

CRIA: Nacrt zakona o zabrani korišćenja mobilnih telefona u školama

ANALIZA USAGLAŠENOSTI SA MEĐUNARODNIM I USTAVNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

Nacrt zakona o zabrani korišćenja mobilnih telefona u
osnovnim i srednjim školama

(predlog Zaštitnika građana RS)

Instrumenti KPD • ICCPR • ICESCR • EKLJP • Ustav RS	CRIA metodologija Opšti komentari 1, 8, 9, 12, 14, 20, 25	Opšta ocena Predominantno neusaglašen sa Ustavom i međunarodnim instrumentima	Kritičnih nalaza 16 sistemskih propusta
--	--	--	---

April 2026

I. Uvod i kontekst analize

Zaštitnik građana Republike Srbije predložio je Nacrt zakona o zabrani korišćenja mobilnih telefona u osnovnim i srednjim školama (u daljem tekstu: Nacrt). Usklađenost Nacrta analizira se u odnosu na sledeće pravne okvire: Konvenciju UN o pravima deteta (KPD) i opšte komentare Komiteta za prava deteta, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i opšte komentare Komiteta za ljudska prava, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR), Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP) i praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao i Ustav Republike Srbije uz praksu Ustavnog suda.

Analiza posebno uzima u obzir razvoj sistema nadzora dece koji se paralelno uspostavlja kroz uvođenje pametnih, AI kamera sa zvukom u školama, kao i njihovu interakciju sa mehanizmima predviđanim Nacrtom, ukoliko bude usvojen u ovom obliku, s ciljem sagledavanja uticaja na ostvarivanje i zaštitu prava deteta u Srbiji.

A. Institucionalni paradoks

Član 138 Ustava Republike Srbije definiše Zaštitnika građana kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave. Institucija čija je ustavna svrha zaštita od nezakonitog i nerazumnog postupanja vlasti predlaže zakon koji, kako ova analiza pokazuje, nije u skladu sa više ustavnih odredbi i odredbi ratifikovanih međunarodnih ugovora. Ova institucionalna protivrečnost ne predstavlja puki formalni nedostatak, već argument od značaja u eventualnom postupku ocene ustavnosti pred Ustavnim sudom Republike Srbije, kao i u proceni legitimiteta predlagača pred Komitetom za prava deteta.

B. Kontekst digitalnog aktivizma dece u Srbiji

Deca aktivno učestvuju u protestima u Srbiji. Posebno su značajni protesti koji su usledili nakon urušavanja nadstrešnice na Železničkoj stanici u Novom Sadu u novembru 2024. godine, u kojima su deca samo organizovano učestvovala. Tokom tih protesta mobilni telefoni predstavljali su ključno sredstvo za koordinaciju među decom, kako unutar škola tako i van njih, za dokumentovanje policijskog prisustva i nasilja i eventualnih povreda prava, prenos događaja u realnom vremenu, pristup informacijama i organizaciju školskih blokada. U tom kontekstu pojavile su se zabrinutosti u vezi sa mogućim nezakonitim nadzorom uređaja, kao i sa razvojem systemske infrastrukture nadzora dece od strane institucija. Zakon koji predviđa oduzimanje mobilnih telefona na ulazu u školu tokom celog dana potrebno je analizirati i u tom kontekstu.

C. Dokumentovana arhitektura nadzora

Paralelno sa predlaganjem ovog nacrta, školski prostor postaje predmet strukturnog proširenja kapaciteta nadzora. Prema istraživanju BIRN-a, u Beogradu je postavljeno oko 5.000 naprednih AI kamera u dvorištima osnovnih škola i pojedinih predškolskih ustanova, opremljenih softverom zasnovanim na veštačkoj inteligenciji koji funkcioniše 24 časa dnevno. Pristup snimcima, navodno, ima isključivo policija, bez posredničke institucije i bez obaveze pribavljanja sudskog naloga za rutinski pristup. Istovremeno, stotine javnih institucija, uključujući osnovne i srednje škole, nabavile su kamere sa mikrofonom. Ministarstvo unutrašnjih poslova poseduje aktivnu licencu za opremu za prepoznavanje glasa kompanije Speech Technology Center iz Moskve. Takođe, Partneri Srbija utvrdili su 2015. i 2016. godine nezakonitu obradu biometrijskih podataka u školama.

U Srbiji ne postoji poseban zakon koji uređuje audio-video nadzor u javnim institucijama van policijskog sistema. Uvođenje mikrofona kvalitativno menja prirodu nadzora: audio komponenta neposredno zahvata sadržaj govora i komunikacije, čime se značajno povećava rizik od prekomerne obrade i sekundarne upotrebe podataka. Svaki element ove arhitekture, uključujući AI kamere, evidencije ličnih podataka i fizičko odlaganje telefona kod trećih lica, funkcioniše u pravno nedovoljno uređenom prostoru. Važeći propisi ne definišu jasno svrhu obrade, rokove čuvanja podataka, ograničenja pristupa, niti zabranu njihove dalje upotrebe. To nije puki propust, već ukazuje na strukturni problem u normativnom okviru.

II. Šta zakon zapravo radi, anatomija tri mehanizma

Nacrt ne predstavlja samo propis kojim se zabranjuje korišćenje mobilnih telefona tokom boravka u školi. On uspostavlja tri međusobno povezana i uzajamno pojačavajuća mehanizma koji zajedno čine sistem kontrole koji prevazilazi deklarisan obrazovne ciljeve.

