

EUROPESE BELEIDSRICHTSNOEREN INZAKE ARTIFICIËLE INTELLIGENTIE EN ALGORITME GESTUURDE DISCRIMINATIE

voor organen voor gelijke behandeling en
andere nationale mensenrechteninstellingen



In samenwerking met

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

Kris Shrishak
Soizic Pénicaud

Co-funded
by the European Union



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Co-funded and implemented
by the Council of Europe

EUROPESE BELEIDSRICHTSNOEREN INZAKE ARTIFICIËLE INTELLIGENTIE EN ALGORITME GESTUURDE DISCRIMINATIE

voor organen voor gelijke
behandeling en andere nationale
mensenrechteninstellingen

Kris Shrishak
Soizic Pénicaud

Deze publicatie 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 auteurs. 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, 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, Raad van Europa (F-67075 Straatsburg Cedex of publishing@coe.int).

Alle andere correspondentie met betrekking tot dit document moet aan de Eenheid Haatspraak, Haatmisdrijven en Artificiële Intelligentie van de Afdeling Inclusie- en Antidiscriminatieprogramma's van de Raad van Europa gericht worden, Raad van Europa, F-67075 Straatsburg Cedex, E-mail: 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

AFKORTINGEN	5
DANKWOORD	7
SAMENVATTING	8
INLEIDING	10
Context van de richtsnoeren	10
Doel van de richtsnoeren	11
Methodologie	12
Structuur van de richtsnoeren	12
DEEL I	14
1. ALGEMENE CONTEXT VAN DE AI-VERORDENING	15
2. VERBODSBEPALINGEN	18
2.1. Inleiding tot verboden AI-praktijken	18
2.2. AI-systemen die mensen manipuleren, misleiden of misbruik maken van hun kwetsbaarheid	20
2.3. Sociale scoring	25
2.4. Beoordeling van het risico op het plegen van een strafbaar feit	29
2.5. Scraping om databanken voor gezichtsherkenning aan te leggen of aan te vullen	31
2.6. Emotieherkenning	33
2.7. Biometrische categorisering	36
2.8. Biometrische identificatie op afstand	38
3. AI-SYSTEMEN MET EEN HOOG RISICO	44
3.1. Classificatie van AI-systemen met een hoog risico	44
3.2. Wijziging van de lijst van gebruikgevallen met een hoog risico	49
3.3. Vereisten voor een systeem voor risicobeheer	52
3.4. Vereisten inzake datagovernance	54
3.5. Effectbeoordeling voor de grondrechten (FRIA)	58
3.6. EU-databank voor AI-systemen met een hoog risico, opgenomen in Bijlage III	63
4. TRANSPARANTIEVEREISTEN VOOR AI-SYSTEMEN	71
4.1. Context en betekenis	71
5. HANDHAVING	74
5.1. Bevoegdheden van organen die de grondrechten beschermen	74
5.2. Rechtsmiddelen	79
5.3. Samenwerkingsmechanismen	82
DEEL II	88
6. NORMENRICHTLIJNEN	89
6.1. Algemene context	89
6.2. Wijzigingen in mandaat en middelen	90
6.3. Wijzigingen in bevoegdheden	95
7. THEMATISCHE FOCUS	103
7.1. Thematische focus: Rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer	103
7.2. Thematische focus: Onderwijs	109
7.3. Thematische focus: werkgelegenheid	111
7.4. Thematische focus: sociale zekerheid en diensten voor arbeidsbemiddeling	113
REFERENTIES	116

Afkortingen

ADM	Automated decision making (Geautomatiseerde besluitvorming)
AFAR	Algorithmic fairness for asylum seekers and refugees (Algoritmische rechtvaardigheid voor asielzoekers en vluchtelingen)
AI	Artificiële intelligentie
AI-Verordening	Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie
AVMD Richtlijn	Audiovisuele mediadiensten Richtlijn (2010/13/EU)
CCTV	Closed-circuit television (Gesloten televisiecircuit)
HJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
CNIL	La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Franse gegevensbeschermingsautoriteit)
De Commissie	Europese Commissie
Verdrag 108+	Geactualiseerd Verdrag van de Raad van Europa nr. 108 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens
MO's	Maatschappelijke organisaties
VDM	Verordening Digitale Markten
GBA	Gegevensbeschermingsautoriteit
DPIA	Effectbeoordeling inzake gegevensbescherming
VDD	Verordening Digitale Diensten
OGB	Orgaan voor gelijke behandeling
ECRI	Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie
EER	Europese Economische Ruimte
Equinet	Europees netwerk van organen voor gelijke behandeling
EU	Europese Unie

Afkortingen

FARI	AI voor het Algemeen Welzijn Instituut
Kaderverdrag	Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat (CETS No. 225)
FRIA	Effectbeoordeling voor de grondrechten
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming (Verordening (EU) 2016/679)
HUDERIA	Methodologie voor de risico- en effectbeoordeling van AI-systemen vanuit het oogpunt van de mensenrechten, democratie en de rechtsstaat
LEA	Law Enforcement Authority (Handhavingsautoriteit)
LED	Law Enforcement Directive (Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving)
Verordening Medische Hulpmiddelen	Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen,
MTA	Markttoezichtautoriteit
NHRI	Nationale mensenrechteninstelling(en)
OCR	Optical Character Recognition (Optische tekenherkenning)
Unia	Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen
PEReN	Le Pôle d'expertise de la régulation numérique (Het expertisecentrum voor digitale regulering)
RBI	Remote biometric identification systems (Systemen voor biometrische identificatie op afstand)
STEM	Science, technology, engineering and mathematics (Wetenschap, technologie, engineering en wiskunde)

Zie voor de woordenlijst de EU-AI-Verordening, Artikel 3 betreffende definities.

Dankwoord

Dit rapport werd 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”. Dit project wordt gefinancierd door de Europese Unie via het Technisch Ondersteuningsinstrument en medegefinancierd door de Raad van Europa. Het wordt geïmplementeerd door de Raad van Europa in samenwerking met de Europese Commissie, het Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen (Unia, België), de Ombudsinstelling voor Non-discriminatie (Finland) en de Commissie voor Burgerschap en Gendergelijkheid (Portugal).

Het rapport werd geschreven door Kris Shrishak (internationaal adviseur, Raad van Europa) en Soizic Pénicaud (internationaal adviseur, Raad van Europa).

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 gehele redactieproces, en in het bijzonder aan: Nele Roekens en Nadine Brauns (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 (Wergroep Hervormingen en Investeringsen, Secretariaat-generaal, Europese Commissie), alsook Menno Ettema, Sara Haapalainen, Ayça Dibekoğlu en Delfine Gaillard (Anti-Discriminatie afdeling, Raad van Europa).

Speciale dank gaat uit naar Louise Hooper (internationaal adviseur, Raad van Europa) voor haar deskundige inbreng en peer review van het concept report, en Milla Vidina (Equinet, Europees netwerk van organen voor gelijke behandeling) voor haar constructieve feedback.

Het rapport heeft ook dankbaar gebruik gemaakt van de bijdragen van nationale deskundigen van organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties die in het voorjaar van 2025 aan interviews hebben deelgenomen. Hun perspectieven hebben de analytische en operationele delen van deze richtsnoeren verrijkt.



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN



Samenvatting

De Europese beleidsrichtsnoeren inzake AI en algoritme gestuurde discriminatie beschrijven hoe organen voor gelijke behandeling en, indien van toepassing, andere nationale mensenrechteninstellingen (NHRS) hun mandaat in het kader van de Europese wetgeving, met name Verordening (EU) 2024/1689 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (EU AI-Verordening), kunnen gebruiken om de grondrechten te waarborgen en de risico's van discriminatie bij de inzet van AI en geautomatiseerde besluitvorming (ADM) aan te pakken, met name in de openbare sector. In een tijd waarin dergelijke systemen steeds vaker ingezet worden in openbare en private diensten, spelen deze instellingen een cruciale rol bij het waarborgen van de grondrechten en het tegengaan van risico's op discriminatie.

De richtsnoeren zijn onderverdeeld in twee belangrijke delen. Het eerste deel richt zich op de belangrijkste bepalingen van de EU-AI-Verordening die het meest relevant zijn voor organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen, en licht toe hoe deze in de praktijk toegepast kunnen worden:

1. **Verboden AI-systemen:** De richtsnoeren geven uitleg over de praktijken die expliciet verboden zijn, die vastgelegd zijn in artikel 5, met betrekking tot AI-systemen die als onverenigbaar met de waarden en grondrechten van de Unie, waaronder het recht op non-discriminatie, beschouwd worden. Deze verboden praktijken hebben onder meer, en onder bepaalde voorwaarden, betrekking op AI-systemen die manipuleren, misleiden, kwetsbaarheden uitbuiten, op systemen die gebruikt worden voor sociale scoring of voor de beoordeling van het risico op criminaliteit, scraping van beelden om gezichtsherkeningsdatabanken op te bouwen of uit te breiden, alsook op systemen voor emotieherkenning, biometrische categorisering en real time biometrische identificatie op afstand.
2. **AI-systemen met een hoog risico:** De richtsnoeren verduidelijken hoe AI-systemen die gebruikt worden in cruciale domeinen zoals biometrie, wetshandhaving, welzijn en sociale zekerheid, werkgelegenheid, onderwijs en toegang tot essentiële diensten, geclassificeerd kunnen worden als "systemen met een hoog risico" en daarom onderworpen zijn aan strenge verplichtingen met betrekking tot risicobeheer, gegevensbeheer, documentatie, menselijk toezicht en effectbeoordelingen voor de grondrechten. Zij geven aan waarmee organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen rekening moeten houden wanneer ze betrokken zijn bij beslissingen rond classificatie en bij het toetsen van de naleving van deze verplichtingen vanuit het oogpunt van gelijkheid en non-discriminatie.
3. **Transparantie en databanken:** De richtsnoeren beschrijven hoe nieuwe transparantievereisten en databanken op EU-niveau, met name de EU-databank voor bepaalde AI-systemen met een hoog risico, mogelijkheden voor toezicht kunnen creëren. Registratie- en logboekverplichtingen kunnen organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen helpen om vast te stellen waar AI-systemen ingezet worden met het oog op toezicht en onderzoek, en om personen die hier mogelijk door getroffen worden te ondersteunen.

4. Handhaving: De richtsnoeren onderzoeken de rol van instanties die de grondrechten beschermen, zoals vermeld in artikel 77 van de AI-Verordening, de rechtsmiddelen waarover individuen beschikken, en de mechanismen en mogelijkheden voor samenwerking tussen organen voor gelijke behandeling, gegevensbeschermingsautoriteiten, markttoezichtautoriteiten en andere regelgevers en actoren. De richtsnoeren bevatten beleidsaanbevelingen over hoe organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen hun bevoegdheden op het gebied van klachtenafhandeling, onderzoek, procesvoering, advies en bewustmaking kunnen inzetten om algoritmische discriminatie binnen dit samenwerkingskader met meerdere belanghebbenden te voorkomen, op te sporen en te verhelpen.

In dit eerste deel worden de rollen en verantwoordelijkheden van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen expliciet uiteengezet, met gerichte beleidsaanbevelingen over hoe deze instellingen algoritmische discriminatie kunnen voorkomen, opsporen en tegengaan, bijvoorbeeld door het bevorderen van gelijkheid, het voeren van bewustmakingscampagnes, het ondersteunen van klachten, het ondernemen van juridische stappen en het nauw samenwerken met de bevoegde nationale autoriteiten in het bredere AI-toezichtstelsel.

Het tweede deel van de richtsnoeren steunt op twee pijlers. De eerste pijler analyseert de nieuwe EU-richtlijnen inzake normen voor instanties voor gelijke behandeling ("Normenrichtlijnen") en legt uit hoe de bepalingen daarvan inzake mandaat, onafhankelijkheid, middelen en bevoegdheden, met inbegrip van bevordering, toegang tot de rechter en gegevensverzameling, ingezet kunnen worden om discriminaties die verbonden zijn aan het gebruik van AI- en ADM-systemen aan te pakken. De tweede pijler biedt thematische aanknopingspunten voor het gebruik van AI in sectoren die vaak onder het mandaat van organen voor gelijke behandeling vallen: wetshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer, welzijn en sociale zekerheid, werkgelegenheid en onderwijs. Voor elke sector wordt een verband gelegd tussen concrete toepassingen van AI en de relevante bepalingen van de AI-Verordening (verbodsbepalingen, classificaties van hoge risico's, transparantie- en registratievereisten) en wordt aangegeven waar sectorspecifieke waarborgen en de betrokkenheid van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen van essentieel belang zijn.

De richtsnoeren zijn zodanig opgesteld dat ze aangepast kunnen worden aan verschillende nationale contexten en dat ze organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen ondersteunen bij het adviseren van beleidsmakers en regelgevers, bij het toepassen van de normen van de Raad van Europa, zoals Verdrag 108+ en het Kaderverdrag over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, en bij het waarborgen dat AI- en ADM-systemen in overeenstemming met de Europese wetgeving inzake gelijkheid en non-discriminatie ontwikkeld en gebruikt worden.



Inleiding

Context van de richtsnoeren

Overheidsinstanties in heel Europa maken gebruik van artificiële intelligentie (AI) en/of systemen voor geautomatiseerde besluitvorming (ADM) in een breed scala van beleidsdomeinen, waaronder migratie, welzijn, justitie, onderwijs, werkgelegenheid, belastingen, wetshandhaving of gezondheidszorg. Dergelijke systemen worden ook ingezet in kritieke domeinen van de particuliere sector, zoals het bankwezen (bijvoorbeeld kredietscoringsapplicaties) en verzekeringen. Hoewel AI- en ADM-systemen aanzienlijke risico's op discriminatie meebrengen, blijft het een uitdaging om deze risico's te identificeren en te beperken. Het recente rapport "Rechtsbescherming tegen algoritmische discriminatie in Europa: huidige kaders en resterende lacunes" (Xenidis 2025), opgesteld in het kader van het project van de Europese Unie en de Raad van Europa, brengt een aantal kritieke kwesties aan het licht: gebrek aan bewustzijn van discriminatierisico's, gebrek aan transparantie en gebrek aan zinvolle informatie over het gebruik van AI/ADM-systemen door overheidsinstanties, uitdagingen op het gebied van toegang tot de rechter en een gebrek aan gestandaardiseerde governancepraktijken. Organen voor gelijke behandeling (OGB's) en andere nationale mensenrechteninstellingen spelen dus een sleutelrol

bij het bevorderen van een met de grondrechten verenigbare inzet van AI/ADM-systemen door organisaties in de openbare sector.

Nieuwe wettelijke kaders, waaronder het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat¹ en de AI-Verordening van de Europese Unie,² hebben tot doel de grondrechten te beschermen en discriminatie in AI-systemen te voorkomen. Daarnaast heeft de Europese Unie twee nieuwe richtlijnen aangenomen waarin minimumnormen geïntroduceerd worden om de rol en capaciteiten van organen voor gelijke behandeling in Europa te versterken (hierna “de Normenrichtlijnen” genoemd).³ Een correcte implementatie van deze nieuwe kaders is essentieel om de doeltreffendheid ervan te waarborgen.

Doel van de richtsnoeren

Tegen deze achtergrond hebben deze beleidsrichtsnoeren tot doel organen voor gelijke behandeling en andere nationale mensenrechteninstellingen, met name in de Europese Unie, uit te rusten om discriminatie in AI/ADM-systemen tegen te gaan door:

- ▶ hen op de hoogte te brengen over hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de veranderende regelgeving op het gebied van artificiële intelligentie, met inbegrip van de directe en indirecte gevolgen daarvan voor hun mandaat;
- ▶ hen specifieke richtsnoeren, aanbevelingen en voorbeelden van goede praktijken aan te reiken voor het toezicht op de toepassing en uitvoering van de nieuwe regelgeving, waarbij een link wordt gelegd met de bestaande regelgeving;
- ▶ dienst te doen als hulpmiddel voor organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen om nationale belanghebbenden, zoals beleidsmakers en regelgevers, bij te staan en te adviseren met betrekking tot mensenrechten, gelijkheid en non-discriminatie.

Deze richtsnoeren richten zich in het bijzonder op AI/ADM-systemen in de openbare sector.

1. Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat (Vilnius, 5 september 2024), hierna “het kaderverdrag van de Raad van Europa” genoemd.
2. Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828, hierna: de “AI-Verordening”.
3. 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, en tot wijziging van Richtlijnen 2000/43/EG en 2004/113/EG, Richtlijn (EU) 2024/1500 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep, en tot wijziging van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU, hierna: “de Normenrichtlijnen”.

Methodologie

Deze richtsnoeren bieden een overzicht op de nieuwe taken, mandaten en mogelijkheden voor organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen in het licht van nieuwe regelgeving, evenals algemene richtsnoeren die aangepast kunnen worden aan elke nationale context.

De richtsnoeren zijn gebaseerd op en bouwen voort op:

- ▶ deskresearch en juridische analyses;
- ▶ de bevindingen van een rapport dat is opgesteld in het kader van het project van de Europese Unie en de Raad van Europa (Xenidis 2025);
- ▶ vijf semigestructureerde interviews met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en organen voor gelijke behandeling, die geselecteerd werden op basis van hun expertise in dit domein.

De EU heeft onlangs andere regelgeving aangenomen in het domein van digitale governance. Hiertoe behoren bijvoorbeeld het “Pakket Digitale Diensten”, dat bestaat uit de Verordening Digitale Diensten⁴ (VDD) en de Verordening Digitale Markten (VDM)⁵, die zich richten op de regulering van online diensten. Deze verordeningen, en met name de VDD, hebben ook betrekking op de noodzaak om de grondrechten te beschermen in de digitale sfeer met betrekking tot het identificeren en beperken van risico's: zo hebben bijvoorbeeld Artikel 34 van de VDD over risicobeoordeling door aanbieders van zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines en Artikel 35 over de beperking van die risico's, allebei betrekking op risico's op discriminatie. De VDD en de VDM hebben echter geen betrekking op het gebruik van AI-systemen in de openbare sector. Aangezien deze richtsnoeren zich in het bijzonder richten op AI/ADM-systemen in de openbare sector, hebben zij niet rechtstreeks betrekking op de VDD en de VDM.

Structuur van de richtsnoeren

Het eerste deel van de richtsnoeren is opgebouwd rond de artikelen in de AI-Verordening die het meest cruciaal zijn voor organen voor gelijke behandeling en andere nationale mensenrechteninstellingen, hetzij omdat ze rechtstreeks of onrechtstreeks invloed uitoefenen op hun mandaat, hetzij omdat ze belangrijke veranderingen inhouden voor andere instellingen, regelgevende instanties of beleidskaders. Voor elk van deze artikelen worden er verbanden gelegd met bestaande regelgeving inzake gegevensbescherming (de Algemene Verordening Gegevensbescherming

4. Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG, hierna: “Verordening digitale diensten”.

5. Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828, hierna: “Verordening digitale markten”.

van de Europese Unie,⁶ de Richtlijn van de Europese Unie inzake Rechtshandhaving⁷ en het Verdrag 108+ van de Raad van Europa tot Bescherming van Personen met betrekking tot de Geautomatiseerde Verwerking van Persoonsgegevens) en het Kaderverdrag van de Raad van Europa.

Het tweede deel van de richtsnoeren biedt een overzicht van de Normenrichtlijnen die relevant zijn voor organen voor gelijke behandeling in de context van gelijkheid in AI-systemen, en thematische ingangspunten voor de sectoren rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer, welzijn en sociale zekerheid, werkgelegenheid en onderwijs, waar het gebruik van AI-systemen aanzienlijke risico's op discriminatie inhoudt. Elk thema geeft aan welke artikelen van de AI-Verordening relevant zijn voor de sector.

-
6. Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, hierna: "algemene verordening gegevensbescherming" of AVG.
 7. Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 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 en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

DEEL I

The image shows a blue-tinted background with a grid of glowing lines. Overlaid on this is a circle of twelve yellow stars, similar to the European Union flag. In the center, the text 'AI ACT' is written in a bold, white, sans-serif font. The 'AI' is on the top line and 'ACT' is on the bottom line.

AI ACT

1. Algemene context van de AI-Verordening

De AI-Verordening “heeft ten doel de werking van de interne markt te verbeteren door een uniform rechtskader vast te stellen, met name voor de ontwikkeling, het in de handel brengen, het in gebruik stellen, en het gebruik van artificiële-intelligentiesystemen (AI-systemen) in de Unie, in overeenstemming met de waarden van de Unie, de introductie van mensgerichte en betrouwbare artificiële intelligentie (AI) te bevorderen en te zorgen voor een hoge mate van bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de grondrechten zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.”⁸

De AI-Verordening is op 2 augustus 2024 in werking getreden en de verschillende vereisten ervan zullen geleidelijk toegepast worden tot de wet in 2030 volledig geïmplementeerd is. Aangezien het een verordening betreft, is de AI-Verordening rechtstreeks van toepassing en hoeft deze niet in nationaal recht omgezet te worden. Er moeten echter nog veel stappen gezet worden, waaronder het opzetten van nationale beleids- en regelgevingsstructuren, door middel van nationale uitvoeringswetten. Op het moment van schrijven bevindt de implementatie van de AI-Verordening zich nog in een vroeg stadium en moet er nog veel verduidelijkt worden.

8. AI-Verordening, Overweging 1.

Hoewel de AI-Verordening nieuwe mogelijkheden biedt voor organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen om discriminatie in AI-systemen te voorkomen en te verhelpen, moet bij het lezen van deze richtsnoeren rekenschap worden gegeven van de verschillende kenmerken ervan.

Allereerst de definitie van AI-systemen. Op 6 februari 2025 heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd over de definitie van een artificieel intelligentiesysteem zoals vastgelegd in de AI-Verordening. Zoals door verschillende commentatoren opgemerkt werd, zijn deze richtsnoeren niet bindend en kunnen ze tot enige verwarring leiden.⁹ Organisaties zouden kunnen beweren dat sommige ADM-systemen die in de openbare sector gebruikt worden¹⁰, buiten het toepassingsgebied van de AI-Verordening vallen, ondanks het feit dat ze risico's inhouden met betrekking tot antidiscriminatie¹¹. Dergelijke redeneringen zouden kunnen berusten op een onjuiste interpretatie van de definitie. Zo bepaalt de AI-Verordening dat een AI-systeem "aanpassingsvermogen kan vertonen",¹² "verschillende niveaus van autonomie"¹³ heeft en dat het "uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren"¹⁴. Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen worden ten eerste aangespoord om een interpretatie van de definitie van AI-systemen te hanteren die losstaat van de specifieke AI-techniek (zoals machine learning of natuurlijke taalverwerking) en die autonomie en aanpassingsvermogen als optionele kenmerken beschouwt¹⁵.

Ten tweede valt onderzoek en ontwikkeling buiten het toepassingsgebied van de AI-Verordening. "Alle onderzoeks-, test- of ontwikkelingsactiviteiten met betrekking tot AI-systemen of AI-modellen voordat zij in de handel worden gebracht of in gebruik worden gesteld" vallen niet onder de AI-Verordening¹⁶. Hierdoor kunnen zelfs verboden AI-praktijken onderzocht, getest en ontwikkeld worden, zolang ze maar niet in de handel gebracht of in gebruik gesteld worden. Zodra de AI-praktijk echter in de handel gebracht of in gebruik gesteld wordt, valt deze onder het toepassingsgebied van deze verordening. Het louter bestempelen van een implementatie als een experiment of een studie volstaat niet om gebruik te kunnen maken van de uitzondering voor onderzoek en ontwikkeling.

9. Kris Shrishak (2025), "EU's AI Act: Tread the Guidelines Lightly" [EU-AI-Verordening: wees voorzichtig met de richtlijnen], Tech Policy Press, beschikbaar op www.techpolicy.press/eu-ai-act-tread-the-guidelines-lightly/; Algorithm Audit (Februari 2025) 'Implementation of the AI Act: definition of an AI system' [Tenuitvoerlegging van de AI-Verordening: definitie van een AI-systeem], beschikbaar op https://algorithmaudit.eu/knowledge-platform/knowledge-base/guidelines_ai_act_implementation/.
10. Lighthouse Reports (2023), "France's Digital Inquisition" [De digitale inquisitie van Frankrijk], beschikbaar op www.lighthousereports.com/investigation/frances-digital-inquisition/, beide geraadpleegd op 7 November 2025.
11. Voor een gedetailleerde analyse hiervan, zie Xenidis 2025.
12. AI-Verordening, Art. 3 (1).
13. AI-Verordening, Art. 3 (1).
14. AI-Verordening, Overweging 12.
15. Kris Shrishak (2025), "EU's AI Act: Tread the Guidelines Lightly" [EU-AI-Verordening: wees voorzichtig met de richtlijnen], Tech Policy Press, beschikbaar op www.techpolicy.press/eu-ai-act-tread-the-guidelines-lightly/; Zie ook Algorithm Audit (2025), AI Act Implementation Tool [Algoritme audit (2025), Definitie van een AI-systeem], beschikbaar op <https://algorithmaudit.eu/technical-tools/implementation-tool/>.
16. AI-Verordening, Art. 2 lid 8.

Het “testen onder reële omstandigheden”¹⁷ van AI-systemen met een hoog risico buiten de reglementaire AI-sandboxes, maar die geen verboden AI-praktijken zijn, wordt tijdelijk toegelaten en wordt niet beschouwd als in de handel brengen of in gebruik stellen indien voldaan wordt aan specifieke voorwaarden¹⁸. Het is dus belangrijk dat organen voor gelijke behandeling het testen van AI-systemen met een hoog risico benaderen op basis van de reeds bestaande juridische toolbox.

Ten derde is de AI-Verordening uitsluitend van toepassing op systemen die na de algemene toepassingsdatum in de handel gebracht of in gebruik gesteld zijn, tenzij er sprake is van een “substantiële wijziging” van reeds geïmplementeerde AI-systemen. Er geldt een uitzondering voor AI-systemen met een hoog risico die bedoeld zijn voor gebruik door overheidsinstanties. Operatoren moeten ten aanzien van deze systemen uiterlijk op 2 augustus 2030 voldoen aan de vereisten van de AI-Verordening¹⁹.

Ten vierde worden in de AI-Verordening op grond van een risicogebaseerde benadering verschillende regels en verplichtingen vastgesteld, afhankelijk van het risiconiveau van AI-systemen. In de praktijk zullen sommige praktijken verboden worden (zie [Artikel 5](#)), zullen sommige AI-systemen beschouwd worden als een systeem met een hoog risico, zullen de operatoren daarvan derhalve onderworpen worden aan nieuwe verplichtingen (zie [Artikel 6](#)), en zullen transparantievereisten van toepassing zijn op bepaalde AI-systemen (zie [Artikel 50](#)). De systemen die buiten dit toepassingsgebied vallen, zullen niet aan dezelfde vereisten onderworpen worden, met het risico dat AI-operatoren hun toevlucht nemen tot “ethisch witwassen” (Equinet 2025) en “risicobeperkende praktijken” (Xenidis 2025) om deze vereisten te omzeilen. Deze risicogebaseerde benadering moet echter bekeken worden in het licht van de verplichting van AI-operatoren om de grondrechten en de anti-discriminatiewetgeving na te leven.

17. AI-Verordening, Art. 3 (57).

18. AI-Verordening, Art. 60 legt alle voorwaarden vast waaraan voldaan moet worden voor het testen in reële omstandigheden.

19. AI-Verordening, Overweging 177.



2. Verbodsbepalingen

2.1. Inleiding tot verboden AI-praktijken

2.1.1. Context en relevantie

Artikel 5 legt de lijst vast van AI-systemen die verboden zijn krachtens de AI-Verordening, omdat “zij in strijd zijn met de waarden van de Unie, namelijk eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid, democratie en de rechtsstaat, en met de grondrechten van de Unie die zijn vastgelegd in het Handvest, waaronder het recht op non-discriminatie, gegevensbescherming en privacy, en de rechten van het kind”.²⁰ AI-praktijken die niet beschouwd worden als verboden op grond van de AI-Verordening, kunnen dat wel zijn uit hoofde van andere wetgeving van de Unie.²¹

Deze verbodsbepalingen zijn van kracht sinds 2 februari 2025. Op 6 februari 2025 heeft de Europese Commissie richtsnoeren gepubliceerd over dergelijke verboden praktijken, overeenkomstig Artikel 96 lid 1 sub b van de AI-Verordening.²² Hoewel de

20. AI-Verordening, Overweging 28 [nadruk toegevoegd].

21. AI-Verordening, Art. 5 lid 8.

22. Europese Commissie (2025), “Richtsnoeren van de Commissie betreffende verboden artificiële-intelligentiepraktijken zoals vastgesteld bij Verordening (EU) 2024/1689 (AI-verordening), beschikbaar op <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act>, geraadpleegd op 11 november 2025. Hierna “Richtsnoeren verboden AI-praktijken”.

richtsnoeren aanwijzingen geven over welke praktijken al dan niet verboden moeten worden, is er kritiek op het feit dat ze onduidelijk blijven.²³ Deze onduidelijkheid kan ertoe leiden dat AI-operatoren “risicobeperkende strategieën” toepassen. Dit betekent dat zij er bij twijfel van uitgaan dat een bepaalde praktijk niet verboden is. Daarnaast zijn deze richtsnoeren niet bindend en zal alleen de jurisprudentie meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de verbodsbepalingen.

Markttoezichtautoriteiten (MTA's) brengen jaarlijks verslag uit aan de Europese Commissie (“de Commissie”) over het gebruik van verboden praktijken die zich in de loop van dat jaar voorgedaan hebben en over de maatregelen die ondernomen werden.²⁴ De Commissie beoordeelt een keer per jaar “of de lijst van de verboden AI-praktijken gewijzigd moeten worden”²⁵ en deelt de bevindingen van die beoordeling mee aan het Europees Parlement en de Raad.²⁶

Het AI-Bureau, dat opgericht werd binnen de Europese Commissie, zal naar verwachting “een objectieve en participatieve methodologie ontwikkelen voor de evaluatie van de risiconiveaus, op basis van de in de desbetreffende artikelen beschreven criteria en opname van nieuwe systemen” in artikel 5.²⁷

Link met andere regelgeving

Het Kaderverdrag van de Raad van Europa voorziet ook in de mogelijkheid voor een verdragspartij om moratoria of verboden in te stellen “indien de partij van oordeel is dat dergelijk gebruik onverenigbaar is met de eerbiediging van de mensenrechten, de werking van de democratie of de rechtsstaat.”²⁸

2.1.2. De rol van organen voor gelijke behandeling en andere nationale mensenrechteninstellingen bij verboden AI-toepassingen

In dit hoofdstuk wordt de rol beschreven die organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen kunnen spelen voor alle verboden AI-toepassingen. In de volgende hoofdstukken wordt de nadruk gelegd op de specifieke acties voor bepaalde verbodsbepalingen die organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen kunnen ondernemen.

23. Zie bijvoorbeeld Autoriteit Persoonsgegevens (2025), “Summary and next steps call for input on prohibition on AI systems for emotion recognition in the areas of workplace or education institutions” [Samenvatting en volgende stappen oproep voor input over het verbod op AI-systemen voor emotieherkenning op de werkplek of in onderwijsinstellingen], beschikbaar op www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/documents/summary-and-next-steps-call-for-input-on-prohibition-on-ai-systems-for-emotion-recognition-in-the-areas-of-workplace-or-education-institutions (2025), geraadpleegd op 11 november 2025.
24. AI-Verordening, Art. 74 lid 2.
25. AI-Verordening, Art. 112 lid 1.
26. Hoewel de AI-Verordening bepaalt dat de Europese Commissie moet beoordelen of de lijst van verboden praktijken moet worden gewijzigd, staat zij de Commissie niet toe de lijst in de AI-Verordening bij te werken. Voor een dergelijke bijwerking zou een afzonderlijke wetgevingsprocedure vereist zijn.
27. AI-Verordening, Art. 112 lid 11 sub b.
28. Kaderverdrag van de Raad van Europa, Art. 16 lid 4.

Voor alle verbodsbepalingen kunnen organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen:

- ▶ verboden toepassingen monitoren door voorbeelden te verzamelen van gevallen die op grond van artikel 5 beoordeeld zijn of moeten worden. Deze voorbeelden zullen bijdragen aan het illustreren van het belang van de huidige verboden toepassingen en de mogelijke noodzaak om deze uit te breiden naar andere toepassingen omwille van de risico's voor de grondrechten, met name gelijkheid en non-discriminatie. Dergelijke voorbeelden kunnen verzameld worden door samen te werken met maatschappelijke organisaties en academici die deze systemen bestudeerd hebben, door klachten te analyseren die ontvangen werden door organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen, en door rechtszaken, met inbegrip van rechtszaken van particulieren, te volgen. Er kan ook overwogen worden om partnerschappen aan te gaan met het Bureau voor de Grondrechten van de Europese Unie.
- ▶ bijdragen aan de jaarlijkse beoordelingen van de Commissie op grond van Artikel 112. Dit kan gebeuren door de Commissie informatie te verstrekken over verboden toepassingen en gevaarlijke AI-systemen die momenteel niet verboden zijn op grond van de AI-Verordening.
- ▶ bijdragen aan de participatieve methodologie voor de beoordeling van risiconiveaus van het AI-Bureau.
- ▶ de handhaving van de verbodsbepalingen door markttoezichtautoriteiten bevorderen, onder meer door gebruik te maken van de voorbeelden die verzameld werden door monitoring.
- ▶ expertise met betrekking tot gelijkheid en non-discriminatie verstrekken aan markttoezichtautoriteiten, die de verbodsbepalingen moeten beoordelen op grond van schendingen van de grondrechten.
- ▶ klachten van het publiek in ontvangst nemen, waaronder klachten over toepassingen door particuliere actoren.

2.2. AI-systemen die mensen manipuleren, misleiden of misbruik maken van hun kwetsbaarheid

2.2.1. Context en relevantie

De AI-Verordening verbiedt schadelijke AI-systemen die kwetsbaarheden van mensen manipuleren, misleiden of uitbuiten op grond van Artikel 5, lid 1, sub a en b. Dit verbod heeft betrekking op vele fundamentele rechten die in het geding zijn: menselijke waardigheid, autonomie van individuen, rechten van personen met een handicap, non-discriminatie op grond van leeftijd (rechten van het kind, rechten van ouderen) of de sociaaleconomische situatie.

Het is niet erg waarschijnlijk dat organisaties in de openbare sector opzettelijk manipulatieve AI-systemen inzetten. Maar ze zouden dat wel per ongeluk kunnen doen, bijvoorbeeld door de chatbots die ze inzetten.

Voorbeelden

Chatbots worden steeds vaker gebruikt in de openbare sector, onder meer om het publiek informatie te verstrekken over openbare dienstverlening. In 2024 gaf een door de stad New York ingezette chatbot onjuiste informatie over het arbeidsrecht.²⁹ Dergelijke tools worden waarschijnlijk ook gebruikt in de bank- en verzekeringssector.

Een chatbot zou verboden kunnen worden op grond van Artikel 5 lid 1 sub a en/of b:

- ▶ Indien een dergelijke chatbot mensen misleidt door onjuiste informatie te verstrekken die ertoe leidt dat een persoon een beslissing neemt die schade veroorzaakt, zoals het aanzetten tot zelfmoord³⁰, dan kan dit verboden worden op grond van Artikel 5 lid 1 sub a.
- ▶ Indien een chatbot echter misbruik maakt van de sociaaleconomische status van een persoon en geen informatie verstrekt (of onjuiste informatie verstrekt) over bepaalde essentiële diensten, zoals toegang tot inkomensafhankelijke sociale uitkeringen, hetgeen leidt tot financiële moeilijkheden, dan kan deze verboden worden op grond van Artikel 5 lid 1 sub b, omdat het AI-systeem dan misbruik maakt van de sociaaleconomische situatie van de persoon (zie hieronder). Afhankelijk van de omstandigheden kan dit laatste ook onder het toepassingsgebied van Artikel 5 lid 1 sub a vallen.

De twee verboden worden samen behandeld omdat Artikel 5 lid 1 sub b, als *lex specialis* beschouwd kan worden wanneer er sprake is van een overlapping met Artikel 5 lid 1 sub a.³¹

Beoordeling van verbodsbepalingen op grond van Artikel 5 lid 1 sub a en b

Om te beoordelen of een AI-systeem verboden is op grond van Artikel 5 lid 1 sub a, moet een vijfstappenbeoordeling uitgevoerd worden waarbij aan alle volgende stappen voldaan moet worden:

1. Is het AI-systeem in de handel gebracht, in gebruik gesteld of wordt het gebruikt?³²

29. Offenhardt J. (2024), "NYC's AI chatbot was caught telling businesses to break the law. The city isn't taking it down" [De AI-chatbot van NYC werd betrapt toen hij bedrijven adviseerde de wet te overtreden. De stad stelt hem niet buiten dienst], AP News, beschikbaar op <https://apnews.com/article/new-york-city-chatbot-misinformation-6ebc71db5b770b9969c906a7ee4fae21>, geraadpleegd op 10 november 2025.

30. Walker, L. (2023), "Belgian man dies by suicide following exchanges with chatbot" [Belgische man pleegt zelfmoord na uitwisselingen met chatbot], Brussels Times, beschikbaar op www.brusselstimes.com/430098/belgian-man-commits-suicide-following-exchanges-with-chatgpt, geraadpleegd op 10 november 2025

31. Richtsnoeren verboden AI-praktijken.

32. AI-Verordening, Art. 3 (9)-(11). Voor de interpretatie van de Commissie van "in de handel gebracht, in gebruik gesteld of gebruikt worden"; zie de "Blauwe Gids" over uitvoering van de productvoorschriften van de EU, 2022/C247/01, Hoofdstuk 2.

