

N Alcharter A1
MH/JC/AS
930-2024

Brussel, 29 maart 2024

ADVIES

over

**HET ONTWERP VAN CHARTER VOOR VERANTWOORD GEBRUIK
VAN ARTIFICIËLE INTELLIGENTIE IN OVERHEIDSDIENSTEN**

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO heeft kennis genomen van het ontwerp van charter voor verantwoord gebruik van artificiële intelligentie in overheidsdiensten en van de openbare raadpleging die de Federale Overheidsdienst Beleid & Ondersteuning daarover organiseert.

Na een vergadering van de permanente werkgroep Digitalisering, Cyberveiligheid en GDPR op 18 maart 2024 en na raadpleging van deze werkgroep heeft het bureau van de Hoge Raad op 29 maart 2024 bij hoogdringendheid onderstaand advies op eigen initiatief uitgebracht.

CONTEXT

Het ontwerp van charter voor verantwoord gebruik van artificiële intelligentie (AI) in overheidsdiensten bestaat naast een introductie uit een reeks na te leven verbintenissen bij het gebruik van AI-systemen door de overheid en uit een reeks uitvoeringsmaatregelen. Dit ontwerp van charter werd opgesteld door de werkgroep Ethics & Law van AI4Belgium. AI4Belgium omschrijft zichzelf als een community-gedreven initiatief dat als doel heeft mensen en organisaties in België in staat te stellen om de door AI gecreëerde kansen te grijpen en de transities die AI veroorzaakt verantwoord te laten verlopen¹. De Federale Overheidsdienst Beleid & Ondersteuning (FOD BOSA) is één van de drijvende krachten van dit samenwerkingsverband. De openbare raadpleging werd vanuit de FOD BOSA gelanceerd.²

STANDPUNTEN

De Hoge Raad verwelkomt het initiatief om een charter op te stellen voor verantwoord gebruik van artificiële intelligentie in overheidsdiensten. Hij is bovendien zeker een voorstander van het gebruik van AI door overheidsdiensten. AI kan de overheid helpen een beter beleid te voeren voor en een betere dienstverlening te bieden aan zowel burgers als ondernemingen. Reeds nu maar zeker in de toekomst brengt het gebruik van AI naast opportuniteiten ook risico's met zich mee. De Hoge Raad gelooft dat een charter er zeker kan toe bijdragen om die risico's te vermijden of te beperken.

In dit advies formuleert hij kort een aantal opmerkingen bij het voorliggend ontwerp van charter.

1. Organisatie van de raadpleging

De vroegste berichten die de Hoge Raad heeft teruggevonden om de raadpleging over het ontwerp van charter aan te kondigen, dateren van 5 maart 2024. De deadline van de raadpleging is 31 maart 2024. Dat is een te korte raadplegingstermijn, zeker gezien in het ontwerp van charter staat dat dat ontwerp dateert van 7 augustus 2024.

De Hoge Raad is bovendien van mening dat naast een publieke raadpleging best ook een gerichte raadpleging had plaatsgevonden van betrokken actoren zoals de Hoge Raad en zijn leden.

¹ www.ai4belgium.be

² <https://bosa.belgium.be/nl/form/feedbackformulier-ontwerp-charte>

2. Aandacht voor ondernemingen

In het charter wordt er enkel over burgers gesproken. Er wordt niet naar ondernemingen en andere organisaties verwezen. De Hoge Raad vraagt dat het charter ook uitdrukkelijk naar ondernemingen verwijst. Gebruik van AI door de overheid zal niet enkel impact hebben op natuurlijke personen maar ook op rechtspersonen.

In 2.2 van het ontwerp wordt gesteld dat wanneer de overheid van plan is een beroep te doen op een AI-systeem, ze eerst zal nagaan of en wanneer dat kan helpen om de dienstverlening te verbeteren en dat ze de vertegenwoordigers van de burgers daar telkens zoveel mogelijk zal bij betrekken. Volgens de Hoge Raad moet hier dus ook uitdrukkelijk naar de vertegenwoordigers van de ondernemingen verwezen worden.

3. Reikwijdte van het charter

De Hoge Raad vraagt zich af wat de reikwijdte van dit charter is. Nergens staat omschreven op welke overheidsdiensten het zal van toepassing zijn. Het is ook niet duidelijk welke juridisch karakter het charter juist zal hebben of op welk politiek engagement het zal kunnen rekenen. Wordt enkel de federale overheid of worden ook de regionale en lokale overheden beoogd? Gaat het enkel over de overheidsadministraties in de enge zin of ook over instellingen van openbaar nut, agentschappen, enz.? Kunnen overheidsdiensten vrijwillig toetreden of moeten ze het charter verplicht volgen omdat daartoe een juridische norm of een politiek engagement genomen zal worden? De Hoge Raad vraagt dat er met betrekking tot al deze punten meer duidelijkheid komt en pleit voor een zo ruim mogelijk toepassingsgebied.

4. Dienstverlening en directe, menselijke ondersteuning

De Hoge Raad onderstreept het belang van punt 2.1 van het charter, namelijk dat men steeds de mogelijkheid zal hebben om met een mens te spreken in plaats van met een AI-systeem. De Hoge Raad vraagt dat ondernemingen steeds rechtstreeks via een fysiek of telefonisch contact met overheidsdiensten kunnen communiceren. Ervaringen die burgers en kmo's met overheden of bepaalde grote ondernemingen hebben, tonen aan dat louter via e-mail, meldingsformulieren, enz. of louter met een AI-systeem communiceren erg inefficiënt en frustrerend kan zijn.

De noodzaak om altijd de mogelijkheid van direct, menselijke contact te hebben, maakt deel uit van het ruimere principe in 2.2 van het charter. De dienstverlening door de overheid aan de burger en onderneming moeten primeren bij de keuze om gebruik te maken van AI-systemen. Het zou dan ook logischer zijn in het charter punt 2.2 voor punt 2.1 te plaatsen. Bij digitaliseringsprojecten bij de overheid primeert volgens de Hoge Raad nog vaak de efficiëntiewinst voor de overheid ten koste van de eenvoud voor en de dienstverlening aan de burgers en ondernemingen. De Hoge Raad vraagt dan ook dat het principe dat de dienstverlening aan de burgers én ondernemingen moet primeren op de voordelen die de overheid voor zichzelf beoogt, nog uitdrukkelijker in het charter wordt opgenomen.

5. Risico's voor ondernemingen

In 2.3 van het charter dat stelt dat de overheid het nodige zal doen om mogelijke risico's te minimaliseren, moet volgens de Hoge Raad ook uitdrukkelijk gewezen worden op risico inzake bias. Die risico's kunnen zich voordoen zowel bij het beleid gericht op kmo's als bij de dienstverlening aan kmo's. Kmo's zouden kunnen benadeeld worden ten opzichte van grotere ondernemingen, vrouwelijke ondernemers zouden het slachtoffer van bias kunnen worden, vooroordelen over bepaalde economische sectoren zouden keuzes kunnen beïnvloeden, enz.

In het charter wordt op het risico voor de privacy gewezen maar nergens is er sprake van de risico's inzake de bescherming van de gegevens van ondernemingen. De informatieveiligheid van ondernemingen, die ruimer is dan de bescherming van persoonsgegevens en bijvoorbeeld ook betrekking heeft op financiële gegevens, zou uitdrukkelijk in het charter moeten opgenomen worden.

Voor beroepen die een deontologische code kennen, is het bovendien belangrijk dat het gebruik van AI door de overheid de naleving door beroepsbeoefenaars van hun deontologische code niet in het gedrang brengt of bemoeilijkt.

Tot slot wil de Hoge Raad er hier ook op wijzen dat de burgers en ondernemingen recht hebben op een billijk bestuur. AI-systemen zullen eerder de letter van de wet dan de geest van de wet volgen. AI-systemen kunnen zelf ook geen morele keuzes maken of empathie tonen. Dat zijn nochtans belangrijke beslissingsfactoren bij allerhande overheidstaken zoals de toepassing van regelgeving, de beoordeling van subsidie-aanvragen en sanctionering. De Hoge Raad vraagt daarom dat het charter ook daaraan aandacht besteedt en daaromtrent garanties voorziet.

6. Transparantieverplichting

De Hoge Raad staat positief tegenover de transparantieverplichting in 2.4 van het charter maar vraagt zich af in welke mate die verbintenis haalbaar is. Als er bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van een AI-systeem voor vertalingen of om informatie op te zoeken, mogelijk zelfs in een eerste voorbereidende fase van een regelgevingsontwerp, stelt zich de vraag of het haalbaar is om in de eindfase hier nog steeds melding van te maken. Anderzijds kan het gebruik van AI in die eerste fase daadwerkelijk impact hebben op, bijvoorbeeld tot bias leiden in, het eindresultaat.

7. Hoe ver mag de overheid gaan?

De vraag stelt zich hoe ver de overheid mag gaan in het gebruik van AI. AI laat namelijk toe om grote hoeveelheden data te verwerken en patronen te herkennen. Het met het behulp van AI samenleggen van tal van informatiebronnen over een ondernemer (zoals bijvoorbeeld boekhoudkundige informatie, sociale media berichten, krantenartikels, nieuwsbrieven van ondernemingen, etc.) kan de privacy van die ondernemer schenden.

De Hoge Raad is voorstander van het gebruik van AI voor bijvoorbeeld het opsporen van sociale fraude. In zijn eerdere adviezen heeft hij daar reeds voor gepleit. Anderzijds vindt hij dat elke ondernemer ook recht heeft op privacy. De oplossing voor dit probleem is volgens hem niet om het gebruik van AI aan banden te leggen maar wel om de informatiebronnen waarop men beroep mag doen te beperken of afhankelijk te maken van het doel van het soort analyse of onderzoek. Zo zouden er telkens andere bronnen kunnen toegelaten worden bij bijvoorbeeld het onderzoek van een milieuvergunningaanvraag, een fiscaal fraudeonderzoek en de analyse van een subsidieaanvraag.

8. Afstemming op de AI Act

Tot slot vraagt de Hoge Raad dat het charter wordt afgestemd op de pas goedgekeurde Europese AI Act. Op het eerste zicht lijken er in de AI Act een aantal principes te staan die ook in het charter best zouden opgenomen worden, zoals bijvoorbeeld de beperkingen inzake voorspellend politiewerk (*predictive policing*). De zogenaamde aangemelde instanties (*notified bodies*) uit de AI Act zouden ook een rol kunnen toegewezen krijgen binnen het charter.

BESLUIT

De Hoge Raad is voorstander van het gebruik van AI door de overheid en verwelkomt dit initiatief om een charter voor verantwoord gebruik van AI in overheidsdiensten op te stellen. Hij vraagt wel rekening te houden met de opmerkingen die hij in dit advies bij het ontwerp van dat charter formuleert.
