



2025/2118(INI)

25.3.2026

ONTWERPVERSLAG

over de institutionele aspecten van artificiële intelligentie in de context van
Europese integratie
(2025/2118(INI))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Emmanouil Kefalogiannis

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	9

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de institutionele aspecten van artificiële intelligentie in de context van Europese integratie

(2025/2118(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), en met name de artikelen 2, 10, 11, 12, 13 en 14,
- gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name de artikelen 16, 114, 173, 179, 180 en 181,
- gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- gezien het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, dat op 5 september 2024 werd ondertekend,
- gezien Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie)¹,
- gezien de mededeling van de Commissie van 9 april 2025 getiteld “Actieplan voor het AI-continent” ([COM\(2025\)0165](#)),
- gezien de mededeling van de Commissie van 8 oktober 2025 getiteld “AI-toepassingsstrategie” ([COM\(2025\)0723](#)),
- gezien de conclusies van de Raad van 21 mei 2024 over de toekomst van het digitale beleid van de EU,
- gezien de conclusies van de Raad van 20 november 2025 over het bevorderen van de internationale digitale strategie voor de Europese Unie,
- gezien de jaarlijkse wereldwijde top van de VN getiteld “AI for Good”, een mondiaal forum voor dialoog over de governance, het ethisch gebruik en de maatschappelijke impact van artificiële intelligentie,
- gezien bijlage VI bij zijn Reglement,
- gezien artikel 55 van zijn Reglement,

¹ PB L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

- gezien de adviezen van de Commissie interne markt en consumentenbescherming en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken,
- gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken (A10-0000/2026),
- A. overwegende dat artikel 2 VEU betrekking heeft op de constitutionele identiteit van de EU en dat het daarom gerechtigd is dat het Parlement toezicht houdt op artificiële intelligentie (AI) wanneer de uitrol daarvan mogelijk gevolgen heeft de kernwaarden;
- B. overwegende dat het Parlement overeenkomstig de artikelen 10, 11 en 14 VEU de bijzondere taak heeft om te zorgen voor democratische verantwoordingsplicht, transparantie en doeltreffend toezicht op technologische ontwikkelingen die van invloed zijn op de werking van de instellingen van de Unie; overwegende dat er voor een veilige, ethische en rechtmatige ontwikkeling en toepassing van AI robuuste governancekaders nodig zijn die gebaseerd zijn op de EU-Verdragen;
- C. overwegende dat de verordening artificiële intelligentie het eerste uitgebreide wetgevingskader voor AI ter wereld is; overwegende dat de ontwikkelingen op het gebied van AI ongekend snel gaan en radicale veranderingen met zich meebrengen voor de economische activiteiten, het openbaar bestuur en maatschappelijke interacties;
- D. overwegende dat in het mondiaal digitaal pact van de VN wordt opgeroepen tot nauwere internationale samenwerking op het gebied van de governance van AI en dat daarin wordt gewezen op de rol van mondiale fora bij het faciliteren van de dialoog over de maatschappelijke en ethische gevolgen van AI;
- E. overwegende dat daarbij voor het Parlement, als representatieve democratische instelling van de EU, een legitieme rol is weggelegd, aangezien het, overeenkomstig de artikelen 10, 11 en 13 VEU, aan dergelijke mondiale besprekingen kan bijdragen en het de taak heeft om de democratische verantwoordingsplicht en de institutionele samenhang in het externe optreden van de EU te waarborgen;
- F. overwegende dat het Parlement zou moeten deelnemen aan de jaarlijkse AI-toppen van de VN, speciale evenementen zou moeten organiseren, zou moeten laten zien wat zijn werkzaamheden op dit vlak inhouden en daarbij ook zou moeten samenwerken met andere organen die op dit gebied actief zijn, zoals de waarnemingspost voor het AI-beleid van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, de stuurgroep voor nieuwe en opkomende digitale technologieën van de Raad van Europa en initiatieven van de G7 en de G20 op het gebied van AI; overwegende dat deelname van het Parlement aan dergelijke fora zou stroken met het beginsel van loyale samenwerking, zoals bepaald in artikel 13, lid 2, VEU;
- G. overwegende dat in de conclusies van de Raad van 20 november 2025 over het bevorderen van de internationale digitale strategie voor de Europese Unie wordt benadrukt dat digitaal en AI-beleid kernonderdelen van het externe optreden van de EU zijn geworden;
- H. overwegende dat het monitoren van mondiale AI-ontwikkelingen op EU-niveau, in nauwe samenwerking met het AI-bureau van de Commissie, de Europese raad voor artificiële intelligentie (AI-board) en de nationale bevoegde autoriteiten, het monitoren van ontwikkelingen in de lidstaten, het geregeld uitwisselen van informatie met

ationale parlementen en het in kaart brengen van mogelijke sectoroverschrijdende overlappingsen en lacunes in het EU-rechtskader voor AI van het grootste belang zullen zijn; overwegende dat aan het voorgestelde AI-waarnemingscentrum van het Europees Parlement in dat opzicht een centrale rol toekomt;

- I. overwegende dat het voorgestelde AI-waarnemingscentrum van het Europees Parlement kan worden aangemerkt als een EU-orgaan dat kan worden uitgenodigd voor de vergaderingen van de AI-board, overeenkomstig artikel 65, lid 2, van de verordening artificiële intelligentie;
 - J. overwegende dat AI kan helpen bij de parlementaire controle op de uitvoering en toepassing van het EU-recht door informatieasymmetrieën te verminderen en de terugkerende problemen die het Parlement ondervindt bij de toegang tot de betreffende gegevens te beperken, alsook door bij te dragen aan de verbetering van wetgevingsprocessen in de EU;
 - K. overwegende dat er gezien de snelle ontwikkeling van AI-technologieën voortdurend analytische capaciteit nodig is om te bepalen wat de institutionele, democratische en juridische gevolgen daarvan zijn voor de werking van de EU; overwegende dat het Parlement daarom zijn interne deskundigheid en monitoringcapaciteit op dit gebied moet versterken;
 - L. overwegende dat verkiezingscampagnes en politieke communicatie ingrijpend veranderen door de snelle uitbreiding van AI-technologieën; overwegende dat dergelijke technologieën afbreuk kunnen doen aan de integriteit van verkiezingsprocessen en het vertrouwen in democratische instellingen kunnen ondermijnen, onder meer bij Europese verkiezingen;
 - M. overwegende dat er voor het behoud van een coherente, transparante en in democratisch opzicht legitieme EU-governancestructuur waarmee doeltreffend kan worden gereageerd op nieuwe uitdagingen op het gebied van AI, wellicht een gestructureerde en inclusieve reflectie over een mogelijke hervorming van het Verdrag op de middellange tot lange termijn nodig is;
- 1. benadrukt dat AI-governance niet alleen een kwestie is van technische voorschriften, maar ook van grondwettelijke toepasselijkheid, die van invloed is op de uitoefening van het openbaar gezag, de democratische legitimiteit en het institutionele evenwicht van de EU, zoals gedefinieerd in artikel 13 VEU, en derhalve voortdurende parlementaire controle vereist binnen de grenzen van de bevoegdheid van het Parlement;
 - 2. bevestigt nogmaals dat de aanpak van de EU ten aanzien van AI volledig in overeenstemming moet zijn met de waarden waarin artikel 2 VEU voorziet, waaronder democratie, de rechtsstaat en de grondrechten, en dat bij het gebruik van AI door instellingen de mens centraal moet blijven staan;
 - 3. wijst nogmaals op de conclusies van de Raad waarin de EU wordt opgeroepen tot meer ambitie, investeringen en samenwerking op het gebied van AI, ook met internationale organisaties; is van mening dat het Parlement over meer institutionele capaciteit moet beschikken om toezicht te houden op de mondiale betrokkenheid van de EU bij AI en de gevolgen daarvan voor de soevereiniteit en democratische verantwoordingsplicht van de EU;

4. pleit voor een gestructureerde en regelmatige interinstitutionele dialoog tussen het Parlement, de Commissie en de Raad over de institutionele gevolgen van AI;
5. benadrukt dat de toenemende betrokkenheid van de EU bij internationale digitale en AI-governance, onder meer in de vorm van partnerschappen en multilaterale initiatieven en bij de vaststelling van wereldwijde normen, institutionele gevolgen heeft;
6. acht het van belang dat het Parlement deelneemt aan besprekingen over mondiale AI-governance, en spreekt daarom zijn krachtige steun uit voor de betrokkenheid van het Parlement bij multilaterale fora zoals de jaarlijkse VN-top “AI for Good”; acht het voor de democratische rol en de geloofwaardigheid van het Parlement alleen maar goed als het zich wereldwijd inzet voor een duidelijke reeks waarden en ethische beginselen en daarbij volledig rekening houdt met de bevoegdheden van de Commissie op dit gebied en met het beginsel van loyale samenwerking, zoals bepaald in artikel 13, lid 2, VEU;
7. benadrukt dat de deelname van het Parlement aan internationale fora van essentieel belang is gezien het huidige klimaat van grote geopolitieke concurrentie; wijst erop dat bij extern gedeelde AI-praktijken en -technologieën moeten worden voldaan aan de toezeggingen van het Parlement op het gebied van transparantie, duurzaamheid, gegevensbescherming en democratisch toezicht; acht het bovendien van belang dat in plaats van louter technologische excellentie te bevorderen, systeemrisico's in verband met AI worden aangepakt, waaronder de verspreiding van zogenaamde hallucinaties, die de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van informatie kunnen ondermijnen, en dat er ook wordt gekeken naar de potentiële sociaal-economische gevolgen van AI, met name als het gaat om het afstoten van werkgelegenheid;
8. onderstreept dat AI vanwege haar omvang, snelheid en grensoverschrijdende gevolgen een systemische mondiale uitdaging vormt en dat een verantwoorde governance tijdige onderhandelingen en de vaststelling van een speciaal internationaal verdrag of een AI-verdrag op mondiaal niveau vereist, net zoals dat bij eerdere transformatieve technologieën, bijvoorbeeld bij kernenergie in het midden van de 20e eeuw, het geval was;
9. neemt kennis van het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie; is van mening dat, gezien het mondiale systemische karakter van AI-technologieën, verder moet worden nagedacht over de vaststelling van een mondiaal multilateraal kader of verdrag dat gericht is op het voorkomen van systeemrisico's en het waarborgen van democratische verantwoordingsplicht op mondiaal niveau;
10. wijst er nogmaals op dat het Parlement overeenkomstig de artikelen 10, 13 en 14 VEU democratische controle uitoefent op de werking van de EU en haar instellingen; benadrukt dat gezien de toenemende uitrol van AI-systemen binnen overheidsdiensten en EU-instellingen de analysecapaciteit van het Parlement moet worden versterkt om transparantie, democratische verantwoordingsplicht en doeltreffend toezicht in overeenstemming met de Verdragen te waarborgen;
11. pleit voor de oprichting van een AI-waarnemingscentrum in het Europees Parlement, in de vorm van een permanente analytische structuur binnen de administratie van het Parlement, die als dienst binnen alle parlementaire commissies fungeert en de commissies ondersteunt bij aangelegenheden die verband houden met AI en AI-governance, het institutionele evenwicht en het democratisch toezicht; benadrukt dat

door te putten uit bestaande deskundigheid en diensten de oprichting van een dergelijke structuur op begrotingsneutrale wijze kan plaatsvinden binnen de administratieve structuren van het Parlement;

12. wijst erop dat er vanwege de verdere uitrol van AI-systemen bij overheidsdiensten en EU-instellingen belangrijke vragen rijzen in verband met transparantie, democratische verantwoordingsplicht en de juiste administratieve procedures; is van mening dat het Parlement intern over voldoende analytische capaciteit moet blijven beschikken om dergelijke ontwikkelingen onafhankelijk te beoordelen en zo zijn institutionele prerogatieven en toezichtsfuncties te waarborgen en zijn eigen institutioneel geheugen op dit vlak op te bouwen;
13. dringt erop aan dat AI-instrumenten worden ingezet om de monitoring en uitvoering van reeds vastgestelde EU-wetgeving te ondersteunen, met name door nationale en regionale rechtshandelingen in kaart te brengen die moeten worden aangepast, en door mogelijke inconsistenties, overlappingsen of risico's van juridische versnippering op te sporen en zo de juridische samenhang tussen bestuursniveaus te vergroten, lacunes in de uitvoering in de lidstaten aan te pakken en de doeltreffendheid en voorspelbaarheid van het EU-recht te verbeteren; onderstreept in dit verband het belang van een mensgerichte aanpak bij de inzet van dergelijke instrumenten;
14. dringt erop aan een analyse te maken van de lacunes in en de overlappingsen en inconsistenties tussen de vele wetgevings- en beleidsinstrumenten op het gebied van AI en de toepassing daarvan, teneinde versnippering tegen te gaan en een coherent gebruik op alle sectorale gebieden en ook een coherente institutionele uitvoering te waarborgen;
15. benadrukt dat de door het Parlement uitgevoerde analyses, onder meer door het voorgestelde AI-waarnemingscentrum van het Europees Parlement, kunnen helpen om sectoroverschrijdende lacunes, overlappingsen en inconsistenties in het bredere rechtskader van de EU voor AI in kaart te brengen;
16. wijst erop dat het AI-waarnemingscentrum van het Europees Parlement een bijdrage kan leveren als het gaat om het monitoren van institutionele AI-governance, verantwoordingsplicht en verklaarbaarheid en van de gevolgen van AI-systemen die binnen de instelling worden ingezet, en ondersteuning kan bieden bij de follow-up van het Parlement van de desbetreffende conclusies van de Raad;
17. verzoekt de voorzitter van de AI-board het AI-waarnemingscentrum van het Europees Parlement, zodra het is opgericht, uit te nodigen voor de vergaderingen van de board om zodoende parlementaire controle en interinstitutionele samenhang in het AI-beleid van de EU te waarborgen;
18. onderstreept dat nauwere samenwerking op het gebied van AI-governance tussen het Parlement, de nationale parlementen en de nationale bevoegde autoriteiten, overeenkomstig artikel 70 van de verordening artificiële intelligentie, van essentieel belang is om beste praktijken uit te wisselen, de samenhang van de wetgeving te verbeteren en de parlementaire controle op de uitrol van AI in de hele EU te ondersteunen;
19. pleit ervoor dat het Parlement systematisch in kaart brengt wat de AI-gerelateerde risico's zijn voor democratische processen, waaronder de integriteit van verkiezingen,

en verzoekt het AI-waarnemingscentrum van het Europees Parlement de monitoring van verkiezingen en Europese politieke partijen te ondersteunen, aangezien politieke communicatie, verkiezingsprocessen, het publieke debat en de besluitvorming steeds meer door AI worden bepaald;

20. wijst erop dat het huidige Europese rechtskader voor verkiezingen, zoals dat is vervat in Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad², vanwege zijn versnipperde karakter en gebrek aan harmonisatie steeds minder geschikt is om nieuwe uitdagingen in verband met het gebruik van AI in verkiezingsprocessen aan te pakken; acht het daarom van belang dat de weg wordt geëffend voor een toekomstige hervorming van de Europese kieswet overeenkomstig artikel 223 VWEU, waarin rekening wordt gehouden met de gevolgen van AI voor het Europese verkiezingsproces en die het Europese verkiezingsproces beter bestand zou maken tegen misinformatie en manipulatie;
21. benadrukt dat door de snelle ontwikkelingen in het governancelandschap van de EU, met name in antwoord op de digitale transformatie, de opkomst van AI en de steeds complexere regelgevingskaders, steeds meer de vraag rijst of de bestaande Verdragsbepalingen inzake institutionele bevoegdheden, democratische verantwoordingsplicht en parlementaire controle nog voldoen;
22. acht het daarom van belang dat er een gestructureerde en inclusieve reflectie plaatsvindt over de mogelijke ontwikkeling van de Verdragen op de middellange tot lange termijn, om ervoor te zorgen dat de EU-governancestructuur coherent, transparant en in democratisch opzicht legitiem blijft en nieuwe uitdagingen op doeltreffende wijze kan blijven aangaan met volledige inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en de grondwettelijke identiteit van de lidstaten;
23. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

² Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad van 13 juli 2018 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976 (PB L 178 van 16.7.2018, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2018/994/oj>).

TOELICHTING

Artificiële intelligentie is niet langer louter een technologische ontwikkeling of een uitdaging op het gebied van regelgeving, maar een structurele factor die een grote stempel drukt op de economische governance, het openbaar bestuur, democratische processen en het institutionele evenwicht binnen de Europese Unie. Hoewel Verordening (EU) 2024/1689 (de verordening artificiële intelligentie) voorziet in een alomvattend regelgevingskader, roept de snelle ontwikkeling van AI-systemen, waaronder algemene en autonome toepassingen, bredere constitutionele en institutionele vragen op die niet enkel met sectorale wetgeving kunnen worden beantwoord.

In dit verslag wordt er vanuit institutioneel oogpunt ingegaan op artificiële intelligentie, in overeenstemming met de bevoegdheden van het Europees Parlement uit hoofde van artikel 55 van en bijlage VI bij zijn Reglement. Overeenkomstig de artikelen 2, 10, 11, 12 en 13 VEU heeft het Parlement de specifieke taak om te zorgen voor democratische verantwoordingsplicht, transparantie en institutioneel evenwicht binnen de Unie. Artificiële intelligentie drukt een steeds grotere stempel op de uitoefening van het openbaar gezag, de wijze waarop verkiezingsprocessen verlopen, de toegang tot informatie en de betrekkingen tussen de instellingen van de Unie en de lidstaten. Deze ontwikkelingen vragen om een gestructureerde parlementaire controle binnen het kader van de Verdragen.

In het verslag worden daarom vier doelstellingen nagestreefd die nauw met elkaar samenhangen.

Ten eerste wordt benadrukt dat de governance van artificiële intelligentie volledig in overeenstemming moet blijven met de fundamentele waarden van de Unie, zoals verankerd in artikel 2 VEU. De uitrol van AI binnen overheidsinstellingen moet mensgericht, transparant en verantwoordingsplichtig blijven en ervoor zorgen dat technologische innovatie de democratische legitimiteit, de rechtsstaat en de grondrechten versterkt in plaats van ondermijnt.

Ten tweede wordt in het verslag ingegaan op de institutionele gevolgen van artificiële intelligentie op het niveau van de Unie. Er wordt gepleit voor een gestructureerde interinstitutionele dialoog tussen het Parlement, de Commissie en de Raad over de institutionele dimensies van AI, alsook voor meer parlementaire capaciteit om het gebruik van AI bij overheidsdiensten en instellingen van de Unie te onderzoeken. Daarbij wordt voorgesteld om binnen het Europees Parlement een speciale analytische capaciteit op te zetten (in dit verslag “het AI-waarnemingscentrum van het Europees Parlement” genoemd) in de vorm van een horizontale ondersteunende structuur voor parlementaire werkzaamheden.

Deze analytische capaciteit moet geen kopie zijn van bestaande of geplande structuren binnen de Commissie, zoals het AI-bureau of daarmee verband houdende waarnemingsfuncties, en die ook niet overlappen, maar zich juist richten op ondersteuning van parlementaire controle, institutionele analyse en interparlementaire samenwerking. De capaciteit moet helpen de gevolgen van AI voor het institutionele evenwicht, de democratische verantwoordingsplicht, de administratieve transparantie en de samenhang van de wetgeving in kaart te brengen, en tegelijkertijd het Parlement beter in staat stellen om zijn prerogatieven uit hoofde van de Verdragen uit te oefenen.

Een dergelijke structuur zou geen regelgevings- of handhavingsbevoegdheden moeten uitoefenen, maar een analytische en ondersteunende rol moeten vervullen door onafhankelijke expertise te verstrekken aan parlementaire commissies en bij te dragen aan de ontwikkeling van het institutionele geheugen van het Parlement op het gebied van artificiële intelligentie. De functies van die capaciteit kunnen mettertijd evolueren naarmate AI-gerelateerde wetgeving steeds meer een sectoroverschrijdend karakter krijgt en er daardoor behoefte ontstaat aan een betere parlementaire coördinatie.

Ten derde wordt artificiële intelligentie in het verslag in een bredere geopolitieke en grondwettelijke context geplaatst. AI is een systemische mondiale technologie met verstrekkende gevolgen die vergelijkbaar zijn met die van eerdere transformatieve technologische ontwikkelingen. Voor een doeltreffende governance is er daarom nauwere multilaterale samenwerking nodig en moet er verder worden nagedacht over de oprichting van een mondiaal kader of een internationaal verdrag inzake artificiële intelligentie.

Tegelijkertijd is er vanwege het toenemende gebruik van AI in politieke communicatie en bij verkiezingsprocessen reden tot grote bezorgdheid over de democratische integriteit. In het verslag wordt daarom benadrukt dat, onder meer vanwege de huidige versnippering die in Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad is vastgesteld, het Europese verkiezingskader opnieuw onder de loep moet worden genomen, om ervoor te zorgen dat verkiezingsprocessen in het digitale tijdperk vrij, eerlijk en veerkrachtig blijven.

Tot slot wordt er in het verslag op gewezen dat door de snelle ontwikkeling van digitale governance, waaronder artificiële intelligentie, op de middellange tot lange termijn wellicht moet worden nagegaan of de bestaande Verdragsbepalingen inzake institutionele bevoegdheden, democratische verantwoordingsplicht en parlementaire controle nog volstaan. Daarom is er wellicht een gestructureerde en inclusieve reflectie nodig over de mogelijke ontwikkeling van het Verdrag om ervoor te zorgen dat de governancestructuur van de Unie coherent, transparant en in democratisch opzicht legitiem blijft.

In dit verslag wordt bevestigd dat de governance van artificiële intelligentie niet alleen een kwestie is van technische regelgeving, maar ook een grondwettelijk vraagstuk. Het doel is ervoor te zorgen dat het institutionele kader van de Unie in staat blijft de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten te handhaven in een tijd van ingrijpende technologische veranderingen.