2. Maakt het AI-systeem gebruik van “subliminale technieken waarvan mensen zich niet bewust zijn of doelbewust manipulatieve of misleidende technieken” of van een combinatie van deze technieken?
3. Wordt het AI-systeem ingezet met “het doel of effect het gedrag van personen of een groep van personen wezenlijk te verstoren”?
4. Heeft het AI-systeem, door het gedrag te beïnvloeden, “een persoon of groep ertoe gebracht een besluit te nemen dat hij of zij anders niet had(den) genomen”?
 - a. Is er sprake geweest van een aanzienlijke aantasting van de autonomie van de persoon/groep (die verder gaat dan louter beïnvloeding door middel van wettige overreding)?
5. Heeft deze beslissing van een persoon of groep “aanzienlijke schade toegebracht aan die persoon, een andere persoon of groep van personen, of is het redelijkerwijs te verwachten dat dit het geval is”?
 - a. Hoe zijn ze geschaad? Fysiek, psychologisch, financieel?
 - b. Was de schade aanzienlijk?³³ De ernst is gebaseerd op een combinatie van schade, cumulatieve effecten van schade, omvang van de schade, omkeerbaarheid van de schade en duur van de schade.³⁴

Om te beoordelen of een AI-systeem verboden is op grond van Artikel 5 lid 1 sub b, moet een vierstappenbeoordeling uitgevoerd worden waarbij aan alle volgende stappen voldaan moet worden:

1. Is het AI-systeem in de handel gebracht, in gebruik gesteld of wordt het gebruikt?
2. Maakt het AI-systeem misbruik van “de kwetsbaarheid van een natuurlijke persoon of van een specifieke groep van personen vanwege hun leeftijd, handicap of specifieke sociale of economische situatie”?
 - a. Leeftijd: kinderen en ouderen;
 - b. Handicap: omvat lichamelijke, geestelijke, verstandelijke en zintuiglijke beperkingen die de volledige participatie van personen aan de samenleving belemmeren;³⁵
 - c. Sociale of economische situatie: omvat personen die in extreme armoede leven, etnische of religieuze minderheden.³⁶

33. Hof van Justitie van 7 september 2004, Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482 en van 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, EU:C:2013:220.

34. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 92.

35. Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten (OJ L 151, 7.6.2019, p. 70).

36. AI-Verordening, Overweging 29: “Daarnaast kunnen AI-systemen ook kwetsbaarheden uitbuiten van een persoon of een specifieke groep personen als gevolg van hun leeftijd, handicap in de zin van Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad, of een specifieke sociale of economische situatie waardoor deze personen waarschijnlijk kwetsbaarder zullen zijn voor uitbuiting, zoals personen die in extreme armoede leven of personen die tot een etnische of religieuze minderheid behoren (nadruk toegevoegd).

3. Wordt het AI-systeem ingezet met als “doel of gevolg dat het gedrag van die persoon of personen die tot deze groep behoren, wezenlijk wordt verstoord”?
4. Heeft het AI-systeem, door het gedrag te verstoren, “aanzienlijke schade toegebracht aan die persoon of personen die tot deze groep behoren, of is het redelijkerwijs waarschijnlijk dat dit zal gebeuren”?

Met betrekking tot Artikel 5 lid 1 sub a zijn sommige belangrijke begrippen niet vanzelfsprekend. Termen als “subliminale technieken waarvan personen zich niet bewust zijn”, “doelbewust manipulatieve technieken” en “misleidende technieken” worden niet gedefinieerd in de AI-Verordening.

- ▶ Subliminale technieken buiten het bewustzijn van een persoon kunnen stimuli omvatten die niet bewust waargenomen worden door mensen, maar toch door de hersenen verwerkt worden en hun gedrag kunnen beïnvloeden. Dergelijke stimuli kunnen auditief of visueel zijn, of de perceptie van tijd veranderen.³⁷ Subliminale technieken kunnen “machine-brain interfaces of virtuele realiteit” zijn.³⁸ In de context van “audiovisuele commerciële communicatie”,³⁹ verbiedt de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD Richtlijn) subliminale technieken reeds.⁴⁰ In een dergelijke context is het verbod in de AI-Verordening, dat alleen van toepassing is wanneer er een AI-systeem bij betrokken is, een speciaal geval van het verbod in de AVMD Richtlijn. Subliminale technieken kunnen gezien worden als een voorbeeld van manipulatieve technieken.
- ▶ Doelbewust manipulatieve technieken kunnen gebruikt worden om “personen over te halen tot ongewenst gedrag”, waarbij gebruik gemaakt wordt van hun vooroordelen of hun emotionele toestand “om hen te misleiden door hen tot beslissingen aan te zetten op een manier die hun autonomie, besluitvorming en vrije keuzes ondermijnt en aantast”.⁴¹ Dergelijke manipulatie kan onder meer bestaan uit het gebruik van persoonsgegevens om gepersonaliseerde boodschappen te sturen, bijvoorbeeld gerichte reclame.
- ▶ Misleidende technieken bieden valse en misleidende informatie. Misleiding kan de vorm aannemen van audiovisuele inhoud, zoals ‘deepfakes’ en misleidende chatbots. Bij het evalueren of een techniek misleidend is, zijn de transparantiemaatregelen in Artikel 50 relevant, omdat ze misleiding kunnen voorkomen door mensen te informeren dat ze met een AI-systeem communiceren. Ondanks transparantiemaatregelen kunnen dezelfde technieken echter nog steeds manipulatief zijn.

Het verbod is van toepassing wanneer een AI-systeem ingezet wordt met “het doel of het effect om het gedrag van een persoon of een groep wezenlijk te verstoren”. Dit houdt in dat de intentie om gedrag wezenlijk te verstoren niet noodzakelijk is, maar

37. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragrafen 64-66.

38. AI-Verordening, Overweging 29.

39. Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1) (Richtlijn audiovisuele mediadiensten), Art. 1 sub h.

40. Richtlijn audiovisuele mediadiensten, Art. 9 lid 1 sub b.

41. AI-Verordening, Overweging 29.

dat het effect al volstaat. De Europese Commissie stelt in haar richtsnoeren dat zelfs de waarschijnlijkheid⁴² van het effect, bijvoorbeeld als gevolg van het aanbieden van de informatie⁴³, zonder bewijs van het effect nadat de schade zich voorgedaan heeft, reeds volstaat. Volgens de Commissie kan het effect, of de waarschijnlijkheid van het effect, betrekking hebben op:

1. de gemiddelde consument⁴⁴, waarbij erkend wordt dat zijn besluitvormingsvermogen beïnvloed kan worden door beperkingen, zoals cognitieve bias;⁴⁵ en
2. personen of groepen die specifiek het doelwit waren of die gediscrimineerd werden.

Niettemin is het noodzakelijk dat het aannemelijk is dat er een verband bestaat tussen “het doel of het effect van de wezenlijke verstoring” en de subliminale, opzettelijk manipulatieve of misleidende techniek die toegepast wordt door het AI-systeem.

Om de redelijke waarschijnlijkheid van aanzienlijke schade te beoordelen, moet rekening gehouden worden met de verschillende vormen van fysieke, psychologische en financiële schade.⁴⁶ Daarnaast moet de ernst van de schade beoordeeld worden;⁴⁷ bijvoorbeeld de ernst op basis van een combinatie van schade, de cumulatieve effecten van schade, de omvang van de schade (bijvoorbeeld chatbots die op nationaal niveau ingezet worden in de publieke sector, waardoor de kans groot is dat ze door veel mensen gebruikt worden), omkeerbaarheid en duur van de schade.⁴⁸

2.2.2. De rol van organen voor gelijke behandeling en andere nationale mensenrechteninstellingen bij het tegengaan van AI-systemen die kwetsbaarheden van mensen manipuleren, misleiden of uitbuiten

- Het bewustzijn over dit verbod vergroten en de nadruk leggen op de schade voor de persoon in plaats van enkel voor de consument, aangezien de rechten van de persoon verder reiken dan die van een consument, terwijl de richtsnoeren van de Commissie specifiek verwijzen naar de “gemiddelde consument” voor dit verbod (zie hoofdstuk 2.2 hierboven). Dit kan gebeuren in de openbare communicatie van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen en in hun communicatie met markttoezichtautoriteiten.

42. Arrest van het Hof van Justitie (Vijfde kamer) van 26 oktober 2016. Canal Digital Danmark A/S. EU:C:2016:800, Zaak C-611/14, paragraaf 73.

43. Arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2013, Trento Sviluppo and Centrale Adriatica, C-281/12, EU:C:2013:859.

44. Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren voor de interpretatie en toepassing van Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt (PB C 526, 29.12.2021, p. 1). Zie ook overweging 18 van Richtlijn 2005/29/EG voor de definitie van een gemiddelde consument: “redelijk geïnformeerd, omzichtig en oplettend, waarbij eveneens rekening wordt gehouden met maatschappelijke, culturele en taalkundige factoren”.

45. Compass Banca SpA v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), Zaak C-646/22, EU:C:2024:957.

46. AI-Verordening, Overweging 29.

47. Hof van Justitie van 7 september 2004, Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482 en van 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, EU:C:2013:220.

48. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 92.

- ▶ Er proactief voor zorgen dat bij het bepalen van de “ernst” van de schade rekening gehouden wordt met de grondrechten, in het bijzonder wat betreft gelijkheid en non-discriminatie. Organen voor gelijke behandeling zouden de “ernst” van de schade kunnen beoordelen op basis van bestaande jurisprudentie inzake non-discriminatie. De drempel van schade die ernstig genoeg is om het verbod toe te passen, zou beoordeeld moeten worden.
 - Het is belangrijk dat organen voor gelijke behandeling voorbeelden verzamelen. Maatschappelijke organisaties kunnen hierbij een nuttige partner zijn. Daarnaast moeten organen voor gelijke behandeling particuliere rechtszaken volgen.
- ▶ Ervoor zorgen dat bij het “uitbuiten” van kwetsbaarheden rekening gehouden wordt met de grondrechten, in het bijzonder wat betreft gelijkheid en discriminatie, door richtsnoeren op te stellen en deze te verstrekken aan de markttoezichtautoriteiten die belast zijn met de beoordeling van schade. Een bijzonder aandachtspunt is of dit criterium ook indirecte discriminatie kan omvatten.

2.3. Sociale scoring

2.3.1. Context en relevantie

Artikel 5 lid 1 sub c, van de AI-Verordening verbiedt onaanvaardbare AI-gestuurde sociale scoring van personen door openbare en private actoren, omdat dit kan leiden tot “discriminerende resultaten en de uitsluiting van bepaalde groepen”⁴⁹ hetgeen een schending inhoudt van het recht op waardigheid en non-discriminatie.

Voorbeelden van sociale scoringsystemen

Dit verbod is met name relevant voor de openbare sector, waar classificatie en evaluatie wijdverbreid zijn, onder meer op het gebied van werkgelegenheid en sociale zekerheid, fiscale aangelegenheden, migratie, handhaving of justitie. Classificatie- en evaluatiesystemen worden ook gebruikt in de verzekerings- en banksector, zoals het Schufa-systeem dat in Duitsland gebruikt wordt om een kredietscore toe te kennen aan personen.⁵⁰

Zo heeft het Oostenrijkse bureau voor arbeidsbemiddeling een algoritme ontwikkeld om de kansen op werk te voorspellen, met als doel ondersteunende middelen toe te kennen aan werkzoekenden. Het prototype bleek discriminerend te zijn tegen vrouwen (met name alleenstaande moeders) en werkzoekenden met een

49. AI-Verordening, Overweging 31.

50. AlgorithmWatch (2018), “SCHUFA, a black box: OpenSCHUFA results published” [SCHUFA een black box: OpenSCHUFA gepubliceerde resultaten], beschikbaar op: <https://algorithmwatch.org/en/schufa-a-black-box-openschufa-results-published/> en C-634/21 SCHUFA Holding (Scoring) EU:C:2023:957.

migratieachtergrond.⁵¹ In Nederland bleek een systeem dat gebruikt werd om fraude te voorspellen, ontvangers te discrimineren op grond van ras⁵², etnische afstamming en nationaliteit.⁵³ In Polen werd een systeem dat door het bureau voor arbeidsbemiddeling gebruikt werd uiteindelijk afgeschaft omdat het als ongrondwettelijk beschouwd werd.⁵⁴ ADM- en AI-systemen worden of werden ook gebruikt om uitkeringsgerechtigden in meerdere landen te controleren (bijvoorbeeld Frankrijk⁵⁵, Nederland⁵⁶, Denemarken⁵⁷, België⁵⁸), wat leidde tot discriminerende resultaten en overmatige controle van mensen in kwetsbare situaties. Dergelijke systemen zijn meestal gebaseerd op een combinatie van persoonlijke en persoonlijkheidskenmerken, gegevens over de interacties tussen uitkeringsgerechtigden en openbare instanties voor arbeidsbemiddeling en soms gegevens van particuliere bedrijven (zoals elektriciteitsbedrijven).

Classificatie- en evaluatiesystemen kunnen ook gebaseerd zijn op andere soorten van gegevens. Een gedeeltelijk geautomatiseerd bewakingssysteem in een vluchtelingenkamp zou bijvoorbeeld gegevens van camera's en bewegings-sensoren kunnen analyseren om na te gaan of het risico bestaat dat bepaalde personen (zoals migranten) proberen te vertrekken.⁵⁹

51. 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 bezuinigingsbeleid effectief wordt gemaakt], *Frontiers in Big Data*, 3, beschikbaar op <https://doi.org/10.3389/fdata.2020.00005>, geraadpleegd op 11 november 2025.
52. 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."
53. De Rechtspraak (2019), "SyRI legislation in breach of European Convention on Human Rights" [SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens], De Rechtspraak, beschikbaar op www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-legislation-in-breach-of-European-Convention-on-Human-Rights.aspx, geraadpleegd op 11 november 2025. Het SyRI-systeem werd ook geacht het recht op privacy van eindgebruikers onevenredig te schenden, omdat het persoonsgegevens van verschillende overheidsinstanties verwerkte.
54. Szymielewicz K. et al. (2015), "Profiling the unemployed in Poland: social and political implications of algorithmic decision making" [Profilering van werklozen in Polen: sociale en politieke implicaties van algoritmische besluitvorming], Fundacja Panoptykon, beschikbaar op <https://en.panoptykon.org/profiling-unemployed-poland-report>, geraadpleegd op 11 november 2025.
55. Romain et al. (2023).
56. Mehrotra D. et al. (2023), "Inside the suspicion machine" [Binnenin de verdenkingsmachine], WIRED, beschikbaar op www.wired.com/story/welfare-state-algorithms/.
57. Geiger G. (2023), "How Denmark's welfare state became a surveillance nightmare" [Hoe de welvaartsstaat van Denemarken een surveillance-nachtmerrie werd], WIRED, beschikbaar op www.wired.com/story/algorithms-welfare-state-politics/ en Amnesty International (2024), "Denemarken: AI-gestuurd welvaartsstelsel stimuleert massale surveillance en dreigt gemarginaliseerde groepen te discrimineren – rapport", beschikbaar op www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/denmark-ai-powered-welfare-system-fuels-mass-surveillance-and-risks-discriminating-against-marginalized-groups-report/.
58. Degrave E. (2020), "The use of secret algorithms to combat social fraud in Belgium" [Het gebruik van geheime algoritmen om sociale fraude in België te bestrijden], *European Review of Digital Administration & Law* 1-2: 167-78.
59. Voorbeeld gegeven in de richtlijnen voor het verbod op AI, paragraaf 155.

Beoordeling van verbodsbepalingen op grond van Artikel 5 lid 1 sub c

Om te beoordelen of een AI-systeem onder Artikel 5 lid 1 sub c, valt, moet een vijf-stappenbeoordeling uitgevoerd worden, waarbij aan alle onderstaande stappen voldaan moet worden:

1. Is het AI-systeem in de handel gebracht, in gebruik gesteld of wordt het gebruikt?
2. Is “de evaluatie of classificatie van natuurlijke personen of groepen van personen” het beoogde doel of het beoogde gebruik van dit AI-systeem?
3. Heeft de evaluatie of classificatie “gedurende een bepaalde periode” plaatsgevonden?
 - a. Eenmalige beoordeling is niet verboden, maar het verbod zou wel van toepassing zijn als de gegevens die eenmalig geanalyseerd worden, een bepaalde periode bestrijken.⁶⁰
4. Is de evaluatie of classificatie gebaseerd op:
 - a. sociaal gedrag van natuurlijke personen of groepen van personen; of,
 - b. “bekende, afgeleide of voorspelde persoonlijke of persoonlijkheidskenmerken”?⁶¹
5. Leidt de evaluatie of classificatie tot een sociale score die resulteert in “nadelige of ongunstige behandeling van bepaalde natuurlijke personen of groepen van personen”:
 - a. “in sociale contexten die geen verband houden met de contexten waarin de gegevens oorspronkelijk gegenereerd of verzameld zijn”; en/of,
 - b. op een ongerechtvaardigde of onevenredige wijze ten opzichte van hun sociaal gedrag of de ernst daarvan?⁶²

60. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, paragraaf 155. De paragraaf is gebaseerd op het voorbeeld van een systeem dat in een vluchtelingenkamp gebruikt wordt, waar de geanalyseerde gegevens een bepaalde periode bestrijken.

61. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, paragraaf 158: “Persoonlijke kenmerken” kunnen bestaan uit verschillende kenmerken van een persoon, bijvoorbeeld diens geslacht, seksuele gerichtheid of seksuele kenmerken, gender, genderidentiteit, ras, etniciteit, gezinssituatie, adres, inkomen, gezinsleden, beroep, arbeidssituatie of andere juridische status, beroepsprestaties, economische situatie, financiële liquiditeit, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen, schuldgraad, type van auto enzovoort.”

62. Het kinderopvangtoeslagschandaal in Nederland is een voorbeeld waarbij aan beide voorwaarden van Artikel 5 lid 1 sub c, van de AI-Verordening voldaan is. Zie de Nationale ombudsman, “Belastingdienst treft 232 gezinnen met onevenredig harde actie”, 27 November 2019 [in het Nederlands]. Zie ook *ibid.* “Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag”, 9 augustus 2017, p. 32.

Classificatie is ruimer dan evaluatie en kan “gebaseerd zijn op bekende kenmerken zoals leeftijd, geslacht en lengte [die] niet noodzakelijkerwijs leiden tot profilering”⁶³. Evaluatie is nauwer verbonden met ‘profilering’, hetgeen betekent⁶⁴:

“het verzamelen van informatie over een persoon (of groep van personen) en het evalueren van hun kenmerken of gedragspatronen om hen in een bepaalde categorie of groep in te delen, met name om te analyseren en/of voorspellingen te doen over bijvoorbeeld hun:

- ▶ vermogen om een taak uit te voeren;
- ▶ belangen; of
- ▶ waarschijnlijke gedrag.”

Zo wordt het in Duitsland gebruikte kredietscoringsysteem Schufa, dat een ‘waarschijnlijkheidsscore’ genereert om het vermogen van een persoon om betalingen uit te voeren, in te schatten, bijvoorbeeld door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) beschouwd als ‘profilering’⁶⁵.

Een scoringpraktijk kan leiden tot ongunstige behandeling, zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van bepaalde schade, bijvoorbeeld door een persoon te selecteren voor aanvullende inspecties, terwijl nadelige behandeling wel schade veroorzaakt. Een ongunstige of nadelige behandeling kan ook discriminerend en verboden zijn op grond van het non-discriminatie-recht van de EU, dat bepaalde beschermde groepen beschermt op basis van bijvoorbeeld leeftijd, etnische en raciale afkomst, geslacht en religie. Het verbod in de AI-Verordening is echter ruimer en is van toepassing op behandeling die verder gaat dan de EU-wetgeving inzake non-discriminatie.⁶⁶

Indien de score resulteert in een “nadelige of ongunstige behandeling”, dan is dit verbod van toepassing, zelfs indien de score opgesteld wordt door een andere organisatie (een particulier kredietwaardigheidsbedrijf) dan de organisatie (overheidsinstantie) die deze gebruikt.⁶⁷ Dit verbod is ook niet beperkt tot de evaluatie of classificatie die uitsluitend uitgevoerd wordt door een AI-systeem. Het verbod heeft ook betrekking op scoringpraktijken waarbij menselijke beoordelingen een rol kunnen spelen, zolang de output van het AI-systeem “een voldoende belangrijke rol speelt bij het genereren van de sociale score”.⁶⁸ Zo zou het voor een overheidsinstantie verboden zijn om een AI-systeem te gebruiken voor het toekennen van scores en het combineren van deze scores met een menselijke beoordeling van aanvullende feiten, indien het resultaat een nadelige of ongunstige behandeling is.

63. Article 29 Working Party, Guidelines on Automated individual decision making and Profiling for the purposes of Regulation [Artikel 29-werkgroep, Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening] 2016/679, WP251 rev.01, 6.2.2018, p. 7. Zie ook AVG, Art. 4 (4).

64. Ibid.

65. Arrest van het Hof van Justitie van 7 december 2023, SCHUFA Holding (Scoring), C-634/21, EU:C:2023:957, punt 47.

66. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, paragraaf 165.

67. Arrest van het Hof van Justitie van 7 december 2023, SCHUFA Holding (Scoring), C-634/21, EU:C:2023:957, punten 42-51, 60-61.

68. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, paragraaf 161.

2.3.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen bij verbodsbepalingen met betrekking tot sociale scoring

- Monitoren en beoordelen van het scala aan scoringpraktijken die verder gaan dan de EU-wetgeving inzake non-discriminatie en die leiden tot ongunstige en nadelige behandeling. Organen voor gelijke behandeling zullen aanvullende expertise moeten ontwikkelen om deze praktijken effectief te kunnen monitoren.

2.4. Beoordeling van het risico op het plegen van een strafbaar feit

2.4.1. Context en relevantie

Artikel 5 lid 1 sub d van de AI-Verordening verbiedt individuele risicobeoordeling en -voorspelling met betrekking tot strafbare feiten “die uitsluitend plaatsvindt op basis van de profilering van een natuurlijke persoon of op basis van de beoordeling van diens persoonlijkheidseigenschappen en -kenmerken.”⁶⁹ Dit verbod beoogt de schade aan het recht op menselijke waardigheid, non-discriminatie, het recht op een eerlijk proces, het recht op het vermoeden van onschuld, het recht op verdediging, effectieve rechtsmiddelen, privacy en gegevensbescherming te beperken.⁷⁰

Om te beoordelen of een AI-systeem onder Artikel 5 lid 1 sub d valt, moet een driestappenbeoordeling uitgevoerd worden, waarbij aan alle onderstaande stappen voldaan moet worden:

1. Is het AI-systeem in de handel gebracht, in gebruik gesteld of wordt het gebruikt?
2. Is het beoogde doel van het AI-systeem “het maken van risicobeoordelingen van natuurlijke personen om het risico dat een natuurlijke persoon een strafbaar feit pleegt, te beoordelen of te voorspellen”?
3. Is de beoordeling of voorspelling uitsluitend gebaseerd op:
 - a. profilering;⁷¹ en/of,
 - b. de beoordeling van hun persoonlijkheidskenmerken of kenmerken, zoals nationaliteit, geboorteplaats, verblijfplaats, aantal kinderen, schuldgraad of type van auto.⁷²

Zo zou bijvoorbeeld een AI-systeem dat door een wetshandavingsinstantie gebruikt wordt om crimineel gedrag voor misdrijven zoals terrorisme te voorspellen, uitsluitend

69. AI-Verordening, Art. 5 lid 1 sub d.

70. AI-Verordening, Overweging 48.

71. Profilering die leidt tot indirecte of directe discriminatie is reeds verboden op grond van Art. 11 lid 3 van de EU Richtlijn gegevensbescherming bij handhaving. Zie ook Artikel 29-werkgroep, Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening 2016/679, WP251 rev.01, 6.2.2018, p. 7; Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten, “Preventing unlawful profiling today and in the future: a guide” [Het voorkomen van onwettige profilering vandaag en in de toekomst: een gids], Handboek, 2018, p. 138.

72. AI-Verordening, Overweging 42.

op grond van leeftijd, nationaliteit, het adres, het type van auto en de burgerlijke staat van personen, verboden zijn.⁷³

Voorbeelden die niet verboden zijn, omvatten:

- ▶ Risicobeoordeling van een groep (in plaats van een individu);⁷⁴
- ▶ Alle andere predictive policing-methoden die niet uitsluitend gebaseerd zijn op profilering of beoordeling van persoonlijkheidskenmerken en eigenschappen;
- ▶ AI-systemen die gebruikt worden ter ondersteuning van menselijke beoordelingen op basis van objectieve en verifieerbare feiten die rechtstreeks verband houden met een criminele activiteit;⁷⁵
- ▶ Locatiegebaseerde predictive policing;⁷⁶
- ▶ AI-systemen die individuele voorspellingen doen die zijn toegestaan volgens de nationale en EU-wetgeving met betrekking tot een administratieve overtreding (en geen strafbaar feit), zelfs als “informatie kan worden verzameld voor mogelijke betrokkenheid van de natuurlijke personen bij strafbare feiten”.⁷⁷

Deze verbodsbepaling heeft een beperkte reikwijdte en geldt niet voor predictive policing in zijn geheel. Wanneer het verbod wel van toepassing is, is het ruimer voor wat betreft wanneer en op wie het van toepassing is. De AI-Verordening vormt een aanvulling op Richtlijn (EU) 2016/343 voor wat betreft het recht om als onschuldig beschouwd te worden tot het tegendeel bewezen is voordat een formeel strafrechtelijk onderzoek ingesteld wordt.⁷⁸ Richtlijn (EU) 2016/343 is uitsluitend van toepassing wanneer een persoon verdacht of beschuldigd wordt van het plegen van een strafbaar feit.

Het is belangrijk om hier op te merken dat dit verbod niet beperkt is tot wetshandavingsinstanties of entiteiten die namens hen optreden. Elke entiteit die wettelijk verplicht is om “het risico dat een natuurlijke persoon een strafbaar feit pleegt, te beoordelen of te voorspellen”, valt onder het toepassingsgebied. Een belastingdienst die met behulp van AI-systemen profielen van personen opstelt op basis van nationaliteit of andere kenmerken, valt onder het toepassingsgebied van dit verbod.⁷⁹

73. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 202.

74. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 196. Let op: als een groepsprofiel gebruikt wordt om het risico te beoordelen en te voorspellen dat een specifieke persoon een soortgelijk strafbaar feit zal plegen, is er sprake van profilering en kan dit dus onder het verbod vallen.

75. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 214.

76. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 212-13. Dit betekent dat er intensief gepatrouilleerd zou kunnen worden in gebieden die aangeduid zijn door voorspellende algoritmen “op basis van historische gegevens en die discriminatie en ongelijkheid in de wetshandhaving in stand houden”. Zie ook “Cop out: automatisering in het strafrechtelijk systeem”, Georgetown Law Centre on Privacy & Technology, beschikbaar op: <https://copout.tech/>, geraadpleegd op 10 november 2025.

77. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 217. Zie ook voetnoot 143 in de Richtsnoeren verboden AI-praktijken over de criteria om te beoordelen of een overtreding al dan niet strafbaar is.

78. Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn.

79. Het verbod is niet van toepassing wanneer een belastingdienst het risico van een rechtspersoon, zoals een bedrijf, beoordeelt.

Een bankinstelling, een particuliere entiteit die wettelijk verplicht is om klanten te screenen op strafbare feiten zoals het witwassen van geld, valt ook onder het toepassingsgebied van dit verbod als zij gebruik maakt van AI-systemen en niet voldoet aan Verordening (EU) 2024/1624.⁸⁰

Daarnaast is het ook van belang om te benadrukken dat de toepassing van “groepspromerling”⁸¹ ten aanzien van individuen onder dit verbod valt. Groepsprofilering houdt in dat er een profiel wordt opgesteld van een specifieke groep, bijvoorbeeld terroristen, criminelen, enzovoort. Dergelijke profielen kunnen gebruikt worden om het risico te beoordelen en te voorspellen dat andere personen soortgelijke misdrijven zullen plegen. Dit is verboden.

2.4.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen bij verbodsbepalingen in verband met de beoordeling van het risico op het plegen van een strafbaar feit

- ▶ Het volledige toepassingsgebied van het verbod onderzoeken door studies uit te voeren of te laten uitvoeren naar toepassingen die onder dit verbod vallen en die verder gaan dan het gebruik van risicobeoordeling voor individuele misdaadpreventie door wetshandhavingsinstanties (bijvoorbeeld belastingautoriteiten of instellingen die verantwoordelijk zijn voor het bestrijden van witwassen).
- ▶ Bijdragen aan de handhaving van het verbod door de relevante bevoegde autoriteiten voor deze toepassingen, die mogelijk geen bevoegde autoriteit zijn in de zin van de AI-Verordening, op te leiden en te sensibiliseren om de schade door discriminatie aan te pakken.

2.5. Scraping om databanken voor gezichtsherkenning aan te leggen of aan te vullen

2.5.1. Context en relevantie

Artikel 5 lid 1 sub e van de AI-Verordening verbiedt aanbieders en gebruiksverantwoordelijken “om databanken voor gezichtsherkenning aan te leggen en aan te vullen door ongerichte scraping van gezichtsafbeeldingen van internet of CCTV-beelden”⁸², hetgeen schade toebrengt aan het recht op menselijke waardigheid, non-discriminatie, privacy en gegevensbescherming.⁸³

80. Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, Artikel 20 en 76 lid 5 sub b.

81. Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (2018), Preventing unlawful profiling today and in the future: a guide, Handboek [Het voorkomen van onrechtmatige profilering vandaag en in de toekomst: een gids], p. 21.

82. AI-Verordening, Overweging 43.

83. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 226.

Het verbod is van toepassing ongeacht de opslagstructuur van de databank. Een databank voor gezichtsherkenning hoeft niet op één locatie gecentraliseerd te zijn of onder controle te staan van slechts één rechtspersoon. Ze kan ook gedecentraliseerd zijn. Het verbod geldt ook als de databank van tijdelijke aard is of slechts voor een korte periode gebruikt wordt.

Het niet-gericht scrapen van gezichtsafbeeldingen is reeds onwettig op grond van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.⁸⁴ Handhaving, met name extraterritoriale handhaving, blijkt echter problematisch. Zo zou de gezichtsherkenning applicatie die door het Amerikaanse bedrijf Clearview AI op de markt gebracht werd en die zich baseerde op het niet-gericht scrapen van gezichtsafbeeldingen op sociale media, door verschillende wetshandhaving instanties in heel Europa gebruikt worden.⁸⁵

Om te beoordelen of een AI-systeem onder Artikel 5 lid 1 sub e, valt, moet een vierstapenbeoordeling uitgevoerd worden waarbij aan alle onderstaande stappen voldaan moet worden:

1. Is het AI-systeem in de handel gebracht, in gebruik gesteld of wordt het gebruikt?
2. Voert dit AI-systeem “niet-gerichte scraping” uit (zie hieronder)?
3. Zijn de ‘gezichtsafbeeldingen’ afkomstig van “internet of CCTV-beelden”?
4. Wordt het AI-systeem gebruikt om “gezichtsherkenningdatabanken aan te leggen of aan te vullen”?

De AI-Verordening verbiedt niet alle scraping. Ze verbiedt evenmin het aanleggen van databanken met andere gegevens dan gezichtsafbeeldingen. Dergelijke activiteiten, in het bijzonder die waarbij biometrische gegevens betrokken zijn,⁸⁶ vallen reeds onder de beperkingen van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.⁸⁷

84. De Autoriteit Persoonsgegevens (2024), “Dutch DPA imposes a fine on Clearview because of illegal data collection for facial recognition” [Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens legt Clearview boete op wegens illegale gegevensverzameling voor gezichtsherkenning], beschikbaar op www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/current/dutch-dpa-imposes-a-fine-on-clearview-because-of-illegal-data-collection-for-facial-recognition, geraadpleegd op 10 november 2025.

85. Europees Comité voor gegevensbescherming (10 juni 2020), Brief aan de leden van het Europees Parlement, beschikbaar op www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_letter_out_2020-0052_facialrecognition.pdf, geraadpleegd op 10 november 2025.

86. Let op: de definitie van ‘biometrische gegevens’ in de AI-Verordening verschilt van die in de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming bij handhaving. In Artikel 3 (34) van de AI-Verordening worden ‘biometrische gegevens’ gedefinieerd als: “persoonsgegevens die het resultaat zijn van een specifieke technische verwerking met betrekking tot de fysieke, fysiologische of gedragsgerelateerde kenmerken van een natuurlijk persoon, zoals gezichtsafbeeldingen of vingerafdrukgegevens”. AVG, Art. 4 (14) en Richtlijn gegevensbescherming bij handhaving, Art. 3 (13) omschrijven ‘biometrische data’ als: “persoonsgegevens die het resultaat zijn van een specifieke technische verwerking met betrekking tot de fysieke, fysiologische of gedragsgerelateerde kenmerken van een natuurlijke persoon op grond waarvan eenduidige identificatie van die natuurlijke persoon mogelijk is of wordt bevestigd, zoals gezichtsafbeeldingen of vingerafdrukgegevens”.

87. EDPB (2024), Advies 28/2024 over bepaalde aspecten van gegevensbescherming in verband met de verwerking van persoonsgegevens in de context van AI-modellen, aangenomen op 17 december 2024, Paragrafen 104-106.

Het al dan niet respecteren van technische opt-out mechanismen,⁸⁸ door een bedrijf dat een website crawlt, heeft geen invloed op de vraag of de scraping al dan niet gericht is. Gerichte scraping van “afbeeldingen of video’s die alleen gezichten van specifieke personen of een vooraf bepaalde groep van personen bevatten” is niet verboden.⁸⁹ Indien een dergelijke gerichte scraping echter gedurende een bepaalde periode uitgevoerd wordt voor meerdere personen of groepen, dan zou dergelijke scraping gelijk staan aan niet-gerichte scraping en bijgevolg verboden zijn.⁹⁰

Verder worden openbaar beschikbare gegevens, zelfs als een persoon zijn of haar gezichtsafbeelding op een sociale-mediasite gepubliceerd heeft, beschermd door de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming. “Het enkele feit dat persoonsgegevens openbaar toegankelijk zijn, betekent nog niet dat ‘de betrokkene deze gegevens duidelijk openbaar heeft gemaakt’.”⁹¹

2.5.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen bij verbodsbepalingen met betrekking tot het verzamelen van gegevens voor het aanleggen of aanvullen van databanken voor gezichtsherkenning

- ▶ De handhaving van dit verbod ondersteunen door middel van voortdurende samenwerking met de markttoezichtautoriteiten en de gegevensbeschermingsautoriteiten, in het bijzonder ten opzichte van bedrijven die buiten de EU gevestigd zijn maar die gezichtsbeelden verzamelen van personen in de EU.

2.6. Emotieherkenning

2.6.1. Context en relevantie

Ondanks de “zeer ongewenste discriminerende en waarde schendende gevolgen”⁹², de manipulatieve effecten en het gebrek aan wetenschappelijk bewijs dat

88. Koster M. et al. (2022), “Robots Exclusion Protocol” [Robot uitsluitingsprotocol], RFC 9309, DOI 10.17487/RFC9309, beschikbaar op www.rfc-editor.org/info/rfc9309, geraadpleegd op 10 november 2025.

89. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 229.

90. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 230.

91. EDPB (2024), “Report of the work undertaken by the ChatGPT Taskforce” [Verslag van de werkzaamheden van de ChatGPT-taskforce], aangenomen op 23 mei 2024, Paragraaf 18.

92. Codagnone C. et al. (2022), Identification and assessment of existing and draft EU legislation in the digital field, [Identificatie en beoordeling van bestaande en ontwerp-EU-wetgeving op digitaal gebied], Studie voor de bijzondere commissie inzake Artificiële Intelligentie in het Digitale Tijdperk (AIDA), Beleidsdepartement voor Economisch, Wetenschappelijk en Levenskwaliteit-gericht Beleid, Europees Parlement, Luxemburg, p. 62.

emotieherkenning⁹³ zou werken,⁹⁴ verbiedt Artikel 5 lid 1 sub f, van de AI-Verordening emotieherkenning uitsluitend op werkplekken en in onderwijsinstellingen. Alle andere toepassingen van emotieherkenning worden als een hoog risico beschouwd,⁹⁵ maar zijn niet verboden.

Voorbeelden

Emotieherkenning omvat “verschillende technologieën en verwerkingsprocessen om emoties van personen te detecteren, te verzamelen, te analyseren, te categoriseren, erop te reageren, ermee te communiceren en ervan te leren”.⁹⁶ Dergelijke technologieën kunnen gebruikt worden bij het rekruteren van personeel of om de emoties van werknemers te monitoren, in de gezondheidszorg, voor zelfmoordpreventie, of door wetshandhavers als “leugendetectors” bij grenscontroles.⁹⁷

Om te beoordelen of een AI-systeem voldoet aan Artikel 5 lid 1 sub f, is een driestapenbeoordeling vereist, waarbij aan alle onderstaande stappen voldaan moet worden:

1. Is het AI-systeem in de handel gebracht, in gebruik gesteld of wordt het gebruikt?
2. Identificeert of leidt het AI-systeem emoties af, of is het in staat om emoties of intenties van personen af te leiden op basis van biometrische gegevens?
3. Wordt het AI-systeem ingezet op ‘werkplekken en onderwijsinstellingen’?
4. Het is belangrijk op te merken dat het begrip emotieherkenning in de AI-Verordening beperkt is:

Het begrip verwijst naar emoties of intenties zoals geluk, verdriet, woede, verrassing, walging, verlegenheid, opwinding, schaamte, minachting, tevredenheid en geamuseerdheid. Het omvat geen fysieke toestanden, zoals pijn of vermoeidheid, met inbegrip van bijvoorbeeld systemen die gebruikt worden om de vermoeidheidstoestand van beroepspiloten of chauffeurs te detecteren met het oog op het voorkomen van ongelukken. Ook valt de loutere detectie van duidelijk zichtbare uitdrukkingen, gebaren of bewegingen hier niet onder, tenzij deze gebruikt worden voor het identificeren of afleiden van emoties. Deze uitdrukkingen kunnen basisgezichtsuitdrukkingen zijn, zoals fronsen of glimlachen, of gebaren zoals

93. AI Act, Art. 3 (39): “systeem voor het herkennen van emoties”: een AI-systeem dat bedoeld is voor het vaststellen of afleiden van de emoties of intenties van natuurlijke personen op basis van hun biometrische gegevens.”

94. Barrett L. F. et al. (2019), “Emotional expressions reconsidered: challenges to inferring emotion from human facial movements” [Emotionele uitingen heroverwogen: uitdagingen bij het afleiden van emoties uit menselijke gezichtsbevingen], *Psychological Science in the Public Interest*, 20(1), 1-68, bereikbaar op: <https://doi.org/10.1177/1529100619832930>, geraadpleegd op 10 november 2025.

95. AI-Verordening, Bijlage III (1) (c).

96. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 240.