Mehanizam	Član	Primarni rizik	Skriveni uticaj / pravna praznina
Konfiskacioni režim	Čl. 4-7	Sloboda izražavanja	Telefon oduzet za ceo boravak u školi, uključujući odmore; nema izuzetka za pristup vestima, informacijama o protestima ili kontakt sa organizacijama civilnog društva
Tabela ličnih podataka	Čl. 5	Pravo na privatnost	Sistemska prikupljanje: ime, razred, razlozi za zahteve; direktor prati "trendove"; ministar propisuje obrazac bez ijednog zahteva zaštite podataka
Kazneni lanac	Čl. 6, 8, 9	Procesna prava	Udaljenje od strane obezbeđenja bez postupka → automatski disciplinski postupak → novčane kazne roditelja; nijedna tačka nema pravo na žalbu
Fizički pristup uređaju	Čl. 4, 5	Integritet podataka	Zakon ne zabranjuje pristup sadržaju preuzetog uređaja; nema tehničkih garancija; nema krivičnopravne odgovornosti za neovlašćeni pristup
Suženi izuzeci	Čl. 3	Nediskriminacija	Samo zdravstvene potrebe; isključena asistivna tehnologija, posebne obrazovne potrebe, digitalni aktivizam, pristup informacijama od javnog značaja
Blanko ovlašćenje ministra	Čl. 2 i 10	Ustavna delegacija	Ministar u roku od 8 dana propisuje šta su "slična sredstva" bez ikakvih kriterijuma; može obuhvatiti asistivne uređaje; krši čl. 97 i 99 Ustava RS
Nadzor porodičnog razgovora	Čl. 7, st. 5	Privatnost komunikacije	Ovlašćeno lice fizički prisustvuje razgovoru; kombinovano sa AI kamerama razgovor je snimljen
Automatizam za "zatečeni" telefon	Čl. 8, st. 3	Pretpostavka nevinosti	Disciplinski postupak bez obzira kako je telefon dospo tamo, podmetnuti, zaboravljen; nema odbrane
Deca bez roditeljskog staranja	Čl. 7, st. 2	Čl. 20 i 21 KPD	Privremeni povratak telefona dozvoljen samo za roditelje, brata, sestru, dedu, baku, deca u domovima i hraniteljskim porodicama nemaju nikoga na ovom spisku

Efekat zastrašivanja kao sistemska karakteristika

Kombinacija svih šest mehanizama nije nasumična, već ima prepoznatljivu strukturu infrastrukturnog zastrašivanja. Za razliku od direktne represije, koja izaziva neposrednu reakciju i podložna je pravnoj kontroli, infrastrukturno zastrašivanje uspostavlja trajni kapacitet nadzora koji se može aktivirati selektivno, bez jasnih pravnih ograničenja i bez efektivnog nadzora.

Takav pristup je problematičan sa stanovišta ustavnih garancija i međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava i prava deteta. Samo postojanje ovakvog kapaciteta, mogućnost da je dete kontinuirano nadzirano, da mu je uređaj privremeno oduzet bez precizno uređenih pravila zaštite podataka i pravnih sredstava, kao i da se razlozi njegovog ponašanja evidentiraju, proizvodi tzv. „chilling effect“ na ostvarivanje prava. Time se neposredno zadire u pravo na privatnost, slobodu izražavanja i pravo na slobodno okupljanje, uz izostanak jasnog pravnog osnova, proporcionalnosti i nužnosti u demokratskom društvu.

Dete koje zna da se razgovori u školskom prostoru mogu snimati, da se prati njegovo postupanje u vezi sa predajom telefona i da ne postoje izričite zakonske zabrane uvida u sadržaj preuzetog uređaja, racionalno će prilagoditi svoje ponašanje. Taj efekat se ne završava u školskom prostoru, već se preliva i na ponašanje van škole, utičući na spremnost deteta da učestvuje u javnom životu i ostvaruje svoja prava. Ovakav preventivni i difuzni oblik kontrole, koji deluje bez formalnog akta represije, ali sa jasnim posledicama po ostvarivanje prava, teško je uskladiv sa Ustavom Republike Srbije i relevantnim međunarodnim ugovorima, jer podrazumeva ograničenja prava bez jasno utvrđenih granica, procedura i garancija zaštite od zloupotrebe.

III. Usaglašenost sa međunarodnim instrumentima i Ustavom

Konvencija o pravima deteta

Član 3 – Najbolji interes deteta (Opšti komentar br. 14, 2013)

Opšti komentar br. 14 zahteva da svaka odluka koja utiče na dete bude zasnovana na individualizovanoj proceni njegovog najboljeg interesa, da bude obrazložena i podložna preispitivanju. Nacrt predviđa jedinu individualizovanu odluku u vidu odobrenja direktora za zdravstvene izuzetke (član 3), ali bez propisane procedure, roka za odlučivanje, prava na obrazloženje i prava na pravni lek. Udaljenje od strane obezbeđenja (član 6) predstavlja meru koja neposredno pogađa konkretno dete, bez procene njegovih individualnih okolnosti i bez razmatranja najboljeg interesa.

Ocena: Delimično usaglašen. Legitimni cilj postoji, ali individualizovane procesne garancije izostaju.

Član 12 – Pravo deteta da bude saslušano (Opšti komentar br. 12, 2009)

Opšti komentar br. 12 utvrđuje da deca moraju biti konsultovana u svim zakonodavnim postupcima koji neposredno utiču na njihov svakodnevni život. Propis koji uređuje ponašanje učenika tokom celog školskog dana i kroz čitav obrazovni proces predstavlja tipičan primer takvog akta. Iz obrazloženja Nacrta ne proizlazi da su učenici ili njihova predstavnička tela konsultovani. Nacrt ne predviđa mehanizme učešća dece ni u fazi izrade, ni u implementaciji,

ni u naknadnom preispitivanju. Ovaj nedostatak ima strukturni karakter i ne može se otkloniti podzakonskim aktima.

