Europa-Parlamentet
2024-2029

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

2025/2118(INI)

25.03.2026

UDKAST TIL BETÆNKNING

om de institutionelle aspekter af kunstig intelligens i forbindelse med den europæiske integration
(2025/2118(INI))

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

Ordfører: Emmanouil Kefalogiannis

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

BEGRUNDELSE.....9

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om de institutionelle aspekter af kunstig intelligens i forbindelse med den europæiske integration

(2025/2118(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 2, 10, 11, 12, 13 og 14,

– der henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 16, 114, 173, 179, 180 og 181,

– der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

– der henviser til Europarådets rammekonvention om kunstig intelligens og menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet, der blev undertegnet den 5. september 2024,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1689 af 13. juni 2024 om harmoniserede regler for kunstig intelligens og om ændring af forordning (EF) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 og (EU) 2019/2144 samt direktiv 2014/90/EU, (EU) 2016/797 og (EU) 2020/1828 (forordningen om kunstig intelligens)[1],

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 9. april 2025 med titlen "Handlingsplan for AI-kontinentet" (COM(2025)0165),

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 8. oktober med titlen "Strategi for anvendelse af kunstig intelligens" (COM(2025)0723),

– der henviser til Rådets konklusioner af 21. maj 2024 om fremtiden for EU's digitale politik,

– der henviser til Rådets konklusioner af 20. november 2025 vedrørende fremme af den internationale digitale strategi for Den Europæiske Union,

– der henviser til FN's årlige globale topmøde med titlen "AI for Good", et globalt forum for dialog om forvaltning, etisk anvendelse og samfundsmæssige virkninger af kunstig intelligens,

– der henviser til forretningsordenens bilag VI,

– der henviser til forretningsordenens artikel 55,

[1] EUT L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

– der henviser til udtalelser fra Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse og Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender (A10-0000/2026),

A. der henviser til, at artikel 2 i TEU omhandler EU's forfatningsmæssige identitet og derfor legitimerer Parlamentets kontrol med kunstig intelligens (AI), hvor udbredelsen heraf kan påvirke kerneværdier;

B. der henviser til, at i henhold til artikel 10, 11 og 14 i TEU har Parlamentet et særligt ansvar for at sikre demokratisk ansvarlighed, gennemsigtighed og effektiv kontrol af teknologiske udviklinger, der kan påvirke EU-institutionernes virke; der henviser til, at en sikker, etisk og lovlig udvikling og udbredelse af kunstig intelligens kræver solide forvaltningsrammer, der er baseret på EU-traktaterne;

C. der henviser til, at forordningen om kunstig intelligens indfører verdens første omfattende lovgivningsmæssige ramme for kunstig intelligens; der henviser til, at kunstig intelligens skrider frem i et hidtil uset tempo og ændrer den økonomiske aktivitet, den offentlige forvaltning og de samfundsmæssige interaktioner;

D. der henviser til, at FN's Global Digital Compact opfordrer til et styrket internationalt samarbejde om forvaltningen af kunstig intelligens og fremhæver den rolle, som globale fora spiller med hensyn til at fremme dialogen om de samfundsmæssige og etiske konsekvenser af kunstig intelligens;

E. der henviser til, at Parlamentet som EU's repræsentative demokratiske institution har en legitim rolle med hensyn til at bidrage til sådanne globale drøftelser i overensstemmelse med artikel 10, 11 og 13 i TEU og et ansvar for at sikre demokratisk ansvarlighed og institutionel sammenhæng i EU's eksterne engagement;

F. der henviser til, at Parlamentet bør deltage i FN's årlige topmøder om kunstig intelligens, afholde særlige arrangementer og fremlægge sit arbejde på dette område, herunder samarbejde med andre organer, der er aktive på området, såsom Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udviklings observatorium for politikudformning vedrørende kunstig intelligens, Europarådets styringskomité for nye og fremspirende teknologier og initiativer fra G7 og G20, der er relateret til kunstig intelligens; der henviser til, at Parlamentets deltagelse i sådanne fora vil være i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 13, stk. 2, i TEU;

G. der henviser til, at i Rådets konklusioner af 20. november 2025 om fremme af den internationale digitale strategi for Den Europæiske Union understreges det, at digital politik og politik vedrørende kunstig intelligens er blevet centrale elementer i EU's optræden udadtil;