97. Boffey D. (2018), “EU border ‘lie detector’ system criticised as pseudoscience” [EU-grenscontrolesysteem met ‘leugendetecter’ bekritiseerd als pseudowetenschap], *The Guardian*, beschikbaar op www.theguardian.com/world/2018/nov/02/eu-border-lie-detection-system-criticised-as-pseudoscience, geraadpleegd 10 november 2025.

bewegingen van handen, armen of hoofd, of kenmerken van iemands stem, zoals een verheven stem of fluisteren.⁹⁸

Bovenstaande paragraaf betekent niet dat dit wettige praktijken zijn. Emotieherkenning omvat de verwerking van biometrische gegevens, hetgeen zonder een geldige rechtsgrondslag onwettig zou zijn volgens de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.⁹⁹

Hoewel het begrip “werkplek” ook het rekruteringsproces omvat en zowel werknemers als zelfstandigen beschermt, geldt dit volgens de richtsnoeren van de Europese Commissie niet voor andere personen. Zo is het bijvoorbeeld “niet verboden om webcams en spraakherkenningssystemen te gebruiken in callcenters om de emoties van klanten, zoals woede of ongeduld, te volgen”, en is het “verboden voor een supermarkt om de emoties van zijn werknemers te volgen”, maar niet die van klanten.¹⁰⁰

Het begrip onderwijsinstellingen is van toepassing op alle niveaus van onderwijsinstellingen, openbaar of particulier, “die zijn geaccrediteerd of erkend door de relevante nationale onderwijsautoriteiten of gelijkwaardige autoriteiten”. Het gebruik van emotieherkenning bij onderwijsinstellingen, ook tijdens het toelatingsproces en bij het toetsen, valt hieronder, maar het verbod is niet van toepassing op cursussen, ook online, die aangeboden worden door entiteiten die niet beschouwd worden als een onderwijsinstelling.¹⁰¹

Zelfs op werkplekken en onderwijsinstellingen is emotieherkenning toegestaan om medische of veiligheidsredenen, op voorwaarde dat dit strikt noodzakelijk en proportioneel is. Emotieherkenningssystemen die om medische redenen gebruikt worden, moeten voldoen aan Verordening (EU) 2017/745 (verordening betreffende medische hulpmiddelen) en aan de Europese en nationale wetgeving inzake werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden, met inbegrip van gezondheid en veiligheid op het werk, die het gebruik ervan kunnen beperken. Met andere woorden: een Conformité Européenne (CE)-markering¹⁰² voor een emotieherkenningssysteem is in het kader van de verordening betreffende medische hulpmiddelen noodzakelijk, maar volstaat dit niet voor het gebruik van dat systeem op werkplekken en in onderwijsinstellingen in het kader van de AI-Verordening.

Verder vereist een dergelijk gebruik een “voorafgaand schriftelijk en gemotiveerd deskundigenadvies met betrekking tot het specifieke gebruik ... [waarvan] de noodzaak objectief beoordeeld moet worden in relatie tot het medische en veiligheidsdoel, en niet mag verwijzen naar de ‘noden’ van de werkgever of onderwijsinstelling. Bij deze beoordeling moet onderzocht worden of er minder ingrijpende alternatieve middelen bestaan waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden.”¹⁰³

98. AI-Verordening, Overweging 18 (nadruk toegevoegd).

99. AVG, Art. 6 (rechtmatigheid van de verwerking) en 9 (bijzondere categorieën van gegevens) in het bijzonder.

100. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 254.

101. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 257.

102. Europese Commissie (n.d.), CE Markering, beschikbaar op https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/ce-marking_en, geraadpleegd op 10 november 2025.

103. Richtsnoeren verboden AI-praktijken, Paragraaf 259.

Niet-verboden emotieherkenningssystemen worden gereguleerd als een systeem met een hoog risico onder Bijlage III (1) (c). Voorbeelden hiervan kunnen zijn,¹⁰⁴ uitsluitend indien er een geldige rechtsgrondslag is,

- ▶ Statistische instanties die gebruik maken van emotieherkenning in stembokjes om de houding van mensen ten opzichte van democratie te achterhalen (bijvoorbeeld woede, tevredenheid);
- ▶ Een bedrijf dat een chatbot gebruikt die emotieherkenning toepast om adequaat te reageren op zeer ontevreden klanten;
- ▶ Een wetshandavingsinstantie die gebruik maakt van een emotieherkenningssysteem tijdens het verhoor van een verdachte.

Let op: in alle gevallen gaat het om het gebruik van biometrische gegevens om emoties af te leiden of te identificeren.

2.6.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen bij verbodsbepalingen in verband met emotieherkenning

- ▶ Bewijs vergaren van schade en risico's als gevolg van discriminatie door emotieherkenning in andere domeinen dan werkplekken en onderwijsinstellingen. Met name organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen kunnen toezicht houden op de emotieherkenningssystemen die als een hoog risico beschouwd worden op grond van Bijlage III (1) (c), van de AI-Verordening en die geregistreerd zullen worden in de databank van AI-systemen met een hoog risico (zie [Artikel 49](#)).
- ▶ Bewijs vergaren van de redenen die AI-operatoren aanvoeren om te beargumenteren dat het gebruik van emotieherkenning om medische en veiligheidsredenen noodzakelijk en evenredig is om de naleving van de wet te waarborgen.
- ▶ Klanten, cliënten en andere personen beschermen die interactie hebben met de mensen op hun werkplek, aangezien dit niet verboden is door Artikel 5 lid 1 sub f.

2.7. Biometrische categorisering

2.7.1. Context en relevantie

Artikel 5 lid 1 sub g van de AI-Verordening verbiedt het categoriseren van natuurlijke personen op individuele basis "op basis van biometrische gegevens om hun ras,

104. Wendehorst C. en Duller Y (2021), Biometric Recognition and Behavioural Detection: Assessing the ethical aspects of biometric recognition and behavioural detection techniques with a focus on their current and future use in public spaces (Biometrische herkenning en gedragsdetectie: beoordeling van de ethische aspecten van biometrische herkenning en gedragsdetectietechnieken, met de nadruk op het huidige en toekomstige gebruik ervan in openbare ruimten), studie voor de Commissie Juridische Zaken en de Commissie Verzoekschriften van het Europees Parlement, Europees Parlement, p. 66

politieke opvattingen, lidmaatschap van een vakbond, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, seksleven of seksuele gerichtheid af te leiden”¹⁰⁵ omdat een dergelijke categorisering afbreuk doet aan het recht op menselijke waardigheid, non-discriminatie, privacy en gegevensbescherming. Let wel, biometrische categorisering, zoals hieronder uitgelegd, verschilt van biometrische identificatie (op afstand), waarbij personen geïdentificeerd worden (zie 2.8).

In tegenstelling tot de term “biometrisch categorisatiesysteem” wordt de term “biometrische categorisering” niet gedefinieerd in de AI-Verordening, maar kan deze omschreven worden als:

het proces waarbij vastgesteld wordt of de biometrische gegevens van een persoon behoren tot een groep met een vooraf vastgestelde eigenschap, om vervolgens een specifieke actie te ondernemen. In dit geval *is het niet van belang om de persoon te identificeren of te controleren*, maar om hem/haar automatisch aan een bepaalde categorie toe te wijzen. Een reclamescherm kan bijvoorbeeld verschillende advertenties tonen, afhankelijk van de persoon die ernaar kijkt, op basis van leeftijd of geslacht.”¹⁰⁶ [nadruk toegevoegd]

Voorbeelden

Andere voorbeelden van biometrische categorisering zijn het gebruik van software om mensen automatisch te categoriseren op basis van ras of geslacht, of een AI-systeem dat de foto's van een persoon op sociale media analyseert om zijn of haar politieke voorkeur te bepalen en gerichte berichten te sturen, of om zijn of haar seksuele geaardheid te bepalen en gerichte advertenties te sturen.

Biometrische categorisering is een vorm van profilering.¹⁰⁷ Artikel 22 lid 1 van de AVG en Artikel 11 lid 3 van de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (LED) verbieden reeds indirecte of directe discriminatie op basis van profilering.

Om te bepalen of een AI-systeem onder Artikel 5 lid 1 sub g, valt, moet een vijfstapenbeoordeling uitgevoerd worden aan de hand van onderstaande vragen:

1. Is het AI-systeem in de handel gebracht, in gebruik gesteld of wordt het gebruikt?
2. Is het AI-systeem gebaseerd op “biometrische gegevens”?
3. Is het AI-systeem een “biometrisch categorisatiesysteem” zoals gedefinieerd in Artikel 3 (40)?
4. Worden personen gecategoriseerd via dit “biometrische categorisatiesysteem”?
 - a. Is het primaire doel van het AI-systeem “het toewijzen van natuurlijke personen aan specifieke categorieën op basis van hun biometrische gegevens”?

105. AI-Verordening, Art. 5 lid 1 sub g.

106. Artikel 29-werkgroep, Advies 3/2012 over ontwikkelingen op het gebied van biometrische technologieën, WP193, 27 april 2012, blz. 6.

107. Artikel 29-werkgroep, Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening 2016/679, WP251 rev.01, 6.2.2018, blz. 7. Zie ook AVG, art. 4 lid 4).

5. Wordt het AI-systeem gebruikt om “hun ras, politieke opvattingen, lidmaatschap van een vakbond, religieuze of filosofische overtuigingen, seksleven of seksuele geaardheid af te leiden of te concluderen”?

Het onderstaande valt buiten het toepassingsgebied van het verbod, maar wordt volgens Bijlage III (1)(b) wel als hoog risico beschouwd:

- ▶ “Het labelen of filteren van rechtmatig verkregen biometrische datasets, zoals afbeeldingen, op basis van biometrische gegevens of categorisering van biometrische gegevens op het gebied van handhaving.”¹⁰⁸
- ▶ Biometrische categorisering die “een aanvulling vormt op een andere commerciële dienst en om objectieve technische redenen strikt noodzakelijk is.”¹⁰⁹

Houd er rekening mee dat dergelijk gebruik nog steeds verboden kan zijn op grond van de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming bij handhaving, als het doel van de verwerking niet rechtmatig is of als de inbreuk op de grondrechten van personen, als gevolg van de verwerking van biometrische gegevens, niet noodzakelijk en evenredig is.

2.7.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen bij verbodsbepalingen in verband met biometrische categorisering

- ▶ Vergaren van bewijs van schade als gevolg van discriminatie door biometrische categorisering en dit delen met de markttoezichtautoriteiten en de Europese Commissie om bij te dragen aan de jaarlijkse beoordeling van Artikel 5 en Bijlage III, overeenkomstig Artikel 112, aan de hand van concrete voorbeelden. Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen kunnen met name samenwerken met maatschappelijke organisaties en markttoezichtautoriteiten om bijzondere aandacht te besteden aan toepassingen met een hoog risico in het domein van de wetshandhaving, die opgenomen zullen worden in de niet-openbare versie van de databank van AI-systemen met een hoog risico (zie [Artikel 49](#)).

2.8. Biometrische identificatie op afstand

2.8.1. Context en relevantie

De AI-Verordening behandelt systemen voor biometrische identificatie op afstand (RBI)¹¹⁰ in een reeks artikelen. Krachtens Bijlage III (1) (a), worden alle systemen voor

108. AI-Verordening, Art. 5 lid 1 sub g.

109. AI-Verordening, Art. 3 (40).

110. AI-Verordening, Art. 3 (41): “systeem voor biometrische identificatie op afstand”: een AI-systeem dat “is bedoeld voor het identificeren van natuurlijke personen, zonder dat zij daar actief bij betrokken zijn en doorgaans van een afstand, door middel van vergelijking van de biometrische gegevens van een persoon met de biometrische gegevens die zijn opgenomen in een referentiedatabank”. Zie ook AI-Verordening, art. 3, lid 35, en Richtsnoeren verboden AI-praktijken, paragraaf 306.

biometrische identificatie op afstand¹¹¹ die krachtens nationale of Uniewetgeving toegestaan zijn, beschouwd als AI-systemen met een hoog risico. Aangezien systemen voor biometrische identificatie op afstand biometrische gegevens verwerken, hetgeen “onder alle omstandigheden een ernstige inbreuk vormt [op de in het EU-Handvest gewaarborgde rechten]”,¹¹² is een rechtsgrondslag vereist om een dergelijke inbreuk toe te staan. Gezichtsherkenning- en spraakherkenningstechnologieën zijn twee veelvoorkomende voorbeelden van RBI-systemen. Het gebruik van biometrische identificatie voor andere doeleinden dan wetshandhaving is reeds algemeen verboden.¹¹³

Voor wetshandhavingdoeleinden volstaat een “loutere omzetting in nationaal recht van de algemene clausule in Artikel 10 Richtlijn gegevensbescherming bij handhaving”¹¹⁴ niet om een rechtsgrondslag te creëren. Ook de AI-Verordening biedt geen grondslag voor een dergelijke inbreuk.¹¹⁵ De verwerking van biometrische gegevens, onder meer via de systemen voor biometrische identificatie op afstand voor wetshandhaving, is dus verboden in EU-landen, tenzij er een specifieke rechtsgrondslag vastgesteld is. Ten minste twee landen, Nederland¹¹⁶ en Italië¹¹⁷ hebben nog geen dergelijke rechtsgrondslag vastgesteld.

Systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time

De AI-Verordening maakt een onderscheid tussen systemen voor biometrische identificatie op afstand¹¹⁸ in real time en systemen voor latere biometrische identificatie op afstand. Het laatste wordt gedefinieerd als elk systeem voor biometrische identificatie op afstand dat niet real time is. Het gebruik van een systeem voor biometrische identificatie op afstand in real time kan “een gevoel van constante bewaking oproepen en indirect de uitoefening van de vrijheid van vergadering en

111. Dergelijke systemen kunnen onder meer bestaan uit systemen voor gezichtsherkenning op afstand, systemen voor stemherkenning op afstand, systemen voor gangherkenning, enz.

112. EDPB (2022), Richtsnoeren 05/2022 voor het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie in het kader van handhaving, p. 5.

113. AI-Verordening, Overweging 39. Zie ook AVG, Art. 9 (1) en Europese Verordening Gegevensbescherming voor instellingen, organen en bureaus van de EU (EUDPR), Art. 10 (1).

114. EDPB (2022), Richtsnoeren 05/2022 voor het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie in het kader van handhaving, p. 5.

115. AI-Verordening, Overweging 38.

116. Galič M. and Stevens L. (2023), “Regulating police use of facial recognition technology in the Netherlands: The complex interplay between criminal procedural law and data protection law” [Regulering van het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie door de politie in Nederland: De complexe wisselwerking tussen strafprocesrecht en gegevensbeschermingsrecht], *New Journal of European Criminal Law* 14(4), 459-78, beschikbaar op <https://doi.org/10.1177/20322844231212834>, geraadpleegd op 10 november 2025.

117. “Garante per la protezione dei dati personali” (2021), Riconoscimento facciale: Sari Real Time non è conforme alla normativa sulla privacy, beschikbaar op www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9575842, geraadpleegd op 10 november 2025.

118. AI-Verordening, Art. 3 (42) en (43). Art. 3 (42) definiëren een “systeem voor biometrische identificatie op afstand in real time” als volgt: “een systeem voor biometrische identificatie op afstand, waarbij het vastleggen van biometrische gegevens, de vergelijking en de identificatie zonder significante vertraging plaatsvinden, zowel wanneer de identificatie niet enkel onmiddellijk plaatsvindt, maar ook wanneer de identificatie met beperkte korte vertragingen plaatsvindt, om omzeiling te voorkomen”.

andere grondrechten ontmoedigen” en kan leiden tot discriminatie op grond van leeftijd, etniciteit, ras, geslacht of handicap.¹¹⁹

Om deze bezorgdheid weg te nemen, verbiedt Artikel 5 lid 1 sub h systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time in openbaar toegankelijke ruimten voor wetshandavingsdoeleinden. Dit betekent dat het verbod niet alleen van toepassing is wanneer wetshandavingsinstanties¹²⁰ gebruikmaken van systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time, maar ook wanneer andere entiteiten, zoals maatschappijen voor openbaar vervoer of sportclubs, het gebruiken voor handavingsdoeleinden, zoals het geval zou zijn als een handavingsinstantie de inzet ervan aan hen zou delegeren.¹²¹ Met betrekking tot dit verbod is de AI-Verordening van toepassing als *lex specialis* ten aanzien van Artikel 10 van de Richtlijn gegevensbescherming bij handhaving.¹²²

Om te beoordelen of een AI-systeem onder Artikel 5 lid 1 sub h valt, moet een vijf-stappenbeoordeling uitgevoerd worden waarbij aan alle onderstaande stappen voldaan moet worden:

1. Is het AI-systeem een systeem voor biometrische identificatie op afstand overeenkomstig Artikel 3 (41)?
2. Wordt het systeem voor biometrische identificatie op afstand gebruikt?
 - Dit houdt in dat het verbod alleen van toepassing is op gebruiksverantwoordelijken (en niet op aanbieders, zoals bij andere verbodsbepalingen).
3. Wordt het systeem voor biometrische identificatie op afstand gebruikt in “publiekelijk toegankelijke ruimten”?
4. Is het systeem voor biometrische identificatie op afstand “in real time”?
5. Wordt het systeem voor biometrische identificatie op afstand in real time gebruikt voor wetshandavingsdoeleinden?

Dit verbod is echter niet absoluut. Het gebruik van systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time voor wetshandavingsdoeleinden kan in de volgende gevallen toegestaan worden indien dit strikt noodzakelijk is:

1. Het gericht zoeken naar slachtoffers van drie specifieke ernstige misdrijven¹²³ en voor vermiste personen;
2. Het voorkomen van onmiddellijke bedreigingen voor het leven of de fysieke veiligheid of bij een reële dreiging van terroristische aanslagen; en/of,

119. AI-Verordening, Overweging 32. (nadruk toegevoegd)

120. AI-Verordening, Art. 3 (45).

121. AI-Verordening, Art. 3 (46): “rechtshandhaving”: activiteiten die verricht worden door of namens handavingsinstanties met het oog op de voorkoming van, het onderzoek naar, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de uitvoering van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;

122. AI-Verordening, Overweging 38.

123. De drie ernstige misdrijven zijn ontvoering, mensenhandel en seksuele uitbuiting van personen.

3. Voor het lokaliseren of identificeren van verdachten en daders van bepaalde strafbare feiten.¹²⁴

De AI-Verordening biedt geen grondslag voor dergelijk gebruik. In deze uitzonderlijke gevallen kan een systeem voor biometrische identificatie op afstand in real time voor handhavingsdoeleinden uitsluitend gebruikt worden als:

- ▶ Er een nationale wet is aangenomen die een grondslag biedt voor een systeem voor biometrische identificatie op afstand in real time en die een of meerdere van de drie gevallen toestaat;
- ▶ De handhavingsautoriteit (LEA) een effectbeoordeling voor de grondrechten (FRIA) overeenkomstig Artikel 27 heeft uitgevoerd om de noodzaak en evenredigheid te beoordelen;¹²⁵
- ▶ Telkens wanneer een LEA (of een entiteit namens hen) gebruik wil maken van een systeem voor biometrische identificatie op afstand in real time, de LEA het volgende dient te doen:¹²⁶
 - Verkrijgen van toestemming van een gerechtelijke of onafhankelijke administratieve autoriteit waarvan de beslissing bindend is in het specifieke EU-land (behalve in noodgevallen, wanneer goedkeuring achteraf vereist is)
 - In kennis stellen van de markttoezichtautoriteit (MSA) en de gegevensbeschermingsautoriteit (DPA);
 - Toevoegen van de gebruiksinformatie aan de niet-openbare EU databank overeenkomstig Artikel 49, lid 4.
- ▶ Gegevensbeschermingsautoriteiten en markttoezichtautoriteiten moeten een jaarverslag indienen bij de Europese Commissie waarin zij de frequentie enz. van het gebruik in hun land van systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time vermelden. Zij kunnen ervoor kiezen om een gezamenlijk verslag in te dienen;¹²⁷
- ▶ Op basis van de verslagen van gegevensbeschermingsautoriteiten en markttoezichtautoriteiten van EU-landen moet de Europese Commissie jaarverslagen publiceren.¹²⁸

Indien er nationale wetgeving vastgesteld wordt om een grondslag te bieden, zijn de regels voor AI-systemen met een hoog risico van toepassing op dergelijk gebruik voor wetshandhavingsdoeleinden.

Indien een nationale wetgeving geen grondslag vaststelt voor het gebruik van systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time, waarvoor eerst een rechtsgrondslag voor de verwerking van biometrische gegevens vereist is, geldt er vanaf 2 februari 2025 een algemeen verbod op het gebruik van systemen voor

124. AI-Verordening, Art. 5 lid 1 sub h (iii): De strafbare feiten vallen onder het toepassingsgebied indien zij aan beide voorwaarden voldoen: 1) zij zijn opgenomen in Bijlage II bij de AI-Verordening, en 2) zij zijn “in de betrokken lidstaat strafbaar met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel met een maximumduur van ten minste vier jaar.”

125. AI-Verordening, Art. 5 lid 2.

126. AI-Verordening, Art. 5 leden 2-5.

127. AI-Verordening, Art. 5 lid 6.

128. AI-Verordening, Art. 5 lid 7.

biometrische identificatie op afstand in real time voor wetshandhavingsdoeleinden in openbare ruimten. De lidstaten hebben geen deadline om een dergelijke nationale wet aan te nemen. Op het moment van opstellen van dit rapport heeft geen enkel EU-land een dergelijke nationale wet aangenomen. EU-landen kunnen het algemeen verbod ondersteunen door geen nationale wet aan te nemen in dit kader.

Samenvattend kunnen systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time verboden worden, tenzij ze toegestaan worden voor wetshandhavingsdoeleinden op grond van een nationale wet die het gebruik ervan voor specifieke doeleinden toestaat, waarbij de evenredigheid en noodzaak ervan gecontroleerd worden, omdat een dergelijk gebruik een inbreuk vormt op een reeks grondrechten, waaronder non-discriminatie.

Belangrijke zaak bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: *Glukhin tegen Rusland* – Verzoek nr. 11519/20 (2023)

Tijdens routinecontroles op internet ontdekte de politie foto's en een video van de verzoeker die een solo-demonstratie hield in de metro van Moskou, gepubliceerd op een openbaar Telegram-kanaal. Volgens de verzoeker maakte de politie gebruik van gezichtsherkenningstechnologie om hem te identificeren aan de hand van screenshots van het kanaal, verzamelde ze videobeelden van bewakingscamera's die geïnstalleerd waren in metrostations van Moskou waar hij geweest was, en gebruikte ze enkele dagen later live gezichtsherkenningstechnologie om hem te lokaliseren en te arresteren terwijl hij in de metro reisde.

De verschillende screenshots werden gebruikt als bewijs in een administratieve strafprocedure tegen de verzoeker, die veroordeeld werd.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat er sprake was van een schending van de Artikelen 10 en 8.

Het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie in administratieve procedures om een vreedzame demonstrant te identificeren, op te sporen en te arresteren, kon een afschrikkend effect hebben op het recht op vrijheid van meningsuiting en vergadering (artikel 10). Bij de toepassing van gezichtsherkenningstechnologie is het noodzakelijk dat:

- ▶ des règles détaillées régissant la portée et l'application des mesures,
- ▶ des mesures de protection robustes contre le risque d'abus et de décision arbitraire.

Het Hof oordeelde dat dit risico toenam wanneer gebruik gemaakt werd van live gezichtsherkenningstechnologie. Hoewel het Hof het gebruik van dergelijke technologie niet volledig uitsloot, oordeelde het dat in de zaak van Glukhin het gebruik van de technologie om hem op te sporen, te lokaliseren en te arresteren niet overeenkwam met een "dringende maatschappelijke behoefte" en niet als "noodzakelijk kon worden beschouwd in een democratische samenleving".

[Factsheet van het Hof over zaken met betrekking tot nieuwe technologieën](#)

Systeem voor latere biometrische identificatie op afstand

Systemen voor biometrische identificatie op afstand die niet verboden zijn, noch in de AI-Verordening, noch in enige andere nationale of EU-wetgeving, worden als hoog risico beschouwd. Per definitie omvatten deze alle systemen voor latere biometrische identificatie op afstand (naast de toegestane systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time) die toegestaan worden op grond van nationale of EU-wetgeving.

Alle regels voor AI-systemen met een hoog risico zijn van toepassing op deze systemen voor latere biometrische identificatie op afstand. Het gebruik van systemen voor latere biometrische identificatie op afstand door wetshandavingsinstanties houdt een aanvullende verplichting in voor de gebruiksverantwoordelijken.

De gebruiksverantwoordelijken van systemen voor latere biometrische identificatie op afstand zijn “voor het gericht opsporen [d.w.z. lokaliseren] van een persoon die verdacht wordt van of veroordeeld is voor het plegen van een strafbaar feit”¹²⁹ verplicht om toestemming te verkrijgen van een gerechtelijke of onafhankelijke administratieve autoriteit waarvan de beslissing bindend is in het betreffende EU-land. Deze toestemming moet vóór elk gebruik van het systeem verkregen worden en dit ten minste 48 uur van tevoren. Elk gebruik moet “beperkt blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor het onderzoek naar een specifiek strafbaar feit.”¹³⁰

2.8.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en andere nationale mensenrechteninstellingen bij verbodsbepalingen in verband met biometrische identificatie op afstand

- ▶ Overheden aanmoedigen om een algeheel verbod op het gebruik van systeem voor biometrische identificatie op afstand in real time voor wetshandavingsdoeleinden te handhaven.

129. AI-Verordening, Art. 26 lid 10.

130. AI-Verordening, Art. 26 lid 10.



3. AI-systemen met een hoog risico

3.1. Classificatie van AI-systemen met een hoog risico

3.1.1. Context en relevantie

Artikel 6 bepaalt de regels voor de classificatie van AI-systemen met een hoog risico die onder het toepassingsgebied van de AI-Verordening vallen. Ten aanzien van organen voor gelijke behandeling zijn met name de in Bijlage III genoemde toepassingen relevant, namelijk:

- ▶ Biometrie;¹³¹
- ▶ Kritieke infrastructuur (digitale infrastructuur, wegverkeer, toevoer van water, gas, elektriciteit);¹³²
- ▶ Onderwijs en beroepsopleiding;¹³³

131. AI-Verordening, Bijlage III (1) en Overweging 54.

132. AI-Verordening, Bijlage III (2) en Overweging 55.

133. AI-Verordening, Bijlage III (3) en Overweging 56.

- ▶ Werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid;¹³⁴
- ▶ Toegang tot en gebruik van essentiële particuliere en openbare diensten en uitkeringen (bijvoorbeeld sociale zekerheid, kredietscore, verzekeringen, gezondheidszorg, hulpdiensten);¹³⁵
- ▶ Handhaving;¹³⁶
- ▶ Migratie-, asiel- en grensoezichtbeheer;¹³⁷
- ▶ Rechtsbedeling en democratische processen.¹³⁸

In de overwegingen van de AI-Verordening met betrekking tot deze domeinen wordt benadrukt dat het begrip risico niet beperkt is tot technologische kenmerken, maar nauw verbonden is met de maatschappelijke context. Er wordt gewaarschuwd voor het risico dat structurele ongelijkheden versterkt worden.

In vergelijking met andere AI-systemen, zijn AI-systemen met een hoog risico onderworpen aan meer documentatie-, kwaliteitswaarborgings- en transparantieverplichtingen, die allen waarborgen bieden tegen discriminatie.

Echter, aanbieders van AI-systemen in deze domeinen kunnen afzien van de kwalificatie als systeem met een hoog risico als zij van mening zijn dat hun specifieke geval geen “aanzienlijk risico” oplevert (zie hieronder). Aanbieders die ervoor kiezen om af te zien van de regeling, hoeven dan niet te voldoen aan de verplichtingen voor systemen met een hoog risico.

De keuze om hiervan af te zien is gebaseerd op het eigen oordeel van de aanbieders, die niet verplicht zijn deze beoordeling te publiceren (zie hieronder). Dit houdt een risico in dat bepaalde ongereguleerde AI-systemen met een hoog risico ten onrechte ingezet worden als systemen zonder hoog risico.

De regels inzake AI-systemen met een hoog risico voor AI-systemen die behoren tot de in Bijlage III genoemde domeinen, treden in werking in augustus 2026. Het AI-bureau zal naar verwachting uiterlijk op 2 februari 2026 richtsnoeren opstellen voor de classificatie van AI-systemen als systemen met een hoog risico.¹³⁹ De richtsnoeren moeten “praktische voorbeelden van gebruiksgevallen van AI-systemen met een hoog risico en zonder hoog risico” omvatten.¹⁴⁰ Overeenkomstig Artikel 6 leden 6 tot en met 8, betreffende de classificatieregels voor AI-systemen met een hoog risico, kunnen gedelegeerde handelingen de voorwaarden van Artikel 6 lid 3 aanvullen, schrappen of wijzigen, maar zij “mogen geen afbreuk doen aan het algemene niveau van bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de grondrechten”.¹⁴¹

134. AI-Verordening, Bijlage III (4) en Overweging 57.

135. AI-Verordening, Bijlage III (5) en Overweging 58.

136. AI-Verordening, Bijlage III (6) en Overweging 59.

137. AI-Verordening, Bijlage III (7) en Overweging 60.

138. AI-Verordening, Bijlage III (8) en Overweging 61.

139. AI-Verordening, art. 6 lid 5.

140. Ibid.

141. AI-Verordening, Art. 6 lid 8.

Aanzienlijk risico en opt-out voorwaarden

Hoewel de term “aanzienlijk risico” niet gedefinieerd wordt in de AI-Verordening, kan deze geïnterpreteerd worden als een nadelig effect op grondrechten, waaronder “het recht op menselijke waardigheid, de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de vrijheid van vergadering en vereniging, het recht op non-discriminatie, het recht op onderwijs, consumentenbescherming, de rechten van werknemers, de rechten van personen met een handicap, *gendergelijkheid*, intellectuele-eigendomsrechten, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het recht op verdediging en het vermoeden van onschuld, alsook het recht op behoorlijk bestuur,”¹⁴² de rechten van kinderen en het recht op een hoog niveau van milieubescherming.¹⁴³ Bij de beoordeling kan rekening gehouden worden met de ernst van de schade en de waarschijnlijkheid dat deze zich voordoet.

In het bijzonder moet de term ‘aanzienlijk risico’ beoordeeld worden bij de toepassing van de volgende vier voorwaarden, waarvan elke afzonderlijke voorwaarde door de aanbieders van AI-systemen ingeroepen kan worden om een opt-out te rechtvaardigen:¹⁴⁴

- a. Het AI-systeem is bedoeld om een beperkte procedurele taak uit te voeren (bijvoorbeeld een AI-systeem dat binnenkomende documenten in categorieën indeelt);
- b. Het AI-systeem is bedoeld om het resultaat van een eerder voltooide menselijke activiteit te verbeteren; (bijvoorbeeld een AI-systeem dat bedoeld is om de taal in eerder opgestelde documenten te verbeteren);
- c. Het AI-systeem is bedoeld om besluitvormingspatronen of afwijkingen van eerdere besluitvormingspatronen op te sporen en is niet bedoeld om de eerder voltooide menselijke beoordeling zonder behoorlijke menselijke toetsing te vervangen of te beïnvloeden, (bijvoorbeeld een AI-systeem dat “op basis van een bepaald beoordelingspatroon van een docent achteraf ingezet kan worden om te controleren of de docent mogelijk van het beoordelingspatroon afgeweken is, teneinde mogelijke inconsistenties of afwijkingen te signaleren”); of
- d. Het AI-systeem is bedoeld om een voorbereidende taak uit te voeren voor een beoordeling die relevant is voor de in Bijlage III vermelde gebruikgevallen (bijvoorbeeld AI-systemen die gebruikt worden voor de vertaling van oorspronkelijke documenten).

“Profilering”¹⁴⁵ zoals gedefinieerd in de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming wordt reeds als een “aanzienlijk risico” beschouwd. AI-systemen die onder Bijlage

142. AI-Verordening, Overweging 48. (*nadruk toegevoegd*)

143. Handvest van de grondrechten van de EU, Art. 37.

144. AI-Verordening, Art. 6 lid 3 en Overweging 53. Deze voorwaarden verhinderen niet dat een AI-systeem verboden wordt.

145. AVG, art. 4 lid 4 en Richtlijn gegevensbescherming bij handhaving, Art. 3 lid 4.

III vallen en profilering uitvoeren, worden altijd als een AI-systeem met een hoog risico beschouwd.¹⁴⁶

Gevolgen van een opt-out ten aanzien van het regime voor AI-systemen met een hoog risico

1. Indien aanbieders van AI-systemen er zelf voor kiezen om niet onder het regime te vallen, zijn zij verplicht om:
 - hun afweging om voor een opt-out te kiezen te documenteren voordat zij het AI-systeem in de handel brengen of in gebruik stellen;
 - hun systeem te registreren in de EU databank op grond van Artikel 49 lid 2 en Artikel 71 met de informatie die vereist is krachtens Bijlage VIII, deel B. De vereiste informatie is minder gedetailleerd dan die welke vereist is krachtens Bijlage VIII, deel A (overeenkomstig Artikel 49 lid 1) voor systemen die beschouwd worden als hoog risico. De informatie omvat echter wel “de voorwaarde of voorwaarden uit hoofde van Artikel 6, lid 3, op grond waarvan het AI-systeem wordt beschouwd als niet zijnde een systeem met een hoog risico.”¹⁴⁷
2. Aanbieders van AI-systemen zijn niet verplicht hun zelfbeoordeling te publiceren. Zij worden echter verzocht de documentatie van de beoordeling op verzoek van de nationale bevoegde autoriteiten te verstrekken;¹⁴⁸
3. Markttoezichtautoriteiten kunnen AI-systemen evalueren om te toetsen of deze een hoog risico inhouden, en de aanbieder verplichten corrigerende maatregelen te ondernemen.¹⁴⁹ De markttoezichtautoriteit kan de aanbieder een geldboete opleggen voor het ten onrechte classificeren van het AI-systeem als niet zijnde een hoog risico teneinde de AI-Verordening te omzeilen.¹⁵⁰ (Zie Artikel 77.)

Problemen met risicobeperkende praktijken

De combinatie van zelfbeoordeling voor opting-out, het ontbreken van een definitie van de term “aanzienlijk risico” en de opting-out voorwaarden zoals uiteengezet in Artikel 6 lid 3, houdt het risico in dat aanbieders “risicobeperkende praktijken” zullen aannemen, dat wil zeggen dat zij zich onttrekken aan het regime voor hoge risico’s, ondanks het feit dat hun systemen een aanzienlijk risico vormen, waardoor zij zich onttrekken aan de verplichtingen die vastgesteld zijn voor AI-systemen met een hoog risico.

146. AI-Verordening, Art. 6 lid 3 derde alinea.

147. Bijlage VIII, Afdeling B (6).

148. AI-Verordening, Art. 6 lid 4. Organen voor gelijke behandeling worden niet beschouwd als nationale bevoegde autoriteiten in de zin van Artikel 6, lid 4, van de AI-Verordening. Organen voor gelijke behandeling hebben echter de mogelijkheid om toegang te krijgen tot dezelfde informatie op grond van de bevoegdheden uit hoofde van de AI-Verordening, Art. 77. Bovendien kent Art. 8 van de Normenrichtlijn hen onderzoeksbevoegdheden en het recht op toegang tot informatie toe om hun mandaat te vervullen.

149. AI-Verordening, Art. 80 leden 1 en 2.

150. AI-Verordening, Art. 80 lid 7.

Dat een uitgebreide lijst met praktische voorbeelden hiervan ontbreekt, vergroot dit risico. Zo zouden AI-systemen die gebruikt worden om cv's te analyseren,¹⁵¹ wat van invloed kan zijn op wie uitgenodigd wordt voor een sollicitatiegesprek, ongereguleerd kunnen blijven als dit beschouwd wordt als een beperkte procedurele taak of een voorbereidende taak. Hetzelfde geldt voor een AI-systeem dat gebruikt wordt om documenten te vertalen in het kader van asielaanvragen. Dergelijke systemen kunnen voor bepaalde talen ondermaats presteren, waardoor misverstanden ontstaan en asielzoekers worden benadeeld.¹⁵² Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen zullen dus een belangrijke rol spelen om ervoor te zorgen dat AI-systemen met een hoog risico de regelgeving niet omzeilen. Zij zouden richting moeten geven aan de komende richtsnoeren en gedelegeerde handelingen.

3.1.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen met betrekking tot de classificatie van AI-systemen met een hoog risico

- ▶ De informatie die verstrekt werd in de zelfbeoordelingen door aanbieders die zich onttrekken aan het regime voor hoge risico's beoordelen, om na te gaan of de verstrekte informatie een goede analyse van de effecten voor gelijkheid en non-discriminatie mogelijk maakt.
- ▶ Een lijst opstellen van AI-systemen waarvan de aanbieders zich hebben onttrokken aan het regime voor hoge risico's op grond van Artikel 6, lid 3, maar die een aanzienlijk risico vormen. Dergelijke voorbeelden kunnen verkregen worden uit de EU databank van AI-systemen met een hoog risico,¹⁵³ klachten die ontvangen werden door de organen voor gelijke behandeling en informatie die verkregen werd door samenwerking met maatschappelijke organisaties (zie Samenwerking).
- ▶ Deze lijst publiceren en deze rechtstreeks doorsturen naar de markttoezichtautoriteiten, gegevensbeschermingsautoriteiten en de Europese Commissie om het bewustzijn te vergroten en bij te dragen aan de richtsnoeren van de Europese Commissie.
- ▶ Richtsnoeren ontwikkelen over hoe AI-systemen een aanzienlijk risico kunnen vormen voor gelijkheid en discriminatie. Deze richtsnoeren kunnen ontwikkeld worden op basis van de bovengenoemde lijst met voorbeelden.
- ▶ De organen voor gelijke behandeling zouden samen moeten werken met de markttoezichtautoriteiten en hen bijstaan wanneer zij beoordelen of een AI-systeem dat zich onttrokken heeft aan de regeling voor hoge risico's, een aanzienlijk risico vormt voor de grondrechten.

151. HrFlow.ai, beschikbaar op <https://hrflow.ai/parsing/>, geraadpleegd op 12 november 2025.

152. Bhuiyan J. (2023), "Lost in AI translation: growing reliance on language apps jeopardizes some asylum applications" [Verloren in AI-vertalingen: toenemende afhankelijkheid van taalapps brengt sommige asielaanvragen in gevaar], The Guardian, beschikbaar op www.theguardian.com/us-news/2023/sep/07/asylum-seekers-ai-translation-apps, geraadpleegd op 10 november 2025.

153. Het is onduidelijk of de organen voor gelijke behandeling toegang zullen hebben tot het niet-openbare deel van de databank.

