

Ministrstvo za digitalno preobrazbo

Davčna ulica 1
1000 Ljubljana
gp.mdp@gov.si

Ljubljana, 11. 4. 2025

Zadeva: Pripombe k osnutku Zakona o izvajanju Uredbe (EU) o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci (v nadaljevanju: Osnutek)

Spoštovani,

v nadaljevanju vam pošiljamo pripombe, predloge in dopolnitve k osnutku Zakona o izvajanju Uredbe (EU) o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci, ki smo jih pripravili člani Združenja za informatiko in telekomunikacije in sekcije AIDAS za umetno inteligenco in podatkovno znanost pri Gospodarski Zbornici Slovenije.

Namen dokumenta je podati konstruktivne dopolnitve k osnutku zakona, ki bo služil učinkoviti, pravno varni in gospodarsko sorazmerni implementaciji Uredbe (EU) 2024/1689 o umetni inteligenci. Zakon naj omogoča razvoj in uporabo umetne inteligence, ki temelji na zaupanju, sorazmernosti in strokovni podpori, pri tem pa naj varuje temeljne pravice in ne ustvarja nesorazmernega administrativnega bremena.

Osnutek nominalno ureja obveznosti države članice pri nacionalni implementaciji Uredbe EU, ki določa harmonizirana pravila o umetni inteligenci (Uredba), a jih uvaja na način, ki pod vprašaj postavlja dejansko učinkovitost nacionalnega izvajanja Uredbe, ogroža njeno enotno izvajanje na notranjem trgu ter škoduje interesom slovenskega gospodarstva.

Kot ključen sklop pomislov izpostavljamo pomanjkljivosti, ki se nanašajo tako na režim sankcioniranja kot na institucionalno strukturo izvajanja zakona. Prvič, v Osnutku predviden režim glob ne zagotavlja učinkovitosti, sorazmernosti in odvračilnosti, kar je v neposrednem nasprotju z zahtevami iz člena 99 Uredbe. Drugič, razpršitev nadzora med pet različnih organov tvega fragmentacijo nadzora, podvajanje pristojnosti in zmanjšanje pravne varnosti za zavezanca. Skupaj ti dve komponenti predstavljata resno grožnjo za enotnost izvajanja in pravno gotovost.

Poleg tega pa skupaj vse predlagane spremembe predstavljajo ključen pogoj za dolgoročno stabilno in uspešno izvajanje Uredbe. Vzpostavitev usklajevalnega telesa in vstopne točke, vključitev zunanjih strokovnjakov ter etični nadzor preko komisarja za etiko so institucionalni mehanizmi, ki bodo omogočili operativno izvedljivost, strokovno podporo in etično usmerjenost celotnega sistema upravljanja umetne inteligence v Sloveniji.

V skladu s pozivom tako posredujemo spodnje predloge za spremembo osnutka zakona s ciljem uspešne, vključujoče in dolgoročno stabilne implementacije Akta o umetni inteligenci v Sloveniji:

1. Posodobitev določb o kaznih, tako da bodo skladne z določbami člena 99 Uredbe (npr. do 35 milijonov € ali 7 % prometa), hkrati pa naj se zagotovi sorazmerna obravnava MSP, vključno z možnostjo opozoril pri manjših kršitvah, ter predvidi možnost izrekanja kazni tudi nad višino, določeno v Zakonu o prekrških, ob soglasju pristojnega usklajevalnega telesa.

2. Vzpostavitev skupnega usklajevalnega telesa, ki bi povezovalo vse nadzorne organe ter usklajevalo stališča, izvajanje nadzora, izrek višjih sankcij in poročanje EU;
3. Vzpostavitev funkcionalne vstopne točke za UI, ki bi podjetjem, zlasti MSP, omogočila dostop do informacij, tolmačenj, podpornih mehanizmov (npr. sandboxov) in svetovanja;
4. Vključenost zunanjih strokovnjakov v izvajanje zakona, s čimer bi pristojnim organom omogočili hitro pridobivanje ustreznih znanj, neodvisnih mnenj ter kakovostno svetovanje gospodarstvu;
5. Ustanovitev urada komisarja za etiko umetne inteligence, ki bi imel svetovalno in reflektivno vlogo glede družbenih, etičnih in vrednostnih vprašanj UI ter sodeloval z javnim sektorjem, civilno družbo in strokovno javnostjo;

Ti predlogi predstavljajo strokovno usklajen, zakonodajno izvedljiv in ekonomsko uravnotežen odziv na obstoječi osnutek. Njihov cilj je vzpostaviti nacionalni okvir, ki bo Sloveniji omogočil odgovorno, konkurenčno in dolgoročno stabilno uporabo umetne inteligence ter hkrati prispeval k enotni in učinkoviti implementaciji Uredbe na ravni EU.