H. der henviser til, at overvågning af den globale AI-udvikling på EU-plan i tæt samarbejde med Kommissionens AI-kontor, Det Europæiske Udvalg for Kunstig Intelligens (AI-udvalget) og de nationale kompetente myndigheder, overvågning af udviklingen i medlemsstaterne, opretholdelse af regelmæssige udvekslinger med de nationale parlamenter og kortlægning af potentielle tværsektorielle overlapninger og

mangler i EU's retlige ramme for kunstig intelligens vil være af allerstørste betydning; der henviser til, at Europa-Parlamentets foreslåede AI-observatorium bør spille en central rolle i denne henseende;

I. der henviser til, at Europa-Parlamentets foreslåede AI-observatorium vil kunne betragtes som et EU-organ, der kan indbydes til møderne i AI-udvalget i overensstemmelse med artikel 65, stk. 2, i forordningen om kunstig intelligens;

J. der henviser til, at kunstig intelligens kan støtte parlamentarisk kontrol med gennemførelsen og anvendelsen af EU-retten ved at mindske informationsasymmetrier og afbøde Parlamentets tilbagevendende vanskeligheder med at få adgang til de relevante data samt ved at bidrage til at forbedre EU's lovgivningsprocesser;

K. der henviser til, at den hurtige udvikling af AI-teknologier kræver løbende analytisk kapacitet med henblik på at vurdere deres institutionelle, demokratiske og retlige konsekvenser for EU's funktionsmåde; der henviser til, at Parlamentet derfor bør styrke sin interne ekspertise og overvågningskapacitet på dette område;

L. der henviser til, at den hurtige udbredelse af AI-teknologier grundlæggende ændrer valgkampagner og politisk kommunikation; der henviser til, at sådanne teknologier kan gribe ind i valgprocessernes integritet og undergrave tilliden til demokratiske institutioner, herunder i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet;

M. der henviser til, at strukturerede og inklusive overvejelser om mulige traktatreformer kan være nødvendige på mellemlang til lang sigt for at sikre, at EU's forvaltningsstruktur forbliver sammenhængende, gennemsigtig, demokratisk legitim og i stand til at reagere effektivt på nye AI-udfordringer;

1. understreger, at AI-forvaltning ikke kun er et spørgsmål om tekniske forskrifter, men også et spørgsmål om forfatningsmæssig anvendelighed, der påvirker udøvelsen af offentlig myndighed, demokratisk legitimitet og EU's institutionelle balance som defineret i artikel 13 i TEU og derfor kræver vedvarende parlamentarisk kontrol inden for rammerne af Parlamentets kompetence;

2. bekræfter på ny, at EU's tilgang til kunstig intelligens skal være i fuld overensstemmelse med de værdier, der er fastsat i artikel 2 i TEU, herunder demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder, og at udbredelsen af kunstig intelligens inden for institutionerne fortsat skal være menneskecentreret;

3. minder om Rådets konklusioner, hvori der opfordres til stærkere EU-ambitioner, investeringer og samarbejde inden for kunstig intelligens, herunder med internationale organisationer; mener, at Parlamentet bør have stærkere institutionel kapacitet til at kontrollere EU's globale engagement i kunstig intelligens og konsekvenserne heraf for EU's suverænitet og demokratiske ansvarlighed;

4. opfordrer til en struktureret og regelmæssig interinstitutionel dialog mellem Parlamentet, Kommissionen og Rådet om de institutionelle konsekvenser af kunstig intelligens;

5. understreger, at EU's voksende engagement i international digital forvaltning og AI-forvaltning, herunder partnerskaber, multilaterale initiativer og fastsættelse af globale standarder, har institutionelle konsekvenser;

6. understreger betydningen af parlamentarisk deltagelse i globale drøftelser om AI-forvaltning og støtter derfor kraftigt Parlamentets engagement i multilaterale fora såsom FN's årlige topmøde "AI for Good"; anerkender, at Parlamentet ved at engagere sig globalt med et klart sæt værdier og etiske principper styrker sin demokratiske rolle og troværdighed, samtidig med at det fuldt ud respekterer Kommissionens kompetencer på området og i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 13, stk. 2, i TEU;

7. understreger, at Parlamentets deltagelse i internationale fora er afgørende i en tid med stærk geopolitisk konkurrence; understreger, at AI-praksis og -teknologier, der deles eksternt, skal overholde Parlamentets forpligtelser til gennemsigtighed, bæredygtighed, databeskyttelse og demokratisk tilsyn; understreger endvidere betydningen af at imødegå systemiske risici i forbindelse med kunstig intelligens, herunder udbredelsen af såkaldte hallucinationer, som kan underminere oplysningernes nøjagtighed og pålidelighed samt de potentielle socioøkonomiske virkninger af kunstig intelligens, navnlig med hensyn til flytning af arbejdspladser, i stedet for blot at fremme teknologisk ekspertise;

8. understreger, at kunstig intelligens i kraft af sin størrelse, hastighed og grænseoverskridende virkning udgør en systemisk global udfordring, og at ansvarlig forvaltning ligesom med tidligere transformative teknologier, herunder nuklear teknologi i midten af det 20. århundrede, kræver rettidig forhandling og etablering af en særlig international konvention eller traktat om kunstig intelligens på globalt plan;

9. noterer sig Europarådets rammekonvention om kunstig intelligens; mener, at der i betragtning af AI-teknologiernes globale systemiske karakter bør foretages yderligere overvejelser om etablering af en global multilateral ramme eller konvention, der har til formål at forebygge systemiske risici og sikre demokratisk ansvarlighed på globalt plan;

10. minder om, at Parlamentet i overensstemmelse med artikel 10, 13 og 14 i TEU udøver demokratisk kontrol med EU's og dets institutioners funktion; understreger, at den stigende udbredelse af AI-systemer inden for offentlige forvaltninger og EU-institutioner kræver, at Parlamentets analytiske kapacitet styrkes for at sikre gennemsigtighed, demokratisk ansvarlighed og effektivt tilsyn i overensstemmelse med traktaterne;

11. opfordrer til, at der oprettes et AI-observatorium i Europa-Parlamentet som en permanent analytisk struktur i Parlamentets administration, der fungerer som en tjeneste på tværs af parlamentariske udvalg for at støtte dem i spørgsmål vedrørende kunstig intelligens, dens forvaltning, institutionelle balance og demokratiske tilsyn; understreger, at oprettelsen af en sådan kapacitet kan organiseres inden for Parlamentets administrative strukturer på en budgetneutral måde på grundlag af eksisterende ekspertise og tjenester;

12. understreger, at den stigende udbredelse af AI-systemer inden for offentlige forvaltninger, herunder EU-institutionerne, rejser vigtige spørgsmål vedrørende gennemsigtighed, ansvarlighed og en retfærdig administrativ procedure; understreger, at

Parlamentet bør opretholde tilstrækkelig intern analytisk kapacitet til uafhængigt at vurdere en sådan udvikling for at beskytte sine institutionelle beføjelser og tilsynsfunktioner og opbygge sin egen institutionelle hukommelse på dette område;

13. opfordrer til, at der anvendes AI-værktøjer til at støtte overvågningen og gennemførelsen af allerede vedtaget EU-lovgivning, navnlig ved at finde frem til nationale og regionale retsakter, der kræver ændringer, og ved at opdage potentielle uoverensstemmelser, overlapninger eller risici for retlig fragmentering og dermed styrke den retlige sammenhæng på tværs af forvaltningsniveauer, afhjælpe mangler i gennemførelsen i medlemsstaterne og forbedre effektiviteten og forudsigeligheden af EU-retten; understreger i den forbindelse betydningen af en menneskecentreret tilgang, når sådanne værktøjer anvendes;

14. opfordrer til en analyse af overlapninger, huller og uoverensstemmelser mellem de mange AI-relaterede lovgivningsmæssige og politiske instrumenter og deres gennemførelse med henblik på at mindske fragmenteringen og sikre en sammenhængende anvendelse på tværs af sektorspecifikke områder, herunder en sammenhængende institutionel gennemførelse;

15. understreger, at det analytiske arbejde, der udføres i Parlamentet, herunder af Europa-Parlamentets foreslåede AI-observatorium, kan bidrage til at identificere tværsektorielle mangler, overlapninger og uoverensstemmelser i EU's bredere retlige ramme for kunstig intelligens;

