

Brussel, 16 december 2024
(OR. en)

16933/24

EJUSTICE 75
JURINFO 18
JAI 1879

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	16593/24
Betreft:	Conclusies van de Raad over het gebruik van artificiële intelligentie op het gebied van justitie

Tijdens zijn zitting van 12-13 december 2024 heeft de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) conclusies van de Raad over het gebruik van artificiële intelligentie op het gebied van justitie goedgekeurd. De door de Raad goedgekeurde tekst staat in de bijlage.

**CONCLUSIES VAN DE RAAD OVER
HET GEBRUIK VAN ARTIFICIËLE INTELLIGENTIE OP HET GEBIED VAN JUSTITIE**

I. INLEIDING

1. De afgelopen jaren is artificiële intelligentie (“AI”) sterk geëvolueerd en is het gebruik ervan steeds meer verspreid. De relevantie ervan voor de rechtsstelsels van de lidstaten is aanzienlijk toegenomen. Deze ontwikkeling brengt aanzienlijke kansen en uitdagingen met zich mee voor het rechtssysteem en heeft duidelijk gemaakt dat nieuw beleid nodig is en van pas komt.
2. Tegelijkertijd worden er in de Europese Unie en haar lidstaten voortdurend juridische, operationele en technische oplossingen ontwikkeld ter bevordering van justitiële samenwerking en toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken. Grensoverschrijdende samenwerking tussen de lidstaten bij het delen van opgedane ervaring, beste praktijken, deskundigheid en informatie over behaalde resultaten bij de integratie van AI in hun rechtsstelsels is met name belangrijk met het oog op het waarborgen van gelijke toegang tot de rechter in de hele EU.

3. Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (de “AI-verordening”) is het eerste uitgebreide regelgevingsinstrument ter wereld waarmee AI wordt gereguleerd. Overeenkomstig de AI-verordening worden AI-systemen voor bepaalde toepassingen op het gebied van rechtshandhaving, justitie en alternatieve geschillen-beslechting¹ ingedeeld als systemen met een hoog risico en zijn deze systemen onderworpen aan een reeks vereisten, zoals conformiteitsbeoordelingsprocedures en -controles, teneinde een hoog niveau van betrouwbaarheid te waarborgen.
4. In de conclusies van de Raad van 9 juni 2020 over het vormgeven van de digitale toekomst van Europa² werd de aandacht gevestigd op de uitdagingen die de toegenomen digitalisering in de Europese economie en samenleving, onder meer door AI, met zich meebrengt. In de conclusies van de Raad van 13 oktober 2020 over “Toegang tot justitie – de kansen van digitalisering benutten”³ wordt benadrukt hoe belangrijk de digitale transitie is voor het vergroten van de doeltreffendheid en efficiëntie van rechtsstelsels. De conclusies van de Raad van 20 oktober 2023 over digitale empowerment ter bescherming en handhaving van de grondrechten in het digitale tijdperk⁴, zijn gericht op de digitale empowerment van personen en sectoren die van cruciaal belang zijn voor de verdediging van de grondrechten, zoals justitie, en op de totstandbrenging van een veilige digitale omgeving waarbinnen de grondrechten naar behoren worden beschermd.

¹ Met name AI-systemen die bedoeld zijn om door of namens een rechterlijke instantie te worden gebruikt om een rechterlijke instantie te ondersteunen bij het onderzoeken en uitleggen van feiten of de wet en bij de toepassing van het recht op een concrete reeks feiten of om te worden gebruikt op soortgelijke wijze in het kader van alternatieve geschillen-beslechting (bijlage III, punt 8, a), van de AI-verordening).

² Conclusies van de Raad over het vormgeven van de digitale toekomst van Europa (PB C 202I van 16.6.2020, blz. 1).

³ Conclusies van de Raad over toegang tot justitie – de kansen van digitalisering benutten (PB C 342I van 14.10.2020, blz. 1).

⁴ Doc. 14309/23.

5. In de strategie voor Europese e-justitie (2024-2028) worden strategische en operationele doelstellingen uiteengezet, worden de maatregelen geïdentificeerd die nodig zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken en wordt de basis gelegd voor een follow-upmechanisme om toezicht te houden op de voortgang van projecten en initiatieven die door de lidstaten of andere belanghebbenden worden gepresenteerd. Dit omvat het gebruik van innovatieve technologieën om de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen te ondersteunen. Bovendien wordt in de strategie erkend dat digitale transformatie de noodzaak met zich meebrengt om specifieke en passende maatregelen vast te stellen die kunnen worden aangepast aan de uitdagingen en kansen die voortvloeien uit AI en andere opkomende technologieën.
6. In zijn conclusies van 5 maart 2024 over “de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten: het bevorderen van vertrouwen door doeltreffende rechtsbescherming en toegang tot de rechter”⁵ verzocht de Raad de Commissie ervoor te zorgen dat een grondrechtenperspectief wordt opgenomen in alle EU-acties met betrekking tot het waarborgen van effectieve rechtsbescherming en toegang tot de rechter, onder meer door de kansen van digitalisering te benutten.
7. Het Bureau voor de grondrechten heeft studies en verslagen gepubliceerd over relevante gerelateerde onderwerpen, zoals het verslag “Op het juiste pad voor de toekomst: artificiële intelligentie en de grondrechten”⁶, en het verslag “Vooroordelen in algoritmen – artificiële intelligentie en discriminatie”⁷.
8. Een aantal internationale organisaties heeft ook belangrijke documenten op het gebied van AI aangenomen. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan:
 - a) het Europees Ethisch Handvest over het gebruik van artificiële intelligentie in gerechtelijke systemen en hun omgeving van de Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie (Cepej) van de Raad van Europa⁸, alsook daarmee samenhangende richtsnoeren van de Cepej over het gebruik van AI in het rechtswezen;

⁵ Doc. 7127/24.

⁶ <https://fra.europa.eu/nl/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights>

⁷ <https://fra.europa.eu/nl/publication/2022/bias-algorithm>

⁸ <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>

- b) de aanbeveling van de Raad van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling over kunstmatige intelligentie⁹;
- c) de resolutie van de VN-Mensenrechtenraad van 10 juli 2024 over de bevordering en bescherming van alle mensenrechten, burgerrechten, politieke, economische, sociale en culturele rechten, met inbegrip van het recht op ontwikkeling¹⁰, en met name de bepalingen inzake de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, juryleden en assessoren, en de onafhankelijkheid van advocaten;
- d) het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat¹¹, dat tot doel heeft ervoor te zorgen dat de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen volledig verenigbaar zijn met de bescherming van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat¹²; en
- e) het eindverslag over het beheer van AI voor de mensheid van het adviesorgaan op hoog niveau van de Verenigde Naties inzake artificiële intelligentie¹³.

⁹ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

¹⁰ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/120/36/pdf/g2412036.pdf>

¹¹ Council of Europe Treaty Series - Nr. [225], [Vilnius, 5.IX.2024]

¹² Er zij op gewezen dat de EU dit verdrag reeds heeft ondertekend.

¹³ https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_en.pdf

9. AI heeft een enorm transformerend potentieel. Het gebruik ervan kan de toegang tot de rechter vergemakkelijken en de tijdigheid, efficiëntie en doeltreffendheid van gerechtelijke procedures verbeteren. Meer in het bijzonder kan AI onder meer helpen met bepaalde routinematige of aanvullende taken, zoals het wegwijs maken van personen in juridische informatie, het plannen van zittingen, het boeken van gerechtszalen of het voorkomen van de heridentificatie van betrokken personen door het anonimiseren¹⁴ en pseudonimiseren¹⁵ van rechterlijke beslissingen, in overeenstemming met de regels inzake gegevensbescherming. Dergelijke verbeteringen van gerechtelijke procedures kunnen zowel particulieren als bedrijven in de EU ten goede komen. Dit zou de rechtsstelsels van de EU en de lidstaten verbeteren en zo concurrentievoordelen voor de EU opleveren.
10. Sommige andere toepassingen brengen grotere risico's met zich mee. Rechtsstelsels moeten niettemin hun voordeel halen uit deze toepassingen, met passende waarborgen, aangezien AI gerechtelijke werkzaamheden aanzienlijk kan ondersteunen, bijvoorbeeld door juridische inhoud samen te vatten, rechtspraak te analyseren, teksten voor te stellen, simultane vertolking aan te bieden, massavorderingen te behandelen of besluitvorming te ondersteunen.
11. Initiatieven op het vlak van onderzoek en innovatie die gericht zijn op het bevorderen van de ontwikkeling van AI-systemen die in overeenstemming zijn met het EU-recht en afgestemd zijn op specifieke juridische toepassingen, zijn belangrijk. Samenwerking tussen de academische wereld, het bedrijfsleven, justitiële of andere overheidsinstanties en beoefenaars van juridische beroepen is van cruciaal belang om innovatie te stimuleren en vooruitgang op dit gebied te bevorderen.
12. Het is ook uitermate belangrijk te erkennen dat het nodig is beoefenaars van juridische beroepen en administratief personeel van justitiële instanties die betrokken zijn bij gerechtelijke procedures verder op te leiden, met name in het licht van AI en andere technologische ontwikkelingen, op nationaal en EU-niveau.

¹⁴ Overeenkomstig overweging 26 van Verordening (EU) 2016/679 (algemene verordening gegevensbescherming).

¹⁵ Overeenkomstig artikel 4, lid 5, van Verordening (EU) 2016/679 (algemene verordening gegevensbescherming).

II. CONCLUSIES VAN DE RAAD

A. ALGEMENE OVERWEGINGEN

13. AI moet op het gebied van justitie worden gebruikt met volledige inachtneming van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in overeenstemming met onder meer de AI-verordening, de algemene verordening gegevensbescherming¹⁶ en de richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving¹⁷, om transparantie, verantwoordingsplicht en toezicht te waarborgen, zodat AI-systemen betrouwbaar en veilig zijn en de grondrechten worden geëerbiedigd bij het gebruik ervan. Deze conclusies zijn in overeenstemming met - en geven geen blijk van het voornemen om verder te gaan dan - de vereisten voor het ontwerp, de ontwikkeling en het gebruik van AI-systemen zoals uiteengezet in de AI-verordening.
14. Daadwerkelijke toegang tot de rechter omvat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, het recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging zoals verankerd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit zijn belangrijke criteria bij het ontwerp, de ontwikkeling of het gebruik van AI-systemen. Iedereen moet toegang hebben tot de rechter, zelfs bij situaties waarin personen geen gebruikmaken van IT-instrumenten of -diensten of zich in kwetsbare situaties bevinden.

¹⁶ 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 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

¹⁷ 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 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89).

15. Praktische en gebruiksvriendelijke richtsnoeren en normen zijn nodig voor de ethische en verantwoorde ontwikkeling en toepassing van AI op het gebied van justitie, in overeenstemming met de AI-verordening. Dergelijke richtsnoeren en normen moeten gebaseerd zijn op gecoördineerde uitwisselingen en samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en belanghebbenden.
16. AI kan de besluitvorming in gerechtelijke procedures en alternatieve geschillenbeslechting ondersteunen, maar mag deze niet vervangen. De uiteindelijke besluitvorming moet een menselijke activiteit blijven. Het gebruik van AI in deze context wordt doorgaans als zeer risicovol beschouwd en moet transparant, naar behoren traceerbaar en verklaarbaar zijn en onder menselijk toezicht staan. Het is van cruciaal belang ervoor te zorgen dat deze beginselen zowel in de ontwerpfase als gedurende de gehele levenscyclus van AI-systemen die in de justitiële sector worden gebruikt, in aanmerking worden genomen en worden beoordeeld.
17. Daarnaast is het van cruciaal belang te waarborgen dat een grote hoeveelheid hoogwaardige gegevens beschikbaar is om omstandigheden te creëren die bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van AI-systemen met toegevoegde waarde.
18. De beschikbaarheid van geanonimiseerde of gepseudonimiseerde rechterlijke beslissingen is een belangrijke factor voor de ontwikkeling van AI-toepassingen op het gebied van justitie, waarvoor grootschalige toegang tot dergelijke beslissingen nodig is om hun analyse uit te voeren, met name in de trainingsfase van de AI-systemen.
19. De Raad verzoekt het Europees netwerk voor justitiële opleiding en de nationale autoriteiten of instanties die verantwoordelijk zijn voor justitiële opleiding om rekening te houden met de behoefte aan opleiding en empowerment van beoefenaars van juridische beroepen om het hoofd te kunnen bieden aan de digitalisering van rechtsstelsels, met name het gebruik van AI op het gebied van justitie, zich aan te passen aan de veranderende juridische omgeving, lacunes in digitale vaardigheden te dichten en te zorgen voor meer bewustzijn van de kansen en risico's van AI-systemen die op justitieel gebied worden gebruikt. Bestaande instrumenten voor opleidingen die gericht zijn op digitalisering op het gebied van justitie, met inbegrip van AI voor beoefenaars van juridische beroepen, moeten verder worden ontwikkeld en geactualiseerd.

20. De Raad steunt de uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot het gebruik van AI op het gebied van justitie — onder meer via bestaande platforms — die toegespitst zijn op prioritaire onderwerpen en bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie voor Europese e-justitie voor de periode 2024-2028. Dit zou het mogelijk maken om gemeenschappelijke praktijkvoorbeelden in kaart te brengen, alsook de verwachte voordelen ervan, de uitdagingen die zij met zich meebrengen en de gebieden waarop verbetering mogelijk is.

B. VERZOEKEN AAN DE COMMISSIE

21. De Commissie wordt verzocht het potentieel van AI op het gebied van justitie verder te onderzoeken en de lidstaten bij te staan bij de uitvoering van de AI-verordening.
22. De Commissie wordt verzocht adequate financiering voor onderzoek naar en de ontwikkeling en het gebruik van AI op het gebied van justitie te bevorderen, teneinde het algemene concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op wereldschaal te vergroten en de administratieve lasten met betrekking tot de toegang tot EU-financieringsmogelijkheden te beperken.
23. Deze conclusies van de Raad laten de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader voor de periode na 2027 onverlet.
24. De Commissie wordt verzocht de lidstaten te ondersteunen bij hun bovengenoemde inspanningen om informatie te verzamelen en uit te wisselen.

25. De Commissie wordt verzocht binnen haar bevoegdheden een gemeenschappelijke “AI-toolbox voor justitie” te creëren en te beheren, rekening houdend met mogelijke synergieën met het reeds bestaande platform voor AI on demand en andere EU-initiatieven op het gebied van interoperabiliteit en het delen van middelen en kennis in verband met de ontwikkeling, de uitrol en het gebruik van AI-systemen. Deze “AI-toolbox voor justitie” zou een register zijn van AI-praktijkvoorbeelden (met name actoren, toepassingsgebied, doel, beoogd resultaat, functionaliteit, scenario’s, verwachte voordelen) en -toepassingen in de justitiële sector. De AI-toepassingen die in de toolbox worden opgenomen, ongeacht of deze met of zonder EU-financiering werden ontwikkeld, kunnen aan alle lidstaten ter beschikking worden gesteld. Deze AI-toolbox voor justitie zou de totstandbrenging van een gemeenschappelijke basis en gedeelde praktijkvoorbeelden tussen de lidstaten met betrekking tot het grensoverschrijdende gebruik van AI-toepassingen op het gebied van justitie kunnen bevorderen.

C. VERZOEKEN AAN DE LIDSTATEN

26. Naast de reeks rechtshandelingen en beleidsmaatregelen op EU-niveau, die bedoeld zijn om de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken te verbeteren, wordt de lidstaten verzocht in voorkomend geval nieuwe digitale oplossingen, waaronder AI, te benutten en in hun rechtsstelsel op te nemen om de efficiëntie, billijkheid en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verder te verbeteren.
27. De lidstaten wordt verzocht het potentieel van voortdurend evoluerende AI-systemen te onderzoeken, met inachtneming van de grondrechten, de regels inzake gegevensbescherming en andere toepasselijke EU-wetgeving.
28. In overeenstemming met de strategie voor Europese e-justitie 2024-2028 wordt de lidstaten verzocht samen te werken en informatie uit te wisselen over het gebruik van AI op het gebied van justitie en over AI-toepassingen, met inbegrip van essentiële kenmerken van deze toepassingen, zoals de configuratie of beschrijving van de werking ervan en het gebruik van opensourcesoftware.

29. Rekening houdend met de informatie in de door de Commissie te beheren “AI-toolbox voor justitie”, wordt de lidstaten verzocht informatie uit te wisselen en een gemeenschappelijke basis te creëren met betrekking tot praktijkgevallen, het gebruik van AI-toepassingen en de grensoverschrijdende ontwikkeling ervan, teneinde de rechtsstelsels te verbeteren en toekomstige interoperabiliteitsoplossingen voor te bereiden, rekening houdend met het Europees interoperabiliteitskader, een gemeenschappelijk overeengekomen benadering voor het op interoperabele wijze verlenen van Europese openbare diensten.
30. Zoals reeds aangegeven¹⁸, moet steun voor en samenwerking met beoefenaars van juridische beroepen, IT-professionals en bevoegde autoriteiten of organen worden aangemoedigd om de uitdagingen van de digitale transformatie beter en tijdig aan te pakken. Naast de verplichting om maatregelen te nemen om zo goed mogelijk te zorgen voor een toereikend niveau van AI-geletterdheid voor alle beoefenaars van juridische beroepen die AI gebruiken¹⁹, moet de opleiding van beoefenaars van juridische beroepen en administratief personeel van justitiële autoriteiten gericht zijn op bewustmaking. Opleidingen moeten ook zorgen voor een beter inzicht in de gevolgen en risico's van AI, een beter begrip van de wijzigingen in het EU-recht die inspelen op de behoeften van de digitale economie en samenleving, en een verbetering van het effectieve gebruik van AI en andere IT-instrumenten om de efficiëntie van rechtsstelsels te bevorderen, een en ander zonder de inherente risico's uit het oog te verliezen.
31. De lidstaten wordt verzocht te investeren in veilige digitale infrastructuur en capaciteitsopbouw op het gebied van justitie ter ondersteuning van de uitrol van geavanceerde technologieën, met inbegrip van AI-toepassingen die in rechtsstelsels worden gebruikt.

¹⁸ Punt 19.

¹⁹ Zie artikel 4 van de AI-verordening.