3.2. Wijziging van de lijst van gebruikgevallen met een hoog risico

3.2.1. Context en betekenis

Artikel 7 geeft de Europese Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen om:

1. gebruikgevallen van AI-systemen met een hoog risico die opgenomen zijn in [Bijlage III](#),¹⁵⁴ toe te voegen of te wijzigen; en
2. AI-systemen met een hoog risico die opgenomen zijn in [Bijlage III](#) te schrappen.¹⁵⁵

Om het verschil tussen deze twee mogelijkheden te begrijpen, kan het nuttig zijn om een voorbeeld uit [Bijlage III](#) te bekijken:¹⁵⁶

Werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid:

(a) AI-systemen die bedoeld zijn om gebruikt te worden voor de rekrutering of selectie van natuurlijke personen, met name om gerichte vacatures te plaatsen, sollicitaties te analyseren en te filteren en kandidaten te evalueren;

(b) AI-systemen die bedoeld zijn om beslissingen te nemen die invloed hebben op arbeidsvoorwaarden, promoties of de beëindiging van werk gerelateerde contracten, om taken toe te wijzen op basis van individueel gedrag of persoonlijke eigenschappen of kenmerken, of om de prestaties en het gedrag van personen in dergelijke relaties te monitoren en te evalueren.

In dit voorbeeld wordt een AI-systeem als een hoog risico beschouwd in het domein van de “Werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid” voor twee gebruikgevallen in de punten a) en b).

Gebruikgevallen met een hoog risico toevoegen of wijzigen

In een gedelegeerde handeling kan de Commissie elk van de gebruikgevallen in de subparagrafen (a) en (b) wijzigen of nieuwe gebruikgevallen opnemen door subparagraaf (c), (d), enz. toe te voegen aan de AI-systemen die “nadelige effecten op de grondrechten hebben, en waarvan het risico gelijk aan of groter is dan het risico op schade of nadelige effecten dat wordt gevormd door de AI-systemen met een hoog risico die reeds zijn opgenomen in [Bijlage III](#).”¹⁵⁷ De Commissie kan echter geen nieuw domein toevoegen naast de acht domeinen die in [Bijlage III](#) vermeld worden als AI-systemen met een hoog risico.

Het schrappen van gebruikgevallen van AI systemen met een hoog risico

Indien de Commissie in een gedelegeerde handeling van oordeel is dat het gebruik van AI-systemen in het domein van de “Werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid” geen aanzienlijk risico oplevert voor de grondrechten,¹⁵⁸ de gezondheid of de veiligheid en ook niet leidt niet tot een lager algeheel beschermingsniveau

154. AI-Verordening, Art. 7 lid 1 eerste alinea.

155. AI-Verordening, Art. 7 lid 3 eerste alinea.

156. AI-Verordening, [Bijlage III](#) (4).

157. AI-Verordening, Art. 7 lid 1 sub b.

158. AI-Verordening, Art. 7 lid 3 sub a en b.

voor wat betreft de gezondheid, de veiligheid en de grondrechten, kunnen de in dit domein gebruikte AI-systemen en alle gebruikgevallen uit Bijlage III geschrapt worden.

Bij het toevoegen of wijzigen van gebruikgevallen en het verwijderen van AI-systemen met een hoog risico uit Bijlage III moet de Commissie rekening houden met tal van criteria. Deze omvatten:¹⁵⁹

- ▶ “de aard van en de hoeveelheid gegevens die het AI-systeem verwerkt en gebruikt, met name of bijzondere categorieën persoonsgegevens worden verwerkt”;
- ▶ “de mate waarin het AI-systeem autonoom handelt en de mogelijkheid voor een mens om beslissingen of aanbevelingen die tot schade kunnen leiden, terzijde te schuiven”;
- ▶ huidige bewijzen of “aanzienlijke zorgen in verband met de waarschijnlijkheid” dat een AI-systeem een nadelig effect heeft gehad op de grondrechten, aangetoond “door verslagen of gedocumenteerde beweringen die zijn ingediend bij de nationale bevoegde autoriteiten of, in voorkomend geval, door andere verslagen”;
- ▶ mogelijke nadelige gevolgen voor de grondrechten “met name voor wat betreft de intensiteit ervan en de mogelijkheid dat meerdere personen worden getroffen of dat een bepaalde groep personen onevenredig wordt getroffen”;
- ▶ de mate van afhankelijkheid: “personen die mogelijk schade of nadelige gevolgen ondervinden zijn afhankelijk van de uitkomst dat met een AI-systeem wordt geproduceerd” met name omdat het om praktische of juridische redenen “niet redelijkerwijs mogelijk is om van deze uitkomst af te zien”;
- ▶ een onevenwichtige machtsverhouding: “de potentieel geschade of nadelig getroffen personen bevinden zich in een kwetsbare positie ten opzichte van de gebruiksverantwoordelijke van een AI-systeem, met name als gevolg van status, autoriteit, kennis, economische of sociale omstandigheden of leeftijd”;
- ▶ de mate waarin de geproduceerde uitkomst van een AI-systeem niet gemakkelijk kan worden rechtgezet of omgekeerd waarbij van “uitkomsten die nadelige effecten hebben op de gezondheid, veiligheid of grondrechten, niet wordt beschouwd dat zij eenvoudig kunnen worden rechtgezet of omgekeerd”; en
- ▶ de vraag of het bestaande recht van de Unie (niet het nationale recht) voorziet in “doeltreffende maatregelen om beroep aan te tekenen in verband met de risico’s van een AI-systeem, met uitzondering van vorderingen tot schadevergoeding” en “doeltreffende maatregelen om deze risico’s te voorkomen of aanzienlijk te beperken”.

Uit deze criteria blijkt duidelijk dat grondrechten, waaronder non-discriminatie, centraal staan in elke wijziging van Bijlage III.

159. AI-Verordening, Art. 7 lid 2.

3.2.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen bij het wijzigen van de lijst van gebruiksgevallen met een hoog risico

- ▶ Rapporten opstellen en publiceren waarin de nadelige gevolgen van AI-systemen voor de grondrechten belicht worden. In dergelijke rapporten moet een onderscheid gemaakt worden tussen:

1. AI-systemen die in Bijlage III reeds als een hoog risico worden beschouwd; en
2. Gebruiksgevallen die nog niet opgenomen zijn in Bijlage III, met inbegrip van die welke op grond van Artikel 6, lid 3, uitgesloten zijn

Het bewijs voor (1) benadrukt het belang van het handhaven van de domeinen van AI-systemen met een hoog risico in Bijlage III en van het niet schrappen ervan. Het bewijs voor (2) benadrukt de noodzaak om gebruiksgevallen in Bijlage III te wijzigen of toe te voegen. Voor (2) moeten de organen voor gelijke behandeling voorrang geven aan AI-systemen die ingezet worden in gebruiksgevallen waarin er een machtsongelijkheid bestaat tussen de gebruiksverantwoordelijken, zoals overheidsinstanties, en de betrokken personen, waarbij de mensen niet de keuze hebben om geen gebruik te maken van het systeem (bijvoorbeeld migratiebeheer of het socialezekerheidsstelsel in een land) en waarbij de uitkomst van beslissingen die de grondrechten schaden, niet gemakkelijk teruggedraaid kan worden. Dergelijke rapporten kunnen gebaseerd worden op bewijs dat verzameld werd door maatschappelijke organisaties, met name over systemen die nog niet opgenomen zijn in Bijlage III. Maatschappelijke organisaties kunnen ook behulpzaam zijn bij het identificeren van prioritaire gebieden voor onderzoek en opsporing.

- ▶ Deze rapporten versturen naar de bevoegde nationale autoriteiten in de lidstaten, om het bewustzijn te vergroten, en naar de Europese Commissie, zodat ze in aanmerking genomen worden wanneer de Commissie van plan is om gedelegeerde handelingen op te stellen en vast te stellen.
- ▶ Onderzoek uitvoeren of laten uitvoeren dat de tekortkomingen van het Unierecht om risico's op discriminatie als gevolg van het gebruik van AI-systemen "te voorkomen of aanzienlijk te beperken"¹⁶⁰ aan het licht brengt en om effectieve verhaalmechanismen te bieden aan personen die getroffen worden door de risico's van een AI-systeem, wat een van de criteria is waarmee de Commissie rekening moet houden. Dergelijk onderzoek kan uitgevoerd worden in samenwerking met verschillende organen voor gelijke behandeling, door middel van mogelijke coördinatie door het Europees netwerk van organen voor gelijke behandeling (Equinet).

¹⁶⁰ AI-Verordening, Art. 7 lid 2 sub k (ii).

3.3. Vereisten voor een systeem voor risicobeheer

3.3.1. Context en relevantie

Artikel 9 van de AI-Verordening vereist dat aanbieders van AI-systemen met een hoog risico een systeem voor risicobeheer vaststellen, uitvoeren, documenteren en in stand houden “tijdens de gehele levensduur van een AI-systeem met een hoog risico als een doorlopend en gepland iteratief proces, dat periodieke systematische toetsing en actualisering vereist.”¹⁶¹ Dit moet het volgende inhouden:

- ▶ “het vaststellen en analyseren van de bekende en de redelijkerwijs te voorzien risico’s”¹⁶² voor de grondrechten, met name de “negatieve gevolgen voor personen jonger dan 18 jaar en, in voorkomend geval, voor andere kwetsbare groepen”,¹⁶³ met inbegrip van de evaluatie van de risico’s die zich kunnen voordoen na het in de handel brengen.¹⁶⁴
- ▶ “het vaststellen van gepaste en gerichte risicobeheersmaatregelen om de vastgestelde risico’s aan te pakken”¹⁶⁵ zodat “het restrisico in verband met elk gevaar en het totale restrisico van de AI-systemen met een hoog risico, aanvaardbaar wordt geacht.”¹⁶⁶ Deze maatregelen omvatten:
 - “uitsluiting of beperking van vastgestelde en geëvalueerde risico’s ... voor zover technisch haalbaar door middel van een adequaat ontwerp en ontwikkeling van het AI-systeem met een hoog risico”;¹⁶⁷
 - “Het nemen van adequate maatregelen voor beperking en controle voor het tegengaan van risico’s die niet kunnen worden uitgesloten”;¹⁶⁸
 - transparantie en informatieverstrekking aan gebruiksverantwoordelijken.¹⁶⁹

Het is van belang te benadrukken dat Artikel 9 alleen betrekking heeft op risico’s “die redelijkerwijs kunnen worden beperkt of weggenomen via het ontwikkelen of ontwerpen van het AI-systeem met een hoog risico of de verstrekking van adequate technische informatie.”¹⁷⁰ Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt echter dat “beperkingen 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 moeten eerbiedigen” en dat “met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, slechts beperkingen kunnen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.” Samengevat is het mogelijk dat discriminatieschade niet op gerechtvaardigde wijze opgenomen kan worden in

161. AI-Verordening, Art. 9 lid 1.

162. AI-Verordening, Art. 9 lid 2 sub a.

163. AI-Verordening, Art. 9 lid 9.

164. AI-Verordening, Art. 9 lid 2 sub c.

165. AI-Verordening, Art. 9 lid 2 sub d.

166. AI-Verordening, Art. 9 lid 5 eerste alinea

167. AI-Verordening, Art. 9 lid 5 sub a.

168. AI-Verordening, Art. 9 lid 5 sub b.

169. AI-Verordening, Art. 9 lid 5 sub c.

170. AI-Verordening, Art. 9 lid 3.

de risicobeheersystemen krachtens Artikel 9 indien deze niet door technische middelen beperkt of weggenomen kan worden. Onbeperkte en aanhoudende risico's moeten echter opgenomen worden in de technische documentatie krachtens Artikel 11 van de AI-Verordening.¹⁷¹ Dit is met name het geval omdat er mogelijk geen aanvaardbaar restrisico op discriminatie bestaat.

Verband met andere wettelijke kaders

Artikel 16 van het Kaderverdrag van de Raad van Europa voorziet ook in de vaststelling en handhaving van een kader voor risico- en effectbeheer. De Raad van Europa heeft daartoe een methodologie ontwikkeld voor de risico- en effectbeoordeling van AI-systemen vanuit het oogpunt van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat (HUDERIA) "om te zorgen voor een uniforme aanpak van de identificatie, analyse en evaluatie van risico's en de beoordeling van de effecten van [AI-systemen] in verband met het genot van mensenrechten, het functioneren van de democratie en de naleving van de rechtsstaat".¹⁷² De methode voorziet in een "geleidelijke en gedifferentieerde aanpak van maatregelen voor de identificatie, beoordeling, preventie en beperking 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, alsook met relevante contextuele factoren", door middel van een op context gebaseerde risicoanalyse, een proces van betrokkenheid van belanghebbenden, een risico- en effectbeoordeling en een mitigatieplan; en vereist een iteratieve herziening. Het is echter geen juridisch bindend instrument, en evenmin een bron van interpretatieve richtsnoeren met betrekking tot het Kaderverdrag, en naleving van HUDERIA is niet verplicht om aan de verplichtingen van het Verdrag te voldoen.

171. AI-Verordening, Art. 11 en Bijlage IV (2)(g) en (3).

172. Commissie voor Artificiële Intelligentie van de Raad van Europa (2022) (2022), Outline of Huderia risk and impact assessment methodology [Overzicht van de Huderia-methodologie voor risico- en effectbeoordeling], Straatsburg, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/cai-bu-2022-03-outline-of-huderia-risk-and-impact-assessment-methodolo/1680a81e14>, geraadpleegd op 10 november 2025; en Commissie voor artificiële intelligentie van de Raad van Europa (2024), "Methodology for the risk and impact assessment of artificial intelligence systems from the point of view of human rights, democracy and the rule of law (Huderia methodology)" [Methodologie voor de risico- en effectbeoordeling van artificiële intelligentiesystemen vanuit het oogpunt van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat (Huderia-methodologie)], Raad van Europa, Straatsburg, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/cai-2024-16rev2-methodology-for-the-risk-and-impact-assessment-of-arti/1680b2a09f>, geraadpleegd op 10 november 2025.

3.3.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen met betrekking tot de vereisten voor risicobeheersystemen

- ▶ Samenwerken met juristen om te verduidelijken of schade door discriminatie binnen het toepassingsgebied van Artikel 9 valt, rekening houdend met de verwijzingen naar aanvaardbaar restrisico en risico's die met technische middelen aangepakt kunnen worden. Een dergelijke samenwerking zal nuttig zijn zolang er geen juridisch bindende interpretatie van het Hof van Justitie van de Europese Unie is.
- ▶ Tussentijdse richtsnoeren opstellen over de noodzaak om het risico op discriminatie op te nemen in de risicobeoordeling van Artikel 9. Deze richtsnoeren kunnen de eis bevatten om de identificatie van het risico, de evaluatie van het risico en de vaststelling van passende risicobeheersmaatregelen toe te lichten.
- ▶ In de tussentijdse richtsnoeren moet verduidelijkt worden dat zelfs als de geïdentificeerde discriminatierisico's in het AI-systeem met een hoog risico niet beperkt kunnen worden, deze toch in de technische documentatie opgenomen moeten worden.

3.4. Vereisten inzake datagovernance

3.4.1. Context en relevantie

Data zijn een integraal onderdeel van de ontwikkeling van AI-systemen. Artikel 10 legt verplichtingen inzake datagovernance op aan aanbieders van AI-systemen met een hoog risico. Aanbieders kunnen hun eigen aanpak, met inbegrip van de technische implementatie, ontwerpen om aan deze verplichtingen te voldoen. Ongeacht de gekozen aanpak is het nakomen van deze verplichtingen noodzakelijk, maar volstaat dit niet om het risico op discriminatie door AI-systemen te beperken. Dit komt omdat gegevens slechts één van de bronnen van bias en discriminatie in AI-systemen zijn. AI-systemen kunnen discriminerend zijn vanwege de algoritmen en evaluaties daarvan.¹⁷³

Aanbieders van AI-systemen met een hoog risico zijn verplicht om “passende maatregelen te nemen om mogelijke vastgestelde vertekeningen op te sporen, te voorkomen en te beperken”¹⁷⁴ in de datasets¹⁷⁵ die waarschijnlijk “nadelige effecten

173. Shrishak K. (2025), “Bias evaluation, AI-complex algorithms and effective data protection supervision” [Beoordeling van bias, complexe AI-algoritmen en effectief toezicht op gegevensbescherming], EDPB, beschikbaar op www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/support-pool-experts-projects/ai-complex-algorithms-and-effective-data_en, geraadpleegd op 10 november 2025.

174. AI-Verordening, Art. 10 lid 2 sub g.

175. AI-Verordening, Art. Lid 3 (29)-(33) definieert trainings-, validatie- en testdatasets. AI-systemen kunnen ontwikkeld worden met behulp van deze drie datasets of met slechts één dataset, afhankelijk van de specifieke techniek. In beide gevallen zijn op grond van art. 10 lid 1 en lid 6, de verplichtingen van art. 10 leden 2 tot en met 5, van toepassing.

hebben op de grondrechten, of tot discriminatie leiden die op grond van het Unierecht verboden is.”¹⁷⁶ Om aan deze verplichting te voldoen, is het essentieel dat aanbieders:

- ▶ “relevante ontwerpkeuzes maken;”¹⁷⁷
- ▶ hoogwaardige gegevens verzamelen en gebruiken op basis van goed geformuleerde hypothesen;¹⁷⁸
- ▶ ervoor zorgen dat de datasets “voldoende representatief”¹⁷⁹ zijn voor “de personen of groepen personen ten aanzien van wie de AI-systemen met een hoog risico moeten worden gebruikt”,¹⁸⁰ en “de eigenschappen of elementen bevatten die specifiek zijn voor een bepaalde geografische, contextuele, functionele of gedragsomgeving waarin het AI-systeem met een hoog risico moet worden gebruikt”¹⁸¹; en
- ▶ “relevante verwerkingsactiviteiten uitvoeren voor datavoorbereiding, zoals annotatie, labelen, opschoning”¹⁸² enz.

Het is belangrijk om te benadrukken dat annotatie en labeling, die een integraal onderdeel vormen van de prestaties van veel AI-systemen, vaak uitbesteed worden aan anonieme personen die niet afkomstig zijn uit de representatieve populatie waar het AI-systeem ingezet wordt.¹⁸³ Het is dan ook niet ongebruikelijk dat datasets onjuiste labels bevatten. In sommige gevallen worden tijdens het labelen racistische scheldwoorden en denigrerende uitdrukkingen toegevoegd.¹⁸⁴ Dit probleem kan zich ook voordoen bij general-purpose AI-systemen en wanneer deze ingezet worden voor specifieke toepassingen.¹⁸⁵ Als gevolg hiervan kunnen annotatie en labeling een bron van bias zijn voor de data die gebruikt worden bij de ontwikkeling van AI-systemen.

Hoewel het buiten het bestek van dit verslag valt om uitgebreid in te gaan op de verschillende technische benaderingen, is het “om mogelijke vertekeningen op te sporen, te voorkomen en te beperken”^{186,187} belangrijk om te benadrukken dat:

176. AI-Verordening, Art. 10 lid 2 sub f.

177. AI-Verordening, Art. 10 lid 2 sub a.

178. AI-Verordening, Art. 10 lid 2 sub d.

179. AI-Verordening, Art. 10 lid 3.

180. Ibid.

181. AI-Verordening, Art. 10 lid 4.

182. AI-Verordening, Art. 10 lid 2 sub c.

183. C. G. Northcutt et al. (2021), “Pervasive label errors in test sets destabilize machine learning benchmarks” [Wijdverbreide labelfouten in test sets destabiliseren benchmarks voor machine learning], beschikbaar op: <https://labelerrors.com>, geraadpleegd op 10 november 2025.

184. Birhane A. and Prabhu V. U. (2021), “Large image datasets: A pyrrhic win for computer vision?” [Grote beelddatasets: een pyrrusoverwinning voor computervisie ?] WACV (2021 IEEE Winter Conference on Applications of Computer Vision), 1536–46; Crawford K. and Paglen T. (2021), “Excavating AI: The politics of images in machine learning training sets” [Het uitgraven van AI: De politiek van beelden in machine learning trainingssets], AI & SOCIETY 36, 1105–16.

185. Zelfs wanneer er tijdens de initiële training van general-purpose AI-systemen geen labeling uitgevoerd wordt, vertrouwen sommige bedrijven later in het ontwikkelingsproces op een proces dat reinforcement learning from human feedback genoemd wordt en dat bias in het systeem introduceert.

186. AI-Verordening, Art. 10 lid 2 sub g.

187. Voor meer informatie over de evaluatie van bias, zie Shrishak K. (2025), “Bias evaluation, AI-complex algorithms and effective data protection supervision” [Beoordeling van bias, complexe AI-algoritmen en effectief toezicht op gegevensbescherming], EDPB.

- ▶ Al-systemen socio-technisch van aard zijn, en louter technische benaderingen niet volstaan om bias volledig aan te pakken;¹⁸⁸
- ▶ Het verwijderen van gevoelige variabelen uit datasets volstaat niet, omdat de gegevens meestal proxies bevatten die nog steeds kunnen bijdragen aan bias.¹⁸⁹

Artikel 10 lid 5 van de AI-Verordening

De AVG verbiedt in het algemeen de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens,¹⁹⁰ tenzij er een uitzondering van toepassing is. Artikel 10, lid 5, van de AI-Verordening implementeert een uitzondering in de AVG waarbij “verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang.”¹⁹¹ Het zwaarwegend belang dat in de AI-Verordening ingeroepen wordt, is “het waarborgen van de opsporing en correctie van vooringenomenheid.”¹⁹²

Artikel 10 lid 5 is alleen van toepassing op aanbieders van AI-systemen, en niet op gebruiksverantwoordelijken of andere derde partijen. Neem deze twee voorbeeldscenario's om de implicaties te begrijpen:

- ▶ Een overheidsinstantie als aanbieder en gebruiksverantwoordelijke: als een overheidsinstantie (als aanbieder) intern een AI-systeem ontwikkelt en dit implementeert om sociale uitkeringen te beoordelen, kan zij als aanbieder een beroep doen op Artikel 10, lid 5.
- ▶ Een overheidsinstantie uitsluitend als gebruiksverantwoordelijke: indien een bedrijf (aanbieder) AI-systemen ontwikkelt die gebruikt worden om sociale uitkeringen te beoordelen, en de overheidsinstantie (gebruiksverantwoordelijke) dit AI-systeem koopt en gebruikt, kan alleen het bedrijf zich beroepen op Artikel 10, lid 5. Het door een bedrijf ontwikkelde AI-systeem kan door verschillende overheidsinstanties in meerdere landen gebruikt worden om sociale uitkeringen te beoordelen. De overheidsinstanties, die mogelijk meer geografische en contextuele kennis hebben, zouden echter niet in staat zijn om speciale categorieën van gegevens te verzamelen en te verwerken om bias op te sporen en te corrigeren. Dit betekent dat overheidsinstanties gestimuleerd kunnen worden om geen AI-systemen met een hoog risico intern te ontwikkelen, aangezien dit een grotere verantwoordelijkheid (als aanbieder) met zich meebrengt.

188. Buyl M. and De Bie T. (2024), “Inherent limitations of AI fairness” [Inherente beperkingen aan de eerlijkheid van AI], *Communications of the ACM*, 67(2), 48-55, beschikbaar op: <https://doi.org/10.1145/3624700>, geraadpleegd op 10 november 2025; Schwartz R. et al. (2022). “Towards a standard for identifying and managing bias in artificial intelligence” [Naar een norm voor het identificeren en beheersen van bias in artificiële intelligentie] (National Institute of Standards and Technology, Special Publication 1270).

189. Dwork C. et al. (2012), “Fairness through awareness” [Eerlijkheid door bewustwording], *Proceedings of the 3rd Innovations in Theoretical Computer Science Conference*, 214-26; Kamiran F. and Calders T. (2012), “Data preprocessing techniques for classification without discrimination” [Technieken voor gegevensvoorbewerking voor classificatie zonder discriminatie], *Knowledge and Information Systems*, 33(1), 1-33.

190. AVG Art. 9 lid 1 en Verordening (EU) 2018/1725, Art. 10 lid 1.

191. AVG, Art. 9 lid 2 sub g en Verordening (EU) 2018/1725, Art. 10 lid 2 sub g.

192. AI-Verordening, Art. 10 lid 5 eerste alinea.

Aanbieders van AI-systemen kunnen alleen een beroep doen op Artikel 10, lid 5, om uitzonderlijk bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken wanneer dit strikt noodzakelijk is voor opsporing en correctie van vertekeningen en andere niet-bijzondere categorieën van gegevens niet effectief zijn.¹⁹³ De aanpak van de aanbieders moet “nauwkeurig worden omschreven door bepalingen om ervoor te zorgen dat deze daadwerkelijk beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is.”¹⁹⁴ Dit kan onder meer meebrengen dat gedocumenteerd moet worden hoe de verwerking van specifieke bijzondere categorieën van gegevens zorgt voor het opsporen en corrigeren van bias en effectief discriminatie voorkomt.

Daarnaast mag de aanbieder deze bijzondere categorie van persoonsgegevens niet voor andere doeleinden gebruiken; hij of zij moet de gegevens veilig bewaren, mag ze niet delen met of toegankelijk maken voor andere partijen en moet ze verwijderen “zodra de vooringenomenheid is gecorrigeerd of de persoonsgegevens het einde van hun bewaartermijn hebben bereikt, afhankelijk van wat zich het eerst voordoet.”¹⁹⁵ Dit brengt ook mee dat dergelijke gegevens niet toegankelijk zijn voor organen voor gelijke behandeling of nationale mensenrechteninstellingen, althans op basis van Artikel 10 lid 5.

Het is echter belangrijk te benadrukken dat de bijzondere categorieën van persoonsgegevens van de AVG slechts met vier van de beschermde kenmerken in de anti-discriminatie wetgeving overlappen: (1) handicap, (2) godsdienst of overtuiging, (3) ras of etnische afkomst en (4) seksuele geaardheid. De AVG verbiedt aanbieders en gebruiksverantwoordelijken niet om informatie over andere kenmerken, zoals leeftijd en geslacht, te verzamelen.

Verder mogen aanbieders bijzondere categorieën van gegevens verwerken als “de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.”¹⁹⁶ Artikel 10, lid 5, van de AI-Verordening is uitsluitend van toepassing wanneer de aanbieder geen uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene kan verkrijgen.

Verband met andere wettelijke kaders

Hoewel Artikel 10 lid 5 van de AI-Verordening uitsluitend van toepassing is op aanbieders, kunnen organen voor gelijke behandeling zich baseren op Artikel 21 van de Normenrichtlijnen, dat organen voor gelijke behandeling toestaat bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken. Opdat organen voor gelijke behandeling gebruik kunnen maken van deze mogelijkheid, is het essentieel dat hun lidstaat de [Normenrichtlijn](#)¹⁹⁷ omzet in nationale wetgeving waarin een uitzondering op Artikel 9 lid 2 sub g van de AVG wordt geïmplementeerd, op voorwaarde dat deze uitzondering niet reeds gewaarborgd is in nationale wetgeving inzake gegevensbescherming of andere wetgeving. Hoewel de Normenrichtlijn organen voor gelijke behandeling toestaat om bijzondere categorieën van persoonsgegevens

193. AI-Verordening, Art. 10 lid 2 sub a en f.

194. Arrest van het Hof van Justitie van 8 april 2014, Digital Rights Ireland Ltd, C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, punt 65.

195. AI-Verordening, Art. 10 lid 5 sub e.

196. AVG, art. 9 lid 2 sub a, en Verordening (EU) 2018/1725, art. 10, lid 2 sub a.

197. Normenrichtlijnen, Art. 21 en Overweging 48.

te verwerken, staat noch de AI-Verordening, noch de Normenrichtlijn organen voor gelijke behandeling uitdrukkelijk toe om dergelijke gegevens van AI-aanbieders te verzamelen.

3.4.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen met betrekking tot vereisten voor datagovernance

- ▶ Bewustzijn over de beperkingen van technische benaderingen voor het opsporen en corrigeren van bias bij het beoordelen van het risico op discriminatie door AI-systemen met een hoog risico. Naleving van de AI-Verordening, met inbegrip van Artikel 10, volstaat mogelijk niet om het risico op discriminatie door AI-systemen met een hoog risico aan te pakken. In dergelijke scenario's, wanneer de organen voor gelijke behandeling geraadpleegd worden door een markttoezichtautoriteit die zijn bevoegdheden op grond van Artikel 82 lid 1 uitoefent, kunnen de organen voor gelijke behandeling de markttoezichtautoriteit vragen om bedrijven te verplichten "alle passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het betrokken AI-systeem ... dat risico niet langer met zich meebrengt."¹⁹⁸
- ▶ Ervoor zorgen dat Artikel 21 van de EU Normenrichtlijnen, dat organen voor gelijke behandeling toestaat om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken, omgezet wordt in nationaal recht, indien dit nog niet toegestaan is door andere nationale wetgeving.

3.5. Effectbeoordeling voor de grondrechten (FRIA)

3.5.1. Context en relevantie

Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten FRIA beschouwen als het uitgangspunt voor hun beoordeling van AI-systemen die door of namens overheidsinstanties ingezet worden. FRIA moet een reeks informatie bevatten die mogelijke lacunes en schendingen van rechten, waaronder non-discriminatie, aan het licht brengt. De FRIA moet uitgevoerd worden door de gebruiksverantwoordelijke, en niet door de aanbieder van een AI-systeem met een hoog risico, omdat verondersteld wordt dat de gebruiksverantwoordelijke over contextuele informatie beschikt die relevant is voor deze beoordeling.

De FRIA moet informatie bevatten over hoe de gebruiksverantwoordelijke het AI-systeem met een hoog risico zal gebruiken, zoals bedoeld door de aanbieder, hoe lang en hoe vaak het AI-systeem gebruikt zal worden en hoe de maatregelen voor menselijk toezicht geïmplementeerd zijn.¹⁹⁹ Idealiter zou dit vereisen dat de gebruiksverantwoordelijke in begrijpelijke bewoordingen uitlegt hoe het AI-systeem functioneert, op basis van de documentatie die hij van de aanbieder ontvangen heeft,

198. AI-Verordening, Art. 82 lid 1.

199. AI-Verordening, Art. 27 lid 1 sub a en e.

en dat hij een link legt naar het AI-systeem met een hoog risico dat geregistreerd is in de EU-databank. Overheidsinstanties mogen geen AI-systemen met een hoog risico gebruiken die niet in de EU-databank geregistreerd zijn door aanbieders.²⁰⁰

Daarnaast moet de FRIA het volgende beschrijven:²⁰¹

- ▶ “Categorieën van natuurlijke personen en groepen die naar verwachting gevolgen zullen ondervinden”;
- ▶ “De specifieke risico’s op schade” aan hun grondrechten, met inbegrip van non-discriminatie, rekening houdend met de door de aanbieder verstrekte informatie;
- ▶ De maatregelen “met inbegrip van de regelingen voor interne governance en klachtenregelingen” die de gebruiksverantwoordelijke van plan is te ondernemen indien deze risico’s zich voordoen.

Wanneer persoonsgegevens verwerkt worden, vormt de FRIA een aanvulling op de effectbeoordelingen voor gegevensbescherming die uitgevoerd worden in het kader van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.²⁰² Van gebruiksverantwoordelijken kan verwacht worden dat zij de FRIA combineren met de effectbeoordeling voor gegevensbescherming.

Overweging 96 van de AI-Verordening bepaalt dat “Gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen met een hoog risico zich bij de uitvoering van de effectbeoordeling en het ontwerpen van maatregelen voor het geval de risico’s werkelijkheid worden, met name bij gebruik van AI-systemen in de publieke sector, voor de inwinning van relevante informatie voor de effectbeoordeling in voorkomend geval tot relevante belanghebbenden kunnen wenden, zoals de vertegenwoordigers van groepen personen die waarschijnlijk gevolgen van het AI-systeem zullen ondervinden, alsmede tot onafhankelijke deskundigen en maatschappelijke organisaties” (nadruk toegevoegd).

Verband met andere wettelijke kaders

De wetgeving inzake gegevensbescherming voorziet in het uitvoeren van effectbeoordelingen van AI-systemen. De EU-wetgeving inzake gegevensbescherming voorziet in effectbeoordelingen voor gegevensbescherming.²⁰³ Het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Overeenkomst 108+) voorziet in een algemene verplichting om de waarschijnlijke gevolgen van gegevensverwerking

200. AI-Verordening, Art. 26 lid 8. Dit geldt ook voor instellingen, organen, bureaus of agentschappen van de Europese Unie.

201. AI-Verordening, Art. 27 lid 1 sub c, d, en f.

202. AI-Verordening, art. 27 lid 4. Zie ook AVG, Artikel 35, en Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving, art. 27. In Artikel 35 van de AVG wordt bepaald dat een DPIA uitgevoerd moet worden wanneer de verwerking van persoonsgegevens “waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen met zich meebrengt”, met name wanneer het gaat om “geautomatiseerde verwerking, met inbegrip van profilering”.

203. AVG, art. 35 en Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving art. 27.

voor de rechten en fundamentele vrijheden van personen te onderzoeken voordat deze ingezet worden.²⁰⁴

De bepalingen inzake effectbeoordelingen voor de grondrechten in de AI-Verordening kunnen gekoppeld worden aan de verplichtingen inzake risicobeoordeling die vastgesteld zijn in het Kaderverdrag van de Raad van Europa en de HUDERIA-methodologie. Het Kaderverdrag van de Raad van Europa verplicht de partijen om “maatregelen te treffen of te handhaven voor de vaststelling, de beoordeling, de preventie en de beperking van risico’s van AI-systemen waarbij de feitelijke en de potentiële gevolgen voor de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in aanmerking wordt genomen.”²⁰⁵ Artikel 16 lid 2 sub f, van het verdrag vereist dat “de risico’s, de feitelijke en de potentiële gevolgen en de risicobeheerbenadering” gedocumenteerd worden. Verder moeten dergelijke risicobeoordelingsmaatregelen “in voorkomend geval de standpunten van de belanghebbenden in aanmerking nemen, met name van personen wier rechten kunnen worden aangetast;”²⁰⁶ en moeten zij “iteratief van toepassing zijn op de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen.”²⁰⁷

Beperkingen van FRIA’s

Bepaalde reikwijdte: ondanks het potentieel belang van FRIA’s, geldt de verplichting om, vóór de implementatie, een FRIA uit te voeren uitsluitend voor een subgroep van gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen met een hoog risico:

1. Voor alle AI-systemen met een hoog risico, behalve met betrekking tot kritieke infrastructuur,²⁰⁸ geldt de verplichting voor gebruiksverantwoordelijken die:
 - publiekrechtelijke lichamen zijn; of
 - particuliere entiteiten zijn die openbare diensten verlenen.²⁰⁹
2. Voor AI-systemen met een hoog risico die gebruikt worden voor twee doeleinden, het beoordelen van de kredietwaardigheid of het vaststellen van de kredietwaardigheidsscore van natuurlijke personen,²¹⁰ en het beoordelen van de risico’s en het vaststellen van prijzen voor levens- en ziektekostenverzekeringen²¹¹, geldt deze verplichting ten aanzien van alle gebruiksverantwoordelijken.

In de praktijk betekent dit dat systemen die in de werkgelegenheidssector gebruikt worden door particuliere entiteiten (die in dit geval de gebruiksverantwoordelijken zijn), vrijgesteld zijn van de FRIA-verplichting.

Daarnaast is het mogelijk dat de gebruiksverantwoordelijke geen FRIA uitvoert omdat de aanbieder ervoor gekozen heeft om niet als een hoog risico beschouwd te worden.

204. Raad van Europa, Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Overeenkomst 108+), art. 10 lid 2

205. Raad van Europa, Kaderverdrag, Art. 16 lid 1.

206. Raad van Europa, Kaderverdrag, Art. 16 lid 2 sub c.

207. Raad van Europa, Kaderverdrag, Art. 16 lid 2 sub d.

208. AI-Verordening, Bijlage III (2).

209. AI-Verordening, Art. 27 lid 1 eerste alinea.

210. AI-Verordening, Bijlage III (5) (b).

211. AI-Verordening, Bijlage III (5) (c).

Het is ook mogelijk dat de “gebruiksverantwoordelijke in soortgelijke gevallen gebruik kan maken van eerder uitgevoerde effectbeoordelingen op het gebied van de grondrechten of bestaande effectbeoordelingen die door de aanbieder zijn uitgevoerd.”²¹² Dit mag echter niet geïnterpreteerd worden als een vrijstelling van de verplichting voor gebruiksverantwoordelijken om een FRIA uit te voeren. Het betekent alleen dat zij kunnen voortbouwen op eerder uitgevoerde FRIA's in plaats van helemaal opnieuw te beginnen.

Gebrek aan openbare informatie

Overheidsinstanties of personen die namens hen optreden en systemen met een hoog risico invoeren, moeten “zich registreren, het systeem selecteren en het gebruik ervan registreren in de EU-databank”²¹³ en een samenvatting van de FRIA bevindingen toevoegen.²¹⁴

Echter, “op het gebied van rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer,”²¹⁵

- ▶ zal de EU databank niet openbaar zijn en uitsluitend toegankelijk zijn voor de Europese Commissie en gegevensbeschermingsautoriteiten;²¹⁶
- ▶ zullen de FRIA bevindingen niet opgenomen worden in de EU databank.²¹⁷

Hoewel alle gebruiksverantwoordelijken in de gebruikgevallen van het beoordelen van de kredietwaardigheid of het vaststellen van kredietscores van natuurlijke personen,²¹⁸ en het beoordelen van risico's en het vaststellen van prijzen voor levens- en ziektekostenverzekeringen,²¹⁹ verplicht zijn om een FRIA uit te voeren (zie hieronder), zijn alleen “gebruiksverantwoordelijken die overheidsinstanties, instellingen, organen of instanties van de Unie zijn, of personen die namens hen optreden”²²⁰ verplicht om het gebruik van een AI-systeem in de databank te registreren. Particuliere bedrijven die AI-systemen voor deze gebruikgevallen inzetten, hoeven zich dus niet te registreren. De samenvatting van hun FRIA zal bijgevolg niet beschikbaar gesteld worden.

Gebrek aan doeltreffendheid om risico's voor non-discriminatie te beoordelen

Hoewel gebruiksverantwoordelijken de resultaten van de FRIA aan de markttoezichtautoriteit moeten melden, zou de beoordeling zelf een formaliteit kunnen zijn

212. AI-Verordening, Art. 27 lid 2. De aanbieder kan ook de gebruiksverantwoordelijke zijn van het AI-systeem dat hij heeft ontwikkeld. In dat geval kan de aanbieder een FRIA hebben uitgevoerd.

213. AI-Verordening, Art. 49 lid 3.

214. Bijlage VIII Afdeling C (4).

215. AI-Verordening, Art. 49 lid 4 eerste alinea.

216. AI-Verordening, Art. 74 lid 8, bepaalt dat de nationale autoriteit de bevoegde autoriteit moet zijn krachtens de AVG of de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving, of “elke andere autoriteit die is aangewezen overeenkomstig dezelfde voorwaarden als die welke zijn vastgelegd in de Artikelen 41 tot en met 44” van de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving.