16. understreger, at Europa-Parlamentets AI-observatorium kan bidrage til overvågningen af institutionel AI-forvaltning, ansvarlighed og forklarlighed og af konsekvenserne af de AI-systemer, der anvendes i institutionen, og kan støtte Parlamentets opfølgning på de relevante rådskonklusioner;

17. opfordrer formanden for AI-udvalget til at indbyde Europa-Parlamentets AI-observatorium, når det er oprettet, til udvalgets møder for at sikre parlamentarisk kontrol og interinstitutionel sammenhæng i EU's AI-politik;

18. understreger, at et styrket samarbejde inden for forvaltning af kunstig intelligens mellem Parlamentet, de nationale parlamenter og de nationale kompetente myndigheder i overensstemmelse med artikel 70 i forordningen om kunstig intelligens er afgørende for at udveksle bedste praksis, forbedre den lovgivningsmæssige sammenhæng og støtte parlamentarisk kontrol med udbredelsen af kunstig intelligens i hele EU;

19. opfordrer til systematisk parlamentarisk vurdering af AI-relaterede risici for demokratiske processer, herunder valgintegritet, og til, at Europa-Parlamentets AI-observatorium støtter overvågningen af valg og europæiske politiske partier, i betragtning af at kunstig intelligens i stigende grad former politisk kommunikation, valgprocesser, offentlig debat og beslutningstagning;

20. understreger, at den nuværende europæiske retlige ramme for valg som afspejlet i Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2018/994[2] på grund af dens fragmentering og

[2] Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2018/994 af 13. juli 2018 om ændring af akten om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet knyttet til Rådets afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom af 20. september 1976 (EUT L 178 af 16.7.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2018/994/oj).

begrænsede harmonisering i stigende grad er uegnet til at tackle nye udfordringer i forbindelse med anvendelsen af kunstig intelligens i valgprocesser; understreger derfor betydningen af at bane vejen for en fremtidig reform af den europæiske valglov i overensstemmelse med artikel 223 i TEUF, som vil afspejle AI's indvirkning på den europæiske valgproces og gøre den europæiske valgproces mere modstandsdygtig i forbindelse med AI-misinformation og -manipulation;

21. understreger, at den hurtige udvikling af EU's forvaltningslandskab, navnlig som reaktion på den digitale omstilling, kunstig intelligens og stadig mere komplekse lovgivningsmæssige rammer, gradvist udfordrer tilstrækkeligheden af de eksisterende traktatbestemmelser om institutionelle kompetencer, demokratisk ansvarlighed og parlamentarisk kontrol;

22. understreger derfor, at strukturerede og inklusive overvejelser om den mulige udvikling af traktaterne er nødvendige på mellemlang til lang sigt for at sikre, at EU's forvaltningsstruktur forbliver sammenhængende, gennemsigtig, demokratisk legitim og i stand til at reagere effektivt på nye udfordringer, samtidig med at nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og medlemsstaternes forfatningsmæssige identitet respekteres fuldt ud;

23. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

BEGRUNDELSE

Kunstig intelligens er ikke længere blot en teknologisk udvikling eller en lovgivningsmæssig udfordring. Den er blevet en strukturel faktor, der former den økonomiske styring, den offentlige forvaltning, de demokratiske processer og den institutionelle balance i Den Europæiske Union. Selv om forordning (EU) 2024/1689 (forordningen om kunstig intelligens) fastsætter en omfattende lovgivningsmæssig ramme, rejser den hurtige udvikling af AI-systemer — herunder til generelle formål og autonome anvendelser — bredere forfatningsmæssige og institutionelle spørgsmål, der rækker ud over sektorspecifik lovgivning.

Denne betænkning omhandler kunstig intelligens ud fra et institutionelt perspektiv i overensstemmelse med Europa-Parlamentets beføjelser i henhold til forretningsordenens artikel 55 og bilag VI. I henhold til artikel 2, 10, 11, 12 og 13 i TEU har Parlamentet et særligt ansvar for at sikre demokratisk ansvarlighed, gennemsigtighed og institutionel balance i Unionen. Kunstig intelligens påvirker i stigende grad udøvelsen af offentlig myndighed, valgprocessernes funktion, adgangen til oplysninger og forholdet mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Denne udvikling kræver struktureret parlamentarisk kontrol inden for rammerne af traktaterne.

Betænkningen forfølger derfor fire indbyrdes forbundne mål.

For det første understreges det, at forvaltning af kunstig intelligens fortsat skal være i fuld overensstemmelse med Unionens grundlæggende værdier som nedfældet i artikel 2 i TEU. Udbredelsen af kunstig intelligens i offentlige institutioner skal fortsat være menneskecentreret, gennemsigtig og ansvarlig og sikre, at teknologisk innovation styrker snarere end underminerer den demokratiske legitimitet, retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder.

For det andet omhandler betænkningen de institutionelle konsekvenser af kunstig intelligens på EU-plan. Der opfordres i betænkningen til en struktureret interinstitutionel dialog mellem Parlamentet, Kommissionen og Rådet om de institutionelle dimensioner af kunstig intelligens samt til styrket parlamentarisk kapacitet til at vurdere anvendelsen af kunstig intelligens inden for offentlige forvaltninger og EU-institutioner. I den forbindelse foreslås det, at der oprettes en særlig analytisk kapacitet i Europa-Parlamentet (i denne betænkning benævnt Europa-Parlamentets AI-observatorium), der er udformet som en horisontal støttestruktur for det parlamentariske arbejde.

Denne analytiske kapacitet bør ikke kopiere eller overlappe eksisterende eller planlagte strukturer i Kommissionen, herunder AI-kontoret eller relaterede observationsfunktioner, men bør i stedet fokusere på at støtte parlamentarisk kontrol, institutionel analyse og interparlamentarisk samarbejde. Den bør bidrage til at vurdere konsekvenserne af kunstig intelligens for den institutionelle balance, den demokratiske ansvarlighed, den administrative gennemsigtighed og den lovgivningsmæssige sammenhæng og samtidig styrke Parlamentets evne til at udøve sine beføjelser i henhold til traktaterne.

En sådan struktur ville ikke udøve regulerings- eller håndhævelsesbeføjelser. Dens rolle vil være analytisk og støttende og at yde uafhængig ekspertise til de parlamentariske udvalg og bidrage til udviklingen af Parlamentets institutionelle hukommelse inden for kunstig intelligens. Dens funktioner kan udvikle sig over tid som reaktion på AI-relateret lovgivnings

stigende tværsektorielle karakter og det tilsvarende behov for øget parlamentarisk koordinering.

For det tredje placerer betænkningen kunstig intelligens i en bredere geopolitisk og forfatningsmæssig kontekst. Kunstig intelligens udgør en systemisk global teknologi med vidtrækkende konsekvenser, der kan sammenlignes med tidligere transformative teknologiske udviklinger. Effektiv forvaltning kræver derfor et styrket multilateralt samarbejde og berettiger yderligere overvejelser om etablering af en global ramme eller en international konvention om kunstig intelligens.

Samtidig giver den stigende anvendelse af kunstig intelligens i politisk kommunikation og valgprocesser anledning til betydelig bekymring for den demokratiske integritet. I betænkningen fremhæves derfor behovet for at revurdere den europæiske valgramme, herunder i lyset af den nuværende fragmentering, der er konstateret i Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2018/994, for at sikre, at valgprocesserne forbliver frie, retfærdige og modstandsdygtige i den digitale tidsalder.

Endelig anerkendes det i betænkningen, at den hurtige udvikling inden for digital forvaltning, herunder kunstig intelligens, på mellemlang til lang sigt kan teste tilstrækkeligheden af de eksisterende traktatbestemmelser om institutionelle kompetencer, demokratisk ansvarlighed og parlamentarisk kontrol. Det kan derfor være nødvendigt med strukturerede og inklusive overvejelser om en eventuel traktatudvikling for at sikre, at Unionens forvaltningsstruktur forbliver sammenhængende, gennemsigtig og demokratisk legitim.

Denne betænkning bekræfter, at forvaltning af kunstig intelligens ikke kun er et spørgsmål om tekniske forskrifter, men et forfatningsmæssigt spørgsmål. Den har til formål at sikre, at Unionens institutionelle ramme fortsat er i stand til at opretholde demokratiet, retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder i en tid med gennemgribende teknologisk omstilling.