Višina glob

99. člen Uredbe določa, da države članice, v skladu s pogoji iz Uredbe, določijo pravila o kaznih in drugih izvršilnih ukrepih, ki lahko vključujejo tudi opozorila in nedenarne ukrepe, ki se uporabljajo za kršitve Uredbe s strani operaterjev, ter sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev njihovega pravnega in učinkovitega izvajanja. Kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne ter morajo upoštevati interese malih in srednjih podjetij, vključno z zagonskimi podjetji, in njihovo ekonomsko sposobnost. Višina glob v Osnutku (17. do 25. člen) je, kot navedeno v obrazložitvi Osnutka, omejena z višino glob predpisano v Zakonu o prekrških (ZP-1, 17. člen). Ugotavljamo, da je bil obseg višine glob v ZP-1 nazadnje določen v noveli ZP-1E leta 2008. Čeprav se predpisi, s katerimi se v Republiki Sloveniji določajo prekrški, uporabljajo le v skladu z ZP-1 (1. člen, 2. odstavek), neposredna uporaba te določbe ne sledi zahtevam Uredbe EU in harmonizaciji pravil na skupnem trgu.

Osnutek s tem le nominalno sledi višini glob, ki jih določa Uredba in upošteva določbo o globah "v višini do", a jih določa v razponih, pri katerih v maksimalnem obsegu dosega zgolj približno 1% predvidene višine določene z Uredbo.

Predlogi petih odstavkov 17. do 25. člena Osnutka, ter z njimi povezani šesti in sedmi odstavki, sicer določajo primere, ko je možno kazni izreči v obsegu, kot ga predvideva Uredba, pod pogoji, če je narava prekrška iz prvega odstavka posebno huda zaradi višine povzročene škode ali višine pridobljene protipravne premoženjske koristi in zaradi storilčevega naklepa ali njegovega namena koristoljubnosti. Ti elementi narave prekrška smiselno sicer izhajajo iz točk 7 (a) in 7 (i) 99. člena Uredbe, vendar z njihovo izločitvijo in posebno ureditvijo Osnutek kriterijev Uredbe ne upošteva celovito ali skladno z naravo UI, njenih učinkov ali posledic. Točka 7(a) Uredbe tako navaja kot kriterij vrsto, resnost in trajanje kršitve ter njene posledice, pri čemer se upoštevajo namen sistema UI ter po potrebi število prizadetih oseb in raven škode, ki so jo utrpeli.

Višino povzročene škode ali pridobljene protipravne premoženjske koristi, storilčevega naklepa ali namena koristoljubnosti, je v primeru različnih kršitev človekovih pravic, varnosti in zdravja pogosto težko materialno opredeliti. Glede na to menimo, da bodo določbe petih in z njimi povezanih šestih in sedmih odstavkov 17. do 25. člena Osnutka, v praksi težko izvajane, predvsem pa po nepotrebnem ustvarjajo izjemo od splošnega pravila Uredbe, da se mora pri odločanju o naložitvi upravne globe in njenem znesku v vsakem primeru upoštevati vse zadevne okoliščine konkretnega primera. Tovrsten sui generis pristop slovenskega zakonodajalca prav tako otežuje harmonizirano uporabo na skupnem trgu, saj preprečuje primerljivost kriterijev izrekanja kazni in določanja višine glob pri izvajanju Uredbe v različnih evropskih državah.

Nizke kazni predstavljajo problem iz večih razlogov, med drugim zaradi neučinkovitosti in neodvračilnosti, spodbujanja sistemske nepoštenosti in slabljenja vloge regulatorjev. Ti učinki se utegnejo še posebej okrepiti v kombinaciji z načinom izvajanja nadzora, na kar podajamo pripombe v naslednjem odstavku.

Predlagamo, da zakonodajalec Osnutek v delu, ki se nanaša na globe, uskladi z natančno določenimi pravili in zneski, kot jih določa Uredba. Pri tem naj ne izhaja iz omejitev, ki jih določa Zakon o prekrških, saj tovrstna ureditev ne bo učinkovita, sorazmerna in odvrčilna, tvega pa tudi neusklajenost slovenske zakonodaje z EU pravnim redom in posledične postopke EU zoper Slovenijo.

Področje, ki ga vsebinsko in postopkovno ureja Uredba, upravičuje tako pristop *lex specialis* kot tudi *lex posterior*, zato strogo omejevanje na določbe Zakona o prekrških ni primerno. Državam članicam Uredba (kot harmonizacijska uredba) prav tako ne omogoča samovoljnega odstopa pri implementaciji splošnih pravil, seveda pa dopušča drugačno obravnavo in določanje višine kazni pri konkretnih primerih.

Kot alternativo, ki so jo izbrale tudi nekatere druge države članice, podrejeno predlagamo ohranitev enakih zneskov in odstotkovnih deležev, kot so določeni v Poglavju XII Uredbe, z modifikacijo v Osnutku, ki kot splošno pravilo za določitev kazni uporabi »odvisno od tega, kateri znesek je nižji«.

Nadzorni organi

Uredba državam članicam omogoča različne pristope pri organizaciji nadzornih organov, a istočasno zahteva, da imajo pristojni nacionalni organi na voljo ustrezne tehnične, finančne in človeške vire ter infrastrukturo za učinkovito izpolnjevanje svojih nalog na podlagi Uredbe. Pristojni nacionalni organi morajo imeti zlasti zadostno število stalno razpoložljivega osebja, katerega kompetence in strokovno znanje vključujejo poglobljeno razumevanje tehnologij UI, podatkov in računalniške obdelave podatkov, varstva osebnih podatkov, kibernetske varnosti, temeljnih pravic, zdravstvenih in varnostnih tveganj ter poznavanje obstoječih standardov in pravnih zahtev.

Razpršitev nadzora med več organov predstavlja izziv za učinkovito izvajanje Uredbe v Sloveniji. Vendar pa lahko s pravilnim pristopom in implementacijo Slovenija vzpostavi robusten in učinkovit sistem nadzora, ki bo kos izzivom regulacije UI. Ključno je zagotoviti jasno koordinacijo, učinkovito izmenjavo informacij in kontinuirano gradnjo strokovnega znanja na področju UI v vseh vključenih organih.

Osnutek ne predstavi trenutnega stanja virov in infrastrukture, niti načrtov ali stroškov za njihovo zagotovitev. Določba 8. člena Osnutka ureja splošno financiranje agencije, ni pa pojasnjeno financiranje ostalih organov ali ocenjena višina. Menimo, da bi ti dejavniki morali biti predstavljeni za presojo ustreznosti predlagane ureditve.

Postopki nadzora bodo zaradi obsega in hitrega razvoja tehnologij zahtevni, ob razpršenosti pristojnosti na različne organe pa tudi obremenjujoči za razpoložljive kadrovske in organizacijske vire. Kadri z ustreznimi kompetencami in strokovnim znanjem so že sedaj visoko iskani, redki in težko zaposljivi v javnem sektorju. Potrebna infrastruktura dodatno predstavlja fiksni strošek, ki se bo v številnih primerih zaradi razpršenosti nadzornih organov, predvidenih v Osnutku, množil, namesto konsolidiral.

Če organizacijski vidik izvajanja nadzora ni ustrezno zagotovljen, to prispeva k negativni časovni učinkovitosti in zaostankom. Razdelitev pristojnosti med pet organov lahko vodi do podvajanja dela, počasnejšega odzivanja na kršitve in manj učinkovitega izvrševanja Uredbe. Različni organi lahko razvijejo različne interpretacije in pristope k izvajanju Uredbe, kar lahko vodi do nekonsistentne uporabe pravil in s tem zmanjšanje pravne varnosti za relevantne subjekte na trgu Republike Slovenije. Vsak od petih organov bo moral razviti strokovno znanje o UI, kar je lahko neučinkovito in drago.

Kadar je to pospremljeno z nizkimi zagroženimi kaznimi, morebitne kazni na koncu zaradi kompleksnosti tehnologije in njenih učinkov ne pokrijejo niti stroškov nadzora. V zvezi s tem je koristno razmisliti, če bi lahko bile oblikovane tudi na način, ki bi povratno krepil zmogljivosti nadzornih organov ali njihovih drugih funkcij v zvezi z Uredbo, na primer podpore in vzpodbujanja razvoja in uvajanja.

Brez ustreznih informacij o zagotovitvi človeških virov in infrastrukture, ter v povezavi z nizkimi zagroženimi globami, se občutek predvidljive neučinkovitosti postopkov nadzora dodatno krepi.

Zato predlagamo, da se v zakon vključi tudi možnost sistemskega in transparentnega vključevanja zunanjih

strokovnjakov v delo nadzornih organov. Ti strokovnjaki lahko nudijo strokovno pomoč pri pripravi smernic, ocenjevanju skladnosti sistemov UI, pripravi razlag in odgovorov na vprašanja deležnikov ter sodelujejo pri komunikaciji z evropskimi institucijami. Njihovo znanje je pogosto v gospodarstvu, akademskih ustanovah ali raziskovalnih inštitutih, kar omogoča fleksibilno in ažurno podporo, ki jo stalne kadrovske kapacitete v javnem sektorju težko zagotavljajo.

Primer dobre prakse vključevanja zunanjih strokovnjakov je belgijski sistem, kjer zvezna komisija za etiko sodeluje z mrežo akademskih strokovnjakov, ki pomagajo pri ocenjevanju kompleksnih AI rešitev. Vključitev zunanjih strokovnjakov je ključna za povečanje strokovne zmogljivosti, razbremenitev obremenjenih kadrov in krepitev zaupanja deležnikov v kakovost in nepristranskost nadzora nad umetno inteligenco.

Dodatno predlagamo vzpostavitev skupnega posvetovalnega telesa, ki bi združevalo predstavnike vseh nadzornih organov in zunanje strokovnjake. Telo bi imelo svetovalno vlogo pri interpretaciji zahtev Uredbe, oceni družbenih in ekonomskih učinkov implementacije ter oblikovanju smernic za izvajanje zakona. S tem bi se okrepilo sodelovanje med deležniki, povečala predvidljivost regulacije ter omogočilo sprotno prilagajanje praks in razlag hitro razvijajočemu se področju umetne inteligence. Takšna telesa delujejo uspešno v okviru švedskega AI centričnega foruma in evropske AI koalicije, ki prispevajo k bolj vključujoči in uravnoteženi implementaciji zakonodaje.

Poleg tega poudarjamo pomen vzpostavitve skupne vstopne točke, zlasti za mikro, mala in srednje velika podjetja, ki pogosto nimajo na voljo pravnih in tehničnih zmogljivosti za razumevanje kompleksnih zahtev Uredbe. Skupna vstopna točka bi zagotavljala svetovanje, usmerjanje do pravih pristojnih organov, dostop do smernic in razlag ter informacije o postopkih skladnosti. Takšna funkcija deluje kot enotna točka za vprašanja glede skladnosti, dostop do sandboxov, tehnične interpretacije in regulatorne podpore.

Primer dobre prakse je finski model (TRAFICOM kot vstopna točka), ki aktivno nudi podporo ponudnikom in uporabnikom UI, vključno z MSP. Brez tovrstne podpore obstaja tveganje, da bodo slovenski deležniki – še posebej manjši – ne razumeli ali napačno interpretirali svoje obveznosti, kar bi vodilo do nenamernih kršitev, večje pravne negotovosti in zadržanosti pri uvajanju inovacij.

Komisar za etiko umetne inteligence

Predlagamo, da zakon predvidi ustanovitev funkcije neodvisnega komisarja za etiko umetne inteligence. Njegova naloga ne bi bila nadzor ali kaznovanje, temveč refleksija, usmerjanje in opozarjanje na morebitne družbene, demokratične, etične ali človekovopravične izzive, povezane z uporabo umetne inteligence. Komisar bi imel svetovalno vlogo do zakonodajalca, nadzornih organov in javnosti. Spremljal bi vpliv uvedbe sistemov umetne inteligence v javnih in zasebnih sektorjih ter pripravljал redna letna poročila o trendih, tveganjih, priložnostih in priporočilih. Bil bi središče za povezovanje širše javnosti z regulatorji ter prispeval k dvigu zavedanja in krepitvi družbenega zaupanja.

Poleg institucionalne neodvisnosti predlagamo, da komisar deluje v tesnem sodelovanju s skupnim posvetovalnim telesom. Njegova legitimnost bi izhajala iz interdisciplinarne sestave – znanja s področij tehnologije, prava, etike, družboslovja, človekovih pravic in okolja.

Primeri tovrstne funkcije že obstajajo: v Belgiji zvezna komisija za bioetiko obravnava tudi vprašanja digitalne etike; v Franciji se svet za digitalno etiko navezuje na CNIL. OECD in UNESCO mednarodno priporočata ustanavljanje neodvisnih etičnih teles kot dopolnilo regulatornim okvirom.

Vzpostavitev funkcije komisarja za etiko UI bi Sloveniji omogočila, da prevzame vodilno vlogo na področju odgovorne digitalne preobrazbe, hkrati pa bi okrepila zavedanje, da je upravljanje umetne inteligence več kot le tehnično ali upravno vprašanje – je tudi vprašanje vrednot, zaupanja in prihodnosti demokracije.

Gospodarska zbornica Slovenije

Združenje za informatiko in telekomunikacije

Mag. Nenad Šutanovac, direktor

