

VPLIV »MEHKEGA PRAVA« NA PRAVNE POSLEDICE ZA PONUDNIKE SISTEMA UMETNE INTELIGENCE V OKVIRU AKTA O UMETNI INTELIGENCI

NATALIJA KUNSTEK

Kunstek consulting, d.o.o., Maribor, Slovenija
info@taxconsulting.si

Pravni predpisi EU so usmerjeni v varovanje uporabnika sistema umetne inteligence na način, da je ponudnik sistema umetne inteligence dolžan le-tega umestiti v ustrezeni razred tveganja, ki je opredeljen v Aktu o umetni inteligenci. Takšna razvrstitev omogoča uporabniku opredelitev tveganja, s katerim se sooča ob uporabi posameznega sistema umetne inteligence. Izvajanje Akta o umetni inteligenci v posameznih primerih s smernicami predpisuje Evropska komisija. To poglavje se ukvarja z vprašanjem, ali lahko smernice kot mehko pravo neposredno vplivajo na izrekanje sankcij, opredeljenih z Aktom o umetni inteligenci, ki so določene za ponudnike sistema umetne inteligence. Nadalje pa v tem kontekstu analizira vpliv t. i. mehkega prava oziroma smernic, pojasnil in drugih pisanj, ki jih izdajo nacionalni organi držav članice EU, in sicer Republike Slovenije, kot so pojasnila davčnega organa, na izvajanje Akta o umetni inteligenci.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.11.2025.13](https://doi.org/10.18690/um.pf.11.2025.13)

ISBN
978-961-299-086-2

Ključne besede:
umetna inteligenca,
Akt o umetni inteligenci,
mehko pravo,
smernice Evropske komisije,
stališča davčnega organa

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.11.2025.13](https://doi.org/10.18690/um.pf.11.2025.13)

ISBN
978-961-299-086-2

Keywords:
artificial intelligence,
Artificial Intelligence Act,
soft law,
European Commission
Guidelines,
Tax Authority rulings

THE IMPACT OF SOFT LAW ON LEGAL CONSEQUENCES FOR AI SYSTEM PROVIDERS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT

NATALIJA KUNSTEK

Kunstek consulting, d.o.o., Maribor, Slovenia
info@taxconsulting.si

The regulation of European legislation is moving towards the protection of users of artificial intelligence (AI) systems in such a way that AI system providers are required to categorize their systems into an appropriate risk class, as defined under the Artificial Intelligence Act. This classification enables the user to define the risks they face when using a specific AI system. The implementation of the Act in individual cases is prescribed by the European Commission's Guidelines. This chapter, focusing on the influence of the European Commission's Guidelines on the enforcement of the Artificial Intelligence Act, addresses the question of whether the Guidelines affect the imposition of penal provisions as stipulated by the Act for AI system providers. Furthermore, it analyzes the impact of "soft law," such as rulings from the tax authority, and other writings in Slovenia, and their effect on the implementation of the Act.



University of Maribor Press

1 Uvod

Predpisi EU so usmerjeni v varovanje uporabnika sistema umetne inteligence na način, da je ponudnik takega sistema dolžan le-tega umestiti v ustrezeni razred tveganja, ki je opredeljen v okviru Uredbe (EU) 2024/1689 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2024 o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci in spremembi uredb (ES) št. 300/2008, (EU) št. 167/2013, (EU) št. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 in (EU) 2019/2144 ter direktiv 2014/90/EU, (EU) 2016/797 in (EU) 2020/1828¹ (Akt o umetni inteligenci). Takšna razvrstitev omogoča uporabniku opredelitev tveganja, s katerim se sooča ob uporabi posameznega sistema umetne inteligence. Izvajanje Akta o umetni inteligenci v posameznih primerih s smernicami predpisuje Evropska komisija. To poglavje v monografiji obravnava vprašanje, ali smernice Evropske komisije vplivajo na izrekanje glob, opredeljenih z Aktom o umetni inteligenci, ki so v okviru tega predpisa določene za ponudnike sistema umetne inteligence. Nadalje pa analizira tudi vpliv t. i. mehkega prava oziroma smernic, pojasnil in drugih pisanj, ki jih izdajo nacionalni organi držav članic EU, in sicer Republike Slovenije, kot so pojasnila davčnega organa, na izvajanje Akta o umetni inteligenci. Temeljna teza tega poglavja je, da na pravne posledice, natančneje na izrekanje glob ponudnikom sistema umetne inteligence v okviru Akta o umetni inteligenci, vplivajo smernice Evropske komisije in drugi akti mehkega prava, ki jih sprejmejo nacionalni organi držav članic EU, primeroma pojasnila slovenskega davčnega organa. Pravno naravo mehkega prava so različni avtorji že raziskovali,² niso pa še raziskovali njegovega neposrednega vpliva na pravne posledice, kot so sankcije oziroma globe za deležnike, ki jih zavezuje pravno pravilo, kar je analizirano v tem poglavju monografije.

Avtorica v prvih dveh razdelkih analizira zgodovino in cilje Akta o umetni inteligenci. Nato pojasni način izvajanja Akta o umetni inteligenci tudi s pomočjo smernic Evropske komisije ter v tretjem in četrtem razdelku opredeli sankcije, ki jih določa Akt o umetni inteligenci. V petem razdelku avtorica obravnava smernice Evropske komisije, pravno zavezujoče delegirane akte in pristojnosti nacionalnih organov v zvezi z Aktom o umetni inteligenci. V šestem razdelku sledi analiza vpliva mehkega prava na doseganje ciljev predpisov EU in posledično uporabo kazenskih sankcij.

¹ UL L 2024/1689, 12. 7. 2024.

² Glej na primer Yamelska, 2021; Druzin, 2016; Stefan, 2014; Stefan et al., 2019.

2 Zgodovina Akta o umetni inteligenci

Število držav po svetu, ki oblikujejo in uvajajo zakonodajo ter politike za upravljanje umetne inteligence, narašča. Združene države Amerike (ZDA) so sprva zavzemale popustljiv pristop do umetne inteligence, vendar so se v zadnjem času okrepili pozivi k regulaciji. Bela hiša je objavila »Načrt za Listino pravic glede umetne inteligence« (Blueprint for an AI Bill of Rights) in sklop smernic za zaščito pravic ameriške javnosti v dobi umetne inteligence, predsednik Joe Biden pa je leta 2023 podpisal izvršni ukaz o umetni inteligenci. Kitajske vladne agencije so odobrile smernice o generativni umetni inteligenci, medtem ko je Združeno kraljestvo napovedalo pristop k regulaciji umetne inteligence, ki spodbuja inovacije in večinoma ureja umetno inteligenco z obstoječo zakonodajo.

Na mednarodni ravni je Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) leta 2019 sprejela nezavezujoča »Načela o umetni inteligenci«, UNESCO je leta 2021 sprejel »Priporočila o etiki umetne inteligence«, skupina G7 je leta 2023 dosegla dogovor o »Mednarodnih vodilnih načelih o umetni inteligenci«, Svet Evrope pa je maja 2024 sprejel mednarodno konvencijo o umetni inteligenci. Poleg tega v okviru novoustanovljenega partnerstva med EU in ZDA na področju tehnologije (Svet za trgovino in tehnologijo) EU in ZDA stremita k razvoju skupnega razumevanja načel, ki podpirajo zanesljivo in odgovorno umetno inteligenco.

Septembra 2024 so ZDA, EU in Združeno kraljestvo podpisali prvo pravno zavezujočo mednarodno pogodbo o regulaciji umetne inteligence, ki poudarja človekove pravice in demokratične vrednote. Ta pogodba, ki je nastajala dve leti in vključuje več kot 50 držav, zahteva odgovornost za škodljive posledice umetne inteligence ter spoštovanje zasebnosti in enakopravnosti.

V začetku leta 2024 je francoski predsednik Emmanuel Macron imenoval Anne Bouverot za posebno odposlanko za umetno inteligenco, da bi vodila priprave na »Francoski akcijski vrh o umetni inteligenci«, ki je potekal 10. in 11. februarja 2025 v Parizu. Cilj vrha je bil razširiti razprave o umetni inteligenci onkraj katastrofičnih tveganj ter vključiti teme, kot so vpliv na trg dela in okoljske vidike, ob hkratnem poudarjanju priložnosti, ki jih prinaša umetna inteligenca. Poleg tega so ZDA, EU, Združeno kraljestvo in druge države podpisale pravno zavezujočo pogodbo o umetni inteligenci, znano kot »Okvirna konvencija o umetni inteligenci«. Ta

pogodba določa ključna načela, ki jih morajo sistemi umetne inteligence upoštevati, kot so zaščita podatkov uporabnikov, spoštovanje zakonodaje in transparentnost. Vsaka država podpisnica mora sprejeti ustrezne zakonodajne, upravne ali druge ukrepe v skladu s smernicami konvencije.