217. AI-Verordening, Art. 49 lid 4 sub c.

218. AI-Verordening, Bijlage III lid 5 sub b.

219. AI-Verordening, Bijlage III lid 5 sub c.

220. AI-Verordening, Art. 49 lid 3.

zonder betekenisvolle effectbeoordeling, omdat de gebruiksverantwoordelijke een door het AI-Bureau te ontwikkelen “sjabloon voor een vragenlijst” zou kunnen invullen.²²¹ Een van de risico’s is dat FRIA’s onvoldoende nauwkeurige informatie zullen verschaffen om te beoordelen hoe discriminatie voorkomen en/of beperkt wordt, op welke gronden voor discriminatie getest werd en hoe wettelijk beschermde groepen gedefinieerd werden bij risicobeoordelingsprocedures.

3.5.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen met betrekking tot de vereisten voor de effectbeoordeling voor de grondrechten (FRIA)

- ▶ **De FRIA-samenvattingen in de EU-databank gebruiken als uitgangspunt voor het onderzoek naar AI-systemen.** Organen voor gelijke behandeling moeten het gebruik van AI-systemen met een hoog risico in kaart brengen op basis van de EU-databank en de samenvatting van de FRIA beoordelen. Vervolgens kunnen organen voor gelijke behandeling de markttoezichtautoriteit om toegang tot de FRIA-resultaten verzoeken. Op basis van deze informatie kunnen organen voor gelijke behandeling een eerste beoordeling maken van schendingen van de anti-discriminatiewetgeving en van de vraag of een volledig onderzoek uitgevoerd moet worden, waarvoor een beoordeling na de implementatie noodzakelijk is (die de FRIA niet biedt)
- ▶ **Bijdragen aan het sjabloon voor de FRIA-vragenlijst.** Het AI-bureau moet een sjabloon voor de FRIA-vragenlijst ontwikkelen. Het is belangrijk dat dit sjabloon passende, specifieke vragen bevat over verschillende aspecten van gelijkheid en non-discriminatie, zodat de verstrekte informatie en de analyse een adequate beoordeling en waarborgen opleveren en niet verworden tot een “afvinkoefening”. Er is geen deadline voor het AI-bureau om het sjabloon op te stellen. Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen kunnen proactief bijdragen aan een dergelijke implementatie door specifieke richtsnoeren op te stellen. Dergelijke richtsnoeren kunnen op basis van de HUDERIA-methodologie die is ontwikkeld door de Raad van Europa ontwikkeld worden.
- ▶ **Richtsnoeren ontwikkelen over:**
 - wat zinvolle samenvattingen van FRIA’s inhouden; en
 - wie FRIA’s moet uitvoeren. Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten het belang en de noodzaak van expertise op het gebied van grondrechten bij organisaties die effectbeoordelingen op het gebied van grondrechten uitvoeren benadrukken.
- ▶ **Casestudy’s publiceren** om de “specifieke risico’s op schade” als gevolg van discriminatie onder de aandacht te brengen, welke beoordeeld moeten worden als onderdeel van de FRIA. Dergelijke studies moeten zich richten op specifieke voorbeelden die vragen over de ernst en de omvang van de schade behandelen. Een dergelijke studie kan in samenwerking met een bereidwillige overheidsinstantie uitgevoerd worden.

221. AI-Verordening, Art. 27 lid 3 en 5.

3.6. EU-databank voor AI-systemen met een hoog risico, opgenomen in Bijlage III

3.6.1. Context en betekenis

Artikel 71 lid 1, van de AI-Verordening verplicht de Commissie om, “in samenwerking met de lidstaten een EU-databank met informatie op te zetten en bij te houden.” Deze databank moet informatie bevatten over:

1. AI-systemen met een hoog risico, opgenomen in Bijlage III;
1. AI-systemen die door aanbieders zelf beoordeeld zijn als AI-systeem zonder hoog risico overeenkomstig Artikel 6 lid 3.

De informatie in de databank moet “gemakkelijk te doorzoeken en machineleesbaar zijn” en, voor wat betreft het openbare gedeelte van de databank moet het, “toegankelijk en op een gebruikersvriendelijke wijze publiek beschikbaar zijn”.²²² Een ruime interpretatie van toegankelijkheid zou betekenen dat de informatie niet alleen toegankelijk moet zijn voor lezers met een handicap, maar dat deze ook, overeenkomstig Overweging 72 (waarin de vereisten voor gebruiksinstructies die door AI-aanbieders voor AI-gebruiksverantwoordelijken opgesteld worden besproken worden), zinnig, begrijpelijk en verstaanbaar moet zijn voor verschillende doelgroepen.²²³

Een mogelijkheid tot transparantie

De registratieverplichtingen en de EU-databank van AI-systemen met een hoog risico zullen met name nuttig zijn voor organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen om een overzicht te krijgen van de AI-systemen die door overheidsinstanties gebruikt worden, hetgeen op dit moment ontbreekt (Xenidis 2025). Veel belanghebbenden zijn het erover eens dat dergelijke databanken noodzakelijk, maar tekortschietend zijn om ervoor te zorgen dat AI-systemen de grondrechten, en met name het recht op non-discriminatie, eerbiedigen.²²⁴

222. AI-Verordening, Art. 71 lid 4.

223. Equinet 2025 benadrukt dat de overweging betrekking heeft op transparatievereisten van AI-aanbieders aan AI-gebruiksverantwoordelijken (AI-Verordening, art. 13), en dat “deze definitie dus mogelijk niet van toepassing is in deze context”. Het wijst er echter op dat dit “de enige uitleg is van wat ‘toegankelijk’ betekent in verband met documentatie in de AI-Verordening”.

224. IA Ciudadana (2025), “Making algorithm registers work for meaningful transparency” [Algoritmeregisters inzetten voor zinvolle transparantie], beschikbaar op: <https://iaciudadana.org/2025/03/13/making-algorithm-registers-work-for-meaningful-transparency/>; Ada Lovelace Institute (2020), “Meaningful transparency and (in)visible algorithms: Can transparency bring accountability to public-sector algorithmic decision-making (ADM) systems? [Zinvolle transparantie en (on)zichtbare algoritmen: kan transparantie zorgen voor verantwoordingsplicht bij algoritmische besluitvormingsystemen (ADM) in de publieke sector]”, beschikbaar op: www.adalovelaceinstitute.org/blog/meaningful-transparency-and-invisible-algorithms/; ook C. Cath and F. Jansen (2022), “Dutch comfort: the limits of AI governance through municipal registers” [Nederlands comfort: de grenzen van AI-governance via gemeentelijke registers], *Techné Research in Philosophy and Technology*, 26(3), pp. 395-412, beschikbaar op: <https://doi.org/10.5840/techne202323172>, allen geraadpleegd op 10 november 2025.

De EU-databank zal nuttig zijn voor instanties voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen om toezicht te houden op het in de handel brengen of in dienst stellen van AI-systemen, voor maatschappelijke organisaties en journalisten die aan deze kwesties werken, en voor potentieel getroffen personen om verbanden te leggen tussen hun situatie en het potentiële gebruik van AI-systemen.²²⁵

Soorten van systemen die geregistreerd moeten worden

AI-systemen moeten in de volgende vier gevallen geregistreerd worden in de EU-databank:

<i>Entiteit onderworpen aan de registratieverplichting</i>	<i>Overzicht van de te registreren informatie</i> ²²⁶
<p>1. Door aanbieders van AI-systemen met een hoog risico (of, indien van toepassing, de gemachtigde vertegenwoordiger) die behoren tot de in Bijlage III genoemde domeinen, met uitzondering van AI-systemen met een hoog risico als bedoeld in punt 2 van Bijlage III (“kritieke infrastructuur”), die op nationaal niveau geregistreerd worden,²²⁷ voordat het systeem in de handel gebracht of in dienst gesteld wordt.²²⁸</p>	<p>Naam, adres en contactgegevens van de aanbieder;</p> <p>Doel van het systeem en de onderdelen ervan;</p> <p>Basisinformatie en beknopte technische informatie;</p> <p>Status van het systeem (bijvoorbeeld of het systeem in gebruik is of buiten dienst gesteld is);</p> <p>De elektronische gebruiksinstructies die de aanbieder overeenkomstig Artikel 13, lid 2, aan de gebruiksverantwoordelijken verstrekt heeft (met inbegrip van de “kenmerken, capaciteiten en beperkingen van het systeem, zoals de nauwkeurigheid ervan”, en maatregelen voor menselijk toezicht²²⁹).</p>

225. IA Ciudadana (2025), “Making algorithm registers work for meaningful transparency” [Algoritmeregisters inzetten voor zinnvolle transparantie], beschikbaar op: <https://iaciudadana.org/2025/03/13/making-algorithm-registers-work-for-meaningful-transparency/>

226. AI-Verordening, Bijlage VIII en IX, die een uitgebreide lijst bevatten.

227. AI-Verordening, Art. 49 lid 5.

228. AI-Verordening, Art. 49 lid 1.

229. AI-Verordening, Art. 13 lid 2.

<i>Entiteit onderworpen aan de registratieverplichting</i>	<i>Overzicht van de te registreren informatie</i> ²²⁶
<p>2. Door aanbieders van AI-systemen (of, indien van toepassing, hun gemachtigde vertegenwoordiger) die geconcludeerd hebben dat deze geen hoog risico inhouden, ondanks dat ze betrekking hebben op de in Bijlage III (krachtens Artikel 6 lid 3) genoemde domeinen, voordat het systeem in de handel gebracht of in dienst gesteld wordt.²³⁰</p>	<p>Informatie die vergelijkbaar is met die voor AI-systemen met een hoog risico, maar met minder strenge eisen. Zo hoeven bijvoorbeeld “elektronische gebruiksinstructies” niet geregistreerd te worden.</p> <p>De informatie omvat ook een korte samenvatting van de gronden waarop het AI-systeem bij toepassing van de procedure van Artikel 6 lid 3, als niet zijnde een hoog risico beschouwd wordt;</p>
<p>3. Door gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen met een hoog risico die betrekking hebben op de in Bijlage III genoemde domeinen (met uitzondering van AI-systemen met een hoog risico met betrekking tot kritieke infrastructuur) en die “overheidsinstanties, instellingen, organen of instanties van de Unie of personen die namens hen optreden” zijn, voordat het systeem in dienst gesteld of in gebruik genomen wordt.²³¹</p>	<p>De URL van de vermelding van het AI-systeem in de EU-databank door de aanbieder;</p> <p>Een samenvatting van de bevindingen van de effectbeoordeling voor de grondrechten die overeenkomstig Artikel 27 uitgevoerd moet worden.</p> <p>Een samenvatting van de effectbeoordeling voor gegevensbescherming die uitgevoerd is overeenkomstig de relevante gegevensbeschermingsverordening.</p>
<p>4. Door aanbieders van AI-systemen met een hoog risico als bedoeld in Bijlage III die tests onder reële omstandigheden uitvoeren buiten AI-regelgevings sandboxes.²³²</p>	<p>De naam en contactgegevens van de aanbieder of potentiële aanbieder en van de gebruiksverantwoordelijken die betrokken zijn bij de tests onder reële omstandigheden;</p> <p>Een korte beschrijving van het AI-systeem, het beoogde doel ervan en andere informatie die nodig is voor de identificatie van het systeem;</p> <p>Een samenvatting van de belangrijkste kenmerken van het plan voor het testen in reële omstandigheden;</p> <p>Informatie over de opschorting of beëindiging van het testen in reële omstandigheden.</p>

230. AI-Verordening, Art. 49 lid 2.

231. AI-Verordening, Art. 49 lid 3. Zie ook AI-Verordening, Bijlage III (1), (6) en (7).

232. AI-Verordening, Art. 60 lid 4 sub c.

Gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen die niet onder de verplichtingen vallen, “moeten het recht hebben” om hun systeem vrijwillig in de databank te registreren, met inbegrip van gebruiksverantwoordelijken die particuliere entiteiten zijn.²³³

Overheidsinstanties die als gebruiksverantwoordelijken optreden, moeten controleren of de aanbieder het systeem met hoog risico geregistreerd heeft in de databank. Als het systeem niet geregistreerd is, mogen zij het niet gebruiken en dienen zij de aanbieder of distributeur hiervan op de hoogte te stellen.²³⁴

Een openbare en een niet-openbare versie van de databank

De databank zal twee delen bevatten: een openbaar deel en een “beveiligde, niet-openbare” versie²³⁵. De niet-openbare versie van de databank zal informatie bevatten over:

- ▶ AI-systemen met een hoog risico die gebruikt worden in de biometrie, de rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer;²³⁶
- ▶ AI-systemen met een hoog risico die in de praktijk getest worden overeenkomstig Artikel 60 (tenzij de aanbieder ermee ingestemd heeft deze informatie openbaar toegankelijk te maken).²³⁷

Tijdljn voor de opzet en implementatie

- ▶ De Commissie is verantwoordelijk voor het opstellen van de functionele specificaties van de databank, in overleg met “relevante deskundigen”, het bijwerken van de functionele specificaties van de databank zal door de Commissie gedaan worden, in overleg met de AI-Raad.²³⁸
- ▶ Op het moment van schrijven is de databank nog niet opgezet door de Europese Commissie.
- ▶ Registratie in de databanken wordt verplicht op 2 augustus 2026. Registratie vóór 2 augustus 2026 wordt echter ook aangemoedigd, op vrijwillige basis.²³⁹

Verband met andere wettelijke kaders

De registratieverplichtingen in de AI-Verordening kunnen gekoppeld worden aan Artikel 8 van het Kaderverdrag van de Raad van Europa, waarin bepaald wordt dat de partijen maatregelen moeten vaststellen of handhaven om te zorgen voor “adequate transparantie- en toezichtvereisten”, en aan Artikel 9, dat betrekking heeft op maatregelen “om de verantwoordingsplicht en de aansprakelijkheid te waarborgen voor negatieve gevolgen voor de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat”. Daarnaast verplicht Artikel 14 van het Kaderverdrag de partijen om “maatregelen te treffen of te handhaven om te waarborgen dat belangrijke inlichtingen over AI-systemen met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de mensenrechten

233. AI-Verordening, Overweging 131 (nadruk toegevoegd).

234. AI-Verordening, Art. 26 lid 8.

235. AI-Verordening, Art. 49 lid 4 en AI-Verordening, Art. 71 lid 4.

236. AI-Verordening, Art. 49 lid 4.

237. AI-Verordening, Art. 60 lid 4 sub c.

238. AI-Verordening, Art. 71 lid 1.

239. AI-Verordening, Overweging 179.

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.”

In het toelichtend verslag bij het Kaderverdrag wordt erkend dat “de Partijen een juist evenwicht moeten vinden tussen [transparantie] en verschillende concurrerende belangen”²⁴⁰ waaronder “privacy, vertrouwelijkheid (met inbegrip van bijvoorbeeld handelsgeheimen), nationale veiligheid, bescherming van de rechten van derden, openbare orde en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht”. De term “adequaat” suggereert echter dat een minimumniveau van transparantie, met name ten aanzien van het grote publiek, in overweging genomen dient te worden, zelfs voor AI-systemen waarvoor bepaalde informatie vertrouwelijk moet blijven.

Uitdagingen

De databank vertoont verschillende beperkingen die haar bruikbaarheid bij het identificeren en tegengaan van discriminatie in AI-systemen kunnen belemmeren.

► Sommige informatie zal in het niet-openbare gedeelte van de databank opgenomen worden:

- Informatie over AI-systemen die gebruikt worden in het domein van de biometrie, rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer;
- Informatie over AI-systemen die onder reële omstandigheden getest zijn.

► Sommige informatie wordt helemaal niet in de databank opgenomen:

- De reikwijdte van de databank is beperkt tot AI-systemen met een hoog risico. Hierdoor kunnen toepassingen zoals chatbots die door ambtenaren gebruikt worden of die rechtstreeks met burgers communiceren buiten beschouwing blijven.
- Aanbieders en gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen met een hoog risico in de domeinen van de biometrie, rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer moeten minder informatie over hun AI-systemen registreren. Aanbieders zijn bijvoorbeeld niet verplicht om de elektronische gebruiksinstructies die aan de gebruiksverantwoordelijken verstrekt worden te registreren. Gebruiksverantwoordelijken hoeven geen samenvatting van hun FRIA's te registreren.
- Wanneer leveranciers van AI-systemen deze niet als een hoog risico beschouwen in de zin van Artikel 6, lid 3, hoeven hun gebruiksverantwoordelijken de ingebruikstelling of het testen ervan niet in de databank te registreren.

240. Raad van Europa (2024), Toelichting bij het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake artificiële intelligentie en mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, paragraaf 62.

- ▶ Alleen gebruiksverantwoordelijken die “overheidsinstanties, instellingen, organen of instanties van de Unie, of personen die namens hen optreden”²⁴¹ zijn, zijn verplicht zich te registreren. Sommige gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen met een hoog risico kunnen echter particuliere entiteiten zijn, zoals verzekeringsmaatschappijen; dergelijke gebruiksverantwoordelijken zijn niet verplicht hun AI-systeem in de EU-databank te registreren. Dit betekent dat bepaalde informatie over deze AI-systemen met een hoog risico, zoals de samenvatting van de FRIA, niet beschikbaar zal zijn.
- ▶ Zelfs voor AI-systemen met een hoog risico die geregistreerd zijn in de openbare versie van de databank, is het niet gegarandeerd dat de te registreren informatie volstaat om discriminatie te kunnen beoordelen. Zo hoeven gebruiksverantwoordelijken alleen een samenvatting van de FRIA's in te dienen, en niet de volledige FRIA's.
- ▶ Registratie in de databank is pas verplicht vanaf 2 augustus 2026. Dat betekent dat AI-systemen die vóór die datum in gebruik genomen zijn, niet geregistreerd hoeven te worden, tenzij er sprake is van een “aanzienlijke wijziging”.²⁴²

Toegang van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen tot informatie in het niet-openbare gedeelte van de databank

AI-systemen die gebruikt worden bij rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer hebben discriminerende gevolgen gehad voor mensen (zie paragraaf 7.1: Thematische focus op rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer). Toegang tot de documentatie in de niet-openbare versie van de databank is noodzakelijk voor organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen om hun mandaat effectief te kunnen vervullen. Zonder deze toegang kunnen organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen geen overzicht krijgen van de AI-systemen met een hoog risico die ingezet worden in deze domeinen. Het is echter onduidelijk in hoeverre organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen toegang hebben tot de informatie in de niet-openbare versie van de databank.

Artikel 71, lid 4, bepaalt dat “de overeenkomstig Artikel 60 geregistreerde informatie [over AI-systemen met een hoog risico buiten regelgevende sandboxes] 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.” Verder bepaalt Artikel 49, lid 4, betreffende registratie ook dat “alleen de Commissie en de in Artikel 74, lid 8, bedoelde nationale autoriteiten toegang hebben” tot informatie over AI-systemen met een hoog risico die gebruikt worden in de domeinen van de biometrie, rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer.

Artikel 77, lid 1, bepaalt dat “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

241. AI-Verordening, Art. 49 lid 3.

242. AI-Verordening, Overweging 177.

in Bijlage III vermelde AI-systemen met een hoog risico, controleren of handhaven, bevoegd zijn om de 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” (zie [Artikel 77](#)).

Indien er rechtsgrondslagen vastgesteld worden voor het delen van informatie tussen organen voor gelijke behandeling/nationale mensenrechteninstellingen, markttoezichtautoriteiten en andere organen als bedoeld in Artikel 77 (zie Samenwerking), dan zouden organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen toegang kunnen krijgen tot informatie die door markttoezichtautoriteiten verkregen is op grond van Artikel 71 lid 4 en Artikel 49 lid 4.

3.6.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen met betrekking tot de EU-databank voor AI-systemen met een hoog risico, zoals vermeld in Bijlage III

Gedurende het opzetten van de databank

- ▶ Als relevante deskundigen²⁴³ (mogelijk via Equinet of andere kanalen) deelnemen aan het opzetten van de databank, onder meer om te waarborgen dat de databank voldoet aan de toegankelijkheidsvereisten.

Zodra de databank operationeel is

- ▶ Ervoor pleiten dat de databank vrijwillig ingevuld wordt door overheidsinstanties wanneer zij de gebruiksverantwoordelijken zijn van AI-systemen die niet als een hoog risico beschouwd worden, en door gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen met een hoog risico die particuliere entiteiten zijn (met name in de verzekerings- en banksector).
- ▶ Een coördinatiejabloon ontwikkelen met de bevoegde nationale autoriteiten die toegang zullen hebben tot de niet-openbare versie van de databank.
- ▶ Ervoor pleiten dat in nationale wetten ter uitvoering van de AI-Verordening duidelijk vermeld wordt dat organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen toegang dienen te hebben tot de informatie die ingediend wordt bij de nationale autoriteiten en de niet-openbare EU-databank.
- ▶ AI-systemen die in de databank geregistreerd zijn monitoren om AI-systemen met een hoog risico te identificeren die nader onderzocht moeten worden vanwege hun risico's op discriminatie, hetzij door organen voor gelijke behandeling, hetzij door markttoezichtautoriteiten (mogelijk in samenwerking met andere belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties).
- ▶ AI-systemen die in de databank geregistreerd zijn monitoren om AI-systemen met een hoog risico te identificeren die nader onderzocht moeten worden vanwege hun risico's op discriminatie, hetzij door organen voor gelijke

243. AI-Verordening, Art. 71 (1).

behandeling, hetzij door markttoezichtautoriteiten (mogelijk in samenwerking met andere belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties).

- ▶ Geregistreerde AI-systemen monitoren die niet als een hoog risico beschouwd werden op grond van Artikel 6, lid 3, en de samenvatting van de zelfbeoordelingen gebruiken om te bepalen of zij als een hoog risico beschouwd moeten worden. Indien dit het geval is, dit rapporteren aan de markttoezichtautoriteit en hen verzoeken om een evaluatie uit te voeren volgens de procedure van Artikel 80 voor AI-systemen die door de aanbieder als zijnde niet een hoog risico geclassificeerd zijn.
- ▶ AI-systemen met betrekking tot kredietscoring en verzekeringen die door aanbieders geregistreerd zijn monitoren, om gebruiksverantwoordelijken om informatie te vragen die niet opgenomen is in de databank, zoals FRIA's.
- ▶ De openbare versie van de databank gebruiken als een tool om het bewustzijn over hoe AI-systemen in de openbare sector gebruikt worden te vergroten.
- ▶ Monitoren hoe de databank gebruikt wordt door maatschappelijke organisaties, journalisten, individuen en andere relevante instellingen, en updates voorstellen aan de Commissie en de AI-Raad. In het bijzonder controleren of de informatie in de samenvattingen van FRIA's volstaat om de risico's voor non-discriminatie te beoordelen.



4. Transparantievereisten voor AI-systemen

4.1. Context en betekenis

Artikel 50 legt transparantieverplichtingen vast voor aanbieders en gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen, die duidelijk gecommuniceerd moeten worden aan natuurlijke personen “uiterlijk op het moment van de eerste interactie of blootstelling”²⁴⁴ en die moeten voldoen aan de toegankelijkheidseisen.

Gebruiksverantwoordelijken moeten natuurlijke personen informeren wanneer:

- ▶ zij een systeem voor het herkennen van emoties²⁴⁵ of een systeem voor biometrische categorisering²⁴⁶ inzetten;
- ▶ zij een AI-systeem inzetten dat deep fakes genereert;²⁴⁷

244. AI-Verordening, Art. 50 lid 5.

245. AI-Verordening, Art. 3 (39).

246. AI-Verordening, Art. 3 (40).

247. AI-Verordening, Art. 3 (60): “Onder ‘deepfake’ wordt verstaan: door AI gegenereerd of gemanipuleerd beeld-, audio- of videomateriaal dat een gelijkenis vertoont met bestaande personen, voorwerpen, plaatsen, entiteiten of gebeurtenissen, en door een persoon ten onrechte voor authentiek of waarheidsgetrouw zou worden aangezien”.

- ▶ zij een AI-systeem inzetten dat “tekst genereert of bewerkt die gepubliceerd wordt om het publiek te informeren over aangelegenheden van algemeen belang.”²⁴⁸

Aanbieders dienen AI-systemen die met natuurlijke personen communiceren zodanig te ontwerpen en te ontwikkelen dat natuurlijke personen zich bewust zijn van deze interactie en niet aannemen dat zij met een mens communiceren. Deze verplichting geldt “tenzij dit duidelijk is vanuit het oogpunt een normaal geïnformeerde en redelijk omzichtige en oplettende natuurlijke persoon, rekening houdend met de omstandigheden en de gebruikscontext.”²⁴⁹

Voor door AI gegenereerde inhoud moeten aanbieders van AI-systemen “doeltreffende, interoperabele, robuuste en betrouwbare”²⁵⁰ technische oplossingen bieden die machinaal leesbare markeringen aanbrengen om te detecteren of de inhoud kunstmatig gegenereerd of gemanipuleerd is. Deze verplichting is echter afhankelijk van de technische haalbaarheid, de stand van de techniek en het soort van gegenereerde inhoud. Deze verplichting geldt ook voor aanbieders van general-purpose AI-systemen.²⁵¹

Het EU-AI-Bureau binnen de Europese Commissie kan ook “het opstellen van praktijkcodes op het niveau van de Unie stimuleren en faciliteren”²⁵² voor het opsporen en het labelen van artificieel gegenereerde of bewerkte content. Het kan uitvoeringshandelingen vaststellen om deze praktijkcodes aan te nemen. Op 4 september 2025 is een raadpleging gestart om het proces voor de ontwikkeling van richtsnoeren en gedragscodes aan te vatten.²⁵³ Indien de uiteindelijke gedragscodes ontoereikend zijn, kan de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen die gemeenschappelijke regels bieden.

Drie belangrijke punten om in gedachten te houden:

1. Artikel 50 is van toepassing op alle AI-systemen, ongeacht of dezen hoog risico inhouden of niet;²⁵⁴
2. Naleving van Artikel 50 maakt het gebruik of de output van een AI-systeem niet rechtmatig;²⁵⁵ sommige AI-systemen zijn bijvoorbeeld verboden op grond van Artikel 5.

248. AI-Verordening, Art. 50 lid 4, tweede alinea, verduidelijkt dat gebruiksverantwoordelijken het publiek niet hoeven te informeren over artificieel gegenereerde inhoud “wanneer de door AI gegenereerde content een proces van menselijke toetsing of redactionele controle heeft ondergaan en wanneer een natuurlijke of rechtspersoon redactionele verantwoordelijkheid draagt voor de bekendmaking van de content.”

249. AI-Verordening, Art. 50 lid 1.

250. AI-Verordening, Art. 50 lid 2.

251. AI-Verordening, Art. 3 (66).

252. AI-Verordening, Art. 50 lid 7.

253. Commissie start raadpleging om richtsnoeren en gedragscode voor transparante AI-systemen te ontwikkelen”, 4 september 2025, beschikbaar op: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-launches-consultation-develop-guidelines-and-code-practice-transparent-ai-systems>, geraadpleegd op 11 november 2025.

254. AI-Verordening, Art. 50 lid 6 en Overweging 132.

255. AI-Verordening, Overweging 137.

3. De verplichtingen van Artikel 50 zijn “niet van toepassing op bij wet toegestane AI-systemen voor het opsporen, voorkomen, onderzoeken of vervolgen van strafbare feiten”.²⁵⁶

Verband met andere wettelijke kaders

Transparantie en toezicht behoren tot de beginselen die vastgelegd zijn in het Kaderverdrag van de Raad van Europa.²⁵⁷ Artikel 15, lid 2, van het Kaderverdrag bepaalt dat ‘elke partij beoogt te waarborgen dat, naargelang de context, personen die met AI-systemen in contact staan ervan in kennis worden gesteld dat zij met dergelijke systemen en niet met een mens in contact staan.

4.1.1. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale

Dit artikel kan worden bekeken vanuit het perspectief van de verboden toepassingen die genoemd worden in Artikel 5:

- ▶ Artikel 50 beschouwen in samenhang met Artikel 5 (1) (a) en (b) en pleiten voor het verbod in die artikelen indien de transparantieplichting in dit artikel niet volstaat is om schade aan de grondrechten te voorkomen; dit zou ook de situatie waarin de technische oplossingen en de state-of-the-art-labeling van door AI gegenereerde en gemanipuleerde inhoud niet “doeltreffend, interoperabel, robuust en betrouwbaar” zijn moeten omvatten.²⁵⁸
- ▶ Artikel 50 beschouwen in samenhang met Artikel 5 (1) (f), dat het gebruik van emotieherkenningsystemen op de werkplek en in onderwijsinstellingen verbiedt, en Artikel 5 (1) (g), dat systemen voor biometrische categorisering verbiedt die “natuurlijke personen individueel in categorieën indelen 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”.²⁵⁹ Artikel 50 maakt verboden AI-systemen niet rechtmatig.
- ▶ Voorkom “risicobeperkende”-strategieën door een juridisch onderzoek uit te voeren of te laten uitvoeren om de verschillende situaties en omstandigheden in kaart te brengen waarin de transparantieplichtingen van Artikel 50 aangewend kunnen worden om de verbodsbepalingen van artikel 5 te omzeilen. Dit onderzoek moet gepubliceerd worden om aanbieders en gebruiksverantwoordelijken te informeren dat zij niet moeten proberen om de verboden te omzeilen. Dit onderzoek kan uitgevoerd worden in samenwerking met verschillende organen voor gelijke behandeling en/of nationale mensenrechteninstellingen.

256. AI-Verordening, Art. 50 lid 1.

257. Raad van Europa Kaderverdrag, Art. 8.

258. AI-Verordening, Art. 50 lid 2.

259. AI-Verordening, Art. 5 (1) (g).



5. Handhaving

5.1. Bevoegdheden van organen die de grondrechten beschermen

5.1.1. Context en betekenis

Artikel 77 biedt organen voor gelijke behandeling nieuwe bevoegdheden om discriminatie door AI-systemen te beoordelen, door middel van een recht op toegang tot documentatie, een recht op testen en een recht op medewerking van de markttoezichtautoriteiten en AI-operatoren. Organen voor gelijke behandeling worden echter niet automatisch beschouwd als relevante organen in de zin van Artikel 77.

Cumulatieve voorwaarden voor een orgaan voor gelijke behandeling om een autoriteit te zijn in de zin van Artikel 77

1. Zij moeten beschouwd worden als "nationale overheidsinstanties of -organen die de nakoming van verplichtingen krachtens Unierecht ter bescherming van grondrechten, waaronder het recht op non-discriminatie, controleren of handhaven."²⁶⁰

260. AI-Verordening, Art. 77 lid 1.

2. Hun lidstaat moet de organen voor gelijke behandeling of andere instanties voor de grondrechten expliciet aanstellen, opnemen in een lijst om de Commissie en andere lidstaten hiervan in kennis te stellen, en moet de lijst uiterlijk op 2 november 2024 openbaar gemaakt hebben. De lidstaten “houden de lijst up-to-date,”²⁶¹ hetgeen aangeeft dat organen voor gelijke behandeling of andere instanties voor de grondrechten die niet door de lidstaten opgenomen zijn in de lijst bij de eerste kennisgevingsdeadline, nog steeds toegevoegd kunnen worden. Organen voor gelijke behandeling en andere instanties kunnen ook van de lijst verwijderd worden.

In dit hoofdstuk en de rest van het document verwijzen we met organen voor gelijke behandeling specifiek naar organen voor gelijke behandeling die in hun lidstaat aangesteld zijn als instanties in de zin van Artikel 77 van de AI-Verordening.

De rol van organen voor gelijke behandeling in het Kaderverdrag van de Raad van Europa

Organen voor gelijke behandeling en mensenrechteninstellingen worden expliciet vermeld in het Kaderverdrag van de Raad van Europa als bevoegde instanties om deel uit te maken van de maatregelen van toezicht om de naleving van de verplichtingen uit het verdrag te waarborgen.²⁶² Het Kaderverdrag bepaalt ook dat dergelijke mechanismen “hun taken onafhankelijk en onpartijdig uitoefenen en dat zij over de nodige bevoegdheden, deskundigheid en middelen beschikken om hun taken met betrekking tot het toezicht op de naleving van de verplichtingen uit dit verdrag doeltreffend te vervullen.”²⁶³ Dit is een opvallend verschil tussen het Kaderverdrag van de Raad van Europa en de AI-Verordening: krachtens de AI-Verordening zijn de markttoezichtautoriteiten belast met toezicht en handhaving, terwijl de organen voor gelijke behandeling en de nationale mensenrechteninstellingen aangesteld worden als instanties in de zin van Artikel 77, maar geen deel uitmaken van de maatregelen van toezicht. Krachtens het Kaderverdrag van de Raad van Europa kunnen organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen aangesteld worden als onderdeel van de toezichts- en handhavingsautoriteiten.

Bevoegdheden van de organen voor gelijke behandeling krachtens Artikel 77

► Recht om documentatie op te vragen en in te zien

Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen zijn bevoegd “met betrekking tot het gebruik van de in Bijlage III vermelde AI-systemen met een hoog risico, om krachtens deze verordening opgestelde of bijgehouden documentatie in een toegankelijke taal en een toegankelijk formaat aan te vragen en in te zien”.²⁶⁴

261. AI-Verordening, Art. 77 lid 2.

262. Raad van Europa (2024), Toelichting bij het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake artificiële intelligentie en mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, paragraaf 63.

263. Raad van Europa Kaderverdrag, Art. 26.

264. AI-Verordening, Art. 77 (1).

Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen zouden het gebruik van dit artikel moeten interpreteren en uittesten om alle documentatie op te vragen die krachtens de AI-Verordening noodzakelijk is om hun taken effectief te kunnen vervullen. Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten de markttoezichtautoriteiten van hun land in kennis stellen wanneer zij een verzoek om documentatie indienen. Deze documentatie kan gebruikt worden om discriminatie van individuen of groepen vast te stellen, bijvoorbeeld wanneer het AI-systeem slecht presteert voor zwarte vrouwen en ertoe leidt dat hun uitkeringen stopgezet worden, zelfs wanneer het AI-systeem over het algemeen goed presteert voor zwarte mensen.²⁶⁵

► **Recht op toetsing**

Indien de “documentatie ontoereikend is om vast te stellen of sprake is geweest van een inbreuk op verplichtingen krachtens het Unierecht ter bescherming van grondrechten,”²⁶⁶ kunnen organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen markttoezichtautoriteiten verzoeken “om binnen een redelijke termijn, het AI-systeem met een hoog risico met technische middelen te testen”.²⁶⁷ Dergelijke tekortkomingen kunnen bestaan uit het feit dat aanbieders nalaten de resultaten van meerdere eerlijkheidsmetrieken te rapporteren, of dat zij de betrokken groepen te eng definiëren, waardoor het onmogelijk wordt om specifieke vormen van discriminatie, met name intersectionele discriminatie, te beoordelen (Equinet 2025). Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten tijdens het testen nauw betrokken worden bij markttoezichtautoriteiten.

► **Recht op samenwerking met markttoezichtautoriteiten en AI-operatoren**

- Wanneer markttoezichtautoriteiten door aanbieders van AI-systemen met een hoog risico in kennis worden gesteld van een ernstig incident²⁶⁸ dat een schending oplevert van het recht van de Unie ter bescherming van de grondrechten, zoals non-discriminatie²⁶⁹ moeten markttoezichtautoriteiten de organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen hiervan in kennis stellen.²⁷⁰
- Markttoezichtautoriteiten moeten “AI-systemen die een risico inhouden”²⁷¹ voor de grondrechten, met inbegrip van risico’s voor kwetsbare groepen, evalueren.

265. Voor een uitgebreide analyse van (1) tot welke documentatie organen voor gelijke behandeling toegang zouden kunnen hebben en (2) hoe de basisparameters van deze technische documentatie, verzameld op basis van geïmplementeerde technische normen, geïnterpreteerd moeten worden, zie Equinet 2025.

266. AI-Verordening, Art. 77 (3).

267. Ibid.

268. AI-Verordening, Art. 73 lid 1.

269. AI-Verordening, Art. 3 (49): “Een ernstig incident is een incident of gebrekkig functioneren van een AI-systeem dat direct of indirect leidt tot: ... (c) een schending van de uit het recht van de Unie voortvloeiende verplichtingen ter bescherming van de grondrechten”.

270. AI-Verordening, Art. 73 lid 7.

271. AI-Verordening, Art. 79 lid 1 en Verordening (EU) 2019/1020, art. 3 lid 19.

- ▶ Markttoezichtautoriteiten zijn verplicht om organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen “in kennis te stellen en volledige medewerking te verlenen”²⁷² bij het uitvoeren van de evaluatie.
- ▶ Ook de relevante gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen zijn verplicht om samen te werken met markttoezichtautoriteiten, organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen.²⁷³
- ▶ Markttoezichtautoriteiten kunnen op basis van hun evaluatie van AI-operatoren verlangen dat zij corrigerende maatregelen nemen, het AI-systeem uit de handel nemen of terugroepen.²⁷⁴
- ▶ Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten samenwerken met markttoezichtautoriteiten en hen bijstaan bij het bepalen of een AI-systeem dat onttrokken werd aan het regime voor hoge risico’s, een aanzienlijk risico vormt voor de grondrechten.
- ▶ Markttoezichtautoriteiten moeten beoordelen of “een AI-systeem dat door de aanbieder is ingedeeld als een AI-systeem dat geen hoog risico vormt, toch een hoog risico vormt”²⁷⁵ vanwege een risico voor de grondrechten. Organen voor gelijke behandeling kunnen markttoezichtautoriteiten bijstaan bij deze beoordeling.
- ▶ De markttoezichtautoriteit is verplicht om organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen te raadplegen, zelfs wanneer een AI-systeem met een hoog risico voldoet aan de AI-Verordening, maar toch een risico voor de grondrechten inhoudt.²⁷⁶

Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen kunnen dus bijdragen aan het onderzoek van markttoezichtautoriteiten en mogelijk relevante corrigerende maatregelen voorstellen, waaronder het van de markt halen van het AI-systeem, omdat zij markttoezichtautoriteiten kunnen helpen bij het vaststellen of een potentieel discriminerend AI-systeem al dan niet voldoet aan de verplichtingen van de AI-Verordening.

Deze bevoegdheden kunnen, wanneer zij uitgeoefend, doeltreffend zijn voor het beoordelen en verhelpen van discriminatie in AI-systemen.

Verder is het belangrijk te benadrukken dat de AI-Verordening “ geen afbreuk doet aan de bekwaamheid, taken, bevoegdheden en onafhankelijkheid van betrokken nationale overheidsinstanties of -organen die toezicht houden op de toepassing van het Unierecht voor de bescherming van de grondrechten, met inbegrip van organen voor gelijke behandeling.”²⁷⁷

272. AI-Verordening, Art. 79 lid 2.

273. Ibid.

274. Zie Verordening (EU) 2019/1020, art. 18: AI-operatoren hebben het recht om gehoord te worden voordat een dergelijke maatregel genomen wordt.

275. AI-Verordening, Art. 80 lid 1.

276. AI-Verordening, Art. 82 lid 1.

277. AI-Verordening, Overweging 157.

Onderzoeken naar de naleving van de AI-Verordening hebben met andere woorden geen invloed op onderzoeken naar de naleving van de gelijkheidswetgeving.²⁷⁸ Evenzo hebben betrokken personen het recht om een klacht in te dienen op grond van Artikel 85 van de AI-Verordening en op grond van de gelijkheidswetgeving.

5.1.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen met betrekking tot Artikel 77 van de AI-Verordening

- ▶ Ervoor pleiten om een orgaan in de zin van Artikel 77 te worden.
- ▶ Als organen in de zin van Artikel 77, via hun recht om documentatie op te vragen en in te zien:
 - Solide argumenten ontwikkelen ter ondersteuning van hun recht op toegang tot informatie, voortbouwend op het werk van Equinet (zie Equinet 2025). Anders zullen organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen vermoedelijk geconfronteerd worden met betwistingen door bedrijven en overheidsinstanties die trachten de toegang te verhinderen.
 - Testcases ontwikkelen op basis van de beschikbare informatie om vast te stellen of de informatie relevant is voor de uitvoering van hun mandaat.
 - De ontvangen documentatie gebruiken om schade door discriminatie te onderzoeken.
 - Controleren op ethisch witwassen en beoordelen hoe groepen gedefinieerd worden door AI-operatoren bij het testen op vooringenomenheid.
- ▶ Als organen in de zin van Artikel 77, in het kader van het testen:
 - Ervoor zorgen dat zij over voldoende middelen beschikken om effectief te kunnen samenwerken met markttoezichtautoriteiten, die het testen zullen leiden. Dit kan betekenen dat zij moeten beschikken over interne technische expertise, niet-technisch personeel dat opgeleid is om samen te werken met technische deskundigen, of dat zij partnerschappen moeten aangaan met externe partners (zie het gedeelte over Samenwerking voor meer informatie).
 - Sjablonen voor samenwerking ontwikkelen met markttoezichtautoriteiten.
- ▶ Als Artikel 77-instanties, in het kader van handhavingsmaatregelen door markttoezichtautoriteiten:
 - De bewustwording omtrent de risico's van AI-systemen op discriminatie vergroten, bijvoorbeeld, door het publiceren van hun besluiten.
 - Acties volgen en publiceren die verband houden met hun rol als artikel 77-instanties, om het algemene bewustzijn over hun rol te vergroten en de nood om gelijkheid en non-discriminatie in AI-systemen te bevorderen, te illustreren.

278. Zie ook AI-Verordening Overweging 45: de AI-Verordening heeft geen invloed op verboden uit hoofde van de non-discriminatiewetgeving van de Unie.

► Richtsnoeren uitvaardigen en pleiten voor het in aanmerking nemen van grondrechten door de Europese Commissie:

- De Europese Commissie “stelt een vereenvoudigd formulier voor technische documentatie op dat is afgestemd op de behoeften van kleine en micro-ondernemingen.”²⁷⁹ De schending van de rechten van mensen staat niet in verhouding tot de omvang van de bedrijven die AI-systemen met een hoog risico ontwikkelen. Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten benadrukken dat essentiële informatie in de documentatie niet weggelaten mag worden.
- De Europese Commissie is bevoegd om overeenkomstig Artikel 97 (uitoefening van de delegatie) gedelegeerde handelingen vast te stellen om Bijlage IV (technische documentatie van AI-systemen met een hoog risico) te wijzigen.
- Bijdragen aan de richtsnoeren van de Europese Commissie inzake de melding van ernstige incidenten. De Europese Commissie zal naar verwachting uiterlijk op 2 augustus 2025 richtsnoeren opstellen voor de melding van ernstige incidenten.²⁸⁰ Deze richtsnoeren zullen waarschijnlijk coördinatie en protocollen omvatten voor de overdracht van informatie van markttoezichtautoriteiten aan organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen. Organen voor gelijke behandeling moeten overwegen om via Equinet of andere instanties invloed uit te oefenen op deze richtsnoeren.
- Zie ook de aanbevelingen in deze richtsnoeren met betrekking tot classificatie, wijziging van de lijst van AI-systemen met een hoog risico en verboden AI-systemen, effectbeoordelingen voor de grondrechten, enz.

5.2. Rechtsmiddelen

5.2.1. Context en relevantie

De AI-Verordening biedt natuurlijke en rechtspersonen het recht om een klacht in te dienen bij een markttoezichtautoriteit en biedt individuen het recht op uitleg. Geen van beide rechten zijn echter op zichzelf effectieve rechten.

Recht om een klacht in te dienen

Een betrokken persoon kan een klacht indienen bij een markttoezichtautoriteit (Artikel 85). De klacht wordt “in aanmerking genomen ter uitvoering van markttoezichtactiviteiten”²⁸¹ en behandeld volgens “procedures voor het opvolgen van klachten.”²⁸² De markttoezichtautoriteit is echter niet algemeen verplicht om actie te ondernemen naar aanleiding van een klacht van een betrokken persoon. De klager heeft geen rechtspositie in het proces, zelfs niet wanneer de klacht “in

279. AI-Verordening, Art. 11 lid 1, tweede alinea.

280. AI-Verordening, Art. 73 lid 7.

281. AI-Verordening, Art. 85.

282. Verordening (EU) 2019/1020, Art. 11 lid 7 sub a.

aanmerking is genomen ter uitvoering van markttoezichtactiviteiten.”²⁸³ Het recht om een klacht in te dienen in de AI-Verordening kan dus hoogstens als een gedeeltelijk recht beschouwd worden. Dit recht doet echter geen afbreuk aan andere bestaande rechtsmiddelen in andere nationale en EU-wetgeving.²⁸⁴

Wanneer de grondrechten van een persoon geschonden worden door een AI-systeem, moet hij of zij overwegen om een klacht in te dienen bij een instantie ter bescherming van de grondrechten, bijvoorbeeld een orgaan voor gelijke behandeling in geval van discriminatie. Wanneer er persoonsgegevens in het geding zijn, kan een betrokken persoon ook beschikken over de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de relevante gegevensbeschermingsautoriteit.²⁸⁵

Recht op uitleg

De AI-Verordening geeft elke betrokken persoon ook het recht op uitleg (Artikel 86) wanneer de gebruiksverantwoordelijke een beslissing neemt “op basis van de output van een in Bijlage III vermeld AI-systeem met een hoog risico ... en dat rechtsgevolgen heeft voor die persoon, of op deze op vergelijkbare wijze aanzienlijke invloed heeft die hij of zij als *nadelige gevolgen* voor zijn of haar gezondheid, veiligheid of *grondrechten beschouwt*”²⁸⁶ (*Nadruk toegevoegd*). De uitleg moet een “duidelijke en inhoudelijke uitleg bevatten over de rol van het AI-systeem in de besluitvormingsprocedure en de voornaamste elementen van het genomen besluit.”²⁸⁷

Wanneer is het recht op uitleg krachtens de AI-Verordening van toepassing?

Het recht op uitleg in de AI-Verordening is echter uitsluitend van toepassing indien hetzelfde recht “niet anderszins is geregeld in het recht van de Unie.”²⁸⁸ Wanneer persoonsgegevens verwerkt worden door AI-systemen met een hoog risico, is het recht op informatie krachtens Artikel 15 lid 1 sub h van de AVG van toepassing, dat “nuttige informatie over de onderliggende logica”²⁸⁹ omvat.

Voorts is het belangrijk te benadrukken dat Artikel 22 lid 1 van de AVG een algemeen verbod inhoudt op “besluiten die uitsluitend gebaseerd zijn op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, waaraan voor hem of haar rechtsgevolgen zijn

283. AI-Verordening, Art. 85. Een betrokken partij kan ook andere rechtsmiddelen overwegen, zoals Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende collectieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG. Zie ook AI-Verordening, Art. 110.

284. AI-Verordening, Overweging 170.

285. AVG, Art. 77-79.

286. AI-Verordening, Art. 86 lid 1. (*nadruk toegevoegd*)

287. AI-Verordening, Art. 86 lid 1.

288. AI-Verordening, Art. 86 lid 3.

289. AVG, Art. 15 lid 1 sub h: “(1) De betrokkene heeft het recht om van de verwerkingsverantwoordelijke uitsluitel te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hem betreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om inzage te verkrijgen van die persoonsgegevens en van de volgende informatie: ... (h) het bestaan van geautomatiseerde besluitvorming, met inbegrip van de in Artikel 22, leden 1 en 4, bedoelde profilering, 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.”

verbonden of dat hem of haar anderszins in aanmerkelijke mate treft.” Dit betekent dat AI-systemen met een hoog risico die persoonsgegevens gebruiken die “rechtsgevolgen of op gelijkaardige wijze significante effecten” teweegbrengen, enkel ingezet mogen worden wanneer een van de specifieke uitzonderingen van Artikel 22, lid 2, AVG van toepassing is, namelijk wanneer dergelijk gebruik:

- (a) noodzakelijk is voor de totstandkoming of de uitvoering van een overeenkomst tussen de betrokkene en een verwerkingsverantwoordelijke;
- (b) is toegestaan door een Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepaling die van toepassing is op de verwerkingsverantwoordelijke en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene; of
- (c) berust op de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.

Bovendien is het woord “uitsluitend” in de zaak Schufa geïnterpreteerd als zijnde inclusief geautomatiseerde verwerking, die slechts een deel van de beslissing kan uitmaken, maar toch een “bepalende rol” speelt.²⁹⁰

Artikel 86 van de AI-Verordening kan dus nuttig zijn in twee situaties:

1. Wanneer er geen persoonsgegevens betrokken zijn bij het AI-systeem met een hoog risico (anders zou Artikel 15 lid 1 sub h van de AVG van toepassing zijn); en
2. Wanneer er wel persoonsgegevens betrokken zijn en de geautomatiseerde verwerking met behulp van het AI-systeem met een hoog risico geen “bepalende rol” speelt in de beslissing (zie het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Schufa hierboven).

Wat is een inhoudelijke uitleg?

De AI-Verordening vereist dat er “duidelijke en inhoudelijke uitleg wordt verkregen over de rol van het AI-systeem in de besluitvormingsprocedure en de voornaamste elementen van het genomen besluit”.²⁹¹ Het arrest in CK v Dun & Bradstreet kan hierbij behulpzaam zijn. Daarin werd verduidelijkt dat “nuttige informatie over de onderliggende logica”²⁹² in de AVG neerkomt op “een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm, de procedure en de beginselen die daadwerkelijk worden toegepast om de persoonsgegevens van die persoon met geautomatiseerde middelen te gebruiken met het oog op het verkrijgen van een specifiek resultaat.”²⁹³

Een dergelijke uitleg is “niet noodzakelijkerwijs een complexe uitleg van de gebruikte algoritmen of de openbaarmaking van het volledige algoritme.”²⁹⁴

290. Arrest van het Hof van Justitie van 7 december 2023, SCHUFA Holding (Scoring), C-634/21, EU:C:2023:957, Paragraaf 50.

291. AI-Verordening, Art. 86 lid 1.

292. AVG, Artikel 15 lid 1 sub h.

293. Arrest van het Hof (Eerste kamer) van 27 februari 2025. CK tegen CK v Dun & Bradstreet Austria GmbH and Magistrat der Stadt Wien, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117, Paragraaf 66.

294. Ibid., Paragraaf 60.

Bescherming van bedrijfsgeheimen

De AI-Verordening bepaalt dat “het recht op uitleg is niet van toepassing is op het gebruik van AI-systemen waarvoor uitzonderingen op of beperkingen voortvloeien uit het Unierecht of het nationale recht.”²⁹⁵ Een van die uitzonderingen zou de bescherming van bedrijfsgeheimen kunnen zijn.²⁹⁶ Net als in *CK v Dun & Bradstreet* moet het recht op uitleg afgewogen worden tegen de bescherming van intellectuele eigendom, waaronder bedrijfsgeheimen. In die zaak oordeelde de rechtbank dat het afwegen van rechten moet gebeuren door de toezichthouder of een bevoegde rechtbank, en niet door het bedrijf.²⁹⁷ In het geval van de AI-Verordening kan een soortgelijk argument aangevoerd worden.

5.2.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen met betrekking tot rechtsmiddelen

- ▶ Burgers informeren over hun rechten. Als onderdeel van hun taak om slachtoffers van discriminatie bij te staan (zoals uiteengezet in de Normenrichtlijn), moeten organen voor gelijke behandeling individuen informeren over hun recht op uitleg en hun recht om een klacht in te dienen bij de markttoezichtautoriteit op grond van de AI-Verordening en bij de gegevensbeschermingsautoriteit op grond van de EU-gegevensbeschermingswetgeving. Dit houdt in dat het personeel opgeleid moet worden om gevallen te herkennen waarin het recht op uitleg van toepassing is.
- ▶ Individen moeten geïnformeerd worden dat dit recht een aanvulling is op en geen vervanging van bestaande rechtsmiddelen.

5.3. Samenwerkingsmechanismen

5.3.1. Context en relevantie

Om effectief te kunnen zijn en hun bevoegdheden uit hoofde van de AI-Verordening te kunnen uitoefenen, moeten organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen samenwerken met de markttoezichtautoriteiten in hun land en met andere instanties uit hoofde van Artikel 77, waaronder gegevensbeschermingsautoriteiten. Daarnaast zal overleg met maatschappelijke organisaties het werk van organen voor gelijke behandeling ten goede komen.

295. AI-Verordening, Overweging 171.

296. Richtlijn 2016/943, Artikel 2 lid 1.

297. Arrest van het Hof (Eerste kamer) van 27 februari 2025. *CK v Dun & Bradstreet Austria GmbH and Magistrat der Stadt Wien*, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117, Paragraaf 76.

5.3.2. Rol van organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen met betrekking tot samenwerking met verschillende belanghebbenden

Samenwerking tussen organen uit hoofde van Artikel 77

Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten hun lidstaat ervan overtuigen dat er een duidelijke rechtsgrondslag voor het delen van informatie tussen organen uit hoofde van Artikel 77 is vastgesteld, indien dat nog niet het geval is. De AI-Verordening voorziet in de uitwisseling van informatie tussen markttoezichtautoriteiten en organen voor gelijke behandeling / nationale mensenrechteninstellingen.²⁹⁸ In bepaalde situaties zullen organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen echter ook moeten samenwerken met andere instanties in het licht van Artikel 77 in hun land, waarvoor een afzonderlijke rechtsgrondslag voor het uitwisselen van informatie vereist zou zijn.

Samenwerking met markttoezichtautoriteiten

Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten een nauwe werkrelatie aangaan met markttoezichtautoriteiten zodra deze opgericht zijn. De precieze governancestructuur kan verschillen per lidstaat. Het is mogelijk dat sommige landen één toezichthouder kiezen als markttoezichtautoriteit, terwijl andere landen voor meerdere toezichthouders kiezen. Zowel Nederland als Ierland hebben aangegeven de voorkeur te geven aan meerdere toezichthouders in een hub-and-spoke-model, waarbij één hoofdtoezichthouder de andere toezichthouders ondersteunt. Frankrijk heeft een gecoördineerd governancestelsel opgezet: het directoraat-generaal voor Concurrentiebeleid, Consumentenzaken en Fraudebestrijding [Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes] is verantwoordelijk voor de operationele coördinatie en stemt de strategische coördinatie af met het directoraat-generaal voor Ondernemingen. Meer dan tien andere entiteiten zijn vervolgens belast met specifieke bepalingen van de AI-Verordening, waaronder de nationale gegevensbeschermingsautoriteit CNIL (la Commission nationale de l'informatique et des libertés) en de mediatoezichthouder Arcom (zie Direction générale des Entreprises 2025). In een dergelijke setting moeten organen voor gelijke behandeling samenwerken met alle markttoezichtautoriteiten, waarbij specifieke prioriteit gegeven wordt aan de leidende markttoezichtautoriteit.

Rechtsgrondslagen vaststellen voor informatie-uitwisseling

Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten hun lidstaatregering ervan overtuigen en ervoor zorgen dat de lidstaat een ruime rechtsgrondslag vastgesteld heeft voor de uitwisseling van informatie tussen Artikel 77-organen en tussen markttoezichtautoriteiten en Artikel 77-organen.²⁹⁹ Het bestaan van dergelijke rechtsgrondslagen is een voorwaarde voor het sluiten van bilaterale en multilaterale samenwerkingsovereenkomsten voor het uitwisselen van informatie. Deze overeenkomsten dienen ruim geformuleerd te worden zodat zij het volledige toepassingsbereik van de in Artikel 77 voorziene organen en

298. AI-Verordening, Art. 73 lid 7 en 79 lid 2.

299. De Autoriteit Persoonsgegevens (2024), Final recommendation on supervision of AI: sector and centrally coordinated [Eindadvies toezicht op AI: sector- en centraal gecoördineerd], paragraaf 37, beschikbaar op, www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/current/final-recommendation-on-supervision-of-ai-sector-and-centrally-coordinated, geraadpleegd op 11 november 2025.

markttoezichtautoriteiten omvatten. Deze overeenkomsten moeten waar nodig ruimte bieden voor aanvullende bilaterale overeenkomsten voor specifieke gevallen.³⁰⁰

Oprichting van taskforces die specifiek gericht zijn op gelijkheid

Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten samen met markttoezichtautoriteiten taskforces oprichten zodat ze hun expertise over specifieke onderwerpen met elkaar kunnen uitwisselen. Zo'n taskforce kan in eerste instantie werken aan het tot stand brengen van gemeenschappelijk begrip tussen organisaties. Een voorbeeld van een taskforce zou kunnen zijn "beste praktijken voor het identificeren van discriminatie door AI-systemen". Dit kan de organen voor gelijke behandeling ondersteunen bij het opstellen van richtsnoeren voor de markttoezichtautoriteiten met betrekking tot de detectie van schade door discriminatie, zodat de organen voor gelijke behandeling hiervan in kennis gesteld kunnen worden

Duidelijke automatische triggers instellen die de markttoezichtautoriteiten verplichten om samen te werken met organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen

Het is van belang dat de markttoezichtautoriteiten zeer bewust gemaakt worden van de expertise van de organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van non-discriminatie en gelijkheid. De markttoezichtautoriteiten moeten automatisch getriggerd worden om organen voor gelijke behandeling in kennis te stellen wanneer een ernstig incident, dat in strijd is met non-discriminatie, gemeld wordt op grond van Artikel 73 lid 7. Wanneer markttoezichtautoriteiten niet zeker weten of er een risico op discriminatie bestaat, moeten zij onmiddellijk de organen voor gelijke behandeling raadplegen, bijvoorbeeld in scenario's die verband houden met Artikel 79 en 80 van de AI-Verordening, zodat de organen voor gelijke behandeling hun expertise kunnen inbrengen. Het is beter om valse meldingen te ontvangen dan inbreuken te missen die de markttoezichtautoriteiten door gebrek aan expertise over het hoofd hebben gezien.

Kennisgeving van niet-naleving door andere EU-landen

Wanneer markttoezichtautoriteiten niet-naleving vaststellen die niet beperkt is tot hun nationale grondgebied, zijn zij verplicht "de Commissie en de andere lidstaten zonder onnodige vertraging op de hoogte te brengen van de resultaten van de evaluatie en van de maatregelen die zij aan de operator hebben opgelegd"³⁰¹ en hen voorts te informeren, vergezeld van details, indien de operator de vereiste maatregelen niet naleeft.³⁰² Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen moeten bij markttoezichtautoriteiten en de EU AI-Raad benadrukken dat de organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen in andere lidstaten geïnformeerd en in kennis gesteld moeten worden wanneer de beoordeling van de niet-naleving risico's voor grondrechten, zoals non-discriminatie, inhoudt.

Toegang tot documenten

Organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen kunnen documenten opvragen bij aanbieders van AI-systemen met een hoog risico.³⁰³ Organen voor gelijke behandeling kunnen ook toegang krijgen tot de

300. Ibid.

301. AI-Verordening, Art. 79 lid 3.

302. AI-Verordening, Art. 79 leden 5 en 6.

303. AI-Verordening, Art. 77 lid 1.

documentatie van de markttoezichtautoriteiten als een markttoezichtautoriteit deze reeds opgevraagd heeft bij de aanbieder. Dit zou het proces van toegang voor organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen kunnen versnellen. In beide gevallen is het belangrijk te benadrukken dat bedrijven de markttoezichtautoriteiten niet kunnen verhinderen de documentatie met organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen te delen onder het mom van de bescherming van bedrijfsgeheimen. Met name in het geval waarin organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen de documentatie opvragen via de markttoezichtautoriteit opvragen, blijkt uit de recente uitspraak dat het bedrijf niet kan beslissen of de documentatie al dan niet gedeeld mag worden.³⁰⁴ Die beslissing is aan de regulator of de rechter.

Betrokkenheid bij het testen

Wanneer organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen de door de aanbieders verstrekte documentatie onvoldoende achten om vast te stellen of er sprake is van een inbreuk op het Unierecht ter bescherming van de grondrechten, kunnen zij bij de markttoezichtautoriteit een verzoek indienen om “binnen een redelijke termijn ... het testen van het AI-systeem met een hoog risico door middel van technische middelen te organiseren.”³⁰⁵ De AI-Verordening bepaalt dat de markttoezichtautoriteiten de testprocedure moeten organiseren. Dit laat ruimte om de testprocedure te laten uitvoeren door een derde partij of deskundige. De testprocedures dienen uitgevoerd te worden met “nauwe betrokkenheid³⁰⁶ van organen voor gelijke behandeling en/of nationale mensenrechteninstellingen. Het is belangrijk dat organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen het volgende vaststellen:

- ▶ Wie voert de testprocedure uit?
- ▶ Wat wordt er precies getest?
- ▶ Wat wordt precies begrepen onder “redelijke termijn”? Dit moet zo snel mogelijk vastgesteld worden en niet pas wanneer zich een geval voordoet;
- ▶ Wat verstaan organen voor gelijke behandeling / nationale mensenrechteninstellingen en markttoezichtautoriteiten precies onder “nauwe betrokkenheid”? Betekent dit dat er een contactpersoon is die rechtstreeks betrokken is bij de testen? Betekent dit dat organen voor gelijke behandeling/ nationale mensenrechteninstellingen en markttoezichtautoriteiten vooraf geraadpleegd worden over de stappen van de testen?
- ▶ Moet er een protocol voor interinstitutionele samenwerking ontwikkeld worden?

Voorbeelden en goede praktijken

Er kan inspiratie geput worden uit eerdere samenwerkingsverbanden tussen organen voor gelijke behandeling, nationale mensenrechteninstellingen en gegevensbeschermingsautoriteiten. In het Verenigd Koninkrijk heeft de Equality and Human Rights Commission in het kader van de Fairness and Innovation Challenge samengewerkt met het Information Commissioner's Office aan testcases in het hoger onderwijs, de financiële sector, de gezondheidszorg en de rekruteringssector,

304. Arrest van het Hof (Eerste kamer) van 27 februari 2025 CK v Dun & Bradstreet Austria GmbH and Magistrat der Stadt Wien, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117, p. 76.

305. AI-Verordening, Art. 77 lid 3.

306. Ibid.

om nieuwe manieren te vinden om statistische, menselijke en structurele bias en discriminatie in AI-systemen aan te pakken. De Challenge werd gefinancierd door het Britse ministerie van Wetenschap.³⁰⁷ In Noorwegen heeft het orgaan voor gelijke behandeling samengewerkt met de gegevensbeschermingsautoriteit in het kader van een regelgevende sandbox voor artificiële intelligentie.³⁰⁸

In Frankrijk wordt de samenwerking tussen het orgaan voor gelijke behandeling Défenseur des Droits en de gegevensbeschermingsautoriteit CNIL ondersteund door diverse mechanismen: zo bestaat er een memorandum of understanding tussen beide instellingen, en maakt De Défenseur des Droits vervult tevens een adviserende rol van de raad van bestuur van de CNIL. Vanwege deze structurele band wordt de Défenseur des Droits op de hoogte gesteld van alle voorstellen die aan de plenaire vergaderingen van de raad van bestuur van de CNIL worden voorgelegd.³⁰⁹

Samenwerking met andere overheidsinstanties

Samenwerking moet ook beschouwd worden als een manier om specifieke middelen te bundelen. Zo heeft Frankrijk een taskforce voor datawetenschap opgericht, PEReN (Le Pôle d'expertise de la régulation numérique), genaamd, die uit ongeveer 20 datawetenschappers bestaat en die ondergebracht is bij het ministerie van Economische Zaken, maar beschikbaar is voor alle centrale en regelgevende instanties. Op deze manier krijgt het Franse orgaan voor gelijke behandeling/ Défenseur des Droits toegang tot de meest geavanceerde technische kennis en vaardigheden. Belangrijk is dat bij een dergelijke samenwerking duidelijke samenwerkingsmechanismen ingesteld worden om ervoor te zorgen dat aan de noden van het orgaan voor gelijke behandeling voldaan wordt en om waarborgen in te stellen voor de onafhankelijkheid van het orgaan voor gelijke behandeling.

Samenwerking met het maatschappelijk middenveld en andere externe belanghebbenden

In elke lidstaat een adviesforum oprichten dat bestaat uit leden van het maatschappelijk middenveld, grassroots organisaties en academici die samen ervaring op het terrein combineren met expertise op het gebied van gelijkheids- en non-discriminatie wetgeving, maar ook op het gebied van digitale rechten.

Dit adviesforum kan schadelijk gebruik van AI signaleren dat de organen voor gelijke behandeling prioritair kunnen onderzoeken in hun lidstaten. Het forum moet regelmatig samenkomen en inzichten uitwisselen met organen voor gelijke behandeling.

Voortzetting en verdieping van de bestaande samenwerking met maatschappelijke organisaties

Equinet en de organen voor gelijke behandeling in sommige lidstaten (bijvoorbeeld het Belgische orgaan voor gelijke behandeling Unia) onderhouden regelmatige contacten met maatschappelijke organisaties door hen uit te nodigen voor

307. Gov.uk (2024), Persbericht: "AI Fairness Innovation Challenge winners announced" [Winnaars AI Fairness Innovation Challenge bekendgemaakt], beschikbaar op www.gov.uk/government/news/ai-fairness-innovation-challenge-winners-announced, geraadpleegd op 11 november 2025.

308. Zie www.datatilsynet.no/en/regulations-and-tools/sandbox-for-artificial-intelligence/, geraadpleegd op 11 november 2025.

309. Informatie gebaseerd op het interview met Défenseur des Droits.

evenementen en discussies. Deze interacties bieden een kans om informatie te delen die nuttig kan zijn voor beide partijen. Er is ruimte om deze contacten met betrekking tot AI te verdiepen door verbindingen tot stand te brengen tussen organisaties van het maatschappelijk middenveld en organen voor gelijke behandeling in andere lidstaten. Hiervoor zijn echter vermoedelijk meer personele middelen nodig. Een mogelijkheid zou zijn om de formele samenwerkingsstructuren die bestaan in andere regelgevende contexten verder uit te breiden.

Verbetering van de afhandeling van klachten

Zorg voor een duidelijk en eenvoudig afhandelingsproces voor klachten met betrekking tot discriminatie door AI-systemen.³¹⁰ Maak het proces van de organen voor gelijke behandeling/nationale mensenrechteninstellingen voor het ontvangen van klachten in het kader van hun mandaat en de rechten van de klager tijdens het hele proces bekend. Zorg voor een groter bewustzijn bij het maatschappelijk middenveld van de procedure en voorbeelden van casestudy's die duidelijk maken welke soorten van klachten organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen kunnen behandelen in het kader van hun mandaat. Het kan nuttig zijn om ook de nadruk te leggen op gevallen die onder de bevoegdheid van de regelgevende instanties vallen krachtens de AI-Verordening en/of de AVG, en op de rechten van klagers op grond van die wetten. Moedig maatschappelijke organisaties aan om deze informatie te delen met mensen die schade ondervinden van AI-systemen, zodat potentiële klagers zich gesterkt voelen.

Ook externe deskundigen kunnen technische expertise inbrengen

Het project AI Equality by Design stelde professoren in staat om academisch advies te geven over gevallen van AI en discriminatie.³¹¹ Het kan noodzakelijk zijn om financiering aan te vragen bij de overheid, via academische onderzoeksinitiatieven, procesfinanciering of elders, om deskundig bewijs of advies te verkrijgen.

310. Zie ook Equinet (2023), Minimal guidelines on improving complaints data collection by equality bodies [Minimale richtsnoeren voor het verbeteren van de dataverzameling voor klachten door organen voor gelijke behandeling], beschikbaar op: <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2024/01/Minimal-Guidelines-on-Improving-Complaints-Data-Collection-by-Equality-Bodies-1.pdf>, geraadpleegd op 11 november 2025.

311. Equinet (2025), Embedding equality safeguards into technical standards for the EU AIA and empowering equality defenders: Equinet's participation in the project "Equality by Design, Deliberation and Oversight" [Gelijkheidswaarborgen integreren in technische normen voor de EU-AIA en gelijkheidsverdedigers mondiger maken: deelname van Equinet aan het project "Equality by Design, Deliberation and Oversight"], beschikbaar op <https://equineteurope.org/latest-developments-in-ai-equality/>, geraadpleegd op 11 november 2025.

DEEL II



6. Normenrichtlijnen

Op 7 mei 2024 werden twee nieuwe richtlijnen aangenomen om de doeltreffendheid en onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling te waarborgen en zo “de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling” te versterken.³¹² Deze richtlijnen volgen op de inspanningen van Equinet,³¹³ de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI)³¹⁴ en de Europese Commissie³¹⁵ om normen vast te stellen.

Deze richtlijnen stellen geharmoniseerde minimumnormen vast:

312. Normenrichtlijnen, Art. 1.

313. Equinet (2016), Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper [Normen ontwikkelen voor organen voor gelijke behandeling: een werkdocument van Equinet].

314. ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 2 (herzien): Equality Bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level [Organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau], december 2017.

315. Aanbeveling (EU) 2018/951 van de Commissie van 22 juni 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling.

- ▶ Richtlijn (EU) 2024/1500 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep;
- ▶ Richtlijn (EU) 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 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.

De Normenrichtlijnen³¹⁶ kunnen organen voor gelijke behandeling helpen om discriminatie in AI-systemen te voorkomen en aan het licht te brengen. Zij vermelden expliciet artificiële intelligentie en geautomatiseerde systemen in hun overwegingen:

Het is van cruciaal belang aandacht te besteden aan de kansen en risico's die gepaard gaan met het gebruik van geautomatiseerde systemen, waaronder artificiële intelligentie. Organen voor gelijke behandeling moeten met name over gekwalificeerd personeel en passende technische middelen beschikken. Deze middelen moeten, in het bijzonder, organen voor gelijke behandeling in staat stellen om enerzijds geautomatiseerde systemen te gebruiken voor hun werkzaamheden en anderzijds te beoordelen of die systemen voldoen aan de non-discriminatievoorschriften. Indien het orgaan voor gelijke behandeling deel uitmaakt van een orgaan met meerdere mandaten, moeten de middelen die nodig zijn om zijn mandaat inzake gelijke behandeling uit te voeren, gewaarborgd worden.³¹⁷

De Normenrichtlijnen moeten uiterlijk in juni 2026 omgezet zijn in nationaal recht.

6.2. Wijzigingen in mandaat en middelen

6.2.1. Uitbreiding van het toepassingsgebied van het mandaat

De Normenrichtlijnen breiden het toepassingsgebied van het mandaat van de organen voor gelijke behandeling uit. In het bijzonder moeten lidstaten die dit nog niet gedaan hebben, het mandaat van de organen voor gelijke behandeling uitbreiden tot de gronden en levensdomeinen die onder de Richtlijn inzake Sociale Zekerheid en Gender (79/7/EEG) en de Kaderrichtlijn inzake Werkgelegenheid (2000/78/EG) vallen, waardoor zij meer bevoegdheden krijgen op het gebied van religie of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid met betrekking tot werkgelegenheid, en geslacht en gender met betrekking tot sociale zekerheid.³¹⁸ Dit is belangrijk omdat geautomatiseerde besluitvormingssystemen (ADM) in het domein van de sociale

316. Equinet (2024) en de door de Raad van Europa ontwikkelde MOOC bieden een uitgebreid overzicht van de verordening.

317. Richtlijn 2024/1500, Overweging 21; en Richtlijn 2024/1499, Overweging 22.

318. Richtlijn 2024/1499, Art. 1 lid 2. In de praktijk reikt het werkteerrein van veel instanties voor gelijke behandeling al verder dan de minimumvereisten van de EU-wetgeving inzake discriminatie. zie Equinet 2024: 24.

zekerheid vaak vooringenomen zijn ten opzichte van vrouwen, zoals vastgesteld werd in Oostenrijk, Frankrijk en Zweden.³¹⁹

Het is van belang om op te merken dat het toepassingsgebied van de Normenrichtlijnen nog steeds beperkt is tot de gronden en levensdomeinen die onder de EU-wetgeving inzake non-discriminatie vallen.³²⁰ De Normenrichtlijnen stellen echter minimumeisen vast en het toepassingsgebied van het mandaat van organen voor gelijke behandeling kan ruimer zijn op nationaal niveau.

Daarnaast verwijzen de Normenrichtlijnen expliciet naar het concept van intersectionele discriminatie³²¹ in het kader van de promotie- en preventieactiviteiten van organen voor gelijke behandeling. De Normenrichtlijnen bepalen dat organen voor gelijke behandeling in dat verband “rekening kunnen houden met specifieke achterstandssituaties als gevolg van intersectionele discriminatie”. In de overwegingen van de richtlijnen wordt ook benadrukt dat: “bij het bevorderen van gelijke behandeling, het voorkomen van discriminatie, het verzamelen van gegevens over discriminatie en het bijstaan van slachtoffers overeenkomstig deze richtlijn, het belangrijk is dat organen voor gelijke behandeling bijzondere aandacht besteden aan intersectionele discriminatie.”³²²

Aangezien AI-systemen, en met name voorspellende analyses, waarschijnlijk zullen leiden tot intersectionele vormen van discriminatie, is het van bijzonder belang dat organen voor gelijke behandeling gebruikmaken van deze nieuwe bevoegdheden, te beginnen met promotie- en preventieactiviteiten (Xenidis 2020).

6.2.2. Verplichting om voldoende middelen ter beschikking te stellen

Artikel 4 bepaalt dat lidstaten ervoor moeten zorgen “dat elk orgaan voor gelijke behandeling over de nodige personele, technische en financiële middelen beschikt om al haar taken uit te voeren en al haar bevoegdheden doeltreffend uit te oefenen.” In de bovengenoemde overwegingen wordt de kwestie van de middelen expliciet in verband gebracht met de aanpak van AI- en ADM-systemen,³²³ waarvoor mogelijk nieuwe en aanvullende technische en personele middelen nodig zijn.

319. Allhutter D. et al. (2020), “Algorithmic profiling of job seekers in Austria: How austerity politics are made effective” [Algorithmische profilering van werkzoekenden in Oostenrijk: hoe bezuinigingsbeleid effectief wordt gemaakt], *Frontiers in Big Data*, 3, beschikbaar op <https://doi.org/10.3389/fdata.2020.00005>, geraadpleegd op 11 november 2025; Romain et al. (2023); Amnesty International (2024), “Sweden: Authorities must discontinue discriminatory AI systems used by welfare agency” [“Zweden: autoriteiten moeten een einde maken aan discriminerende AI-systemen die gebruikt worden door de sociale dienst”], beschikbaar op www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/sweden-authorities-must-discontinue-discriminatory-ai-systems-used-by-welfare-agency/, geraadpleegd op 11 november 2025.

320. Richtlijnen 2024/1499 en 2024/1500, Overweging 15.

321. Richtlijnen 2024/1499 en 2024/1500, Art. 5 (2).

322. Richtlijn 2024/1499, Overweging 16; 2024/1500, Overweging 15, zie ook Richtlijn (EU) 2023/970 (gelijk loon), Overweging 15.

323. Richtlijn 2024/1499, Overweging 22; Richtlijn 2024/1500, Overweging 21.

Wat betekent dit in de praktijk?

► **Personele middelen**

Organen voor gelijke behandeling moeten beschikken over “gekwalificeerd personeel,... om al hun taken doeltreffend uit te voeren”,³²⁴ “voldoende mensen met verschillende en complementaire vaardigheden in dienst nemen om al hun taken en functies doeltreffend en efficiënt uit te kunnen voeren” en “concurrerende salarissen en arbeidsvoorwaarden bieden”.³²⁵ In de context van de aanpak van AI- en ADM-systemen betekent dit het volgende:

- Het aanwerven van technologen, waaronder datawetenschappers, en hen concurrerende salarissen aanbieden om de interne technische expertise van organen voor gelijke behandeling op te bouwen. Een andere mogelijkheid is ervoor te zorgen (door middel van aanwervingen of bijscholing van personeel) dat organen voor gelijke behandeling intern uitgerust zijn om externe technische deskundigen te selecteren en met hen samen te werken, bijvoorbeeld onderzoekers of deskundigen binnen markttoezichtautoriteiten of andere instanties, zoals bedoeld in Artikel 77;
- Ervoor zorgen (door middel van aanwerving of bijscholing) dat een voldoende aantal juridische en beleidsdeskundigen binnen de organen voor gelijke behandeling kennis heeft van de werking van ADM/AI-systemen (met ten minste een basiskennis van technische kwesties) en van wetgeving met betrekking tot AI- en ADM-systemen, in het bijzonder de AI-Verordening; en
- Het opleiden van het personeel dat klachten in behandeling neemt, in het herkennen van mogelijk gebruik van ADM/AI in klachten die ingediend worden bij organen voor gelijke behandeling, en het zorgen voor geschikt personeel dat klachten kan onderzoeken en indien relevant vervolgvragen kan stellen.

Het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens, is van plan om, na op succesvolle wijze een ambtshalve onderzoek naar mogelijke systematische discriminatie met betrekking tot de werking van het kinderbijslagstelsel uitgevoerd te hebben, een kader voor de behandeling van op technologie gebaseerde gegevenszaken te institutionaliseren. Gezien de hoeveelheid middelen die noodzakelijk zijn voor een dergelijke zaak, acht het College het raadzaam dat deze behandeling plaatsvindt door middel van het opleiden van juridische medewerkers en het aanwerven van datawetenschappers (Ilieva 2024: 73).

Veel van de aanbevelingen met betrekking tot opleiding en bijscholing zijn in overeenstemming met Artikel 20 van het Kaderverdrag van de Raad van Europa, dat betrekking heeft op digitale geletterdheid en vaardigheden voor “alle segmenten van de bevolking, met inbegrip van specifieke deskundige vaardigheden voor degenen die verantwoordelijk zijn voor het identificeren, beoordelen, voorkomen en beperken van risico’s die artificiële intelligentiesystemen met zich meebrengen”.

324. Richtlijn 2024/1499, Overweging 21; Richtlijn 2024/1500, Overweging 20.

325. Equinet (2023), *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment, Resources, Indicators 2.2.1.1 and 2.2.1.2*. [Meetnormen voor organen voor gelijke behandeling: indicatoren voor zelfbeoordeling, bronnen, indicatoren 2.2.1.1 en 2.2.1.2.].

► Technische middelen

Technische middelen kunnen beschouwd worden als de “derde pijler” van de middelenvoorziening, naast het personeel en de financiering van organen voor gelijke behandeling (Equinet 2024). Hieronder vallen gebouwen, infrastructuur en voldoende middelen om aan hun IT-noden te voldoen, waaronder onder meer systemen voor gegevensverzameling en online consulting tools.³²⁶ Meer specifiek kan dit, in de context van AI- en ADM-systemen, het volgende betekenen:

- Ervoor zorgen dat het IT-systeem voor klachtenafhandeling het personeel toelaat om klachten, waarbij het vermoeden bestaat dat er gebruik gemaakt werd van AI- en ADM-systemen, gemakkelijk te signaleren en op te sporen. Patronen tussen verschillende klachten die kunnen wijzen op AI- en ADM-systemen moeten geïdentificeerd kunnen worden. Dit zou helpen bij het oplossen van een van de praktische belemmeringen voor het identificeren van discriminatie die te wijten is aan AI- en ADM-systemen, zoals aan de orde gesteld werd door Unia: “door de werkdruk bij de klachtenafhandeling is het niet altijd eenvoudig om, wanneer klachten ingediend worden in het technische systeem, te detecteren dat er meerdere klachten over dezelfde organisatie binnengekomen zijn. Een ander punt van verbetering in het technische systeem is dat er wel een veld is om aan te geven of er een AI- of ADM-systeem bij de zaak betrokken was, maar dat dit veld diep verborgen zit in de formulieren die gebruikers moeten invullen om een klacht in te dienen en daardoor gemakkelijk over het hoofd gezien wordt.» (Xenidis 2025)
- Beschikken over een voldoende beveiligde IT-infrastructuur om gegevensanalyses uit te voeren in het kader van onderzoek naar AI- en ADM-systemen. Gezien het gevoelige karakter van de klachten en de persoonsgegevens van mensen, kan het gebruik van clouddiensten van technologiebedrijven uit de VS niet als een veilige IT-infrastructuur beschouwd worden.³²⁷

Wat betreft de hoeveelheid noodzakelijke middelen benadrukt Equinet dat “organen voor gelijke behandeling zelf het best in staat zijn om te bepalen welke middelen nodig zijn om “elk van hun taken binnen een redelijke termijn doeltreffend uit te voeren”, op basis van hun beoordeling van de problemen die zij trachten aan te pakken en de activiteiten en maatregelen die zij moeten ondernemen” (Equinet 2024). Discussies over tools kunnen ook op collectief niveau aangepakt worden, bijvoorbeeld via Equinet, dat een platform voor dergelijke discussies heeft in het kader van het meerjarige Normenproject, waarbij geïnteresseerde leden jaarlijks bijeenkomen om alle aspecten met betrekking tot de middelen, onafhankelijkheid en bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling te bespreken.

326. Equinet (2023), Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment [Meetnormen voor Organen voor Gelijke Behandeling: Indicatoren voor Zelfbeoordeling].

327. Zie de Cloud Act en de Foreign Surveillance Intelligence Act in de VS. Zie ook het recente rapport dat Microsoft mogelijk de e-mailaccount van de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof opgezegd heeft naar aanleiding van een uitvoerend besluit van de Amerikaanse president Trump. Molly Quell (2025), Trump’s sanctions on ICC prosecutor have halted tribunal’s work [De sancties van Trump tegen de aanklager van het ICC hebben het werk van het tribunaal stilgelegd], beschikbaar op <https://apnews.com/article/icc-trump-sanctions-karim-khan-court-a4b4c02751ab84c09718b1b95cbd5db3>, geraadpleegd op 11 november 2025.

De Normenrichtlijnen geven aan dat organen voor gelijke behandeling AI- en ADM-tools kunnen inzetten om hun mandaat uit te voeren. Hoewel dit organen voor gelijke behandeling in staat kan stellen om doeltreffender te werken (bijvoorbeeld door patronen tussen verschillende klachten te detecteren), moeten deze tools zorgvuldig aangekocht en geëvalueerd worden en moeten ze ingezet worden met instructies voor het gebruik ervan.

6.2.3. Rol van organen voor gelijke behandeling met betrekking tot hun mandaat en middelen, in de context van ADM- en AI-systeme

Met betrekking tot hun mandaat, en in het bijzonder het concept van intersectionele discriminatie

- ▶ Gebruik maken van de verwijzingen naar intersectionaliteit om de vaak intersectionele discriminatie aan te pakken die mogelijk verankerd is in ADM- en AI-systemen, bij het uitvoeren van onderzoek en bij de communicatie.
- ▶ Pleiten voor uitbreiding van het mandaat van organen voor gelijke behandeling tot gronden die verder gaan dan de EU-discriminatiewetgeving.
- ▶ Pleiten voor een ruimere toepassing van intersectionaliteit, aangezien de richtlijnen momenteel “intersectioneel werk” beperken tot preventie- en promotieactiviteiten.

Met betrekking tot middelen

- ▶ De personele en technische middelen evalueren die nodig zijn om AI/ADM-systemen aan te pakken.
- ▶ Ervoor pleiten dat dergelijke personele en technische middelen beschikbaar gesteld worden, ook in het kader van de omzetting van de Normenrichtlijnen.
- ▶ De soorten technische hulpmiddelen identificeren die nuttig zullen zijn en op internationaal niveau samenwerken om deze aan te kopen of te ontwikkelen. In het kader van software voor klachtenafhandeling bijvoorbeeld, voorrang geven aan open-source software die gebruikt kan worden door verschillende organen voor gelijke behandeling en die, indien nodig, aangepast kan worden op basis van specifieke behoeften. Een ander voorbeeld zou de ontwikkeling kunnen zijn van tools voor onderzoeksdoelinden die door meerdere organen voor gelijke behandeling gebruikt kunnen worden, in plaats van dat elke orgaan voor gelijke behandeling deze zelf vanaf nul moet ontwikkelen.³²⁸

328. Soortgelijke initiatieven zijn te zien op in domeinen als gegevensbescherming. Zie de audittool op de website van het EDPB, beschikbaar op www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/support-pool-experts-projects/edpb-website-auditing-tool_en, geraadpleegd op 11 november 2025.

6.3. Wijzigingen in bevoegdheden

De Normenrichtlijnen stellen geharmoniseerde minimumnormen vast met betrekking tot de bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling en bieden hen nieuwe instrumenten om algoritmische discriminatie aan te pakken, en dit op twee fronten:

- ▶ Bevoegdheden om gelijke behandeling te bevorderen en discriminatie te voorkomen,
- ▶ Onderzoeks- en verhaalbevoegdheden.

In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op de betekenis van de bepalingen van de richtlijnen in de context van AI- en ADM-systemen.

De bevoegdheden die vastgelegd zijn in de Normenrichtlijnen, houden verband met de verplichtingen die ingesteld worden door het Kaderverdrag van de Raad van Europa om rechtsmiddelen,³²⁹ waarborgen³³⁰ en toezichtmechanismen in te stellen of te handhaven.³³¹ Deze verplichtingen bestaan onder meer uit “voortdurende monitoring van de huidige ontwikkelingsmogelijkheden en audits, openbare raadplegingen en betrokkenheid, kaders voor risico- en effectbeheer en kaders voor de beoordeling van de gevolgen voor de mensenrechten, technische normen, alsmede onderwijs- en bewustmakingsprogramma’s.”³³²

6.3.1. Bevordering van gelijke behandeling en preventie van discriminatie

De Normenrichtlijnen die de “bevordering van gelijke behandeling” als introduceren als bevoegdheid van organen voor gelijke behandeling, “verplichten staten om organen voor gelijke behandeling in staat te stellen om van een reactieve, corrigerende aanpak van discriminatie over te stappen naar een proactieve, preventieve en bevorderende aanpak” (Equinet 2024). Deze verschuiving is van cruciaal belang in de context van geautomatiseerde besluitvorming en AI-systemen, waar een gebrek aan bewustzijn en een informatie twee uitdagingen zijn bij het voorkomen en bestrijden van discriminatie.

Bewustmaking

Artikel 5 lid 1 van de Normenrichtlijnen introduceert een nieuwe algemene bevoegdheid voor organen voor gelijke behandeling om bewustmaking te bevorderen. In de context van AI- en ADM-systemen betekent dit dat het bewustzijn over de risico’s van discriminatie door AI- en ADM-systemen, over bestaande non-discriminatierechten en over mogelijke rechtsmiddelen en verhaalmogelijkheden vergroot moet worden, waaronder het bestaan van organen voor gelijke behandeling. Deze bewustmaking moet toegankelijk zijn,³³³ waarbij specifieke aandacht moet uitgaan naar mensen in kwetsbare omstandigheden, die vaak het doelwit zijn van AI- en ADM-systemen.

329. Raad van Europa Kaderverdrag, Art. 14

330. Raad van Europa Kaderverdrag, Art. 15.

331. Raad van Europa Kaderverdrag, Art. 9.

332. Raad van Europa (2024), Toelichting bij het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake artificiële intelligentie en mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, Paragraaf 63.

333. Normenrichtlijnen, Art. 12.

Deze bewustmaking sluit aan bij de vereisten van de markttoezichtautoriteit om bijzondere aandacht te besteden aan AI-systemen die een risico vormen voor kwetsbare groepen en om het orgaan voor gelijke behandeling te informeren wanneer er een risico voor de grondrechten vastgesteld is.³³⁴

Proactieve preventie

Artikel 5, lid 2, van de Normenrichtlijnen markeert een nieuwe verschuiving ten opzichte van de gelijkheidsrichtlijnen³³⁵ door instanties voor gelijke behandeling in staat te stellen om een proactieve rol te spelen bij het voorkomen van discriminatie. Dergelijke activiteiten kunnen onder meer bestaan uit: “het bevorderen van positieve actie en gendermainstreaming bij openbare en particuliere entiteiten, het verstrekken van opleiding, advies en ondersteuning, het aangaan van een openbaar debat, het communiceren met belanghebbenden, waaronder de sociale partners, en het bevorderen van de uitwisseling van goede praktijken”, maar zijn hier niet toe beperkt.³³⁶

In combinatie met Artikel 4 van de Normenrichtlijnen over middelen, betekent dit dat organen voor gelijke behandeling over voldoende middelen moeten beschikken om dergelijke activiteiten uit te voeren.

Raadpleging

Artikel 15 van de Normenrichtlijnen verplicht staten om organen voor gelijke behandeling te raadplegen bij de ontwikkeling en implementatie van wetten, beleid, procedures en programma's die verband houden met rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen inzake gelijke behandeling. Dit artikel kan eng geïnterpreteerd worden, als beperkt tot wetgeving en beleid inzake gelijke behandeling. De bedoeling van de raadpleging, zoals uiteengezet in de overwegingen, is echter om organen voor gelijke behandeling in staat te stellen bij te dragen aan “mainstreaming van gelijke behandeling”.³³⁷ Dit betekent dat organen voor gelijke

334. AI-Verordening, Art. 79 lid 2.

335. In dit rapport verwijst “gelijkheidsrichtlijnen” naar belangrijke richtlijnen die vastgesteld werden in het kader van het EU-recht: Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming; Richtlijn van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (Richtlijn 2000/78/EG); Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking) (Richtlijn 2006/54/EG); Richtlijn van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (Richtlijn 2004/113/EG); Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen die een zelfstandige activiteit uitoefenen, en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad (Richtlijn 2010/41/EU); Richtlijn (EU) 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid van mannen en vrouwen door middel van loontransparantie en handhavingsmechanismen (Richtlijn 2023/970/EU); Richtlijn van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (Richtlijn 79/7/EEG).

336. Normenrichtlijnen, Art. 5 lid 2.

337. Zie Equinet (2024) voor een vergelijkbare analyse van de bepaling.

behandeling betrokken moeten worden bij digitale wetgeving en beleid, waaronder de implementatie van de AI-Verordening of nationale wetgeving over specifiek gebruik van AI- en ADM-systemen.

Deze bepaling sluit ook aan bij Artikel 19 van het Kaderverdrag van de Raad van Europa, dat voorziet in raadpleging van het publiek en van meerdere belanghebbenden over “belangrijke vragen met betrekking tot AI-systemen”.

Verzameling van gegevens, toegang tot gegevens over gelijke behandeling en opstelling van rapporten

Artikel 16 van de Normenrichtlijnen geeft organen voor gelijke behandeling de bevoegdheid om gegevens te verzamelen (met de nadruk op de uitsplitsing ervan)³³⁸, enquêtes uit te voeren,³³⁹ toegang te krijgen tot door anderen verzamelde statistische gegevens³⁴⁰ en aanbevelingen te doen over het soort van gegevens dat verzameld moet worden.³⁴¹ Deze bevoegdheid is expliciet gekoppeld aan de rapportageverplichtingen van organen voor gelijke behandeling, waaronder over, “de stand van zaken op het gebied van gelijke behandeling en discriminatie, met inbegrip van mogelijke structurele problemen, in hun lidstaat.”³⁴² De overwegingen geven ook meer details over de doeleinden van het verzamelen van gegevens, die “het kwantificeren van discriminatie” en “het evalueren van de implementatie van wetgeving inzake gelijke behandeling”, en “het bijdragen aan empirisch onderbouwd beleid” omvatten.

Deze bevoegdheden kunnen toegepast worden op het domein van AI/ADM-systemen, met name om een beter inzicht te krijgen in de stand van zaken met betrekking tot de inzet van AI/ADM-systemen door overheidsinstanties.

Wetgeving inzake gegevensbescherming mag niet beschouwd worden als een belemmering voor het verzamelen van gegevens over gelijkheid (Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten 2021). De AVG staat onder bepaalde voorwaarden het verzamelen en verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens toe, onder meer voor statistische of onderzoeksdoeleinden, zoals bepaald in Artikel 9 lid 2 sub a, g en j. De Subgroep voor Gelijkheidsgegevens van de Groep op Hoog Niveau inzake Non-discriminatie, Gelijkheid en Diversiteit heeft verschillende reeksen van richtsnoeren vastgesteld en heeft richtsnoeren gepubliceerd over het verzamelen en gebruiken van gelijkheidsgegevens. In maart 2025 heeft de subgroep een document gepubliceerd over “Het verzamelen en gebruiken van gelijkheidsgegevens in volledige overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming van de EU en nationale regelgeving inzake gegevensbescherming”, waarin beste praktijken van verschillende lidstaten van de Europese Unie en ervaringen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en leden van de subgroep belicht worden (Subgroep voor Gelijkheidsgegevens 2025; zie ook Ilieva 2024).

338. Normenrichtlijnen, Art. 16 lid 1.

339. Normenrichtlijnen, Art. 16 lid 2.

340. Normenrichtlijnen, Art. 16 lid 3.

341. Normenrichtlijnen, Art. 16 lid 4.

342. Normenrichtlijnen, Art. 17 lid c.

6.3.2. Rol van organen voor gelijke behandeling bij het bevorderen van gelijke behandeling en het voorkomen van discriminatie

Bewustmaking

- ▶ Het bewustzijn over de nieuwe rechten van getroffen personen vergroten: als onderdeel van hun bewustmakingsbevoegdheden moeten organen voor gelijke behandeling mensen bewust maken over de rechten van getroffen personen met betrekking tot AI-systemen, zoals het recht om een klacht in te dienen en het recht op uitleg op grond van de AI-Verordening en de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.
- ▶ Het bewustzijn over de risico's voor de grondrechten vergroten, met behulp van bestaand bewijsmateriaal over AI-systemen op nationaal en Europees niveau.
- ▶ Een actief engagement aangaan met media en journalisten om nieuwe onderzoeken en meer berichtgeving over deze kwesties te bevorderen.
- ▶ Samenwerken met bestaande initiatieven op het gebied van bewustmaking: bewustmaking van het grote publiek kan betekenen dat men aanwezig is op plaatsen waar het publiek reeds aanwezig is. Het lopende Europese project AlgoLit,³⁴³ dat zich bezighoudt met algoritmische bemiddeling, heeft bijvoorbeeld tot doel samen te werken met bemiddelaars en maatschappelijk werkers om het publiek bewust te maken van kwesties met betrekking tot AI- en ADM-systemen in de openbare sector. Organen voor gelijke behandeling zouden kunnen overwegen om met dit soort initiatieven samen te werken om ervoor te zorgen dat discriminatierisico's voldoende aan bod komen in dergelijke programma's en om de rol van organen voor gelijke behandeling bij het gebruik van non-discriminatierechten te bevorderen. Dit is vooral belangrijk omdat opleidingen met betrekking tot uitdagingen rond artificiële intelligentie vaak een "op ethiek gebaseerde" benadering hanteren in plaats van een benadering die gebaseerd is op grondrechten
- ▶ Strategieën van aanbieders en gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen monitoren, met inbegrip van "risicobeperkende" strategieën voor (Xenidis 2025) en "ethisch witwassen" (Equinet 2025) die gebruikt worden door aanbieders en gebruiksverantwoordelijken van AI/ADM-systemen (bijvoorbeeld zichzelf vrijstellen van het regime voor hoge risico's of bepaalde systemen niet als verboden beschouwen op grond van Artikel 5).

Proactieve preventie

- ▶ Trainingen geven aan particuliere en openbare gebruiksverantwoordelijken van AI/ADM-systemen (met inbegrip van openbare overheidsinstanties), alsook aan wetgevende en gerechtelijke instellingen. De Raad van Europa biedt bijvoorbeeld een cursus "AI en antidiscriminatie" aan in verschillende nationale contexten, in samenwerking met organen voor gelijke behandeling (zoals de Finse ombudsman voor non-discriminatie in Finland, Défenseur des Droits in Frankrijk, de commissie voor burgerschap en gendergelijkheid in Portugal en Unia in België)

343. FARI (2025), "ALGO-LIT (Erasmus+ Project)", beschikbaar op www.fari.brussels/research-and-innovation/project/algo-lit, geraadpleegd op 11 november 2025

- ▶ Inclusie en gelijkheid bevorderen voor wetenschap, technologie, engineering en wiskunde (STEM).

Verzamelen van gegevens, toegang tot gegevens over gelijkheid en opstellen van verslagen

- ▶ Discriminatie door AI/ADM identificeren en de implementatie van de AI-Verordening als een prioritair gebied voor openbare rapportage.
- ▶ Verslagen schrijven op basis van nationale evaluaties van het gebruik van AI/ADM-systemen in een bepaald domein, met de nadruk op domeinen die volgens Bijlage III van de AI-Verordening als een hoog risico beschouwd worden. Deze desktopbeoordelingen kunnen gebruik maken van de informatie die beschikbaar is in de EU databank van AI-systemen met een hoog risico, maar ze kunnen ook verder gaan en een analyse geven van systemen die niet als hoog risico beschouwd worden of systemen die niet opgenomen zijn in de openbare databank (zoals handhaving, migratie en grenstoezichtbeheer), om het belang aan te tonen van zich niet beperken tot AI-systemen met een hoog risico. Deze rapporten kunnen ook in meerdere landen opgesteld worden om gemeenschappelijke patronen en trends te identificeren.
- ▶ Enquêtes uitvoeren over de publieke perceptie met betrekking tot AI- en ADM-systemen en het begrip van discriminatierisico's. Idealiter zou dit in meerdere landen gedaan kunnen worden om contexten en reacties te vergelijken. In Zweden kreeg de Ombudsinstelling voor Gelijkheid van de Zweedse regering de opdracht om de kennis over de risico's op discriminatie bij het gebruik van artificiële intelligentie en andere vormen van geautomatiseerde besluitvorming in professionele contexten te verbeteren (Ministerie van Werkgelegenheid, regeringsbesluit 07/06/2022, A2022/00877). Dit resulteerde in een rapport dat in november 2023 gepubliceerd werd. In het rapport werd het kennisniveau van werkgevers met betrekking tot hun gebruik van artificiële intelligentie geëvalueerd en bleek dat werkgevers zich er niet van bewust waren dat zij al gebruik maakten van AI en andere vormen van geautomatiseerde besluitvorming.³⁴⁴
- ▶ Nauw samenwerken met statistische bureaus om ervoor te zorgen dat uitgesplitste gegevens verzameld worden en beschikbaar zijn voor technische analyse van bias in AI/ADM-systemen.

6.3.3. Toegang tot de rechter en rechtsmiddelen

De Normenrichtlijnen bieden een antwoord op de huidige ongelijkheden tussen organen voor gelijke behandeling voor wat betreft de manier waarop zij de toegang tot de rechter bevorderen, door organen voor gelijke behandeling expliciete bevoegdheden te geven om slachtoffers te ondersteunen en de toegang tot de rechter te vergemakkelijken. Deze bevoegdheden omvatten bijstand aan slachtoffers,³⁴⁵ alter-

344. Diskriminerings ombudsmannen (2023), "AI och risker för diskriminering i arbetslivet", beschikbaar op: www.do.se/rattsfall-beslut-lagar-stodmaterial/publikationer/2023/ai-och-risker-for-diskriminering-i-arbetslivet [in het Zweeds], geraadpleegd op 11 november 2025.

345. Normenrichtlijnen, Art. 6.

natieve geschillenbeslechting,³⁴⁶ het verrichten van onderzoekswerkzaamheden,³⁴⁷ het uitbrengen van adviezen en besluiten,³⁴⁸ en procesvoering.³⁴⁹ In dit deel wordt nader ingegaan op specifieke bepalingen.

Bijstand aan slachtoffers en bevoegdheid om klachten in ontvangst te nemen

Artikel 6 van de Normenrichtlijnen bepaalt dat “organen voor gelijke behandeling slachtoffers moeten informeren over: het rechtskader, met inbegrip van op hun specifieke situatie afgestemd advies; de door het orgaan voor gelijke behandeling aangeboden diensten en daarmee verband houdende procedurele aspecten; de beschikbare rechtsmiddelen, met inbegrip van de mogelijkheid om de zaak voor de rechter te brengen; de toepasselijke vertrouwelijkheidsregels en de bescherming van persoonsgegevens; en de mogelijkheid om psychologische of andere vormen van relevante ondersteuning te krijgen van andere organen of organisaties.”

In de context van AI/ADM-systemen houdt dit in dat slachtoffers geïnformeerd moeten worden over hun rechten op grond van de AI-Verordening en de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming.

Onderzoeken

Artikel 8 van de Normenrichtlijnen machtigt instanties voor gelijke behandeling om onderzoeken in te stellen, hetzij naar aanleiding van een klacht of suo moto (op eigen initiatief, om mogelijke schendingen van het recht op gelijke behandeling te onderzoeken). Zoals ECRI benadrukt, “zijn deze onderzoeksactiviteiten belangrijk om bewijzen van discriminatie of intolerantie aan het licht te brengen en vast te stellen, zodat deze ervaringen uiteindelijk rechtgezet kunnen worden.”³⁵⁰ Deze laatste methode is vooral belangrijk in de context van AI/ADM-systemen, die voortdurend ondoorzichtig en onbekend zijn.

Artikel 8, lid 2, van de Normenrichtlijnen geeft instanties voor gelijke behandeling effectieve toegang tot informatie en documenten en is om twee redenen relevant voor de AI-Verordening:

- ▶ Voor organen voor gelijke behandeling die (nog) geen organen in de zin van [Artikel 77](#) zijn, kan deze bepaling onderzocht worden als een manier om toegang te krijgen tot informatie en documenten die onder geheimhoudingsregels vallen, met inbegrip van technische documentatie of volledige versies van effectbeoordelingen voor de grondrechten.
- ▶ Het recht op toegang tot informatie en documenten wordt vaak belemmerd door de moeilijkheid om toegang te krijgen tot begrijpelijke informatie. Aangezien de AI-Verordening bepaalt dat informatie die in het kader van de wet opgesteld wordt, toegankelijk moet zijn, kunnen organen voor gelijke behandeling hier gebruik van maken en zich focussen op het verzoeken om

346. Normenrichtlijnen, Art. 7.

347. Normenrichtlijnen, Art. 8.

348. Normenrichtlijnen, Art. 9.

349. Normenrichtlijnen, Art. 10.

350. ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 2r.

toegang tot informatie en documenten die in het kader van de wet opgesteld zijn, en er zo voor zorgen dat zij informatie verkrijgen die begrijpelijk en nuttig is (op voorwaarde dat de toegankelijkheidsvereiste verduidelijkt en nageleefd wordt).

Artikel 8 lid 3, van de Normenrichtlijnen staat organen voor gelijke behandeling toe om, in overeenstemming met de nationale wetgeving en praktijk, de bovengenoemde bevoegdheden toe te vertrouwen aan een ander bevoegd orgaan. Dit artikel opent de mogelijkheid tot samenwerking, maar niet om organen voor gelijke behandeling te vervangen, aangezien de bewoordingen van het artikel suggereren dat deze bevoegdheid uitgeoefend zal worden door een ander orgaan “naast” en niet “in plaats van”.³⁵¹ Deze bepaling kan onderzocht worden als een manier om formele samenwerking met andere instanties te ontwikkelen.

Adviezen en besluiten

Artikel 9 van de Normenrichtlijnen biedt ook mogelijkheden om het begrip en de kennis van AI/ADM-systemen in de publieke sector te vergroten. Het bepaalt dat, “in voorkomend geval, niet-bindende adviezen en bindende besluiten specifieke maatregelen moeten omvatten om vastgestelde schendingen van het beginsel van gelijke behandeling te verhelpen en nieuwe schendingen te voorkomen”, en dat organen voor gelijke behandeling “ten minste een samenvatting moeten publiceren van hun adviezen en besluiten die zij bijzonder relevant achten”.

Procesvoering

Artikel 10 van de Normenrichtlijnen verleent organen voor gelijke behandeling de niet-overdraagbare bevoegdheid om op te treden in gerechtelijke procedures, waaronder “ten minste een van de volgende rechten: het recht om namens een of meer slachtoffers een gerechtelijke procedure aanhangig te maken, het recht om aan de gerechtelijke procedure deel te nemen ter ondersteuning van een of meer slachtoffers, of het recht om in eigen naam een gerechtelijke procedure aanhangig te maken, om het algemeen belang te verdedigen.”

Rechtszaken rond AI- en ADM-systemen zijn nog steeds schaars en er is behoefte aan initiatieven of ondersteuning van organen voor gelijke behandeling in dit domein.

351. Zie Equinet (2024) p. 84 voor een soortgelijke analyse van de bepaling.

6.3.4. Rol van organen voor gelijke behandeling met betrekking tot toegang tot de rechter en rechtsmiddelen

Bijstand aan slachtoffers en mogelijkheid om klachten in ontvangst te nemen

- ▶ Ervoor zorgen dat het personeel van organen voor gelijke behandeling dat verantwoordelijk is voor de bijstand aan slachtoffers, op de hoogte is van de AI-regelgeving, zodat slachtoffers adequaat geïnformeerd kunnen worden over hun rechten.
- ▶ Coördineren met markttoezichtautoriteiten (MTA's) om ervoor te zorgen dat slachtoffers die een klacht indienen bij MTA's, aangemoedigd worden om ook een klacht in te dienen bij organen voor gelijke behandeling.

Onderzoeken

- ▶ Op eigen initiatief onderzoeken uitvoeren naar specifieke AI/ADM-systemen.
- ▶ De nationale omzetting van Artikel 8 van de Normenrichtlijnen onderzoeken als een manier om toegang te krijgen tot informatie die gegenereerd werd op grond van de AI-Verordening.

Adviezen en besluiten

- ▶ In adviezen en beslissingen maatregelen voorstellen die gericht zijn op het verspreiden van kennis over de systemen. Zo heeft de rechtbank van Bologna in arrest nr. 2949/2020 van 31 december 2020, na Deliveroo te hebben veroordeeld tot het betalen van 50 000 euro aan de eiser, de publicatie van de tekst van het vonnis in een nationale krant gelast om een maximale zichtbaarheid te garanderen.³⁵²
- ▶ Systematisch adviezen en beslissingen publiceren met betrekking tot AI/ADM-systemen, om kennis over het gebruik en de risico's ervan openbaar te maken.

Procesvoering

- ▶ Optreden in gerechtelijke procedures in zaken met betrekking tot AI/ADM-systemen.

352. Fernandez Sánchez S. F. (2021), "Frank, el algoritmo consciente de Deliveroo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Bolonia 2949/2020, de 31 de diciembre", *Revista De Trabajo Y Seguridad Social CEF*, pp. 179-93, beschikbaar op: <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2374> [in het Spaans], geraadpleegd op 11 november 2025.



7. Thematische focus

Dit hoofdstuk behandelt het gebruik van AI in vijf thematische domeinen op basis van de meest voorkomende sectoren die onder de bevoegdheid van diensten die de sociale zekerheid en werkgelegenheid ondersteunen vallen. Elk thematisch aandachtsgebied behandelt voorbeelden van AI-gebruik en geeft een overzicht van de relevante artikelen uit de EU-AI-Verordening die in aanmerking genomen worden voor die sector.

7.1. Thematische focus: Rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer

7.1.1. Context

Toepassing van AI-systemen in de rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer

AI en ADM worden in verschillende contexten op het gebied van rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer gebruikt.

In de rechtshandhaving zijn in eerder onderzoek verschillende toepassingen naar voren gekomen, variërend van het in kaart brengen van misdaadpatronen op basis

van gegevens over misdrijven in het verleden, het opsporen van illegale voorwerpen aan de hand van satellietbeelden, het opsporen van online haatboodschappen,³⁵³ het nemen van beslissingen over tijdelijke vrijlatingen uit gevangnissen³⁵⁴ of het beoordelen van risico's met betrekking tot gendergerelateerd geweld.³⁵⁵

Beeldherkenning en biometrie worden ook op grote schaal gebruikt. In Finland kan de politie gebruik maken van beeldherkenning om niet-biometrische kenmerken te identificeren, zoals kleding en nummerplaten (Xenidis 2025). Frankrijk maakte gebruik van videobewaking op afstand tijdens de Olympische en Paralympische Zomerspelen van 2024 in Parijs.³⁵⁶ De gezichtsherkenningsapplicatie die door het Amerikaanse bedrijf Clearview AI op de markt is gebracht en die gebaseerd is op het niet-gerichte scrapen van gezichtsafbeeldingen op sociale media, zou door verschillende wetshandhavinginstanties in heel Europa gebruikt worden (Veld et al. 2020).

Onderzoek toont aan dat gezichtsherkenningstechnologieën problematische discriminerende bias kunnen vertonen.³⁵⁷ Zelfs wanneer AI- en ADM-systemen zelf niet als vooringenomen beschouwd worden, wordt het gebruik ervan bekritiseerd omdat het onevenredig gericht is op minderheden en etnische profilering uitvoert. Dit kan gebeuren wanneer overmatig toezicht op locaties of bevolkingsgroepen terugvloeit in voorspellende tools en zo de massabewaking of de risicoscores van deze gemeenschappen versterkt. Dit kan zich eveneens voordoen wanneer dergelijke systemen op verschillende manieren toegepast worden afhankelijk van huidskleur, bijvoorbeeld wanneer politieagenten de resultaten van een systeem anders beoordelen afhankelijk van de huidskleur van de verdachte.

353. Zie Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (2022), *Bias in Algorithms: Artificial Intelligence and Discrimination* [Artificiële intelligentie en discriminatie], Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie, blz. 28-49.

354. García T. et al. (2025), "Spanish prisons use a 30-year-old algorithm to decide on temporary releases" [Spaanse gevangnissen gebruiken een 30 jaar oud algoritme om te beslissen over voorwaardelijke invrijheidstelling], Civio, beschikbaar op: <https://civio.es/justicia/2025/03/12/spanish-prisons-use-a-30-year-old-algorithm-to-decide-on-temporary-releases/>, geraadpleegd op: 11 november 2025.

355. Public Sector Tech Watch (2025), "Viogen 5.0: discovering Spain's risk assessment system of gender-based violence" [Viogen 5.0: ontdek het Spaanse risicobeoordelingsstelsel voor gendergerelateerd geweld], beschikbaar op: <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/public-sector-tech-watch/viogen-50-discovering-spains-risk-assessment-system-gender-based-violence>, geraadpleegd op 11 november 2025.

356. Ministère de l'Intérieur (2025), *Expérimentation, en temps réel, de caméras « augmentées »* [Experimenteren, in real time, met AR camera's], beschikbaar op: www.interieur.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/experimentation-en-temps-reel-de-cameras-augmentees, geraadpleegd op 11 november 2025.

357. De CSO Liberty heeft kritiek geuit op een gezichtsherkenningsapplicatie die door de politie van Zuid-Wales gebruikt wordt, 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 en etnische minderheden. Zie de daaropvolgende uitspraak van het Hof van Beroep van Engeland en Wales in *R (Bridges) v. Chief Constable of South Wales Police* ((2020) EWCA Civ 1058), waarin benadrukt wordt dat de "effectbeoordeling met betrekking tot de gelijkheid van de politie van Zuid-Wales duidelijk ontoereikend was en gebaseerd was op een rechtsfout (het niet onderkennen van het risico van indirecte discriminatie)" en dat haar "latere aanpak om mogelijke indirecte discriminatie als gevolg van het gebruik van AFR te beoordelen, gebrekkig is". Zie Xenidis 2025.

AI- en ADM-systemen worden ook ingezet bij migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer, in verschillende domeinen (Dumbrava 2025, Jones et al. 2023, McGregor 2023). In 2023 werd in een rapport in het kader van het project Algorithmic Fairness for Asylum Seekers and Refugees (AFAR) [Algoritmische rechtvaardigheid voor asielzoekers en vluchtelingen] het gebruik van AI-technologieën in het domein van asiel en migratie in Europa in kaart gebracht en werden de volgende toepassingen geïdentificeerd: voorspellen van toekomstige immigratie en ontheemding; risicobeoordelingen en triage; verwerking van visa, reisvergunningen en naturalisatieaanvragen; documentcontrole voor identiteitscontrole en fraudedetectie; spraakherkenning (om het land van herkomst van asielzoekers vast te stellen of om de taalvaardigheid bij naturalisatieaanvragen te beoordelen); elektronisch toezicht (zoals enkelbanden); toekenning van sociale uitkeringen; matchingtools (bijvoorbeeld bij de toewijzing van opvangcentra); en extractie van mobiele telefoongegevens voor identiteitscontrole en verificatie van verhalen. (Ozkul 2023).

Dergelijke toepassingen vormen een risico voor de grondrechten, deels vanwege de onnauwkeurigheden, bias en stereotypen die ingebed kunnen zijn in de tools, de gevolgen voor de rechtvaardigheid en een eerlijk proces, en kwesties op het gebied van privacy en gegevensbescherming (Dumbrava 2025, McGregor 2023). In 2020 heeft het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken, na een juridische procedure door Foxglove en de Joint Council for the Welfare of Immigrants, het gebruik stopgezet van een streamingalgoritme dat gebruikt werd bij visumaanvragen en dat een "rode" verkeerslicht-risicoscore toekende aan aanvragers van bepaalde nationaliteiten (BBC 2020). Een casestudy van Equinet over het gebruik door het Verenigd Koninkrijk van een ADM-systeem om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor de Settled Status, die ingesteld werd om de immigratiestatus van EU-burgers, burgers van de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserse burgers en hun gezinnen die na Brexit in het Verenigd Koninkrijk wonen te regulariseren, bracht verschillende punten van bezorgdheid met betrekking tot het systeem aan het licht. Deze betroffen de ondoorzichtigheid ervan, de onzekerheid rond de mate van menselijke beoordelingsruimte en het ontbreken van een grondige toetsing van specifieke databanken, hetgeen leidde tot nadelige gevolgen voor vrouwen (Allen en Masters 2020). In april 2024 legde de Griekse gegevensbeschermingsautoriteit het ministerie van Migratie en Asiel een boete op van 175.000 euro wegens schendingen van de AVG bij de ontwikkeling en uitvoering van de programma's Centaur en Hyperion in opvang- en huisvestingsfaciliteiten voor asielzoekers. Centaur was een gedeeltelijk geautomatiseerd surveillancesysteem om "dreigingen" te voorspellen en te signaleren met behulp van inter alia, CCTV en drones, en Hyperion was een in- en uitreiscontrolesysteem (Griekse gegevensbeschermingsautoriteit 2024).

Een breed scala aan uitzonderingen

Een kenmerk van de AI-Verordening is dat deze een breed scala aan uitzonderingen toestaat voor AI-systemen die gebruikt worden in de rechtshandhaving, migratie-, asiel- en het grenstoezichtbeheer. Zo worden bepaalde AI-systemen die verboden zijn voor bepaalde doeleinden, alleen als hoog risico beschouwd in de context van wetshandhaving, zoals het verbod op biometrische categorisering.³⁵⁸

358. AI-Verordening, Art. 5 lid 1 sub g en Bijlage III (1) (b).

Daarnaast gelden voor deze systemen minder registratie- en publicatieverplichtingen dan voor andere AI-systemen met een hoog risico (zie Artikel 49), hetgeen aanleiding geeft tot aanhoudende bezorgdheid over de transparantie.

Organen voor gelijke behandeling die zich bezighouden met wetshandhaving, moeten in het bijzonder letten op de volgende bepalingen van de AI-Verordening.

7.1.2. Verboden AI-systemen

Artikel 5: Verboden AI-systemen

- ▶ Artikel 5 lid 1 sub c betreffende social scoring in verband met classificatie- en evaluatiesystemen. Evaluatie en classificatie kunnen bijvoorbeeld plaatsvinden in de context van gevangenisstraffen of vluchtelingenkampen, op basis van videobeelden van bewakingscamera's. Dergelijke praktijken kunnen onder bepaalde omstandigheden beschouwd worden als social scoring.
- ▶ Artikel 5 lid 1 sub d betreffende risicobeoordeling voor het plegen van een strafbaar feit in bepaalde omstandigheden, wat ook bepaalde toepassingen van predictive policing omvat.
- ▶ Artikel 5 lid 1 sub e betreffende scraping om gezichtsherkenningsdatabanken op te bouwen of uit te breiden.
- ▶ Artikel 5 lid 1 sub h betreffende biometrische identificatie op afstand voor wetshandavingsdoeleinden.

Een aantal verboden hebben geen betrekking op toepassingen voor wetshandhaving, maar worden evenwel als een hoog risico beschouwd in Bijlage III:

- ▶ Artikel 5 (1) (g): het verbod op biometrische categorisering heeft geen betrekking op toepassingen voor wetshandhaving, die evenwel als een hoog risico beschouwd worden in Bijlage III lid 1 sub b.
- ▶ Artikel 5 (1) (f) betreffende emotieherkenning is niet van toepassing op gebruik voor rechtshandhaving, migratie en grenstoezichtbeheer. Het wordt echter als een hoog risico beschouwd in Bijlage III lid 1 sub c. Emotieherkenning kan bijvoorbeeld gebruikt worden als onderdeel van "leugendetectors" tijdens het verhoor van verdachten.

7.1.3. AI-systemen met een hoog risico volgens Bijlage III

- ▶ Bijlage III (1) inzake biometrie:
 - Systemen voor biometrische identificatie op afstand, met uitzondering van systemen "met als enig doel te bevestigen dat een specifieke natuurlijke persoon de persoon is die hij of zij beweert te zijn";³⁵⁹
 - Voor biometrische categorisering, op basis van gevoelige of beschermde eigenschappen of kenmerken, of op basis van wat uit die eigenschappen of kenmerken afgeleid wordt;³⁶⁰
 - Voor emotieherkenning;³⁶¹

359. AI-Verordening, Bijlage III (1) (a).

360. AI-Verordening, Bijlage III (1) (b).

361. AI-Verordening, Bijlage III (1) (c).

- ▶ Bijlage III (1) (6) betreffende gebruik “door of namens handhavingsinstanties, of door instellingen, organen of instanties van de Unie ter ondersteuning van handhavingsinstanties”.

Dergelijk gebruik omvat:

- Het beoordelen van “het risico dat een natuurlijke persoon het slachtoffer wordt van strafbare feiten;”. Een voorbeeld hiervan is het eerder genoemde VioGen-systeem dat in Spanje gebruikt wordt in de context van gendergerelateerd geweld;³⁶²
- “Leugendetectors of soortgelijke hulpmiddelen”;³⁶³
- “Het beoordelen van de betrouwbaarheid van bewijsmateriaal tijdens het onderzoek naar of de vervolging van strafbare feiten”;³⁶⁴
- “Beoordeling van het risico of een natuurlijk persoon (opnieuw) een strafbaar feit zal plegen, die “niet uitsluitend op basis van profilering van natuurlijke personen” plaatsvindt (ter herinnering: risicobeoordelingen die uitsluitend op basis van profilering uitgevoerd worden, zijn verboden op grond van Artikel 5 (1) (d)), of “om persoonlijkheidskenmerken en eigenschappen of eerder crimineel gedrag van natuurlijke personen of groepen te beoordelen”;³⁶⁵
- “om natuurlijke personen te profileren ... tijdens het opsporen, onderzoeken of vervolgen van strafbare feiten.”³⁶⁶
- ▶ Bijlage III (1) (7), betreffende migratie-, asiel- en grenstoezichtbeheer:
 - “Leugendetector of soortgelijke hulpmiddelen”;³⁶⁷
 - “De beoordeling van risico’s, waaronder een veiligheidsrisico, een risico op illegale migratie of een gezondheidsrisico, dat uitgaat van een natuurlijke persoon die voornemens is het grondgebied van een lidstaat te betreden of dat heeft gedaan”;³⁶⁸
 - “De behandeling van aanvragen voor asiel, visa of verblijfsvergunningen en bij de behandeling van aanverwante klachten in verband met het al dan niet in aanmerking komen van de natuurlijke personen die een aanvraag voor een status indienen, met inbegrip van hieraan gerelateerde beoordelingen van de betrouwbaarheid van bewijsmateriaal”;³⁶⁹
 - “Het opsporen, herkennen of identificeren van natuurlijke personen, met uitzondering van de verificatie van reisdocumenten”.³⁷⁰

Ter herinnering: al deze toepassingen zijn toegestaan “voor zover het gebruik ervan is toegestaan krachtens het relevante Unierecht of nationale recht”. Wanneer het gebruik inbreuk maakt op de mensenrechten en/of discriminerend is, moet

362. AI-Verordening, Bijlage III (6) (a).

363. AI-Verordening, Bijlage III (6) (b).

364. AI-Verordening, Bijlage III (6) (c).

365. AI-Verordening, Bijlage III (6) (d).

366. AI-Verordening, Bijlage III (6) (e).

367. AI-Verordening, Bijlage III (7) (a).

368. AI-Verordening, Bijlage III (7) (b).

369. AI-Verordening, Bijlage III (7) (c).

370. AI-Verordening, Bijlage III (7) (d).

worden nagegaan of de genomen maatregelen evenredig en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft eerder geoordeeld dat het gebruik van nieuwe technologieën bij politiewerkzaamheden niet als noodzakelijk beschouwd kan worden in een democratische samenleving in de context van DNA-profilering³⁷¹ en live gezichtsherkenning.³⁷² Het Hof merkte in *S. and Marper* op:

“De bescherming die Artikel 8 van het Verdrag biedt, zou op onaanvaardbare wijze verzwakt worden indien het gebruik van moderne wetenschappelijke technieken in het strafrechtelijk systeem zonder meer toegestaan zou worden, zonder dat de mogelijke voordelen van een uitgebreid gebruik van dergelijke technieken zorgvuldig afgewogen worden tegen belangrijke belangen op het gebied van het privéleven. Het Hof is van oordeel dat elke staat die een voortrekkersrol claimt bij de ontwikkeling van nieuwe technologieën, een bijzondere verantwoordelijkheid draagt om in dit verband het juiste evenwicht te vinden.”

Voor sommige AI-systemen bestaat de mogelijkheid dat aanbieders zichzelf uitsluiten van het regime voor systemen met een hoog risico overeenkomstig Artikel 6 lid 3. Een voorbeeld hiervan zijn AI-vertaaltools voor het onderzoeken van asielaanvragen. Deze tool kan beschouwd worden als een “voorbereidende taak” voor een beoordeling en valt daarom buiten het toepassingsgebied van AI-systemen met een hoog risico. Door de minder goede prestaties van deze tools voor bepaalde talen³⁷³ is de kans groot dat ze discriminerende effecten hebben op personen die bepaalde talen spreken.

7.1.4. Registratieverplichtingen en de EU-AI-Verordening databank

AI-systemen met een hoog risico die gebruikt worden bij rechtshandhaving, migratie-, asiel- en grensoezichtbeheer zijn onderworpen aan minder strenge registratieverplichtingen in het kader van de AI-Verordening. Het gebruik ervan zal in het bijzonder geregistreerd worden in de niet-openbare versie van de **EU databank**, en de samenvattingen van de **FRIA's** zullen niet geregistreerd worden in de databank.

Het wordt aanbevolen dat organen voor gelijke behandeling en nationale mensenrechteninstellingen prioriteit geven aan het opzetten van mechanismen om dergelijk gebruik voortdurend te monitoren, door gebruik te maken van hun bevoegdheden als organen uit hoofde van **Artikel 77** (indien van toepassing) of door samen te werken met markttoezichtautoriteiten.

371. *S. and Marper v. United Kingdom*, Application Nos. 30562/04 and 30566/04 (2008), zie <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-90051>, geraadpleegd op 11 november 2025.

372. *Glukhin v. Russia*, Application No. 11519/20 (2023), zie <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-225655>, geraadpleegd op 11 november 2025.

373. *Bhuiyan J.* (2023), “Lost in AI translation: growing reliance on language apps jeopardizes some asylum applications” [Verloren in AI-vertaling: toenemende afhankelijkheid van taalapps brengt sommige asielaanvragen in gevaar], *The Guardian*, beschikbaar op: www.theguardian.com/us-news/2023/sep/07/asylum-seekers-ai-translation-apps, geraadpleegd op 11 november 2025.

7.2. Thematische focus: Onderwijs

7.2.1. Context

AI- en ADM-systemen kunnen in verschillende domeinen van het onderwijs gebruikt worden, gaande van toelating (zie het Parcousup-systeem dat in Frankrijk gebruikt wordt om kandidaten te rangschikken en vraag en aanbod in het hoger onderwijs op elkaar af te stemmen)³⁷⁴ of het evalueren van leerresultaten (bijvoorbeeld in het kader van eindexamens op middelbare scholen, in het Verenigd Koninkrijk in 2020)³⁷⁵ tot administratieve doeleinden, leren in de klas en het monitoren van studenten. Er is steeds meer aandacht voor de ontwikkeling van technologieën voor studenten met speciale onderwijsbehoeften en beheersystemen die ontworpen zijn om alles te detecteren, van zelfmoordrisico's tot sympathieën voor terrorisme. In 2023 oordeelde het Nederlands College voor de Rechten van de Mens dat een Nederlandse universiteit een student niet discrimineerde op grond van ras door anti-fraudesoftware te gebruiken.³⁷⁶ De student voerde aan dat de software discriminerend was omdat gezichtsherkenning minder goed werkte bij studenten met een donkere huidskleur, vanwege technische beperkingen.

Er worden ook andere technologieën gebruikt in onderwijsomgevingen. In Frankrijk heeft de gegevensbeschermingsautoriteit zich verzet tegen het experimenteren met gezichtsherkenning bij de ingang van twee middelbare scholen, omdat een dergelijk gebruik van gezichtsherkenning niet evenredig en noodzakelijk was in het licht van de wetgeving inzake gegevensbescherming.³⁷⁷ Het gebruik van gezichtsherkenning op scholen in Zweden, werd in strijd bevonden met het recht op gegevensbescherming en het bredere recht op privacy en integriteit van de persoon.³⁷⁸

374. AI Law Hub (2020), French Parcoursup decision [Het Franse Parcoursup besluit], beschikbaar op: <https://ai-lawhub.com/2020/04/16/french-parcoursup-decision/>, geraadpleegd op 11 november 2025.

375. Office for Statistics Regulation Authority (2021), Ensuring statistical models command public confidence: Learning lessons from the approach to developing models for awarding grades in the UK in 2020 [Zorgen dat statistische modellen het vertrouwen van het publiek genieten: lessen trekken uit de aanpak voor het ontwikkelen van modellen voor het toekennen van cijfers in het Verenigd Koninkrijk in 2020], beschikbaar op: <https://osr.statisticsauthority.gov.uk/publication/ensuring-statistical-models-command-public-confidence/>, geraadpleegd op 11 november 2025

376. Racism and Technology Center (2023), "Judgement of the Dutch Institute for Human Rights shows how difficult it is to legally prove algorithmic discrimination" ["Uitspraak van het Nederlands Instituut voor de Rechten van de Mens laat zien hoe moeilijk het is om algoritmische discriminatie juridisch te bewijzen"], beschikbaar op: <https://racismandtechnology.center/2023/10/17/judgement-of-the-dutch-institute-for-human-rights-shows-how-difficult-it-is-to-legally-prove-algorithmic-discrimination/>, geraadpleegd op 11 november 2025.

377. CNIL (2022), "Expérimentation de la reconnaissance faciale dans deux lycées: la CNIL précise sa position", ["Experiment met gezichtsherkenning in twee middelbare scholen: de CNIL verduidelijkt haar standpunt."], beschikbaar op: www.cnil.fr/fr/experimentation-de-la-reconnaissance-faciale-dans-deux-lycees-la-cnil-precise-sa-position, geraadpleegd op 11 november 2025.

378. KamR Stockholm, Case No. 5888-20 [Zaak nr. 5888-20], beschikbaar op: https://gdprhub.eu/index.php?title=KamR_Stockholm_-_Case_No._5888-20#, geraadpleegd op 11 november 2025.

Op vergelijkbare wijze werd de verplichting om biometrische gegevens te verstrekken voor identificatie en betaling van de lunch in Polen onwettig bevonden omdat er geen rechtsgrondslag was voor de maatregelen.³⁷⁹

7.2.2. Verboden praktijken

De volgende verboden toepassingen zijn van bijzonder belang in de context van het onderwijs:

- ▶ Artikel 5 (1) (a) en (b) over misleidende technieken,
- ▶ Artikel 5(1) (c) over social scoring,
- ▶ Artikel 5 (1) (f), dat emotieherkenning in het onderwijs verbiedt;
- ▶ Artikel 5 (1) (g), dat biometrische categorisering verbiedt “om hun ras, politieke opvattingen, lidmaatschap van een vakbond, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, seksleven of seksuele gerichtheid af te leiden”.

7.2.3. Systemen met een hoog risico

- ▶ Bijlage III (1) over biometrische gegevens, en in het bijzonder:
 - Bijlage III (1) (a) over systemen voor biometrische identificatie op afstand;³⁸⁰
 - Bijlage III (1) (b) over biometrische categorisering op basis van gevoelige of beschermde eigenschappen of kenmerken, of op basis van wat uit die eigenschappen of kenmerken afgeleid wordt (dit is een bredere categorie dan die van de verboden praktijken van Artikel 5(1) (g)).
- ▶ Bijlage III (3) over onderwijs en beroepsopleiding, die betrekking heeft op:
 - “AI-systemen die bedoeld zijn om te worden gebruikt voor het bepalen van toegang of toelating tot of het toewijzen van natuurlijke personen aan instellingen voor onderwijs en beroepsonderwijs op alle niveaus”;
 - “AI-systemen die bedoeld zijn om te worden gebruikt voor het evalueren van leerresultaten”;
 - “AI-systemen die bedoeld zijn om te worden gebruikt voor het beoordelen van het passende onderwijsniveau dat een persoon zal ontvangen of waartoe hij toegang zal hebben”;
 - “AI-systemen die bedoeld zijn om te worden gebruikt voor het monitoren en detecteren van ongeoorloofd gedrag van studenten tijdens toetsen”

7.2.4. Transparantievereisten

- ▶ Artikel 50 over transparantievereisten is met name relevant voor de onderwijssector, waar generatieve AI en onderwijstechnologieën steeds vaker gebruikt worden in de klas om rechtstreeks met studenten te communiceren.

379. EDPB (5 maart 2020), ‘Fine for processing student’s fingerprints imposed on a school’ [“Boete opgelegd aan een school voor het verwerken van de vingerafdrukken van leerlingen”]. Zie https://edpb.europa.eu/news/national-news/2020/fine-processing-students-fingerprints-imposed-school_en, geraadpleegd 11 november 2025.

380. AI-Verordening, Bijlage III (1).

7.2.5. Registratievereisten

AI-systemen met een hoog risico in het domein van het onderwijs worden door aanbieders en gebruiksverantwoordelijken geregistreerd in de openbare versie van de databank. De geregistreeerde informatie omvat de samenvattingen van de FRIA's die uitgevoerd zijn door de gebruiksverantwoordelijken.

7.3. Thematische focus: werkgelegenheid

7.3.1. Context

AI- en ADM-systemen kunnen in verschillende stadia van het wervings- en arbeidsproces gebruikt worden, gaande van het schrijven van vacatures en het selecteren van de doelgroep tot het rekruteringsproces (bijvoorbeeld voor het verwerken van cv's, het voeren van sollicitatiegesprekken of het matchen van sollicitanten met vacatures) of management en prestatiebeoordeling.³⁸¹ In 2024 gebruikte 98,4% van de Fortune 500-bedrijven AI of datagestuurde systemen in de rekruteringsfase.³⁸²

AI-systemen worden vaak onder menselijk toezicht gebruikt door werkgevers. Deze bewering moet nauwkeurig onderzocht worden, aangezien menselijk toezicht aan bepaalde voorwaarden moet voldoen om effectief te zijn en op zichzelf nooit een passende waarborg vormt voor de grondrechten.³⁸³

7.3.2. Verboden praktijken

- ▶ Artikel 5 (1) (f) over het gebruik van AI-systemen om emoties van een natuurlijk persoon te herkennen op de werkplek, hetgeen kan plaatsvinden tijdens het aanwervingsproces of om de emoties van een werknemer te monitoren.
- ▶ Artikel 5 (1) (g) over biometrische categorisering "om hun ras, politieke opvattingen, lidmaatschap van een vakbond, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, seksleven of seksuele gerichtheid af te leiden", waar recruiters of werkgevers mogelijk in geïnteresseerd zijn.

7.3.3. AI-systemen met een hoog risico

- ▶ Bijlage III (1) over biometrie, en, in het bijzonder:
 - Bijlage III (1) (a) over systemen voor biometrische identificatie op afstand;
 - Bijlage III (1) (b) over biometrische categorisering op basis van gevoelige of beschermde eigenschappen of kenmerken, of op basis van wat uit die

381. Simons J. (2020), Machine learning: case studies, Institute for the Future of Work [Machine learning: casestudy's, Instituut voor de Toekomst van Werk], beschikbaar op: www.ifow.org/publications/2020/2/24/machine-learning-case-studies, geraadpleegd op 11 november 2025.

382. Jobscan (2024), "2024 Applicant Tracking System (ATS) usage report: key shifts and strategies for job seekers" [2024 Gebruiksrapport Applicant Tracking System (ATS): belangrijke veranderingen en strategieën voor werkzoekenden], beschikbaar op: www.jobscan.co/blog/fortune-500-use-applicant-tracking-systems, geraadpleegd op 11 november 2025.

383. Green B. (2022), "The flaws of policies requiring human oversight of government algorithms" [De tekortkomingen van beleid dat menselijk toezicht op overheidsalgoritmen vereist], Computer Law & Security Review, 45, p. 105681, beschikbaar op: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105681>, geraadpleegd op 11 november 2025.

eigenschappen of kenmerken afgeleid wordt (dit is een ruimere categorie dan die van de verboden praktijken op grond van Artikel 5 lid 1 sub g.

- ▶ Bijlage III (4) over werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid. Dit omvat de systemen voor:
 - “Het werven of selecteren van natuurlijke personen, met name voor het plaatsen van gerichte vacatures, het analyseren en filteren van sollicitaties, en het beoordelen van kandidaten”;³⁸⁴
 - “Het nemen van besluiten die van invloed zijn op de voorwaarden van arbeidsrelaties, de bevordering of beëindiging van arbeidscontracten,[en beslissingen] om taken toe te wijzen op basis van individueel gedrag of persoonlijke eigenschappen of kenmerken, of om de prestaties en het gedrag van personen in dergelijke relaties te controleren en te evalueren.”

Het is waarschijnlijk dat sommige van de systemen die gebruikt worden in deze domeinen, door aanbieders niet beschouwd zullen worden als een hoog risico in de zin van Artikel 6 lid 3. Een AI-systeem dat gebruikt wordt om cv's en motivatiebrieven te beoordelen, zou bijvoorbeeld beschouwd kunnen worden als een “voorbereidende taak voor een beoordeling”.

7.3.4. Transparantievereisten

- ▶ Artikel 50 De vereisten inzake transparantie zijn met name relevant voor de werkgelegenheidssector, vooral in de rekruteringsfase, waar steeds vaker AI-tools ingezet worden in het rekruteringsproces.

7.3.5. Registratie- en informatieverplichtingen

Artikel 26 lid 7 voorziet in een informatieverplichting voor gebruiksverantwoordelijken die werkgevers zijn. “Voordat een AI-systeem met een hoog risico op de werkplek in gebruik wordt gesteld of wordt gebruikt, delen gebruiksverantwoordelijken die werkgever zijn, werknemersvertegenwoordigers en de betrokken werknemers mee dat zij zullen worden onderworpen aan het gebruik van het AI-systeem met een hoog risico.”³⁸⁵

Aanbieders van AI-systemen die betrekking hebben op werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandig ondernemerschap (Bijlage III, punt 4) zijn verplicht hun systemen in de EU-databank te registreren. Deze verplichting geldt echter niet voor gebruiksverantwoordelijken die particuliere entiteiten zijn. Bovendien zijn gebruiksverantwoordelijken niet verplicht om een effectbeoordeling voor de grondrechten uit te voeren. Het ontbreken van deze verplichtingen houdt het risico in dat er onvoldoende zichtbaarheid is van de systemen die gebruikt worden en de effecten daarvan, ook in grote ondernemingen.

384. AI-Verordening, Bijlage III (4) (a).

385. AI-Verordening, Art. 26(7).

7.4. Thematische focus: sociale zekerheid en diensten voor arbeidsbemiddeling

7.4.1. Context

Talrijke overheidsinstanties maken gebruik van AI- en ADM-systemen op het gebied van sociale zekerheid en diensten voor arbeidsbemiddeling om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor een uitkering, om uitkeringen te berekenen, om controles uit te voeren in het kader van de opsporing van fraude en fouten, en om middelen te verdelen onder de begunstigen. AI-systemen worden aangeboden aan sociale zekerheidsmedewerkers en professionals die werkzoekenden ondersteunen, en er wordt steeds vaker gebruik gemaakt van op AI gebaseerde chatbots om met begunstigen te communiceren. Het Franse arbeidsbureau France Travail heeft in het kader van zijn programma Intelligence Emploi verschillende AI-systemen ontwikkeld, waaronder MatchFT, een chatbot die vacatures naar potentiële kandidaten stuurt en hun interesse en geschiktheid checkt, en ChatFT, een chatbot die door dossierbeheerders gebruikt wordt om informatie op te halen uit de databanken van het bureau (info.gouv.fr 2025). Het IA-NAVIGATE-project, een samenwerking tussen FARI (AI Instituut voor het algemeen belang) en het openbare bureau voor arbeidsbemiddeling in Brussel, Actiris, heeft het gebruik van AI-tools door professionals die werkzoekenden ondersteunen in Brussel onderzocht en stelde vast dat ongeveer 60 % van hen al AI-tools gebruikt had voor hun werk, voornamelijk voor het schrijven van rapporten, het ontwerpen van workshops, het redigeren van cv's en het voorbereiden van sollicitatiegesprekken. Het onderzoek bracht ook aan het licht dat meer dan 80% van hen geen richtlijnen over het gebruik van AI-tools ontvangen had van de entiteiten waarvoor zij werkten (Xenidis 2025).

Sommige van deze systemen bleken al discriminerend te zijn. In Nederland bleek bijvoorbeeld dat een systeem dat gebruikt werd om fraude te voorspellen, ontvangers discrimineerde op grond van ras, etnische afstamming en nationaliteit.³⁸⁶ Het Oostenrijkse arbeidsbureau ontwikkelde het AMS-algoritme om de kansen op werk te voorspellen, met als doel ondersteunende middelen toe te wijzen aan werkzoekenden. Het prototype bleek discriminerend te zijn tegenover vrouwen (met name alleenstaande moeders) en werkzoekenden met een migratieachtergrond.³⁸⁷ In Polen werd een systeem dat door het arbeidsbureau gebruikt werd uiteindelijk

386. De Rechtspraak (13 februari 2019) "SyRI legislation in breach of European Convention on Human Rights" ["SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens], De Rechtspraak, beschikbaar op: www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-legislation-in-breach-of-European-Convention-on-Human-Rights.aspx, geraadpleegd op 11 november 2025. Het SyRI-systeem werd ook beschouwd als een onevenredige inbreuk op het recht op privacy van eindgebruikers, omdat het persoonsgegevens van verschillende overheidsinstanties verwerkte.

387. 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 bezuinigingsbeleid effectief wordt gemaakt], *Frontiers in Big Data*, 3, beschikbaar op: <https://doi.org/10.3389/fdata.2020.00005>, geraadpleegd op: 11 november 2025.

afgeschaft omdat het als ongrondwettelijk beschouwd werd.³⁸⁸ ADM- en AI-systemen worden of werden ook gebruikt om uitkeringsgerechtigden te controleren in verschillende landen, zoals Frankrijk, Nederland, Denemarken en België, met discriminerende gevolgen.³⁸⁹

Maatschappelijke organisaties hebben een zaak aanhangig gemaakt bij de Franse Raad van State tegen een systeem van risicoscoring dat gebruikt wordt door de Franse sociale zekerheidsinstantie om risico's op fraude en fouten te voorspellen en gerichte controles uit te voeren.³⁹⁰ De maatschappelijke organisaties hebben onder meer gewezen op discriminatie op grond van geslacht, gezinssituatie, leeftijd en handicap. De eisers hebben de Raad van State verzocht vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, onder meer met betrekking tot indirecte algoritmische discriminatie.³⁹¹ De kwestie van indirecte discriminatie en substantiële gelijkheid komt vooral veel voor in socialezekerheidsstelsels.³⁹²

Een ander belangrijk punt zal zijn om te beoordelen welke systemen onder de definitie van een AI-systeem in de AI-Verordening vallen, aangezien veel systemen

388. Szmyielewicz K. et al. (2015), "Profiling the unemployed in Poland: social and political implications of algorithmic decision making" ["Profileren van werklozen in Polen: sociale en politieke implicaties van algoritmische besluitvorming"], Fundacja Panoptykon, 2015, beschikbaar op: "[Profiling the Unemployed in Poland](#)" – report | Panoptykon Foundation, geraadpleegd op 11 november 2025.

389. Romain et al. (2023); Mehrotra D. et al. (2023), "Inside the suspicion machine" ["Binnenin de verdenkingsmachine"], WIRED, beschikbaar op www.wired.com/story/welfare-state-algorithms/, geraadpleegd op 11 november 2025; Geiger G. (2023), "How Denmark's welfare state became a surveillance nightmare" ["Hoe de Deense verzorgingsstaat een surveillanceprobleem werd"], WIRED, 7 Maart beschikbaar op www.wired.com/story/algorithms-welfare-state-politics/, geraadpleegd op 11 november 2025; Amnesty International (2024), "Denmark: AI-powered welfare system fuels mass surveillance and risks discriminating against marginalized groups – report" [Denemarken: AI-gestuurd welzijnssysteem stimuleert massale bewaking en brengt risico op discriminatie van gemarginaliseerde groepen met zich mee – rapport], beschikbaar op: www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/denmark-ai-powered-welfare-system-fuels-mass-surveillance-and-risks-discriminating-against-marginalized-groups-report/, geraadpleegd op 11 november 2025; Degrave E. (2020), "The use of secret algorithms to combat social fraud in Belgium" ["Het gebruik van geheime algoritmen om sociale fraude in België te bestrijden"], European Review of Digital Administration & Law 1-2: 167-78.

390. Amnesty International (2024), France: CNAF State Council Complaint [Frankrijk: CNAF-klacht bij de Raad van State], beschikbaar op www.amnesty.org/fr/documents/eur21/8795/2024/en/, geraadpleegd op 11 november 2025.

391. De vraag luidt: "Vormt de verwerking van persoonsgegevens, waarvan de verwerkingsverantwoordelijke een openbare sociale dienst is die belast is met een openbare dienstverleningstaak, met als doel voor elke gebruiker van de openbare dienst een risicoscore vast te stellen om de controles door de dienst te kunnen richten, geen indirecte discriminatie in de zin van Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 en Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978? gelezen in het licht van de Artikelen 20 en 21 van het Handvest, voor zover de invoering van deze verwerking heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de controles op personen jonger dan 30 jaar, studenten, personen met een laag inkomen, inactieven, alleenstaande ouders (een groep die voor 95% uit vrouwen bestaat) of personen die sociale bijstand ontvangen?"; vertaald door Amnesty International. Amnesty International (2024), Frankrijk: CNAF-klacht bij de Raad van State, paragraaf 71, beschikbaar op www.amnesty.org/fr/documents/eur21/8795/2024/en/, geraadpleegd op 11 november 2025.

392. Wachter S., Mittelstadt B., Russell C. (2020), "Bias preservation in machine learning: the legality of fairness metrics under EU non-discrimination law" ["Behoud van vooringenomenheid in machine learning: de wettigheid van eerlijkeheidsmaatstaven volgens de EU-wetgeving inzake non-discriminatie"], West Virginia Law Review, 123(3), 735.

in de sociale zekerheid technisch gezien relatief eenvoudig blijven, ondanks het feit dat ze een aanzienlijk risico voor de grondrechten vormen.

7.4.2. Verboden AI-systemen

- ▶ Artikel 5 lid 1 sub c over social scoring is een cruciale bepaling om rekening mee te houden op het gebied van sociale zekerheid en diensten voor arbeidsbemiddeling, waar veel systemen ingezet worden om begunstigten te controleren of te sturen (zie hierboven).
- ▶ Artikel 5 lid 1 sub f over emotieherkenning op de werkplek, wat kan voorkomen tijdens het rekruteringsproces.

7.4.3. AI-systemen met een hoog risico

Bijlage III, punt 5, betreffende de toegang tot en het gebruik van essentiële particuliere en openbare diensten en uitkeringen, heeft betrekking op “AI-systemen die bedoeld zijn om door of namens overheidsinstanties te worden gebruikt om te beoordelen of natuurlijke personen in aanmerking komen voor essentiële overheidsuitkeringen en -diensten, waaronder gezondheidsdiensten, of om dergelijke uitkeringen en diensten te verlenen, te beperken, in te trekken of terug te vorderen”.³⁹³

Overheidsinstanties maken gebruik van computersystemen om de uitkeringen van begunstigten te berekenen, vaak via op regels gebaseerde systemen. De vraag is hier welke computersystemen onder de definitie van AI-systemen in de AI-Verordening vallen.

Op grond van Artikel 6 van de AI-Verordening kunnen aanbieders zich, onder bepaalde voorwaarden, zelf vrijstellen van het regime voor hoge risico's. Sommige van deze voorwaarden zullen waarschijnlijk gebruikt worden voor systemen die toegepast worden in de welzijns- en de sociale zekerheidssector. Voorbeelden van toepassingen in de praktijk zijn het gebruik van natuurlijke taalverwerking (NLP) om de inhoud van e-mails van werkzoekenden te analyseren,³⁹⁴ wat kan worden gedaan “ter voorbereiding van een beoordeling”, of het gebruik van optische tekenherkenning (OCR) om sollicitaties bij te snijden, te draaien en op te schonen,³⁹⁵ hetgeen beschouwd kan worden als een “beperkte procedurele taak”. Zoals elders in deze richtsnoeren vermeld werd, blijven deze definities echter vaag en is nauwlettende monitoring nodig, bij gebrek aan jurisprudentie.

7.4.4. Registratieverplichtingen

AI-systemen met een hoog risico op het gebied van sociale zekerheid worden door aanbieders en gebruiksverantwoordelijken geregistreerd in de openbare versie van de databank. De geregistreeerde informatie omvat de samenvattingen van de FRIA's die uitgevoerd zijn door de gebruiksverantwoordelijken.

393. AI-Verordening, Bijlage III (5) (a).

394. Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (2020), *Getting the Future Right: Artificial Intelligence and fundamental rights* [De toekomst op orde brengen: artificiële intelligentie en grondrechten], Luxembourg: Publicatiebureau van de Europese Unie, p. 32.

395. *Ibid.*, p. 33.

Referenties

Allen R. and Masters D. (2020), Regulating for an equal AI: A new role for equality bodies: Meeting the new challenges to equality and non-discrimination from increased digitisation and the use of Artificial Intelligence [Regulering voor gelijke AI: een nieuwe rol voor organen voor gelijke behandeling: het aangaan van nieuwe uitdagingen op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie als gevolg van de toenemende digitalisering en het gebruik van artificiële intelligentie], Equinet.

BBC (2020), "Home Office drops 'racist' algorithm from visa decisions" ["Het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken schrapt 'racistisch' algoritme uit visumbeslissingen"], BBC, beschikbaar op: www.bbc.com/news/technology-53650758, geraadpleegd op 7 november 2025.

Direction générale des Entreprises (2025), Les autorités compétentes pour la mise en œuvre du règlement européen sur l'intelligence artificielle [Bevoegde autoriteiten voor de uitvoering van de wet inzake artificiële intelligentie], Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, beschikbaar op: www.entreprises.gouv.fr/priorites-et-actions/transition-numerique/soutenir-le-developpement-de-lia-au-service-de-0, geraadpleegd op 7 november 2025.

Dumbrava C. (2025), "Briefing: Artificial intelligence in asylum procedures in the EU" ["Briefing: Artificiële intelligentie in asielprocedures in de EU"], Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, beschikbaar op: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775861/EPRS_BRI\(2025\)775861_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775861/EPRS_BRI(2025)775861_EN.pdf), geraadpleegd op 7 november 2025.

Equinet (2024), Understanding the new EU Directives on standards for equality bodies: legal digest on standards for equality bodies [Inzicht in de nieuwe EU-richtlijnen inzake normen voor organen voor gelijke behandeling: juridisch overzicht van normen voor organen voor gelijke behandeling], beschikbaar op: <https://equineteurope.org/publications/understanding-the-new-eu-directives-on-standards-for-equality-bodies-legal-digest-on-standards-for-equality-bodies/>, geraadpleegd op 11 november 2025.

Equinet (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], European Network of Equality Bodies, beschikbaar op: <https://equineteurope.org/publications/how-to-use-the-artificial-intelligence-act-to-investigate-ai-bias-and-discrimination-a-guide-for-equality-bodies/>, geraadpleegd op 10 november 2025.

European Union Agency for Fundamental Rights (2021), Equality in the EU: 20 years on from the initial implementation of the Equality Directives [Gelijkheid in de EU: 20 jaar na de eerste implementatie van de gelijkheidsrichtlijnen], beschikbaar op: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-opinion-equality-directives-01-2021_en_0.pdf, geraadpleegd op 7 november 2025.

Hellenic Data Protection Authority (2024), Ministry of Migration and Asylum receives administrative fine and GDPR compliance order following an own-initiative investigation by the Hellenic Data Protection Authority [Ministerie van Migratie en Asiel krijgt administratieve boete en AVG-nalevingsbevel na een onderzoek op eigen initiatief door de Helleense gegevensbeschermingsautoriteit], beschikbaar op: www.dpa.gr/en/enimerwtiko/press-releases/ministry-migration-and-asylum-receives-administrative-fine-and-gdpr, geraadpleegd op 7 november 2025.

Ilieva M. (2024), Handbook on identifying and using equality data in legal casework [Handboek voor het identificeren en gebruiken van gelijkheidsgegevens in juridische casussen], Equinet, beschikbaar op: <https://equineteurope.org/publications/handbook-on-identifying-and-using-equality-data-in-legal-casework/>, geraadpleegd op 7 november 2025.

info.gouv.fr (2025), France Travail : comment ça marche? [‘Hoe werkt France Travail?’], beschikbaar op: www.info.gouv.fr/actualite/france-travail-comment-ca-marche, geraadpleegd op 7 november 2025.

Jones C., Lanneau R., Maccanico Y. (2023), Europe’s techno borders, EuroMed Rights and Statewatch [De technologische grenzen van Europa, EuroMed Rights en Statewatch], beschikbaar op: <https://www.statewatch.org/publications/reports-and-books/europe-s-techno-borders/>, geraadpleegd op 7 november 2025.

McGregor L. (2023), Digital border governance: a human rights based approach [Digitaal grensbeheer: een op mensenrechten gebaseerde aanpak], University of Essex and the OHCHR, beschikbaar op: www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/digital-border-governance-human-rights-based-approach, geraadpleegd op 7 november 2025.

Ozkul D. (2023), Automating immigration and asylum: the uses of new technologies in migration and asylum governance in Europe [Automatisering van immigratie en asiel: het gebruik van nieuwe technologieën bij migratie- en asielbeheer in Europa], Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford, beschikbaar op: www.rsc.ox.ac.uk/publications/automating-immigration-and-asylum-the-uses-of-new-technologies-in-migration-and-asylum-governance-in-europe, geraadpleegd op 7 november 2025.

Romain M. et al. (2023), “Is data neutral? How an algorithm decides which French households to audit for welfare fraud” [“Is data neutraal? Hoe een algoritme bepaalt welke Franse huishoudens gecontroleerd worden op uitkeringsfraude”], Le Monde, beschikbaar op: www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/visuel/2023/12/05/how-an-algorithm-decides-which-french-households-to-audit-for-benefit-fraud_6313254_8.html, geraadpleegd op 11 november 2025.

Subgroep voor Gelijkheidsgegevens van de Groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit van de Europese Commissie (2025), Verzamelen en gebruiken van gelijkheidsgegevens in volledige overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming van de EU en nationale regels inzake gegevensbescherming, Publicatiebureau van de Europese Unie, beschikbaar op: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/equality-data-collection_en, geraadpleegd op 7 november 2025.

Veld S. (in 't) et al. (2020), Letter to Andrea Jelinek, Chair of the European Data Protection Board on the possible use of the Clearview AI application by law enforcement authorities in the EU, [Brief aan Andrea Jelinek, voorzitter van het Europees Comité voor gegevensbescherming, over het mogelijke gebruik van de Clearview AI-applicatie door rechtshandavingsinstanties in de EU], beschikbaar op: www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_letter_out_2020-0052_facialrecognition.pdf, geraadpleegd op 7 november 2025.

Xenidis R. (2020), 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, beschikbaar op: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X20982173>, geraadpleegd op 7 november 2025.

Xenidis R. (2025), Legal protection against algorithmic discrimination in Europe: Current frameworks and remaining gaps [Juridische bescherming tegen algoritmische discriminatie in Europa: huidige kaders en resterende lacunes], Raad van Europa, Straatsburg.

Overheidsinstanties in heel Europa maken gebruik van artificiële intelligentie (AI) en/of geautomatiseerde besluitvormingssystemen (ADM) in een breed scala van beleidsterreinen, waaronder migratie, welzijn, justitie, onderwijs, werkgelegenheid, belastingen, wetshandhaving en gezondheidszorg. Dergelijke systemen worden ook ingezet in cruciale particuliere sectoren, zoals het bankwezen en de verzekeringssector. Hoewel AI- en ADM-systemen aanzienlijke risico's op discriminatie met zich meebrengen, blijven er uitdagingen bestaan om deze risico's te identificeren en te beperken. Daarom spelen instanties voor gelijke behandeling en andere nationale mensenrechtenorganisaties een belangrijke rol bij het bevorderen dat het gebruik van AI/ADM-systemen door overheidsorganisaties in overeenstemming is met de grondrechten. De beleidsrichtsnoeren zijn bedoeld om instanties voor gelijke behandeling en andere nationale mensenrechtenorganisaties, met name in de Europese Unie, in staat te stellen discriminatie in AI/ADM-systemen aan te pakken. Ze brengen hen op de hoogte van hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de veranderende regelgeving – waaronder de AI-Verordening van de Europese Unie en het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake kunstmatige intelligentie en mensenrechten, democratie en de rechtsstaat – bieden aanbevelingen en voorbeelden voor de toepassing van nieuwe regelgeving, en dienen als hulpmiddel om nationale belanghebbenden, zoals beleidsmakers en regelgevers op het gebied van mensenrechten, gelijkheid en non-discriminatie, bij te staan en te adviseren.



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

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



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE