een kwantitatieve en kwalitatieve analyse], beschikbaar op: [https://algorithmaudit.eu/algoprudence/cases/aa202401\\_preventing-prejudice/](https://algorithmaudit.eu/algoprudence/cases/aa202401_preventing-prejudice/), geraadpleegd op 10 november 2025.

Algorithm Audit (2024b), DUO control process biased towards students with a non-European migration background [DUO-controleproces bevooroordeeld ten opzichte van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond], beschikbaar op: [https://algorithmaudit.eu/events/press\\_room/#DUO\\_CBS](https://algorithmaudit.eu/events/press_room/#DUO_CBS), geraadpleegd op 15 op november 2025.

Algorithm Watch (2018), Finnish credit score ruling raises questions about discrimination and how to avoid it [Finse uitspraak over kredietscores roept vragen op over discriminatie en hoe deze te voorkomen], beschikbaar op: Finnish Credit Score Ruling raises Questions about Discrimination and how to avoid it - AlgorithmWatch, geraadpleegd 15 op november 2025.

Allhutter D. et al. (2020), “Algorithmic profiling of job seekers in Austria: how austerity politics are made effective” [Algoritmische profilering van werkzoekenden in Oostenrijk: hoe het bezuinigingsbeleid effectief gemaakt wordt], *Frontiers in Big Data*, Vol. 3, No. 5.

Amnesty International (2021), Dutch childcare benefit scandal an urgent wake-up call to ban racist algorithms [Nederlands kinderbijslagschandaal is een dringende wake-upcall om racistische algoritmen te verbieden], beschikbaar op: [www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/xenophobic-machines-dutch-child-benefit-scandal](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/xenophobic-machines-dutch-child-benefit-scandal), geraadpleegd op 15 op november 2025.

Conseil d’État (2024), Requête introductive d’instance [Inleidend verzoekschrift], 15 oktober, beschikbaar op: [www.laquadrature.net/wp-content/uploads/sites/8/2024/10/LQDN\\_Cnaf\\_Memoire\\_Introductif\\_anon.pdf](https://www.laquadrature.net/wp-content/uploads/sites/8/2024/10/LQDN_Cnaf_Memoire_Introductif_anon.pdf), geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2007), Verdrag nr. 201 inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Lanzarote, 25 oktober 2007), beschikbaar op: <https://rm.coe.int/1680084822>, geraadpleegd op 10 op november 2025.

Raad van Europa (2010), Aanbeveling CM/Rec(2010)5 van het Comité van Ministers inzake maatregelen ter bestrijding van discriminatie op grond van seksuele geaardheid of genderidentiteit, beschikbaar op: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805cf40a>, geraadpleegd op 10 op november 2025.

Raad van Europa (2013), Verklaring van het Comité van Ministers over de risico's voor de grondrechten als gevolg van digitale tracking en andere surveillancetechnologieën, beschikbaar op: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805c8011>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2018), Verdrag 108+ voor de bescherming van personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/convention-108-convention-for-the-protection-of-individuals-with-regar/16808b36f1>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2019a), Verklaring van het Comité van Ministers over de manipulatieve capaciteiten van algoritmische processen, Decl(13/02/2019)1, beschikbaar op: <https://search.coe.int/cm?i=090000168092dd4b>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2019b), Aanbeveling CM/Rec(2019)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten inzake het voorkomen en bestrijden van seksisme, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/168093b26a>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2019c), "Richtsnoeren inzake artificiële intelligentie en gegevensbescherming", Raadgevend Comité van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Verdrag 108), beschikbaar op: <https://rm.coe.int/guidelines-on-artificial-intelligence-and-data-protection/168091f9d8>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2020), Aanbeveling CM/Rec(2020)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de gevolgen van algoritmische systemen voor de mensenrechten, beschikbaar op: <https://search.coe.int/cm?i=09000016809e1154>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2021a), Algemene Aanbeveling nr. 1 over de digitale dimensie van geweld tegen vrouwen, Groep van Deskundigen inzake Maatregelen tegen Geweld tegen Vrouwen en Huiselijk Geweld (GREVIO), beschikbaar op: <https://edoc.coe.int/fr/violence-l-gard-des-femmes/10643-grevio-general-recommendation-no-1-on-the-digital-dimension-of-violence-against-women.html>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2021b), "Contentmoderatie: beste praktijken voor effectieve wettelijke en procedurele kaders voor zelfregulerende en co-regulerende mechanismen voor contentmoderatie", Richtsnoer, Stuurgroep voor media en de informatiemaatschappij (Steering Committee for Media and Information Society (CDMSI)), beschikbaar op: <https://rm.coe.int/content-moderation-en/1680a2cc18>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2021c), "Richtsnoeren voor het handhaven van gelijkheid en het beschermen tegen discriminatie en haat tijdens de Covid-19-pandemie en soortgelijke crises in de toekomst", Comité van Ministers, CM(2021)37-add1 rev, beschikbaar op: <https://edoc.coe.int/en/living-together-diversity-and-freedom-in-europe/9745-richtsnoeren-van-het-comité-van-ministers-van-de-raad-van-europa-inzake-het-handhaven-van-gelijkheid-en-het-beschermen-tegen-discriminatie-en-haat-tijdens-de-covid-19-pandemie-en-soortgelijke-crisis-in-de-toekomst.html>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2021d), “Richtlijnen inzake gezichtsherkenning”, Raadgevend Comité van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de automatische verwerking van persoonsgegevens.