Ocena: Nije usaglašen.

Članovi 13 i 17 – Sloboda izražavanja i pristup informacijama (Opšti komentar br. 20, 2016)

Opšti komentar br. 20 naglašava pravo adolescenata na pristup informacijama, uključujući digitalne izvore, i zahteva da ograničenja budu nužna, proporcionalna i najmanje restriktivna. Zabrana koja obuhvata odmore i periode bez nastave ne može se smatrati nužnom za zaštitu obrazovnog procesa. Dodatno, izostanak izuzetaka za pristup informacijama od javnog značaja (vesti, saopštenja organa vlasti, informacije o vanrednim situacijama) dodatno problematizuje proporcionalnost mere.

Ocena: Delimično usaglašen tokom nastave; nije usaglašen van nastave.

Član 16 – Pravo na privatnost i digitalna prava (Opšti komentar br. 25, 2021)

Evidencija iz člana 5 Nacrta podrazumeva sistematsko prikupljanje ličnih podataka dece (ime, razred, podaci o uređaju, razlozi za privremenu predaju). Nacrt ne propisuje svrhu obrade, rokove čuvanja, krug lica sa pristupom, zabranu dalje upotrebe, niti prava deteta na uvid, ispravku i brisanje podataka. Opšti komentar br. 25 zahteva da obrada podataka o deci bude minimizovana, jasno određene svrhe i praćena adekvatnim zaštitnim merama. Dodatno, fizička predaja uređaja koji sadrže lične podatke trećim licima (ovlašćena lica, obezbeđenje), bez izričite zakonske zabrane pristupa sadržaju, predstavlja ozbiljan rizik za privatnost i poverljivost komunikacija. U kontekstu prethodno dokumentovanih praksi nadzora, ovaj rizik ima realnu, a ne hipotetičku osnovu.

Ocena: Nije usaglašen.

Članovi 2 i 23 – Nediskriminacija i deca sa invaliditetom (Opšti komentar br. 9, 2006)

Nacrt predviđa izuzetak isključivo po osnovu zdravstvenih razloga, što predstavlja suženo razumevanje potreba dece. Ne obuhvata decu koja koriste mobilne uređaje kao asistivnu tehnologiju (komunikacione teškoće, oštećenje vida ili sluha), decu čiji individualizovani obrazovni plan uključuje digitalne alate, niti decu iz socijalno marginalizovanih sredina za koju je mobilni telefon primarni pristup obrazovnim resursima. Novčane kazne roditelja (član 9) imaju nesrazmeran efekat na decu iz siromašnijih porodica, što otvara pitanje indirektno diskriminacije po osnovu imovinskog stanja.

Ocena: Nije usaglašen.

Članovi 28 i 29 – Pravo na obrazovanje (Opšti komentar br. 1, 2001)

Udaljenje učenika od strane obezbeđenja bez prethodnog postupka i bez obaveštavanja roditelja, uz automatsko evidentiranje izostanaka kao neopravdanih, može proizvesti ozbiljne obrazovne i socijalne posledice. Ne postoji procesni trenutak u kojem dete ili roditelj mogu da se izjasne ili ospore meru. Opšti komentar br. 1 naglašava da disciplinske mere ne smeju ugroziti pristup obrazovanju.

Ocena: Nije usaglašen.

Članovi 37 i 40 – Procesne garancije i zaštita od neprimerenog postupanja (Opšti komentar br. 8, 2006)

Član 40 Konvencije zahteva da svaki postupak koji može dovesti do sankcija bude pravičan i da obuhvati osnovne procesne garancije: pravo na obaveštenje, pravo na izjašnjenje i pravo na zastupanje. Udaljenje učenika od strane obezbeđenja bez ovih garancija nije u skladu sa navedenim standardima. Dodatno, isključenje pojačanog vaspitnog rada (član 8) uklanja blažu i primereniju meru, ostavljajući nesrazmerno restriktivne opcije.

Ocena: Nije usaglašen.

Članovi 20 i 21 – Deca bez roditeljskog staranja

Član 7 stav 2 Nacrta predviđa da se telefon može privremeno vratiti učeniku radi kontakta sa „roditeljima ili zakonskim zastupnicima, bratom, sestrom ili dedom ili babom“. Ovakav taksativni spisak isključuje decu koja žive u ustanovama socijalne zaštite, u hraniteljskim porodicama ili čiji zakonski zastupnik ne spada u navedene kategorije. Član 20 Konvencije propisuje posebnu zaštitu dece bez roditeljskog staranja, dok član 21 zahteva uvažavanje njihovog specifičnog položaja. U ovakvom normativnom okviru, pojedina deca faktički ostaju bez mogućnosti kontakta sa licem od poverenja tokom školskog dana.

Ocena: Nije usaglašen.

Čl. 2, 23 i 24, CRPD (Konvencija o pravima lica sa invaliditetom)

Srbija je ratifikovala Konvenciju o pravima lica sa invaliditetom (CRPD) 2009. godine. Čl. 9 CRPD propisuje pravo na pristupačnost, uključujući pristup informacionim i komunikacionim tehnologijama. Čl. 24 CRPD garantuje pravo na obrazovanje bez diskriminacije i uz razumno prilagođavanje. Zakon predviđa jedini izuzetak za “zdravstvene potrebe”, a ni ovaj termin nije definisan. Asistivna tehnologija koja koristi mobilni uređaj (AAC komunikatori, aplikacije za gluva i nagluvna deca, aplikacije za slabovidost, aplikacije za regulaciju kod autizma i ADHD-a) ne spada automatski u “zdravstvenu potrebu” u užem medicinskom smislu. Diskrecija direktora bez propisanih kriterijuma i bez prava na žalbu otvara prostor za diskriminatornu primenu.

Ocena: Nije usaglašen.

Čl. 24, Mentalno zdravlje adolescenata (GK br. 20, 2016)

GK br. 20 eksplicitno štiti mentalno zdravlje adolescenata kao posebnu dimenziju prava na zdravlje. Deca koja žive sa anksioznošću, paničnim napadima, PTSP-om ili traumom često koriste mobilni telefon kao regulatorni alat, pristup poznatim zvucima, pouzdanim osobama ili sadržajima koji pomažu stabilizaciji. Ovo nije “zdravstvena potreba” u smislu dijagnoze koja zahteva upotrebu uređaja, ali jeste legitimna potreba za zaštitom mentalnog zdravlja tokom formativnih godina. Zakon je potpuno slepo za ovu kategoriju, a jedini izuzetak (čl. 3) podrazumeva formalnu molbu roditelja i diskrecionu odluku direktora, što za dete u krizi nije ni dostupan ni efikasan put.

Ocena: Nije usaglašen.

Čl. 8 st. 3, Automatski disciplinski postupak i pretpostavka nevinosti

Čl. 8 st. 3 propisuje da se disciplinski postupak pokreće “protiv učenika kod koga se u školskoj zgradi ili na drugom mestu koje pripada školi zatekne mobilni telefon”. Formulacija “zatekne” ne razlikuje između učenika koji je namerno uneo telefon, učenika koji ga je zaboravio (npr. u torbi od prethodnog dana), učenika kome je telefon podmetnuti, ili učenika koji drži telefon nekoga drugog. Automatsko pokretanje postupka bez ikakvog ispitivanja okolnosti direktno krši pretpostavku nevinosti iz čl. 38 Ustava RS i čl. 14 st. 2 ICCPR: “svako

optuženo lice ima pravo da se smatra nevinim sve dok se njegova krivica ne dokaže prema zakonu". Disciplinski postupak koji se pokreće na osnovu puke prisutnosti predmeta, bez elementa volje, znanja ili namere, nije u skladu sa ovim standardom.

Ocena: Nije usaglašen.

Čl. 54, Sloboda mirnog skupljanja i digitalni aktivizam

GK br. 20 eksplicitno štiti pravo adolescenata na digitalni aktivizam i upozorava da mere ograničavanja digitalnog pristupa moraju biti posebno pažljivo ispitane kada mogu ugroziti građansko i političko učešće mladih. Zakon koji oduzima primarni komunikacioni alat dece tokom 6-8 sati dnevno ima konkretan, merljiv efekat na sposobnost organizacije i koordinacije učešća u protestima. U srpskom kontekstu, gde su učenici koordinisanim izlascima iz škola tokom nastave iskazivali građanski protest, ovaj efekat nije apstraktan.

Ocena: Ozbiljan rizik od povrede čl. 54 KPD posrednim delovanjem.

ICCPR

Član 17 – Pravo na privatnost (Opšti komentar br. 16, 1988)

Opšti komentar br. 16 Komiteta za ljudska prava utvrđuje da prikupljanje ličnih podataka mora biti zasnovano na zakonu koji predviđa adekvatne garancije, uključujući jasno određenu svrhu obrade, ograničenja pristupa, rokove čuvanja, kao i pravo pojedinca na uvid, ispravku i sudsku zaštitu. Evidencija iz člana 5 Nacrta ne ispunjava ove zahteve: ne propisuje svrhu obrade, rokove čuvanja niti krug ovlašćenih lica sa pristupom podacima; ne predviđa prava deteta na uvid i ispravku; niti obezbeđuje delotvoran pravni lek. Posebno je problematična odredba o fizičkom preuzimanju uređaja koji sadrže obimne lične podatke (komunikacije, fotografije, aplikacije, lokacijske podatke). Nacrt ne sadrži nikakve garancije zaštite integriteta i poverljivosti sadržaja tih uređaja. U kontekstu dokumentovanih sumnji u nadzor komunikacija, ova praznina predstavlja ozbiljan rizik od proizvoljnog zadiranja u privatnost, a ne puki normativni nedostatak.

Ocena: Nije usaglašen.

Član 19 – Sloboda izražavanja i pristup informacijama (Opšti komentar br. 34, 2011)

Opšti komentar br. 34 potvrđuje da sloboda izražavanja obuhvata pravo na primanje i širenje informacija putem digitalnih medija, uključujući internet, uz isti nivo zaštite kao i kod tradicionalnih medija. Ograničenja iz člana 19 stav 3 moraju ispuniti tri kumulativna uslova: zakonitost, legitimni cilj i neophodnost, pri čemu neophodnost podrazumeva postojanje hitne društvene potrebe i proporcionalnost mere. Zabrana koja obuhvata i vreme van nastave, uključujući odmore, ne ispunjava kriterijum neophodnosti, jer postoje manje restriktivne mere koje mogu ostvariti isti cilj. Dodatni problem predstavlja izostanak izuzetaka za pristup informacijama od javnog značaja, uključujući situacije od neposrednog značaja za bezbednost. Uporedna praksa pokazuje da se slične mere ograničavaju na vreme trajanja nastave, a ne na celokupan boravak u školi.

Ocena: Delimično usaglašen tokom nastave; nije usaglašen van nastave.

Članovi 21 i 22 – Sloboda okupljanja i udruživanja (Opšti komentar br. 37, 2020)

Opšti komentar br. 37 utvrđuje da države ne smeju ograničavati komunikaciju i organizaciju koja prethodi ili prati mirna okupljanja. Mere koje sistematski otežavaju ili onemogućavaju komunikaciju u vezi sa javnim skupovima problematične su i kada se

primenjuju van neposrednog konteksta konkretnog okupljanja. Normativno rešenje koje podrazumeva oduzimanje komunikacionih uređaja tokom većeg dela dana proizvodi preventivni efekat na sposobnost dece da učestvuju u javnom životu i organizuju se, posebno u kontekstu dokumentovanog učeničkog aktivizma.

Ocena: Nije usaglašen (indirektno). Postoji ozbiljan rizik od indirektna povrede članova 21 i 22 ICCPR.

Član 9 – Sloboda i bezbednost ličnosti (Opšti komentar br. 35, 2014)

Opšti komentar br. 35 zahteva da svako ograničenje slobode bude zasnovano na jasnom pravnom osnovu i praćeno odgovarajućim procesnim garancijama. Udaljenje učenika od strane obezbeđenja (član 6 stav 2) sprovodi se neposredno, bez prethodnog postupka, bez obaveštavanja roditelja i bez mogućnosti pravne zaštite. Ovakva mera faktički ograničava slobodu kretanja i pristup obrazovnoj ustanovi, naročito kod mlađe dece, bez odgovarajućih garancija protiv proizvoljnosti.

Ocena: Nije usaglašen.

ICESCR

Član 13 – Pravo na obrazovanje (Opšti komentar br. 13 CESCR, 1999)

Opšti komentar br. 13 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava utvrđuje četiri dimenzije prava na obrazovanje: dostupnost, pristupačnost, prihvatljivost i prilagodljivost. Dimenzija prilagodljivosti zahteva da obrazovni sistem bude fleksibilan i sposoban da odgovori na društvene i tehnološke promene. Opšta i nediferencirana zabrana upotrebe digitalnih alata, koja ne pravi razliku između nastave i slobodnog vremena u školi i nije praćena merama za razvoj digitalnih kompetencija, može biti u neskladu sa ovim zahtevom. Dimenzija prihvatljivosti podrazumeva da obrazovanje mora biti organizovano i sprovedeno u skladu sa osnovnim pravima. Disciplinski mehanizmi bez procesnih garancija, u kombinaciji sa automatskim evidentiranjem neopravdanih izostanaka, dovode u pitanje prihvatljivost obrazovnog okruženja.

Ocena: Delimično usaglašen; izražena zabrinutost u pogledu prilagodljivosti i prihvatljivosti.

Član 15 – Pravo na učešće u kulturnom životu i korišćenje naučnog napretka

Član 15 stav 1(b) garantuje pravo dece da učestvuju u kulturnom životu i imaju koristi od naučnog i tehnološkog napretka. U savremenom kontekstu, digitalne kompetencije predstavljaju osnovne veštine. Potpuno isključivanje iz digitalnog okruženja tokom školskog dana, bez obezbeđivanja alternativnih oblika digitalnog obrazovanja i bez procene uticaja na razvoj tih veština, može biti u napetosti sa ovim pravom.

Ocena: Postoji potencijalni rizik, naročito ukoliko mera nije praćena razvojem digitalnih kompetencija.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 8 – Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života

Praksa Evropskog suda za ljudska prava (npr. Rotaru v. Romania, 2000; S. and Marper v. UK, 2008) utvrđuje da svako sistematsko prikupljanje ličnih podataka od strane državnih organa predstavlja mešanje u pravo na privatnost. Takvo mešanje mora biti zasnovano na

zakonu koji je dovoljno precizan i predvidiv, mora služiti legitimnom cilju i biti nužno u demokratskom društvu, uz adekvatne zaštitne mehanizme. Evidencija iz člana 5 Nacrta ne ispunjava ove standarde: ne definiše jasno svrhu obrade, rokove čuvanja, ograničenja pristupa niti prava lica na zaštitu. Posebno je problematično evidentiranje razloga za privremenu predaju telefona (npr. porodične okolnosti), koji mogu predstavljati osjetljive podatke van obrazovnog konteksta, bez odgovarajuće pravne osnove u smislu člana 8 stav 2 EKLJP. Dodatno, odsustvo normi o zaštiti fizičkog integriteta uređaja i zabrani pristupa njihovom sadržaju predstavlja ozbiljan rizik za tajnost komunikacija i zaštitu ličnih podataka.

Ocena: Nije usaglašen.

Član 10 – Sloboda izražavanja

Evropski sud za ljudska prava primenjuje trostepeni test: zakonitost, legitimni cilj i neophodnost u demokratskom društvu. Standard neophodnosti podrazumeva postojanje hitne društvene potrebe i proporcionalnost mere. Opšta zabrana koja obuhvata celokupno vreme boravka u školi, uključujući odmore, ne ispunjava kriterijum neophodnosti, jer postoje manje restriktivne mere koje mogu ostvariti isti cilj. Dodatni nedostatak predstavlja izostanak izuzetaka za pristup informacijama od javnog značaja, što je relevantno u svetlu standarda zaštite slobode primanja informacija razvijenih u praksi Suda.

Ocena: Delimično usaglašen tokom nastave; nije usaglašen van nastave.

Član 11 – Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja

Praksa Suda (npr. Kudrevičius and Others v. Lithuania, 2015; Genderdoc-M v. Moldova, 2012) naglašava da države ne smeju primenjivati mere koje preventivno otežavaju ili onemogućavaju organizaciju mirnih okupljanja, uključujući ograničenja komunikacije koja im prethode. Sistematsko oduzimanje komunikacionih uređaja tokom većeg dela dana ima preventivni efekat na sposobnost organizovanja i učešća u okupljanjima. U kontekstu dokumentovanog aktivizma dece, ovaj efekat je konkretan i predvidiv. Kombinacija ove mere sa evidencijom i sankcionim mehanizmima proizvodi i tzv. „hladeći efekat“ na ostvarivanje prava.

Ocena: Nije usaglašen.

Protokol 1, član 1 – Zaštita imovine

Mobilni telefon predstavlja imovinu učenika ili njihovih roditelja. Privremeno oduzimanje uređaja radi čuvanja predstavlja mešanje u pravo na mirno uživanje imovine i mora biti praćeno odgovarajućim pravnim garancijama. Nacrt ne propisuje odgovornost za oštećenje ili gubitak uređaja, ne predviđa proceduru za podnošenje zahteva za naknadu štete, niti mehanizme zaštite korisnika. U skladu sa praksom Suda, i privremeno lišavanje imovine može biti problematično ukoliko nije adekvatno uređeno.

Ocena: Delimično usaglašen (postoji legitiman cilj), uz značajne nedostatke u pogledu pravnih garancija.

Protokol 1, član 2 i član 6 EKLJP – Pravo na obrazovanje i pravično suđenje

Evropski sud za ljudska prava je u predmetu Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark (1976) utvrdio da se pravo na obrazovanje mora ostvarivati uz poštovanje osnovnih prava i sloboda. Mehanizam automatskog evidentiranja neopravdanih izostanaka bez prethodnog postupka i bez mogućnosti izjašnjenja dovodi u pitanje ove standarde. Iako se član 6 primarno odnosi na krivične i građanske postupke, Sud je u predmetu Engel and Others v. Netherlands (1976) utvrdio da disciplinski postupci sa ozbiljnim posledicama moraju sadržati

osnovne elemente pravičnosti. U konkretnom slučaju, izostanak proceduralnih garancija ukazuje na manjkavost sistema zaštite prava učenika.

Ocena: Delimično usaglašen, ali sa izraženim nedostatkom procesnih garancija koji dovodi u pitanje ukupnu usklađenost.

Ustavnopravna analiza

Srbija je ratifikovala sve analizirane međunarodne instrumente. Prema članu 16 Ustava Republike Srbije, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovani međunarodni ugovori čine sastavni deo pravnog poretka i imaju hijerarhijsku prednost u odnosu na zakone. Njihova povreda stoga ne predstavlja samo pitanje međunarodnih obaveza, već i neposredno ustavnopravno pitanje.

Članovi 97 i 99 – Blanko ovlašćenje ministra (poseban ustavni problem)

Nacrt u više odredbi poverava ministru nadležnom za prosvetu normativna ovlašćenja bez jasno definisanih kriterijuma i bez efektivnog oblika kontrole. Član 2 predviđa zabranu i „sličnih sredstava koje propiše ministar“, dok član 10 propisuje kratak rok za donošenje takvih akata, kao i za utvrđivanje obrasca evidencije. Ovo otvara dvostruki problem:

1. Materijalni: zakon ne definiše kriterijume po kojima bi se određivalo šta predstavlja „slično sredstvo“. Time se ministru faktički prepušta da određuje obim i sadržinu same zabrane, što predstavlja nedopuštenu blanko delegaciju zakonodavne funkcije.
2. Proceduralni: izuzetno kratki rokovi ne omogućavaju sprovođenje konsultacija sa relevantnim akterima, uključujući decu, što je u suprotnosti sa standardima učešća i transparentnosti.

Ustavni sud Republike Srbije u svojoj praksi naglašava da delegiranje normativnih ovlašćenja mora biti jasno ograničeno zakonom koji utvrđuje okvir, kriterijume i granice. U ovom slučaju, takva ograničenja izostaju.

Ocena: Nije usaglašen sa članovima 97, 99 i 20 Ustava RS.

Član 20 – Test proporcionalnosti (centralni ustavni standard)

Ustav propisuje da se prava mogu ograničiti samo ako su kumulativno ispunjeni uslovi dopuštenosti, nužnosti i proporcionalnosti, uz zabranu zadiranja u suštinu prava. Iako Nacrt u teoriji ima legitiman cilj u okviru nadležnosti države u oblasti obrazovanja, ne ispunjava kriterijum nužnosti. Za ograničenja prava na privatnost, slobodu izražavanja i slobodu okupljanja postoje očigledno manje restriktivne mere koje bi ostvarile isti cilj. Ustavnosudska praksa dosledno insistira na ovom testu i ukida propise koji ga ne zadovoljavaju.

Ocena: Nije usaglašen sa članom 20 Ustava RS.

Član 42 – Zaštita podataka o ličnosti (direktna ustavna povreda)

Član 42 Ustava izričito propisuje uslove za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti: jasno definisanu svrhu, rokove čuvanja, ograničenja pristupa, pravo na uvid i pravo na sudsku zaštitu. Nacrt ne sadrži ove elemente. Umesto toga, prepušta ministru da propiše obrazac evidencije, bez normativnog uređivanja ključnih aspekata obrade podataka. Takvo rešenje ne ispunjava standard „uređivanja zakonom“ u ustavnom smislu.

Ocena: Nije usaglašen sa članom 42 Ustava RS.

Član 54 – Sloboda okupljanja i ustavni osnovi ograničenja

Ustav taksativno navodi razloge za ograničenje slobode okupljanja (javno zdravlje, moral, prava drugih, bezbednost Republike Srbije). „Zaštita obrazovnog procesa“ nije među njima. U meri u kojoj Nacrt proizvodi efekat ograničavanja komunikacije i organizovanja učenika, takvo ograničenje nema jasno uporište u ustavom predviđenim osnovima.

Ocena: Nije usaglašen sa članom 54 Ustava RS.

Član 36 – Pravo na pravno sredstvo

Ustav garantuje pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv svake odluke kojom se odlučuje o pravima ili obavezama. Nacrt predviđa niz odluka koje imaju neposredan uticaj na prava učenika (odluka o izuzetku, udaljenje, evidencija izostanaka, disciplinske mere), ali ne obezbeđuje pravo na pravni lek. Ovaj nedostatak ima ustavni karakter i ne može se otkloniti podzakonskim aktima.

Ocena: Nije usaglašen sa članom 36 Ustava RS.

Ostale relevantne ustavne odredbe (sažeto):

Član 21 (nediskriminacija): restriktivni izuzeci proizvode nejednak tretman, naročito za decu sa invaliditetom i decu iz socijalno ugroženih grupa.

Član 35 (pravo na privatnost): obrada podataka i rukovanje uređajima bez zaštitnih mehanizama.

Član 38 (pretpostavka nevinosti): disciplinske posledice bez prethodnog postupka.

Član 41 (sloboda izražavanja): opšta zabrana ne prolazi test proporcionalnosti.

Član 44 (sloboda udruživanja): ograničenje komunikacije utiče na organizovanje.

Član 58 (pravo na imovinu): privremeno oduzimanje bez regulisane odgovornosti.

Član 64 (prava deteta): izostanak diferencijacije prema uzrastu i razvojnim potrebama.

Član 71 (pravo na obrazovanje): automatski neopravdani izostanci bez postupka.

Član 138 (Zaštitnik građana): normativni predlog u napetosti sa ustavnom ulogom predlagača.

Opšta ocena ustavnosti: Nacrt pokazuje višeslojnu neusklađenost sa Ustavom Republike Srbije, posebno u oblastima zaštite podataka o ličnosti, proporcionalnosti ograničenja prava, prava na pravno sredstvo i zabrane blanko delegacije normativnih ovlašćenja.

IV Arhitektura nadzora i digitalni aktivizam dece

A. Dokumentovana infrastruktura

Nacrt se ne usvaja u normativnom vakuumu, već u kontekstu u kome školski prostor već poprima obeležja sistematskog nadzora bez jasno uređenog pravnog osnova. Dokumentovane komponente ove infrastrukture uključuju:

1. AI kamere sa audio komponentom u školama: Prema dostupnim podacima samo u Beogradu je postavljeno oko 5.000 kamera sa naprednim softverom koji funkcioniše neprekidno. Značajan broj ovih sistema poseduje audio funkcionalnosti. Pristup snimcima ima policija, bez jasno definisanih procedura, posredničkih mehanizama i bez obaveze sudske kontrole u rutinskim slučajevima.
2. Tehnologije za prepoznavanje glasa: Ministarstvo unutrašnjih poslova raspolaže licencom za tehnologije prepoznavanja glasa, što u kombinaciji sa audio nadzorom u školama dodatno pojačava rizik od obrade osetljivih podataka.

3. Normativni vakuum: Ne postoji poseban zakon koji uređuje audio-video nadzor u javnim institucijama van policijskog sistema. Implementacija ovih tehnologija odvija se bez procene uticaja na zaštitu podataka, bez jasnog ograničenja svrhe i bez minimalnih standarda zaštite.

B. Telefon kao vektor: pravna praznina i rizik od zloupotrebe

Nacrt predviđa obaveznu predaju mobilnih uređaja, ali ne reguliše postupanje sa njima tokom perioda čuvanja. Ovaj izostanak normiranja otvara konkretne rizike:

1. ne postoji zabrana otključavanja uređaja
2. ne postoji zabrana instalacije softvera ili pristupa aplikacijama
3. ne postoji zabrana pregleda sadržaja (komunikacije, fotografije, kontakti, lokacijski podaci)
4. ne postoje tehnički standardi za čuvanje uređaja
5. ne postoji posebna odgovornost za neovlašćen pristup u ovom kontekstu
6. ne postoji pravo deteta da proveri integritet uređaja po povratku

Relevantni međunarodni i domaći standardi ukazuju na nedostatak preventivne zaštite. Postojeće krivičnopravne norme regulišu neovlašćen pristup tek *ex post*, nakon eventualne povrede, ali ne obezbeđuju unapred definisane garancije u situaciji sistematskog preuzimanja uređaja od dece.

Ocena: Normativni okvir je nedovoljan i ne obezbeđuje minimalne standarde zaštite.

C. Efekat zastrašivanja (chilling effect) – doktrinarni okvir

Praksa Evropskog suda za ljudska prava razvila je doktrinu „efekta zastrašivanja“, prema kojoj i mere koje nisu neposredno represivne mogu biti problematične ako stvaraju okruženje u kome pojedinci odustaju od ostvarivanja prava zbog straha od posledica (npr. Goodwin v. UK, Tillack v. Belgium, Kula v. Turkey).