Ti dogodki poudarjajo globalna prizadevanja za vzpostavitev skupnih standardov in regulativnih okvirov za odgovoren razvoj in uporabo umetne inteligence.³

3 Cilji Akta o umetni inteligenci

Skladno z uvodno točko 3 Akta o umetni inteligenci velja, da različna nacionalna pravila lahko povzročijo razdrobljenost notranjega trga in zmanjšajo pravno varnost za operaterje, ki razvijajo, uvažajo ali uporabljajo sisteme umetne inteligence. Zato je treba zagotoviti dosledno in visoko raven varstva po vsej EU, da bi dosegli zaupanja vredno umetno inteligenco in hkrati preprečili razlike, ki ovirajo prosti pretok, inovacije, uvajanje in uporabo sistemov umetne inteligence ter z njimi povezanih proizvodov in storitev na notranjem trgu. To bi se lahko doseglo z določitvijo enotnih obveznosti za operaterje (ponudnike umetne inteligence) ter zagotovitvijo enotnega varstva prevladujočih razlogov javnega interesa in pravic oseb na notranjem trgu na podlagi 114. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije⁴ (PDEU).

Akt o umetni inteligenci vključuje sprejetje pristopa, ki temelji na tveganju, pri čemer je pravna intervencija prilagojena konkretni ravni tveganja. Identificirane so štiri kategorije tveganj, in sicer nesprejemljivo tveganje, visoko tveganje, omejeno tveganje in minimalno ali ničelno tveganje.

V okviru nesprejemljivega tveganja so prepovedane škodljive prakse umetne inteligence, ki predstavljajo jasno grožnjo varnosti, preživetju in pravicam ljudi. To so sistemi umetne inteligence, ki uporabljajo škodljive manipulativne 'subliminalne tehnike', sistemi umetne inteligence, ki izkoriščajo specifične ranljive skupine (fizična ali duševna invalidnost), sistemi umetne inteligence, ki jih javni organi uporabljajo ali so uporabljeni v njihovem imenu za namene socialnega točkovanja, pa tudi večina

³ Glej [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf) (obiskano: 7. 2. 2025).

⁴ UL C 202, 7. 6. 2016, strani 1–388.

'v realnem času' daljinskih biometričnih identifikacijskih sistemov v javno dostopnih prostorih za namene izvrševanja zakonodaje.⁵

V okvir visokega tveganje se uvrščajo sistemi, ki lahko negativno vplivajo na varnost ljudi ali njihove temeljne pravice. To so sistemi, ki se uporabljajo kot varnostna komponenta izdelka ali spadajo pod zakonodajo EU o usklajevanju zdravja in varnosti (npr. igrače, letalstvo, avtomobili, medicinske naprave, dvigala), in sistemi, uvedeni na osmih specifičnih področjih, navedenih v Prilogi III Akta o umetni inteligenci (npr. izvrševanje zakonodaje), ki jih lahko Evropska komisija po potrebi posodobi z delegiranimi akti.

Omejeno tveganje predstavljajo sistemi umetne inteligence, ki komunicirajo z ljudmi (npr. klepetalni roboti), sistemi za prepoznavanje čustev, biometrični kategorizacijski sistemi in sistemi umetne inteligence, ki ustvarjajo ali manipulirajo s slikovnimi, avdio ali video vsebinami (npr. globoki ponaredki). Ti sistemi bi bili podvrženi omejenemu naboru obveznosti glede preglednosti.⁶

Minimalno ali nično tveganje pa predstavljajo vsi drugi sistemi umetne inteligence, ki bi se lahko razvijali in uporabljali v EU brez dodatnih pravnih obveznosti. Vendar se bodo tudi v ta namen oblikovali kodeksi ravnanja za spodbujanje ponudnikov nevisoko tveganih sistemov umetne inteligence, da prostovoljno uporabljajo obvezne zahteve za visoko tvegane sisteme umetne inteligence.

V skladu z Aktom o umetni inteligenci države članice EU imenujejo enega ali več pristojnih organov, vključno z nacionalnim nadzornim organom, ki je zadolžen za nadzor nad uporabo in izvajanjem tega akta. Na ravni EU v ta namen deluje Evropski odbor za umetno inteligenco (sestavljeno iz predstavnikov držav članic EU in Evropske komisije). Nacionalni organi za nadzor ocenijo skladnost operaterjev z obveznostmi in zahtevami za visoko tvegane sisteme umetne inteligence. Upravne globe različnih stopenj, odvisno od resnosti kršitve, so predvidene kot sankcije za neskladnost z Aktom o umetni inteligence.⁷

⁵ Akt o umetni inteligenci, uvodna točka 29.

⁶ Prav tam, uvodna točka 39.

⁷ Prav tam, uvodna točka 38.

4 Sankcije v primeru kršitve

Sankcija je eden izmed elementov pravnega pravila.⁸ Pravno pravilo tako skupaj s sankcijo opozarja na vse tisto, kar omogoča razumeti pravnost vedenja in ravnanja, ki naj ga pravni subjekti udeležujejo, sicer sledi sankcija. Akt o umetni inteligenci predvideva visoke globe za subjekte, ki ne izpolnjujejo njegovih zahtev. Na ravni EU različni akterji, vključno z Evropsko komisijo, Odborom za umetno inteligenco, Uradom za umetno inteligenco, evropskima standardizacijskima telesoma (CEN in CENELEC) ter posvetovalnim forumom in znanstvenim panelom neodvisnih strokovnjakov, podpirajo izvajanje tega akta. Urad za umetno inteligenco, ustanovljen februarja 2024 znotraj Evropske komisije, zagotavlja nasvete glede izvajanja novih pravil, zlasti v zvezi z modeli splošne umetne inteligence, ter razvija kodekse ravnanja za podporo pravilni uporabi Akta o umetni inteligenci. Skladno z uvodno točko 179 Akta o umetni inteligenci je bilo treba kodekse prakse pripraviti najpozneje do 2. maja 2025, da bi ponudniki lahko pravočasno dokazali skladnost. Urad za umetno inteligenco zagotavlja posodabljanje pravil in postopkov razvrščanja glede na tehnološki razvoj.

Skladno z uvodno točko 169 Akta o umetni inteligenci je izpolnjevanje obveznosti za ponudnike modelov umetne inteligence za splošne namene, določenih na podlagi tega akta, izvršljivo tudi z globami. V ta namen so določene ustrezne ravni glob za kršitev navedenih obveznosti, vključno z neizpolnjevanjem ukrepov, ki jih Evropska komisija zahteva v skladu s tem aktom, ob upoštevanju ustreznih zastaralnih rokov glede na načelo sorazmernosti. Vse odločitve, ki jih Evropska komisija sprejme na podlagi tega akta, so podvržene nadzoru Sodišča EU, vključno z njegovo neomejeno pristojnostjo glede kazni na podlagi 261. člena PDEU.

Skladno z 99. členom Akta o umetni inteligenci države članice EU določijo pravila o izvajanju kazni, vključno z upravnimi globami, in o njih uradno obvestijo Evropsko komisijo ter do datuma začetka uporabe tega akta zagotovijo, da jih bodo učinkovito izvajale. Kazni so sicer določene z Aktom o umetni inteligenci in se uporabljajo od 2. avgusta 2025.⁹

⁸ Pavčnik, 2020, stran 96.

⁹ Glej tudi uvodno točko 179 Akta o umetni inteligenci, ki navaja, da izvajanje kazni določijo države članice, in sicer: »Ta uredba se uporablja od 2. avgusta 2026. Vendar je zaradi nesprejemljivega tveganja, povezanega z uporabo umetne inteligence, splošne določbe te uredbe potrebno uporabljati že od 2. februarja 2025. Čeprav bodo te prepovedi polno učinkovale šele po vzpostavitvi upravljanja in izvrševanja te uredbe, je pomembno predvideti

Akt o umetni inteligenci v dvanajstem poglavju določa zelo visoke kazni. Nominalno najvišja v višini 35 000 000 evrov je določena v 99. členu in je predpisana v primeru neupoštevanje prepovedi praks umetne intelligence iz 5. člena Akta o umetni inteligenci. Sicer pa Akt o umetni inteligenci v istem poglavju predpisuje tudi globo za podjetja, in sicer v višini do 7 % njegovega skupnega svetovnega letnega prometa za preteklo poslovno leto. Predmetni kazni se lahko izrečeta v odvisnosti od tega, kateri znesek je višji: 35 000 000 EUR ali 7 % letnega prometa.

5 Izvajanje Akta o umetni inteligenci

Evropski urad za umetno inteligenco in nacionalni organi za nadzor trga so odgovorni za izvajanje, nadzor in izvrševanje Akta o umetni inteligenci.¹⁰ Upravljanje akta o umetni inteligenci bodo usmerjali trije svetovalni organi, in sicer Evropski odbor za umetno inteligenco, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic EU, znanstveni odbor, ki ga sestavljajo neodvisni strokovnjaki s področja umetne intelligence, in svetovalni forum, v katerem so zastopane različne zainteresirane strani, tako komercialne kot nekomercialne.

5.1 Smernice Evropske komisije

Skladno s 96. členom Akta o umetni inteligenci velja, da Evropska komisija pripravi smernice za izvajanje tega akta, in sicer zlasti glede določenih področij, primeroma prepovedanih praks iz 5. člena Akta o umetni inteligenci.¹¹ Evropska komisija pri

uporabo prepovedi, da se upoštevajo nesprejemljiva tveganja in zato, da to vpliva na druge postopke, kot denimo v civilnem pravu. Poleg tega bi morala infrastruktura, povezana z upravljanjem in sistemom ugotavljanja skladnosti, začeti delovati pred 2. avgustom 2026, zato je treba določbe o prijavljenih organih in strukturi upravljanja uporabljati od 2. avgusta 2025. Glede na hiter tehnološki napredek in sprejetje modelov umetne intelligence za splošne namene bi bilo treba obveznosti za ponudnike modelov umetne intelligence za splošne namene uporabljati od 2. avgusta 2025. Kodekse prakse bi bilo treba pripraviti najpozneje do 2. maja 2025, da bi ponudniki lahko pravočasno dokazali skladnost. Urad za umetno inteligenco bi moral zagotavljati posodabljanje pravil in postopkov razvrščanja glede na tehnološki razvoj. Poleg tega bi morale države članice določiti pravila o kaznih, vključno z upravnimi globami, in o njih uradno obvestiti Komisijo ter do datuma začetka uporabe Akta o umetni inteligenci zagotoviti, da jih bodo učinkovito izvajale. Zato bi bilo treba določbe o kaznih uporabljati od 2. avgusta 2025«.

¹⁰ Glej <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sl/policies/ai-act-governance-and-enforcement> (obiskano: 15. 2. 2025).

¹¹ Določba 96. člena Akta o umetni inteligenci določa: »1. Komisija pripravi smernice za praktično izvajanje te uredbe, zlasti glede: (a) izpolnjevanja zahtev in obveznosti iz členov 8 do 15 in člena 25; (b) prepovedanih praks iz člena 5; (c) praktičnega izvajanja določb v zvezi z bistveno spremembo; (d) praktičnega izvajanja obveznosti glede preglednosti iz člena 50; (e) podrobnih informacij o razmerju te uredbe do harmonizacijske zakonodaje Unije iz Priloge I ter drugega ustreznega prava Unije, tudi kar zadeva doslednost pri njihovem izvrševanju; (f) uporabe opredelive sistema umetne intelligence iz člena 3, točka 1. Komisija pri izdaji takih smernic posebno pozornost nameni potrebam MSP, vključno z zagonskimi podjetji, ter lokalnih javnih organov in sektorjev, na katere bo ta uredba najverjetneje vplivala. Smernice iz prvega pododstavka tega odstavka ustrezno upoštevajo splošno priznane najodobnejše tehnološke dosežke na področju umetne intelligence ter ustrezne harmonizirane standarde in skupne

izdaji takih smernic posebno pozornost nameni potrebam malih in srednjih podjetij, vključno z zagonskimi podjetji, ter lokalnih javnih organov in sektorjev, na katere bo Akt o umetni inteligenci najverjetneje vplival. Smernice ustrezno upoštevajo splošno priznane najsodobnejše tehnološke dosežke na področju umetne inteligence ter ustrezne harmonizirane standarde in skupne specifikacije iz 40. in 41. člena Akta o umetni inteligenci. Evropska komisija na zahtevo držav članic ali Urada za umetno inteligenco ali na lastno pobudo po potrebi posodobi že sprejete smernice.

5.2 Pravno zavezujoči delegirani akti

S pravno zavezujočimi delegiranimi akti lahko Evropska komisija dopolni ali spremeni ne bistvene dele zakonodajnih aktov EU in tako podrobneje opredeli ukrepe.¹² Evropska komisija sprejme delegirani akt, ki začne veljati, če mu Evropski parlament in Svet ne nasprotujeta. Evropska komisija¹³ sprejme delegirani akt na podlagi pooblastila, danega v besedilu pravnega akta EU, v tem primeru zakonodajnega.¹⁴ Tak akt sprejme v okviru strogih omejitev, saj delegirani akt ne sme spremeniti bistvenih elementov zakonodajnega akta.

Skladno s 97. in 98. členom Akta o umetni inteligenci se izvaja prenos pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov in postopka. Pooblastilo za sprejem delegiranih aktov je preneseno na Evropsko komisijo pod pogoji, ki so natančno opredeljeni v 97. členu Akta o umetni inteligenci. Tako se pooblastilo za sprejem delegiranih aktov iz šestega in sedmega odstavka 6. člena, prvega in tretjega odstavka 7. člena, tretjega odstavka 11. člena, petega in šestega odstavka 43. člena, petega odstavka 47. člena, tretjega odstavka 51. člena, četrtega odstavka 52. člena ter petega in šestega odstavka 53. člena prenese na Evropsko komisijo za obdobje pet let, pri čemer rok teče od 1. avgusta 2024. Evropska komisija pripravi poročilo o prenosu pooblastila najpozneje devet mesecev pred koncem petletnega obdobja. Prenos pooblastila se samodejno

specifikacije iz členov 40 in 41 oziroma harmonizirane standarde ali tehnične specifikacije, ki so določeni na podlagi harmonizacijskega prava Unije. 2. Komisija na zahtevo držav članic ali Urada za umetno inteligenco ali na lastno pobudo po potrebi posodobi že sprejete smernice.«

¹² Glej https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law_sl#types-of-eu-legal-acts (obiskano: 15. 1. 2024).

¹³ Glej https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_sl#implementing-acts (obiskano: 10. 1. 2024).

¹⁴ Delegirani akti, izdani skladno z 290. členom PDEU, so pravno zavezujoči akti, ki Komisiji omogočajo dopolnjevanje ali spreminjanje ne bistvenih delov zakonodajnih aktov EU. Izvedbeni in delegirani akti imajo lahko obliko uredb ali direktiv. Delegirani akt o kibernetiski varnosti za elektroenergetski sektor je predlagan kot delegirani akt v obliki uredbe (Toftagaart, 2020, stran 3).

podaljšuje za enako dolga obdobja, razen če Evropski parlament ali Svet nasprotuje temu podaljšanju najpozneje tri mesece pred koncem vsakega obdobja.

Za razliko od tega se prenos pooblastila iz šestega odstavka 6. člena, prvega odstavka 7. člena, prvega in enajstega odstavka 3. člena, petega in šestega odstavka 43. člena, petega odstavka 47. člena, tretjega odstavka 51. člena, četrtega odstavka 52. člena in petega in šestega odstavka 53. člena lahko kadarkoli prekliče s strani Evropskega parlamenta ali Sveta. S sklepom o preklicu preneha veljati prenos pooblastila iz navedenega sklepa. Sklep začne učinkovati dan po njegovi objavi v Uradnem listu EU ali na poznejši dan, ki je določen v navedenem sklepu. Sklep ne vpliva na veljavnost že veljavnih delegiranih aktov.

Evropska komisija se pred sprejetjem delegiranega akta posvetuje s strokovnjaki, ki jih imenujejo države članice EU, v skladu z načeli, določenimi v Medinstitucionalnem sporazumu z dne 13. aprila 2016 o boljši pripravi zakonodaje.¹⁵ Evropska komisija takoj po sprejetju delegiranega akta o njem sočasno uradno obvesti Evropski parlament in Svet. Delegirani akt začne veljati le, če mu niti Evropski parlament niti Svet ne nasprotujeta v roku treh mesecev od uradnega obvestila Evropskemu parlamentu in Svetu o tem aktu ali če pred iztekom tega roka tako Evropski parlament kot Svet obvestita Evropsko komisijo, da mu ne bosta nasprotovala. Ta rok se na pobudo Evropskega parlamenta ali Sveta podaljša za tri mesece.¹⁶ Skladno z 98. členom je opredeljen postopek v odboru, ki pomaga Evropski komisiji. Gre za odbor v smislu Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije.¹⁷

5.3 Pristojnosti nacionalnih organov v zvezi z Aktom o umetni inteligenci

Kot je bilo omenjeno v tretjem razdelku, države članice EU na podlagi Akta o umetni inteligenci imenujejo enega ali več pristojnih organov, vključno z nacionalnim nadzornim organom, ki je zadolžen za nadzor nad uporabo in izvajanjem tega akta. Nacionalni organi za nadzor ocenijo skladnost operaterjev z obveznostmi in zahtevami za visoko tvegane sisteme umetne inteligence. Upravne

¹⁵ Glej https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/LSU/?uri=oj:JOL_2016_123_R_0001 (obiskano: 22. 6. 2025).