(Verdrag 108), beschikbaar op: <https://edoc.coe.int/en/artificial-intelligence/9753-guidelines-on-facial-recognition.html>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2022a), “Overzicht van de Huderia methodologie voor risico- en effectbeoordeling”, Commissie voor Artificiële Intelligentie, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/cai-bu-2022-03-outline-of-huderia-risk-and-impact-assessment-methodolo/1680a81e14>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2022b), Aanbeveling CM/Rec(2022)13 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de gevolgen van digitale technologieën voor de vrijheid van meningsuiting, beschikbaar op: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a61729>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2022c), Aanbeveling CM/Rec(2022) 17 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de bescherming van de rechten van migranten, vluchtelingen en asielzoekende vrouwen en meisjes, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/prems-092222-gbr-2573-recommandation-cm-rec-2022-17-a5-bat-web-1-/1680a6ef9a#:~:text=Member%20States%20should%20ensure%20that,the%20same%20conditions%20as%20nationals>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2022d), Aanbeveling CM/Rec(2022)16 van het Comité van Ministers inzake de bestrijding van haatspraak, beschikbaar op: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a67955>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa, Aanbeveling CM/Rec(2024)4 van het Comité van Ministers inzake de bestrijding van haatmisdriven, beschikbaar op: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680af9736>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2024a), Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, Vilnius.

Raad van Europa (2024b), “Methodologie voor de risico- en effectbeoordeling van artificiële intelligentiesystemen vanuit het oogpunt van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat (Huderia-methodologie)”, Commissie voor artificiële intelligentie, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/cai-2024-16rev2-methodology-for-the-risk-and-impact-assessment-of-arti/1680b2a09f>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2024c), Strategie voor gendergelijkheid 2024-2029, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/prems-073024-gbr-2573-gender-equality-strategy-2024-29-txt-web-a5-2756/1680afc66a>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (2024d), Aanbeveling CM/Rec(2024)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten inzake de gelijkheid van Roma- en Traveller-vrouwen en -meisjes, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/cai-2024-16rev2-methodology-for-the-risk-and-impact-assessment-of-arti/1680b2a09f>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa (binnenkort te verschijnen), Ontwerpaanbeveling van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de impact van artificiële-intelligentiesystemen, hun potentieel voor het bevorderen van gelijkheid, met inbegrip van gendergelijkheid,

en de risico's die zij kunnen veroorzaken met betrekking tot non-discriminatie, Comité van deskundigen inzake artificiële intelligentie, gelijkheid en discriminatie (GEC/ADI-AI).

Raad van Europa, Commissaris voor de Mensenrechten (2019), "Unboxing AI: 10 stappen om de mensenrechten te beschermen", beschikbaar op: <https://book.coe.int/fr/commissaire-aux-droits-de-l-homme/9664-unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights.html>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa, Commissaris voor de Mensenrechten (2023), "Mensenrechten door ontwerp: toekomstbestendige bescherming van de mensenrechten in het tijdperk van AI", Follow-upaanbeveling, beschikbaar op: <https://book.coe.int/fr/commissaire-aux-droits-de-l-homme/11759-pdf-human-rights-by-design-future-proofing-human-rights-protection-in-the-era-of-ai.html>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa, Parlementaire Vergadering (2017), Aanbeveling 2102 (2017) over "Technologische convergentie, artificiële intelligentie en mensenrechten", beschikbaar op: <https://pace.coe.int/en/files/23726/html>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa, Parlementaire Vergadering (2020a), Resolutie 2343 over "Het voorkomen van discriminatie door het gebruik van artificiële intelligentie", beschikbaar op: <https://pace.coe.int/en/files/28807/html>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Raad van Europa, Parlementaire Vergadering (2020b), Aanbeveling 2183 (2020) over "Het voorkomen van discriminatie door het gebruik van artificiële intelligentie", beschikbaar op: <https://pace.coe.int/en/files/28809/html>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Hof van Justitie van de Europese Unie (2008), C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding tegen Firma Feryn NV EU:C:2008:397.

Hof van Justitie van de Europese Unie (2022), C-817/19 Ligue des droits humains ASBL v. Conseil des ministres EU:C:2022:491.

Hof van Justitie van de Europese Unie (2023), C-634/21 SCHUFA Holding (Scoring) EU:C:2023:957.

Hof van Justitie van de Europese Unie (2024), C-588/21 P Public.Resource.Org en Right to Know v. Commissie en anderen EU:C:2024:201.

Hof van Justitie van de Europese Unie (2025), C 203/22 Dun & Bradstreet Austria EU:C:2025:117.

Défenseur des Droits (2024), "Algorithms, AI systems and public services: what rights do users have?" [Algoritmen, AI-systemen en openbare diensten: welke rechten hebben gebruikers?], beschikbaar op, beschikbaar op: [www.defenseurdesdroits.fr/our-last-reports-and-studies-316](http://www.defenseurdesdroits.fr/our-last-reports-and-studies-316), geraadpleegd op 10 november 2025.

Dubois V. (2021), Contrôler les assistés : Genèses et usages d'un mot d'ordre, Raisons d'agir, Parijs.

Europese Commissie (2020), Witboek: Artificiële intelligentie – Een Europese aanpak op basis van excellentie en vertrouwen, COM(2020)65 definitief.

Europese Commissie (2022a), “Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpassing van de regels inzake niet-contractuele burger-rechtelijke aansprakelijkheid aan artificiële intelligentie (AI aansprakelijkheidsrichtlijn)”, COM/2022/496 definitief.

Europese Commissie (2022b), “Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium.”, COM(2022) 28 definitief.

Europese Commissie (2025a), “De richtsnoeren van de Commissie inzake verboden praktijken op het gebied van artificiële intelligentie, zoals gedefinieerd in de AI-verordening (EU) 2024/1689 (AI Act)”, beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/112367>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europese Commissie (2025b), AI-praktijkcode voor algemene doeleinden, beschikbaar op: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/contents-code-gpai>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europese Commissie (2025c), AI-Raad, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-board>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europese Commissie (2025d), “Richtsnoeren van de Commissie voor de definitie van AI-systemen zoals verankerd bij Verordening (EU) 2024/1689 (AI Act)”, C(2025) 924 definitief.

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (2000), “Algemene beleidsaanbeveling nr. 8 van de ECRI inzake de bestrijding van racisme en terrorisme”, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-6-on-combating-the-dissemination/16808b5a8d>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (2004), “Algemene beleidsaanbeveling nr. 8 van de ECRI inzake de bestrijding van racisme en terrorisme”, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-8-on-combating-racism-while-figh/16808b5abc>, geraadpleegd 10 november 2025.

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (2006), “Algemene beleidsaanbeveling nr. 10 van ECRI inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie in en door middel van schoolonderwijs”, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-10-on-combating-racism-and-racia/16808b5ad5>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (2007), Algemene beleidsaanbeveling nr. 11 van de ECRI inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (2012), “Algemene beleidsaanbeveling nr. 14 van ECRI inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op het gebied van tewerkstelling”, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-14-on-combating-racism-and-racia/16808b5afc>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (2015), “Algemene beleidsaanbeveling nr. 15 van de ECRI inzake de bestrijding van haatspraak”, beschikbaar op:

<https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (2017), "Algemene beleidsaanbeveling nr. 7 (herzien) van de ECRI inzake nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie", beschikbaar op: [www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7](http://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7), geraadpleegd op 10 november 2025.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2007), verzoekschrift nr. 57325/00, D.H. en anderen v. de Tsjechische Republiek (Grote Kamer, 13 november 2007), paragraaf 178.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2023), verzoekschrift 11519/20, Glukhin v. Rusland (Derde Afdeling, 2023).

European Digital Rights (2024), How to fight biometric mass surveillance after the AI Act: a legal and practical guide [Hoe biometrische massasurveillance te bestrijden na de AI-Verordening: een juridische en praktische gids], beschikbaar op: <https://edri.org/our-work/how-to-fight-biometric-mass-surveillance-after-the-ai-act-a-legal-and-practical-guide>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europees Migratienetwerk en Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2022), "The use of digitalisation and artificial intelligence in migration management" [Het gebruik van digitalisering en artificiële intelligentie bij migratiebeheer], beschikbaar op: [www.oecd.org/en/topics/sub-issues/migration-policies-returns-and-attracting-talent/migration-policy-debates-and-data-briefs.html](http://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/migration-policies-returns-and-attracting-talent/migration-policy-debates-and-data-briefs.html), geraadpleegd op 10 november 2025.

Europees netwerk van nationale mensenrechteninstellingen (2024), "Technologies, migration, and human rights: the role of European NHRIs", ENNHRI scoping paper [Technologieën, migratie en mensenrechten: de rol van Europese nationale mensenrechteninstellingen", ENNHRI-verkennend document], beschikbaar op: <https://ennhri.org/publications-statements/#artificial-intelligence-publications>, geraadpleegd op 10 november 2025.

Europese Unie (2016a), Verordening 2016/679 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.

Europese Unie (2016b), Richtlijn 2016/680 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Europese Unie (2022), Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten.

Europese Unie (2024a), Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad van 7 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging,

handicap, leeftijd of seksuele oriëntatie, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

Europese Unie (2024b), Richtlijn 2024/1500 Normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep.

Europese Unie (2024c), Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 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 (Wet inzake Artificiële Intelligentie), beschikbaar op: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401689](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401689), geraadpleegd op 10 november 2025.

Comité van Lanzarote (2024), Declaration on protecting children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by emerging technologies [Verklaring over de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik door middel van opkomende technologieën], beschikbaar op: <https://rm.coe.int/declaration-on-protecting-children-against-sexual-exploitation-and-sex/1680b25a78>, geraadpleegd op 10 november 2025.

La Quadrature du Net (2023), Notation des allocataires : l'indécence des pratiques de la CAF désormais indéniable, beschikbaar op: [www.laquadrature.net/2023/11/27/notation-des-allocataires-lindcence-des-pratiques-de-la-caf-desormais-indeniable](http://www.laquadrature.net/2023/11/27/notation-des-allocataires-lindcence-des-pratiques-de-la-caf-desormais-indeniable), geraadpleegd op 10 november 2025.

La Quadrature du Net (2024), À France Travail, l'essor du contrôle algorithmique, 25 Juni, beschikbaar op: [www.laquadrature.net/2024/06/25/a-france-travail-lessor-du-controle-algorithmique](http://www.laquadrature.net/2024/06/25/a-france-travail-lessor-du-controle-algorithmique), geraadpleegd op 10 november 2025.

Malgieri G. and Comandé G. (2017), Why a right to legibility of automated decision-making exists in the General Data Protection Regulation [Waarom het recht op begrijpelijkheid van geautomatiseerde besluitvorming bestaat in de Algemene Verordening Gegevensbescherming], International Data Privacy Law, Vol. 7, Issue 4, p. 243-65.

McGregor L. and Molnar P. (2023), "Digital border governance: a human rights based approach" [Digitaal grensbeheer: een op mensenrechten gebaseerde benadering], Universiteit van Essex en het Mensenrechtenbureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties.

Milano S. en Prunkl C. (2024), "Algorithmic profiling as a source of hermeneutical injustice" [Algoritmische profilering als bron van hermeneutische onrechtvaardigheid], Philosophical Studies, Vol. 182, pp. 185-203.

Mittelstadt B. (2025), "How to use the Artificial Intelligence Act to investigate AI bias and discrimination: a guide for Equality Bodies" [Hoe de wet inzake artificiële intelligentie te gebruiken om bias en discriminatie door AI te onderzoeken: een gids voor organen voor gelijke behandeling], Europees Netwerk van Organen voor Gelijke Behandeling (Equinet), Brussel.

Nationaal tribunaal voor non-discriminatie en gelijke behandeling van Finland (2017), Beslissing 216/2017, beschikbaar op: [www.yvtltk.fi/material/sites/ytaltk/tapausselosteet/zedi26zya/Decision\\_YVTltk\\_xx16\\_2017\\_Multiple\\_discrimination\\_in\\_the\\_assessment\\_of\\_creditworthiness.pdf](http://www.yvtltk.fi/material/sites/ytaltk/tapausselosteet/zedi26zya/Decision_YVTltk_xx16_2017_Multiple_discrimination_in_the_assessment_of_creditworthiness.pdf), geraadpleegd op 10 november 2025.

Selbts A. D. and Powles J. (2017) "Meaningful information and the right to explanation" [Nuttige informatie en het recht op uitleg], *International Data Privacy Law*, Vol. 7, No. 4, pp. 233-42.

Speciale rapporteur van de VN (2021), Raciale en xenofobe discriminatie en het gebruik van digitale technologieën bij grens- en immigratiehandhaving – Verslag van de speciale rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, xenofobie en aanverwante onverdraagzaamheid, Achiume E. Tendayi, speciale rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, xenofobie en aanverwante onverdraagzaamheid, A/HRC/48/76.

Wachter S., Mittelstadt B. en Floridi L. (2017), "Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the General Data Protection Regulation" [Waarom er in de Algemene Verordening Gegevensbescherming geen recht op uitleg over geautomatiseerde besluitvorming bestaat], *International Data Privacy Law*, Vol. 7, Issue 2, pp. 76-99.

Xenidis R. (2021), "Tuning EU equality law to algorithmic discrimination: three pathways to resilience" [EU-gelijkheidswetgeving afstemmen op algoritmische discriminatie: drie wegen naar veerkracht], *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 27, Issue 6, pp. 736-58.

De toenemende integratie van artificiële intelligentie (AI) in diverse toepassingen en in een breed scala van sectoren vormt een grote uitdaging voor de bescherming van de grondrechten. Een van de meest urgente problemen is algoritmische discriminatie. Empirisch onderzoek heeft aangetoond dat algoritmische vooringenomenheid niet alleen bestaande sociale ongelijkheden op grote schaal weerspiegelt, maar ook versterkt, met name op gebieden waar algoritmische besluitvorming veel voorkomt, zoals politie, werkgelegenheid, onderwijs en verzekeringen. In 2024 hebben zowel de Europese Unie als de Raad van Europa baanbrekende rechtsinstrumenten aangenomen: de EU-AI-wet (Verordening 2024/1689) en het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake kunstmatige intelligentie en mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. In dit verslag wordt onderzocht hoe deze nieuwe rechtsinstrumenten bijdragen aan de versterking van de bescherming tegen algoritmische discriminatie in Europa en worden de lacunes beoordeeld die nog steeds van invloed zijn op deze rechtskaders. Het rapport heeft ook tot doel deze recente ontwikkelingen in kaart te brengen en samen te vatten om relevante actoren, zoals instanties voor gelijke behandeling, te voorzien van instrumenten om zich aan te passen aan een veranderend juridisch landschap en, waar relevant, in te grijpen in lopende ontwikkelingen.



**YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU**  
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN



COMISSÃO PARA A CIDADANIA  
E A IGUALDADE DE GÉNERO

PREMS 163825

**NLD**

De lidstaten van de Europese Unie hebben besloten hun kennis, middelen en lot met elkaar te verbinden. Samen hebben zij een ruimte van stabiliteit, democratie en duurzame ontwikkeling gecreëerd, met behoud van culturele diversiteit, tolerantie en individuele vrijheden. De Europese Unie zet zich in om haar verworvenheden en waarden te delen met landen en volkeren buiten haar grenzen.

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

De Raad van Europa is de toonaangevende mensenrechtenorganisatie van Europa. De Raad telt 46 lidstaten, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie. Alle lidstaten van de Raad van Europa hebben het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ondertekend. Dit Verdrag is gericht op de bescherming van mensenrechten, democratische waarden en rechtsstaatsbeginselen. Het toezicht op de uitvoering van het Verdrag in de lidstaten is in handen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

[www.coe.int](http://www.coe.int)



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE