



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 25. oktober 2022
Kontor: Databeskyttelseskontoret
Sagsbeh: Astrid Sønderby Nathan
Sagsnr.: 2022-793-0149
Dok.: 2610207

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende Kommissionens henstilling med henblik på Rådets afgørelse om bemyndigelse til at føre forhandlinger på vegne af Den Europæiske Union om en Europarådskonvention om kunstig intelligens, menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet

Nyt notat

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet

Sagen oversendes også til Folketingets Retsudvalg til orientering

KOM (2022) 414

1. Resumé

Kommissionen har fremlagt et udkast til rådsafgørelse med forslag til forhandlingsmandat, der bemyndiger Kommissionen til på vegne af EU at føre forhandlinger om en Europarådskonvention om kunstig intelligens, menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet. Rådsafgørelsen forventes vedtaget i løbet af november 2022. Rådsafgørelsen vurderes ikke at være omfattet af retsforbeholdet. Rådsafgørelsen vurderes ikke i sig selv at medføre lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget til rådsafgørelse.

2. Baggrund

Den 11. september 2019 besluttede Europarådets Ministerkomité at nedsætte et ad hoc-udvalg for kunstig intelligens (CAHAI), som havde til formål at undersøge muligheden for og udarbejde et udkast til en retlig ramme for udvikling, design og anvendelse af kunstig intelligens, som er baseret på standarder fra Europarådet om menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet samt eksisterende relevante internationale juridiske instrumenter.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Den 3. december 2021 afsluttede CAHAI sit arbejde og fremlagde et slutdokument, der identificerede de mulige elementer i en sådan retlig ramme.

Europarådets Ministerkomité har efterfølgende nedsat udvalget for kunstig intelligens (CAI). CAI har fået til opgave hurtigst muligt at udarbejde en juridisk bindende retsakt af tværgående karakter ("konvention"/ "rammekonvention") om kunstig intelligens baseret på Europarådets standarder for menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet med fokus på generelle fælles principper, der fremmer innovation, og som er åbne for tredjelands deltagelse, idet der tages hensyn til andre eksisterende relevante internationale retlige rammer eller rammer under udvikling.

CAI har den 30. juni 2022 fremlagt et første udkast til Europarådets kommende konvention om kunstig intelligens. Udkastet til konvention lægger op til at fastlægge grundlæggende principper og regler, der skal sikre, at kunstig intelligens-systemer designes, udvikles og anvendes i overensstemmelse med respekten for menneskerettighederne, et velfungerende demokrati og overholdelsen af retsstatsprincippet. Der lægges endvidere op til, at konventionens anvendelsesområde omfatter både offentlige og private udbydere og brugere af kunstig intelligens-systemer, men omfatter ikke kunstig intelligens-systemer i forbindelse med nationalt forsvar. Forhandlingerne i Europarådet om den kommende konvention om kunstig intelligens befinder sig endnu på et meget tidligt stadie.

Næste møde i Europarådet vedrørende den kommende konvention om kunstig intelligens er den 11.-13. januar 2023. Konventionen forventes at blive vedtaget i slutningen af 2024. Der vil efterfølgende være en proces, hvor bl.a. medlemsstaterne skal tage stilling til, om de vil undertegne og ratificere en evt. fremtidig konvention.

Der forhandles i øjeblikket – og parallelt med ovenstående forhandlinger i Europarådet – et forslag til en forordning om kunstig intelligens i EU. Her ventes forhandlingerne afsluttet i Rådet ved udgangen af det tjekkiske formandskab i andet halvår af 2022. Forordningsforslaget blev forelagt Europaudvalget til forhandlingsoplæg den 3. juni 2022.

Det første udkast til Europarådets konvention om kunstig intelligens overlapper i betydelig grad med det foreslåede udkast til forordning om kunstig intelligens med hensyn til anvendelsesområde, karakter og indhold. Udkastet til Europarådets konvention om kunstig intelligens har dog et bredere udenrigspolitisk sigte ift. at bidrage til de globale rammer for design, udvik-

ling og anvendelse af kunstig intelligens ud over EU's grænser. Hvor forslaget om en forordning om kunstig intelligens er industri- og indre markedsorienteret, er udkastet til Europarådets konvention om kunstig intelligens i højere grad fokuseret på at beskytte demokrati og menneskerettigheder. De to forslag supplerer således hinanden.

Kommissionen har på den baggrund den 18. august 2022 fremsat henstilling om en rådsafgørelse, som bemyndiger Kommissionen til at føre forhandlinger om Europarådets kommende konvention om kunstig intelligens på vegne af Den Europæiske Union.

Forslaget til rådsafgørelsen har hjemmel i TEUF artikel 218, stk. 3 og 4.

Det forventes, at forslaget til Rådets afgørelse om forhandlingsmandat til Kommissionen vil blive vedtaget i løbet af november 2022.

3. Formål og indhold

Henstillingen om rådsafgørelse om forhandlingsmandat til Kommissionen har til formål at fastlægge de overordnede rammer for EU's forhandlinger af Europarådets kommende konvention om kunstig intelligens, menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet og udpege Kommissionen som Unionens forhandler.

Som et bilag til forslaget til rådsafgørelse er der vedlagt såkaldte 'forhandlingsdirektiver', som nærmere fastlægger de overordnede rammer for Kommissions forhandlingsmandat. Forhandlingsdirektiverne er inddelt efter, om de er rettet mod 1) forhandlingsprocessen, 2) de generelle mål for forhandlingerne, 3) forhandlingernes substans og 4) konventionens funktionsmåde.

Det følger bl.a. af forhandlingsdirektiverne, at Kommissionen på vegne af Unionen i forhandlingerne i Europarådet bør arbejde mod at opnå:

- At forhandlingsprocessen er åben, inkluderende og gennemsigtig.
- At konventionen er forenelig med EU-retten, herunder bestemmelser i den foreslåede forordning om kunstig intelligens, idet der tages hensyn til den fremtidige udvikling i lovgivningsprocessen.
- At konventionen tjener som en effektiv og fremtidssikret lovgivningsmæssig ramme for kunstig intelligens med henblik på at sikre et højt niveau for beskyttelse af menneskerettighederne og bevare de europæiske værdier, samtidig med at innovationen fremmes, og retssikkerheden og tilliden øges.

- At konventionen fastsætter regler for design, udvikling og anvendelse af kunstig intelligens-systemer, der undgår overlap og udgør en klar merværdi i forhold til andre relevante internationale eller regionale konventioner, navnlig på databeskyttelsesområdet.
- At konvention indeholder en frakoblingsklausul, der gør det muligt for de EU-medlemsstater, der bliver parter i konventionen, at regulere deres indbyrdes forbindelser på grundlag af EU-retten.
- At Den Europæiske Union har mulighed for at tiltræde konventionen som part.

Kommissionens henstilling om rådsafgørelse har været genstand for forhandlinger på arbejdsgruppeniveau. Der har under forhandlingerne været særligt fokus på, at forhandlingsmandatet skal respektere kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, således at Kommissionen kun kan forhandle på vegne af medlemsstaterne vedrørende emner, der falder ind under Unionens eksklusive kompetence. Der har i den forbindelse været fokus på at få præciseret, at spørgsmål om national sikkerhed alene hører under medlemsstaternes kompetence. Det har endvidere været drøftet, at der bør tilføjes en materiel hjemmel til forhandlingsmandatet i form af TEUF artikel 114 (om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning vedrørende det indre markeds funktion).

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om henstillingen om rådsafgørelse om forhandlingsmandat til Kommissionen, men Europa-Parlamentet vil blive informeret fuldt ud på alle trin af forhandlingerne i overensstemmelse med TEUF artikel 218, stk. 10.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget til rådsafgørelse om forhandlingsmandat er inden for rammerne af EU's kompetence. Kommissionen fremhæver, at en ensrettet tilgang er nødvendig for at sikre en konsekvent og ensartet fortolkning af EU's regler for kunstig intelligens, og for at sikre at Europarådets kommende konvention om kunstig intelligens er fuldt ud i overensstemmelse med eksisterende og fremtidig EU-ret på området.

Kommissionen henviser i den forbindelse til, at det følger af TEUF artikel 3, stk. 2, at Unionen – i spørgsmål vedrørende design, , udvikling og anvendelse af kunstig intelligens-systemer, der i vidt omfang er omfattet af EU-retten, eller som forventes at blive omfattet efter EU-rettens udvikling inden for en overskuelig fremtid, og navnlig det foreslåede udkast til forordning

om kunstig intelligens – har kompetence til at føre forhandlingerne om Europarådets kommende konvention om kunstig intelligens.

Regeringen er enig i vurderingen af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget til rådsafgørelse om forhandlingsmandat giver ikke i sig selv anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

Det bemærkes generelt i forhold til den kommende Europarådskonvention om kunstig intelligens, at der på nuværende tidspunkt ikke er en specifik juridisk ramme for kunstig intelligens hverken på europæisk eller nationalt plan. Der pågår dog som nævnt forhandlinger om et forslag til en forordning om kunstig intelligens i EU. Udviklingen og anvendelsen af kunstig intelligens er derudover underlagt eksisterende lovgivning, der ikke nødvendigvis indeholder specifikke krav til kunstig intelligens, men alligevel fastsætter regler om eksempelvis beskyttelse af grundlæggende rettigheder, herunder blandt andet ligestilling, forbrugerbeskyttelse og databeskyttelse.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til rådsafgørelse om forhandlingsmandat medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser. Det bemærkes, at eventuelle lovgivningsmæssige konsekvenser, hvis Danmark efterfølgende vælger at ratificere Europarådskonventionen, ikke er afklaret på nuværende tidspunkt.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget til rådsafgørelse om forhandlingsmandat medfører ikke i sig selv økonomiske konsekvenser. Det bemærkes, at eventuelle statsfinansielle konsekvenser, hvis Danmark efterfølgende vælger at ratificere Europarådskonventionen, ikke er afklaret på nuværende tidspunkt.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget til rådsafgørelse om forhandlingsmandat giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser. Det bemærkes, at eventuelle andre konsekvenser, hvis Danmark efterfølgende vælger at ratificere Europarådskonventionen, ikke er afklaret på nuværende tidspunkt.

8. Høring

Forslaget til rådsafgørelse om forhandlingsmandat har været sendt i høring i EU-specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde og i EU-spe-

cialudvalget for Konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål. Der er indkommet hørings svar fra Dansk Erhverv.

Dansk Erhverv (DE) kan tilslutte sig, at Kommissionen bemyndiges til på vegne af Unionen at føre forhandlingerne om Europarådets kommende konvention om kunstig intelligens. DE finder det bl.a. fornuftigt at sikre en konsekvent og ensartet fortolkning af EU's regler for kunstig intelligens, og at Europarådets fremtidige konvention er fuldt ud i overensstemmelse med den eksisterende og fremtidige EU-ret på området. Det er i den forbindelse afgørende, at der gælder klare og ens regler på tværs af Unionens lande, og at der ikke opstår national fragmentering, overlappende regulering, eller anden regulatorisk usikkerhed eller unødige byrder.

DE lægger vægt på, at forhandlingsmandatet iagttager de store fordele og muligheder ved kunstig intelligens og tager hensyn til den fremtidige teknologiske, markedsmæssige, samfundsmæssige og miljømæssige udvikling i forbindelse med kunstig intelligens.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Der forventes umiddelbart at være generel opbakning blandt medlemsstaterne til henstillingen om rådsafgørelse om forhandlingsmandat til Kommissionen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen stiller sig generelt positivt over for forslaget til rådsafgørelse om forhandlingsmandat.

Regeringen finder det centralt, at forhandlingsmandatet ligger inden for rammerne af den eksisterende kompetencefordeling, herunder for så vidt angår beskyttelse af den nationale sikkerhed, der i henhold til TEU artikel 4, stk. 2, er medlemsstaternes kompetence.

Regeringen finder det desuden centralt, at Kommissionen arbejder for, at bestemmelserne i Europarådets kommende konvention om kunstig intelligens er forenelige med bestemmelserne i det foreslåede udkast til forordning om kunstig intelligens, idet der tages hensyn til den fremtidige udvikling i EU-lovgivningsprocessen. Regeringen finder det i den forbindelse vigtigt med klare definitioner i konventionen, der så vidt muligt bør være i overensstemmelse med definitionerne i det foreslåede udkast til forordning om kunstig intelligens.

Regeringen finder det vigtigt, at Kommissionen stiler efter, at konventionen indeholder den rette balance, hvor alvorlige risici adresseres, samtidig med at udvikling og anvendelse af teknologien også ud over EU's grænser er til gavn for vores samfund og i overensstemmelse med respekt for menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincipper. I den henseende finder regeringen det vigtigt, at konventionen tager højde for eksisterende lovgivning, og at der ikke skabes unødige administrative og økonomiske byrder for virksomheder og offentlige myndigheder.

Regeringen finder det derudover vigtigt, at forhandlingsprocessen er åben, inkluderende og gennemsigtig, herunder ved at Kommissionen sørger for aktivt at inddrage medlemsstaterne i forhandlingsprocessen.

Grundet retsforbeholdet er Danmark ikke omfattet af EU's regler om medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af retsforbeholdet, hvorfor Kommissionen ikke har kompetence til at forhandle på vegne af Danmark på dette område. Forhandlingsmandatet er derfor kun bindende for Danmark for så vidt angår spørgsmål, der er omfattet af EU's eksklusive kompetence.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.