¹⁶ Določba 73. člena Akta o umetni inteligenci.

¹⁷ UL L 55, 28. 2. 2011, strani 13–18.

globe različnih stopenj, odvisno od resnosti kršitve, so predvidene kot sankcije za neskladnost z Aktom o umetni inteligenci.

V Republiki Sloveniji med nacionalne organe, ki pobirajo globe, sodi tudi Finančna uprava RS (FURS), ki je pristojna za pobiranje obveznih dajatev in izterjavo drugih denarnih nedavčnih obveznosti. Ti so prihodek proračuna države in posredno proračuna EU.¹⁸ FURS lahko z namenom izvajanja pravice davčnih zavezancev do informiranja v zvezi s svojim delovanjem izdaja stališča davčnega organa iz 13. člena Zakona o davčnem postopku¹⁹ (ZDavP-2).

6 Vpliv mehkega prava na doseganje ciljev predpisov EU in uporaba kazenskih sankcij

6.1 Mehko pravo in njegov vpliv na izvajanje zakonodaje

Mehko pravo ali v instrumentih določena pravila ravnanja, ki nimajo pravne narave kot take, vendar imajo določen (posredni) pravni učinek, in katerih namen je doseči praktičen učinek, se od nekdaj uporablja, da bi se ublažilo pomanjkanje formalne zakonodajne pristojnosti in/ali sredstev za uveljavljanje. Kot tako je bilo značilno za mednarodno javno pravo.²⁰

Na ravni EU mehko pravo zajema vse od zelenih in belih knjig, sklepov Sveta, skupnih izjav, resolucij Sveta, kodeksov ravnanja, smernic, sporočil in priporočil, pa do pojava, znanega pod imenom »koregulacija«. Zajema tudi postopke, kot je »odprta metoda usklajevanja«. Pri tem je treba omeniti, da PDEU izrecno predvideva nekatere instrumente mehkega prava, zlasti priporočila in sporočila, katerim je v tem prispevku namenjenega največ poudarka.²¹

¹⁸ Finančna uprava Republike Slovenije, https://www.fu.gov.si/placevanje_in_izvrsba/podrocja/placevanje_davkov_in_drugih_dajatev/ (obiskano: 31. 8. 2025).

¹⁹ Uradni list RS, št. 13/11 – UPB, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 22/14 – odl. US, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18 – ZJF-H, 36/19, 66/19, 145/20 – odl. US, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 39/22 – ZFU-A, 52/22 – odl. US, 87/22 – odl. US, 163/22, 109/23 – odl. US, 131/23 – ZORZFS in 100/24.

²⁰ Sarsahra, 2023, stran 1.

²¹ Evropski parlament, delovni dokument, stran 3.

Dokumenti, ki bi jih lahko uvrstili pod mehko pravo, so smernice, ki se jih deležniki po navadi držijo, kar postavlja pod vprašaj njihovo pravno naravo. Po eni strani gre za mehko pravo, po drugi strani pa dokumenti včasih predvidevajo tudi pravno sankcijo, kar je tipično za klasične pravne norme.²²

Že skoraj 20 let nazaj sta *Peters* in *Pagotto* trdila, da je mehko pravo v penumbri prava.²³ Lahko ga bolj ali manj zlahka ločimo od zgolj političnih dokumentov, odvisno od njegove bližine prototipu prava. Ugotovitve, pridobljene s preučevanjem mednarodnega mehkega prava, so relevantne za mehko pravo EU kljub določenim razlikam med temi pravnimi ureditvami. Sem tako sodijo smernice Evropske komisije kot tudi informacije davčnega organa, ki so relevantne za namene tega poglavja v monografiji.

Mehko pravo EU ustvarjajo institucije, države članice in zasebni akterji. *Peters* in *Pagotto*²⁴ navajata, da lahko pravne učinke aktov mehkega prava razvrstimo glede na njihovo povezanost s trdim pravom. Tako praktični kot normativni vidiki spodbujajo zanašanje na mehko pravo. Preučevanje pravnih posledic nespoštovanja mehkega prava kaže, da se mehanizmi nadzora nad skladnostjo za trdo in mehko mednarodno pravo zblížujejo. Poleg tega so nekateri dejavniki skladnosti neodvisni od teoretične trdote ali mehkobe določene norme. S tega vidika je povsem smiselno izhajati iz enakih izhodišč, ko želimo med sabo primerjati mehko pravo na nivoju institucij EU, kot so smernice Evropske komisije, in mehko pravo lokalne finančne uprave Republike Slovenije, kot so pojasnila, ki jih izdaja FURS. V obeh primerih je namreč naloga mehkega prava pojasnjevanje ali dopolnjevanje izvajanja trdega prava. Navedeno tudi napotuje na upravičeno primerjalno analizo za mehko pravo EU, kot so smernice Evropske komisije, in mehko pravo države članice EU, primeroma pojasnila FURS.

Po mnenju *Korkea-aho* empirični dokazi kažejo, da bi mehki mehanizmi uveljavljanja mehkega prava lahko racionalizirali zakonodajno ukrepanje s ponujanjem informacij in upravnih virov, potrebnih za vodenje učinkovitih postopkov za ugotavljanje kršitev. Upravljanje implementacije prek množice, ki uporablja mehko pravo,

²² Brkan, 2023, stran 1.

²³ Peters in Pagotto, 2006, stran 2.

²⁴ Prav tam.

zmanjša obremenitev primerov, saj se težave rešujejo med udeleženci z uporabo mehkega prava brez sodnega posredovanja.²⁵

Mehko pravo lahko tudi poveča legitimnost vladanja in navsezadnje razsojanja. Korkea-aho trdi, da je mehko pravo nujno za razvoj in izvajanje določb direktiv. Navaja namreč, da tovrstno izvajanje mehkega prava, ki je tukaj imenovano administrativno sklepanje, uteleša delo, ki ga prevzame več akterjev v obliko smernic mehkega prava. Za sprostitev polnega (legitimizirajočega) potenciala mehkega prava in njegove uporabe s strani sodišč pa zaključuje, da je potrebno opozoriti na nejasne pravne avtoritete mehkega zakona.²⁶ Po drugi strani pa Yamelska²⁷ predlaga ločitev mehkega prava od tradicionalnega pojmovanja mednarodnega prava in sicer kot sistema univerzalno zavezujočih norm, ki so jih razvile države ob upoštevanju postmodernih trendov v transformaciji nacionalnih pravnih redov.

Nadalje Stefan²⁸ ugotavlja, da se argumentacija sodišča, ki temelji na pravnih načelih, vključi v nove instrumente mehkega prava, ki jih sprejme Evropska komisija. Mehko pravo torej vpliva na napolnjevanje splošnih načel, ko Sodišče EU odloča na temelju posameznega pravnega vira. Kot primer Stefan²⁹ navaja zadevo BASF,³⁰ v kateri je Splošno sodišče EU sprejelo odločitev na podlagi oziroma upoštevajoč mehko pravo, natančneje smernice Evropske komisije. Hkrati Stefan opozarja, da je Sodišče EU vendarle zadržano pri uporabi mehkega prava, ko ocenjuje učinke, ki jih lahko ima mehko pravo EU na nacionalni ravni. Menim, da bi v primeru smernic Evropske komisije na podlagi določil Akta o umetni inteligenci lahko veljalo podobno. Takšna posledica smernic Evropske komisije se, tako navaja Stefan, odraža v sodbah Sodišč EU, ki dopolnjujejo vzpostavitev t. i. *virtuous circle*,³¹ ki prispeva k celostnemu pravnemu okviru.

Druzin³² odgovarja na vprašanje, zakaj se pogosto sledi mehkemu pravu, četudi nima pravne veljave. Po njegovem mnenju je uporaba mehkega prava odvisna od širine uporabe. Več kot je deležnikov, ki uporabljajo mehko pravo, prej se pojavi »učinek

²⁵ Korkea-aho, 2014, stran 649.

²⁶ Korkea-aho, 2015, stran 70.

²⁷ Yamelska, 2021, stran 397.

²⁸ Stefan, 2019, stran 45.

²⁹ Prav tam.

³⁰ Zadeva T-15/02, BASF AG proti Komisiji Evropske skupnosti, ECLI:EU:T:2006:74.

³¹ Gre za metaforično poimenovanje, ki ga je v slovenski jezik možno prevesti kot »Sklenjen krog izboljšav«.

³² Druzin, 2016, stran 1.

snežne kepe»,³³ tj. učinek široke uporabe mehkega prava. Mehko pravo, kjer je njegova uporaba široka, je kot takšno edinstveno prilagojeno za spodbujanje prostovoljne sprejetosti, celo skladnosti. Oblikovalci politik lahko takšno mehko pravo strateško izkoristijo za spodbujanje pravne harmonizacije, vendar *Družin* na tem mestu opozarja tudi na negativne posledice. *Stefan*³⁴ trdi, da Sodišča EU ne priznavajo pomembnih posledic, ki jih lahko ima mehko pravo na pravice in obveznosti posameznikov. Takšen pristop lahko negativno vpliva na pravno uveljavljenost mehkega prava, saj ustvarja prostor, da se obsežen sklop instrumentov EU izogne sodnemu nadzoru. Poleg tega mehko pravo brez sodnega priznanja ne izpolni nekaterih svojih ključnih ciljev, kot so spodbujanje pravne varnosti, transparentnosti in dosledne uporabe pravil v večnivojskem sistemu upravljanja EU.

Po mnenju *Reismana*³⁵ je koncept mehkega prava koristen za določene podvige v mednarodnem pravu, kot so razumevanje procesa ustvarjanja mednarodnega prava in politike, ki stojijo za sprejetjem pravnih instrumentov. Vendar pa hkrati meni, da bi se uporabi mehkega prava morali izogibati mednarodni sodniki in arbitri. Z dodajanjem pridevnika »mehko« k pojmu prava vnašamo idejo, da se zakonitost pojavlja v stopnjah, pri čemer je pravilo mehkega prava pravilo, ki je le »rahlo« pravno po svojem značaju. To posledično vnaša negotovost v regulativni režim. Negotovost pa odvrča od vključevanja v gospodarske dejavnosti in je priljubljena tehnika avtoritarnih vlad. Zato bi morali mednarodni sodniki in arbitri uporabljati izključno pravo, ki ne nosi pridevnika »mehko«.

Mehko pravo lahko služi kot osnovno sredstvo za interakcijo med običajnim in trdim pravom, kot navaja *Yi*.³⁶ Pri tem *Provencher*³⁷ poudarja, da je tudi organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), ki ustvarja davčne norme, pogosto imenovane mehko pravo, v središču davčne normativnosti. Tudi brez prisilne moči nad državami imajo ta pravila znaten vpliv na njihove davčne režime. Zaradi tega bi ti alternativni normativni procesi lahko izvajali pritisk na demokratično teorijo. Po mnenju *Habermasa*,³⁸ ki trdi, da bo pravna norma veljavna, če se lahko njen naslovnik hkrati zaznava kot njen avtor, so prav ti demokratični procesi tisti, ki pravo

³³ Metaforično poimenovanje metode, pri kateri se število sodelujočih postopno večja.

³⁴ Stefan, 2014, stran 25.

³⁵ Reisman, 2011, strani 25–30.

³⁶ Yi, 2012, strani 94–100.

³⁷ Provencher, 2018, strani 822–859.

³⁸ Habermas, 2010, stran 130.

omogočajo uveljavljanje legitimnosti. Raziskave so namreč pokazale, da videz pravičnosti davčnega sistema in vtis skladnosti drugih davkoplačevalcev povečata vedenje v smeri davčne skladnosti.³⁹

Različni avtorji torej različno opredeljujejo vpliv mehkega prava na izvajanje zakonodaje. Na eni strani se zagovarja, da mehko pravo pomaga razumeti zakonodajo, po drugi strani pa lahko njegov vpliv z množično uporabo postane primerljiv trdemu (zavezujočemu) pravu. Ker so smernice Evropske komisije in pojasnila davčnega organa kot instituta mehkega prava zelo razširjeni in množično uporabljeni, bi lahko imeli primerljive učinke kot trdo pravo. Pomembno vlogo pri tem imajo sodišča, ki pa, glede na zgoraj zapisano, zaenkrat naj še ne bi bila naklonjena priznavanju mehkega prava. Pa vendar v posameznih primerih, kot je v zgoraj omenjeni zadevi *BASEF*, sodišča pri svojih argumentacijah uporabijo tudi mehko pravo. To pomeni, da bi v tem kontekstu lahko bili naslovniki *per law* v primeru Akta o umetni inteligenci sankcionirani, če ne bi spoštovali smernic Evropske komisije ali pojasnila slovenskega davčnega organa. Tako izrečeno sankcijo bi imeli nato možnost prerekati pred sodiščem. Če torej mehko pravo upošteva organ na nivoju EU ali finančna uprava na nivoju države članice, bi imel naslovnik sankcije možnosti, da pred sodiščem dokaže, da sankcija ni bila izrečena upravičeno.

6.2 Smernice Komisije

Splošno so smernice oziroma priporočila namenjeni temu, da institucije s priporočili izrazijo mnenje in predlagajo določeno ravnanje, ne da bi pri tem naslovnikom nalagale pravne obveznosti. Priporočila niso zavezujoča.⁴⁰

Ker smernic Evropske komisije v zvezi z izvajanjem Akta o umetni inteligenci še ni, namen tega poglavja v monografiji pa je predstaviti pravno naravo smernic EU in posledično vpliv le-teh na odgovornost ponudnikov umetne inteligence, v nadaljevanju povzemam primer, ki ga navaja *Brkan*.⁴¹ Ta prikazuje, kako lahko smernice, ki so mehko pravo, vplivajo na pravne posledice deležnikov (torej gre razumeti, da tudi ponudnikov umetne inteligence).

³⁹ Provencher, 2018, strani 822–859.

⁴⁰ Hubkova, 2022, stran 1.

⁴¹ Brkan, 2023, stran 1.

Brkan navaja, da je »v Smernicah Komisije EU za osebje pri uporabi na spletu dostopnega orodja generativne umetne inteligence določeno, da zaposleni pri uporabi programov umetne inteligence, ki so prosto dostopni na internetu, ne sme deliti (oziroma v tak program vnesti) nobenih informacij, ki še niso javno dostopne, ali osebnih podatkov. Pri tem je v opombi k navedenemu določilu sklic na 17. člen Kadrovskih predpisov za uradnike EU,⁴² kršitev katerega je sankcionirana z disciplinskim ukrepom. Čeprav gre torej pri smernicah Evropske komisije za »mehko pravo«, dokument predvideva sankcije za kršitev.« Nadalje *Brkanova* navaja, da se je z vprašanjem pravne narave mehkega prava že nekajkrat soočilo tudi Sodišče EU. Primeroma je v zadevi *AJFR*⁴³ glede sporne romunske reforme pravosodja Sodišče EU odločilo, da mora Romunija skladno z načelom lojalnega sodelovanja na podlagi 267. člena PDEU upoštevati poročila Evropske komisije, pripravljena na podlagi odločbe o preverjanju napredka Romunije na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji, čeprav imajo tovrstna poročila načeloma nezavezujočo naravo. Kljub temu, da torej poročila niso predvidela kazni, lahko neizvršitev sodbe Sodišča EU na podlagi drugega odstavka 260. člena PDEU⁴⁴ privede do finančnih sankcij za državo.

Z upoštevanjem formalno nezavezujočih aktov ima izkušnje tudi Republika Slovenija. Čeprav je Sodišče EU v zadevi *Kotnik*⁴⁵ odločilo, da Sporočilo Komisije o bančništvu,⁴⁶ ki je določalo nekatere pogoje za dovoljeno državno pomoč v času finančne krize, ni bilo zavezujoče, bi v primeru neupoštevanja tega sporočila slovensko reševanje bank *de facto* pomenilo nedovoljeno državno pomoč.

⁴² UL L 56, 4. 3. 1968, strani 1–7.

⁴³ Združene zadeve, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, Asociația "Forumul Judecătorilor din România", ECLI:EU:C:2021:393.

⁴⁴ Določba 260. člena PDEU se glasi: Če Sodišče Evropske unije ugotovi, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, mora ta država sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča. Če Komisija meni, da zadevna država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe. Sodišča, lahko pred Sodiščem vloži tožbo, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe. Pri tem določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki naj jo plača zadevna država članica in ki je po njenem mnenju primerna glede na okoliščine zadeve. Če Sodišče ugotovi, da zadevna država članica ni izvršila njegove sodbe, ji lahko naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni. Ta postopek ne posega v člen 259. 3. Če Komisija pred Sodiščem vloži tožbo v skladu s členom 258, ker zadevna država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, lahko Komisija, kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo šteje za ustrezno v danih okoliščinah in katero naj zadevna država članica plača. Če Sodišče ugotovi kršitev lahko naloži zadevni državi članici plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija. Obveznost plačila učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v svoji sodbi.»

⁴⁵ Zadeva C-526/14, Tadej Kotnik in drugi proti Državnemu zboru Republike Slovenije, ECLI:EU:C:2016:570.

⁴⁶ UL C 216, 30. 7. 2013, strani 1–15.

V zvezi z vprašanjem pravne narave priporočil Evropske komisije oziroma »Recomentation«, kot je uporabljen termin v zelo stari sodbi iz leta 1989 v primeru *Salvatore Grimaldi*,⁴⁷ je Sodišče EU sklenilo, da »evropski seznam industrijskih bolezni in Priporočilo Komisije 66/462 z dne 20. julija 1966 o pogojih za dodelitev odškodnine osebam, prizadetim zaradi poklicnih bolezni⁴⁸ sama po sebi ne moreta dajati pravic posameznikom, na katere se ti lahko sklicujejo pred nacionalnimi sodišči. Vendar so nacionalna sodišča dolžna ta priporočila upoštevati pri odločanju o sporih, ki jim jih predložijo, zlasti kadar lahko osvetlijo razlago drugih določb nacionalnega prava ali prava Skupnosti.«

Izhajajoč iz navedenega gre zaključiti, da je smernicam Evropske komisije treba slediti, vendar pa posameznikom ne podeljujejo pravic. Povedano drugače, smernice služijo kot orodje interpretacije zavezujočih pravnih virov pri odločanju v posameznih primerih, samostojno pa ne nudijo pravne podlage za podeljevanje pravic ali obveznosti.

6.3 Stališča davčnega organa

Skladno s 13. členom ZDavP-2 so stališča Finančne uprave Republike Slovenije nezavezujoče in informativne narave. Je pa treba omeniti, da določba 14. člena ZDavP-2 določa tudi izdajo t. i. zavezujočih informacij davčnega organa. Ker pri teh pravni učinek zaradi zavezujoče narave ni vprašljiv, se osredotočamo na mehko pravo, torej na nezavezujoče informacije davčnega organa iz 13. člena ZDavP-2.

Stališča davčnega organa iz 13. člena ZDavP-2 ne bi smela imeti pravnih učinkov, kot je bilo že argumentirano,⁴⁹ saj ta določba izrecno določa, da ne gre za pravni vir. Prav tako stališča davčnega organa ne smejo biti v nasprotju s sodno prakso. Skladno s sodbo Upravnega sodišča I U 1563/2019-11⁵⁰ velja, da gre za odstop od obveznosti upoštevanja pravnih stališč Upravnega sodišča glede uporabe materialnega pravila in pravil postopka, če je finančni organ podal pojasnilo, izdano na podlagi 13. člena ZDavP-2 na način, da je s svojim ravnanjem direktno nasprotoval sprejetemu stališču Ustavnega sodišča v odločbah Up-785/15-14 in Up-

⁴⁷ Zadeva C-322/88, *Salvatore Grimaldi* proti *Fonds des maladies professionnelles*, ECLI:EU:C:1989:646.

⁴⁸ UL C 147, 9. 8. 1966, strani 2696–2700.

⁴⁹ Kunstek, 2024, stran 20.

⁵⁰ ECLI:SI:UPRS:2021:I.U.1563.2019.11.

788/15-15 z dne 27. 10. 2016.⁵¹ Po presoji sodišča v konkretnem primeru je takšno ravnanje nesprejemljivo. S takšnim ravnanjem je finančni organ v obravnavani zadevi, kjer je Ustavno sodišče⁵² sprejelo jasno stališče, da ima tožnik pravico do udeležbe v postopku davčnega inšpekcijskega nadzora pri družbi A. d.d., s svojo razlago materialnega prava direktno kršil načelo zakonitosti v upravnem postopku, v katerem je bil dolžan ravnati skladno z napotki iz predmetne sodbe Upravnega sodišča. V tej zadevi je torej Upravno sodišče presodilo, da pojasnilo davčnega organa v konkretni zadevi ni uporabljivo, saj nasprotuje sprejetemu stališču Ustavnega sodišča. V zvezi s tem se postavlja vprašanje, kdaj so predmetna stališča uporabljiva.

Skladno s sodbo Vrhovnega sodišča X Ips 76/2014⁵³ velja, da so pojasnila slovenskega davčnega organa, ki ustrezajo definiciji navodila iz drugega odstavka 13. člena ZDavP-2, namenjena zagotavljanju enotne prakse oziroma so namenjena poenotenju prakse. Podobno navaja sodba Upravnega sodišča I U 697/2019;⁵⁴ »Če pojasnila davčnega organa na splošen in abstrakten način razlagajo posamezne zakonske določbe in če so objavljena na njegovih spletnih straneh, ustrezajo definiciji navodila iz drugega odstavka 13. člena ZDavP-2. Takšna navodila pa predstavljajo zagotovilo, da bo praksa davčnih organov enotna oziroma so vsaj namenjena poenotenju te prakse.« Pojasnila davčnega organa so torej namenjena poenotenju razlag in stališč davčnega organa. Vprašanje, ki se na tem mestu postavlja, pa je, ali to pomeni, da lahko zavezanec, ki ne sledi pojasnilu slovenskega davčnega organa, dobi kazen, ki je določena s predpisom, na podlagi katerega je bilo izdano posamezno pojasnilo.

Tudi *Brkan*⁵⁵ navaja, da pri normah mehkega prava, ki jih sprejemajo javni organi, obstaja tveganje »videza zavezujočnosti«. Po njenem mnenju lahko sprejetje tovrstnih smernic daje vtis, da ni potrebe po sprejetju drugih, zavezujočih pravnih aktov. Nadalje je za mehko pravo (pre)pogosto značilno hkratno sprejemanje več različnih smernic, kar lahko povzroča neusklajenost ureditve. Dokler torej mehko pravo ne postane zavezujoča norma, bi ga bilo treba obravnavati kot nezavezujoče.

⁵¹ ECLI:SI:USRS:2016:Up.785.15.

⁵² Prav tam.

⁵³ ECLI:SI:VSRS:2015:X.IPS.76.2014.

⁵⁴ ECLI:SI:UPRS:2021:I.U.697.2019.22.

⁵⁵ Brkan, 2023, stran 1.

Sicer pa, kot navajajo *Trubeck*, *Cottrell* in *Nance*,⁵⁶ je mehko pravo osnova ali predpriprava za sprejetje zavezujočega pravnega akta, pri čemer velja, da dokler zavezujoči pravni akt ni sprejet, je mehko pravo nezavezujoče in pravnih učinkov ne bi smelo imeti. Po drugi strani pa *Hart*⁵⁷ navaja, da je pravo, ki dejansko obstaja, pravo, pa če nam je všeč ali ne. Ta resnica je tako preprosta, da izgleda, da ji je smiselno slediti. Kaj so torej stališča davčnega organa oziroma smernice Evropske komisije? Je to pravo? Dejstvo je, da ne bi smela biti zavezujoča. Torej ne bi smela imeti pravnih učinkov na ponudnike umetne inteligence. Sicer pa ne smemo pozabiti, kar opozarja *Grad*, da ima načelo pravne države veliko obrazov, ki jim je vsem skupno spoštovanje prava.⁵⁸

To lahko pomeni spoštovanje prava tudi na podlagi le »navidezno« zavezujočega akta davčnega organa. Če izhajamo iz zgoraj predstavljenega izhodišča, bi takšnemu aktu bilo treba slediti enako kot smernicam Evropske komisije. Razlog je zagotavljanje pravne varnosti tistih, ki jih takšno stališče zadeva. Pravno formalno gre namreč za interpretativno vrednost mehkega prava, in sicer v obeh primerih, tako v primeru smernic Evropske komisije kot v primeru stališč oziroma pojasnil slovenskega davčnega organa. Pa vendar se v praksi v obeh primerih nalagajo obveznosti v smislu sankcij na podlagi mehkega prava – tj. smernic Evropske komisije in stališč davčnega organa. Najverjetneje so prav sodišča tista, ki lahko mehko pravo obravnavajo kot zavezujoče (trdo) pravo. Kljub temu pa ostaja nejasno, na kakšen način lahko davčni organ ali Evropska komisija zagotovita izvajanje stališč, ki so usmerjena bodisi k bolj natančnim navodilom (npr. smernice Evropske komisije) bodisi k enotni obravnavi (npr. pojasnila davčnega organa). Drugače kot s sankcijami, verjetno težko. Če torej lahko kaznujemo nekoga, ki ne izvaja mehkega prava, gre z vidika pravne varnosti za trdo pravo, kar pomeni, da je le izdajatelj tisti, ki v tem primeru ne nosi nobene odgovornosti, dokler sodišče ne presodi, da pojasnilo ni uporabno.

⁵⁶ Trubek et al., 2005, stran 6.

⁵⁷ Hart, 1958, stran 593.

⁵⁸ Grad, 2013, stran 5.

7 Zaključek

Pravni učinek nespoštovanja Akta o umetni inteligenci je zakonsko določena sankcija. Izhajajoč iz zgoraj navedenega je lahko predmetna sankcija izrečena tudi na podlagi vsebine smernic Evropske komisije oziroma stališč slovenskega davčnega organa.

*Acceto*⁵⁹ meni, da je učinkovitost prava odvisna od več dejavnikov, in sicer skladnosti sprejetih pravil z interesi njihovih naslovnikov, čim nižje stopnje spreminjanja ustaljenih vzorcev družbenega ravnanja ter stopnje dograjenosti pravnega sistema in dela nadzornih organov, ki zagotavljajo izvajanje pravil v praksi. Sliši se enostavno, vendar temu ni tako. Mehko pravo je namreč eden od primerov, kjer je skladnost sprejetih pravil lahko neskladna z interesi njihovih naslovnikov. Tudi ustaljeni vzorci družbenega ravnanja, ki so pred pojavom mehkega prava sledili zgolj trdemu pravu, so se precej spremenili. Podobno velja za delo nadzornih organov, ki velikokrat sledijo mehkeemu pravu, kot da bi šlo za trdo pravo.

Kot je bilo zgoraj razloženo, je mehko pravo osnova za zavezujoče pravo. Če je temu tako, mehko pravo ne bi smelo biti podlaga za izrek sankcije. Pa vendar, kot je bilo pojasnjeno, je smernice treba spoštovati, sicer lahko država utрпи sankcije. Po odločbi Sodišča EU v zadevi *Grimaldi*⁶⁰ je smernicam Evropske komisije treba slediti. To posledično pomeni, da tudi država članica EU zahteva spoštovanje smernic. Če torej smernice niso spoštovane, lahko ponudnika umetne inteligence ali druge deležnike, ki jih zavezuje Akt o umetni inteligenci, doleti kazen oziroma globa, določena z Aktom o umetni inteligenci.

Podobno velja za stališča slovenskega davčnega organa. Potrebno je spoštovati načelo varstva zaupanja v pravo. Če slovenski davčni organ sankcionira zavezance na podlagi svojih stališč, ki ne bi smela imeti pravnega učinka, je predmetno načelo zaupanja v pravo zagotovo omajano. Kako naj zavezanec zaupa v pravo, če je mehko pravo, kot je pojasnilo davčnega organa, zanj zavezujoče, sicer ga davčni organ sankcionira, ni pa zavezujoče za davčni organ, saj takrat ko davčnemu organu ne ustreza, predmetnih pojasnil v okviru svojih postopkov nadzora ne upošteva? To pomeni, da je sankcija pravni učinek pojasnila davčnega organa, ki doleti zavezanca

⁵⁹ Accetto, 2011, stran 1.

⁶⁰ Zadeva C-322/88, Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles, ECLI:EU:C:1989:646.

v okviru nadzora davčnega organa, kar je v nasprotju z načelom pravne varnosti. Skladno s 13. členom ZDavP-2 sme namreč davčni organ le obveščati zavezanca oziroma – na podlagi zgoraj povzete sodne prakse slovenskih sodišč – izdajati pojasnila z namenom poenotene razlage dikcij davčne zakonodaje. Te razlage morajo veljati tako za davčni organ kot za zavezanca. Na ta način davčni organ ne bi smel posegati v razlago materialnega predpisa tako, da bi ta imela pravne učinke za zavezanca, med katere nedvomno sodi tudi izrek sankcije.

V zvezi z načelom varstva zaupanja v pravo namreč velja, da je to načelo eno od temeljnih načel pravne ureditve v Republiki Sloveniji.⁶¹ V skladu z odločbami Ustavnega sodišča je kot takšno zaobjeto v načelu pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije.⁶² Tako je, na primer, zapisalo Ustavno sodišče v odločbi U-I-89/99:⁶³ »Ustava v 2. členu določa, da je Slovenija pravna in socialna država. Pravna država mora spoštovati načelo varstva zaupanja v pravo, pravno varnost in druga načela pravne države. Načelo varstva zaupanja v pravo zahteva, da so posamezne odločitve, ki so zakonite in sprejete brez vnaprejšnjih pridržkov ter po svoji naravi niso prehodnega značaja, stabilne. Pravo lahko uveljavlja svojo funkcijo urejanja družbenega življenja, če je v čim večji meri stalno in trajno. Tako pravo kot tudi celotno ravnanje vseh državnih organov mora biti predvidljivo, ker to zahteva pravna varnost. Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala.«

*Accetto*⁶⁴ navaja, da je to načelo tako kot veliko drugih sicer potrjeno tehtanju, kadar se zoperstavi drugim ustavno varovanim dobrinam, a v jedru je nesporno postavljeno kot eno temeljnih načel slovenskega pravnega reda. Tudi *Jaderova* in *Hubalkova*⁶⁵ v zvezi s tem trdita, da je »pravna varnost bistveni pogoj za avtonomijo posameznika, saj pomanjkanje gotovosti onemogoča načrtovanje prihodnjih aktivnosti in sprejemanje racionalnih odločitev. Tako kot druga ključna pravna

⁶¹ Tako Accetto, 2011, stran 1.

⁶² Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

⁶³ Sodba Ustavnega sodišča, Uradni list RS, št. 59/99, in OdlUS VIII, 147, ECLI:SI:USRS:1999:U.I.89.99.

⁶⁴ Accetto, 2011, stran 1.

⁶⁵ Janderová in Hubálková, 2021, strani 63–82.

načela obsega aksiološko lastnost, ki vpliva na razlago pravnih pravil in uporabo zakonskih predpisov. Zato bi se ga morale držati vse veje državne oblasti.«

Na podlagi zapisanega gre zaključiti, da mehko pravo naj ne bi imelo pravnega učinka, ampak ga posredno vendarle pogosto ima. Glede smernic Evropske komisije je ta učinek razbrati na podlagi predpisanih sankcij za državo članico v primeru, ko smernice niso spoštovane, v primeru stališč davčnega organa pa na podlagi razlage davčnega organa, ki jim sledi davčni organ v primeru davčnega nadzora davčnega zavezanca.

Torej je v uvodu izpostavljeno tezo, da na pravne posledice, natančneje na izrekanje glob ponudnikom sistema umetne inteligence v okviru Akta o umetni inteligenci, vplivajo smernice Evropske komisije in drugi akti mehkega prava, ki jih sprejmejo države članice EU, kot so na primer pojasnila slovenskega davčnega organa, treba potrditi. Kot izhaja iz zgoraj zapisanega, je smernice Evropske komisije, čeprav nimajo pravne veljave, torej treba spoštovati. Za razliko od teh so stališča slovenskega davčnega organa vseeno pisanja, ki so namenjena obveščanju davčnih zavezancev, ne pa razlagi materialnega predpisa. Kljub temu pa imajo posredni vpliv na pravne posledice za davčnega zavezanca, saj davčni organ svojim pisanjem sledi v primeru nadzora zavezanca. Morda bi bilo smiselno pravno naravo institutov mehkega prava, ki se uporablja in se mu sledi, kot so smernice Evropske komisije in stališča slovenskega davčnega organa, spremeniti v pravno zavezujoča stališča. Predvsem je težko razumeti, zakaj lahko slovenski davčni organ izdaja zavezujoče in nezavezujoče informacije.

Če je davčni sistem pravno formalno nastavljen tako, da davčni organ pojasnila izdaja skladno s 13. členom ZDavP-2, hkrati pa nadzira njihovo izvajanje ter ima možnost na tej podlagi sankcionirati zavezance, ni mogoče zagotoviti spoštovanja načela varstva zaupanja v pravo. Četudi bi sodišča takšno ravnanje slovenskega davčnega organa korigirala tako, da ne bi priznala uporabe stališča davčnega organa, je to povezano z zahtevo po preveliki angažiranosti naslovnikov pojasnil za dosego cilja. Posledično takšno ravnanje ne omogoča pravne varnosti za naslovnika. Tako se izgublja zaupanje v pravo in v celoten sistem. V zvezi s tem se postavlja vprašanje, kakšna bi bila rešitev zadevnega problema. Morda bi bilo drugače, če bi bila pojasnila zavezujoča tako za naslovnika kot za izdajatelja, saj pravna narava in njihov vpliv na izrekanje sankcij v takem primeru ne bi bila več vprašljiva. Tako bi bilo lažje

spoštovati načelo zaupanja v pravo, in sicer brez vključevanja sodišč, kar posledično pomeni razbremenitev tudi le-teh.

Literatura

- Accetto, M. (2011) Kako povrniti zaupanje v pravo (Ljubljana: IUS INFO medijsko središče, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/74908> (obiskano 31. 8. 2025).
- Brkan, M. (2023) Mehko pravo in »trde« pravne posledice (Ljubljana: IUS INFO medijsko središče, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/mehko-pravo-in-trde-pravne-posledice-306488> (obiskano: 31. 8. 2025).
- Druzin, H. B. (2016) Why does Soft Law Have any Power Anyway?, *Asian Journal of International Law*, 7(2), strani 1–18.
- Evropska komisija (2024) Definicija deligiranih aktov, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_sl#implementing-acts (obiskano: 31. 8. 2025).
- Evropska komisija (2024) Upravljanje in izvrševanje akta o umetni inteligenci, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sl/policies/ai-act-governance-and-enforcement> (obiskano: 15. 2. 2025).
- Evropska komisija (2024) Vrste pravnih aktov EU, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law_sl#types-of-eu-legal-acts (obiskano: 31. 8. 2025).
- Finančna uprava Republike Slovenije (2024) Izmenjava podatkov, ki jih sporočajo operaterji platform (MRDP/DAC7), https://www.fu.gov.si/nadzor/podrocja/mednarodna_izmenjava/izmenjava_podatkov_ki_jih_sporocajo_operaterji_platform_dpi_model_rules/dac7/#c9128 (obiskano: 29. 2. 2024).
- Finančna uprava Republike Slovenije (2024) Plačevanje davkov in drugih dajatev (https://www.fu.gov.si/placevanje_in_izvrsha/podrocja/placevanje_davkov_in_drugih_dajatev/#c491).
- Grad, F. (2013) Nomotehnika, pravna država in politika. (Ljubljana: Pravni letopis).
- Habermas, J. (2010) *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Saint-Nicolas (Kanada: Les Presses de l'Université Laval).
- Hart, H. L. A. (1958) Positivism and the separation of law and morals, *The Harvard Law Review*, 71(4), strani 593–629.
- Janderova, J., Hubalkova, P. (2021) Legal Certainty – Protected Values and Partial Objectives (Czech Republic: The Case of the Czech Republic).
- Korkea-aho, E. (2014) Watering Down the Court of Justice. The Dynamics Between Network Implementation and Article 258 TFEU Litigation, *European Law Journal*, 5, strani 649–666.
- Korkea-aho, E. (2015) Legal interpretation of EU Framework directives, A Soft Law Approach, *European Law Review* 40(1), strani 70–88.
- Kunstek, N. (2024) Pravna narava stališč davčnega organa, *Davčno finančna praksa*, 7-8, strani 20–20.
- Madiega Tambiama, A. (2024) Artificial intelligence act. Briefing EU legislation in progress, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf) (obiskano: 31. 8. 2025).
- Odbor za pravne zadeve RS (2009) Uporaba instrumentov mehkega prava, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/653/653346/653346_sl.pdf. (obiskano: 31. 8. 2025).
- Pavčnik, M. (2020) *Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava*, 3. razširjena, spremenjena in dopolnjena izdaja (Ljubljana: GV Založba).
- Peters, A., Pagotto, O. (2006) *Soft Law as a New Mode of Governance, A Legal Perspective*, NEWGOV – New Modes of Governance Project 4: Democracy & New Modes of Governance, (Basel: University of Basel).

- Provencher, A. (2018) Soft Laws and Tax Conformity: 'We are Not Accusing You of Being Illegal, We are Accusing You of Being Immoral' (Normativités alternatives et conformité fiscale), 50 RJTUM, strani 821–861.
- Reisman, W. M. (2011) Soft Law and Law Jobs, *Journal of International Dispute Settlement*, 2(1), strani 25–30.
- Sarsahara, A., et al. (2024) The Status of Soft Law in International Law and Related Theories Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics, 6(3), strani 239–258.
- Stefan, O. (2014) Helping Loose Ends Meet? The Judicial Acknowledgement of Soft Law as a Tool of Multi-Level Governance, King's College London: Dickson Poon School of Law Legal Studies, Research Paper Series, paper no. 2014-18 (London: King's college London).
- Stefan, O., et al. (2019) EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review (London: King's college London).
- Tooftegard, O., et al. (2024) Operational Technology resilience in the 2023 draft delegated act on cyber security for the power sector—An EU policy process analysis, 54 *Computer Law & Security Review*, strani 1–12.
- Trubek, D. M., Cottrell, P., et al. (2005), 'Soft law', 'Hard Law', and European Integration: Toward a Theory of Hybridity (ZDA: Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002).
- Yamelska, H. Y. (2021) The legal nature of soft law acts of the Council of Europe (Ukraine: Uzhhorod National University. Herald Series Law № 64).
- Yi, Z. (2012) On the Relation and Transformation of Customary and Soft Law, *Journal of Shandong University (Philosophy and Social Sciences)*, 2, strani 94–100.

Extended abstract

The Artificial Intelligence Act (AI Act) represents a significant step in the regulation of artificial intelligence (AI) within the European Union (EU), aiming to protect users of AI systems. Under this legislation, AI system providers are obligated to classify their systems into appropriate risk categories as defined by the AI Act. This classification enables users to understand the potential risks associated with the use of specific AI systems.

Non-compliance with the AI Act results in legally prescribed sanctions. A pertinent question arises: Can such sanctions be imposed based on the content of the European Commission's guidelines or the positions of the Slovenian tax authority? More specifically, European Commission guidelines are likely to influence the implementation of the AI Act, whereas the positions or opinions of the Slovenian tax authorities do not possess the same legal effect. Nevertheless, it is reasonable to pose a comparative question: is it indeed the case that the guidelines issued by the European Commission and the positions of Slovenian tax authorities can serve as a legal basis for the imposition of sanctions? Considering this contribution, the answer is affirmative.

Acetto asserts that the effectiveness of the law depends on several factors, including the alignment of enacted rules with the interests of their addressees, minimal disruption of established social behavior patterns, and the degree of development of the legal system and the work of supervisory authorities that ensure the practical implementation of rules. While this may seem straightforward, it is not. Soft law exemplifies situations where enacted rules may conflict with the interests of their addressees. The emergence of soft law has significantly altered established social behavior patterns that previously adhered solely to hard law. Similarly, supervisory authorities often treat soft law as if it were hard law.

As defined above, "soft law" serves as a foundation for binding law. If this is the case, "soft law" should not serve as a basis for imposing sanctions. However, as explained in this contribution, guidelines, for instance, must be observed; otherwise, the state may face sanctions. According to the judgment in Case C-322/88 of 1989, the European Commission's guidelines must be followed. Consequently, Member States are required to enforce compliance with these guidelines. Therefore, if the guidelines are not

adhered to, AI providers or other stakeholders bound by the AI Act may face penalties or fines as stipulated by the AI Act.

Regarding the positions of the tax authority and their impact on the operations of the Financial Administration of the Republic of Slovenia (FURS), it is important to emphasize the principle of legal certainty. If the Slovenian tax authority sanctions taxpayers based on its positions, which should not have legal effect, this principle is undoubtedly undermined. According to Article 13 of the Tax Procedure Act (ZDavP-2), the tax authority is permitted only to inform the taxpayer. It should not interpret substantive regulations in a manner that would have legal effects on the taxpayer, including the imposition of sanctions.

However, as indicated in this contribution (particularly by Brkan), the European Commission's guidelines, despite lacking legal force, must be observed. In contrast, the rulings of the Slovenian tax authority are intended to inform taxpayers rather than interpret substantive regulations. Nevertheless, it is unavoidable that they have an indirect impact on the legal consequences for taxpayers, as the tax authority adheres to its positions during audits.