Kombinacija mehanizama predviđenih Nacrtom i postojećeg nadzornog okruženja proizvodi takav efekat:

1. oduzimanje komunikacionog sredstva tokom većeg dela dana
2. sistematsko evidentiranje ponašanja učenika
3. centralizovan pristup podacima od strane školske uprave
4. prisustvo tehničke infrastrukture nadzora u istom prostoru
5. disciplinski mehanizmi bez procesnih garancija

Rezultat je preventivna promena ponašanja. Dete koje je svesno mogućnosti nadzora i evidencije prilagođava svoje postupanje, ne samo u školi već i van nje. Ovaj efekat ima pravni značaj jer utiče na stvarno ostvarivanje garantovanih prava.

D. Kontekst u Srbiji (2024–2025)

Analiza se odvija u specifičnom društvenom kontekstu. Protesti pokrenuti nakon urušavanja nadstrešnice u Novom Sadu krajem 2024. godine uključivali su aktivno učešće dece. Mobilni telefoni su u tom periodu predstavljali osnovno sredstvo komunikacije, koordinacije i informisanja. Istovremeno su zabeležene zabrinutosti u vezi sa mogućim praćenjem komunikacija, kao i ubrzani razvoj nadzorne infrastrukture u školama. Nacrt je predložen u istom vremenskom okviru. Ova hronologija sama po sebi ne dokazuje svrhu zakonodavne mere, ali predstavlja relevantan kontekst za ocenu proporcionalnosti, nužnosti i stvarnih efekata propisa na ostvarivanje prava.

V Sistematski pregled nalaza

Pravo / norma	Ocena	Ključni nalaz
Čl. 3 KPD + GK 14 <i>KPD</i>	Delimično	Legitimni cilj prisutan; individualizovane procesne garancije odsutne; izuzeci previše suženi
Čl. 12 KPD + GK 12 <i>KPD</i>	Nije usaglašen	Nema konsultacija dece pri izradi; zakon ne predviđa mehanizme učešća učenika
Čl. 13, 17 KPD + GK 20 <i>KPD</i>	Nije usaglašen	Zabrana tokom odmora nije proporcionalna; nema izuzetka za vesti i informacije od javnog značaja
Čl. 16 KPD + GK 25 <i>KPD</i>	Nije usaglašen	Tabela bez zaštite podataka; nema zabrane pristupa sadržaju uređaja; ignoriše GK 25 o digitalnim pravima
Čl. 2, 23 KPD + GK 9 <i>KPD</i>	Nije usaglašen	Diskriminatorni efekat prema deci sa invaliditetom i siromašnim porodicama; asistivna tehnologija nije zaštićena
Čl. 37, 40 KPD + GK 8 <i>KPD</i>	Nije usaglašen	Udaljenje bez postupka; automatske sankcije bez individualizacije; isključenje blažih alternativa
Čl. 54 KPD + GK 20 <i>KPD</i>	Kritičan rizik	Digitalni aktivizam i organizacija protesta sistemski onemogućeni; chilling effect
Čl. 17 ICCPR + GK 16 <i>ICCPR</i>	Nije usaglašen	Tabela ličnih podataka bez zakonske osnove, svrhe, roka čuvanja; uređaji bez zaštite sadržaja
Čl. 19 ICCPR + GK 34 <i>ICCPR</i>	Nije usaglašen	Zabrana za vreme odmora ne prolazi test neophodnosti; nema izuzetka za pristup informacijama
Čl. 21, 22 ICCPR + GK 37 <i>ICCPR</i>	Kritičan rizik	Sistematska komunikaciona izolacija 6-8h/dan: konkretan efekat na slobodu skupljanja u srpskom kontekstu
Čl. 9 ICCPR + GK 35 <i>ICCPR</i>	Nije usaglašen	Fizičko udaljenje od strane obezbeđenja bez postupka može biti nezakonito lišenje slobode
Čl. 13 ICESCR + GK 13 <i>ICESCR</i>	Delimično	Dimenzija prilagodljivosti i prihvatljivosti obrazovanja kompromitovana
Čl. 15 ICESCR <i>ICESCR</i>	Delimično	Rizik od gubitka digitalnih kompetencija bez aktivne alternative
Čl. 8 EKLJP + Rotaru/Marper <i>EKLJP</i>	Nije usaglašen	Tabela i preuzeti uređaji ne ispunjavaju standard zakonske osnove, preciznosti i nadzora
Čl. 10 EKLJP <i>EKLJP</i>	Nije usaglašen	Sveobuhvatna zabrana ne prolazi test neophodnosti u demokratskom društvu
Čl. 11 EKLJP + Kudrevicius <i>EKLJP</i>	Kritičan rizik	Preventivna ograničenja komunikacije + dokumentovani chilling effect u srpskom kontekstu
P1-1 EKLJP (imovina) <i>EKLJP</i>	Delimično	Nema odgovornosti za oštećenje ili gubitak preuzetog uređaja
Čl. 20 Ustava RS <i>Ustav RS</i>	Nije usaglašen	Višestruko ne prolazi test neophodnosti u demokratskom društvu

Čl. 42 Ustava RS <i>Ustav RS</i>	Nije usaglašen	Direktna ustavna povreda: tabela nije uređena zakonom u ustavnom smislu
Čl. 54 Ustava RS <i>Ustav RS</i>	Nije usaglašen	Osnov za ograničenje slobode skupljanja nije ustavno dopušten
Čl. 36 Ustava RS <i>Ustav RS</i>	Nije usaglašen	Potpuno odsustvo prava na pravno sredstvo za svaku predviđenu odluku
Čl. 138 Ustava RS <i>Ustav RS</i>	Paradoks	Zaštitnik građana kao predlagač zakona koji krši prava koja štiti, institucionalni paradoks
AI kamere + zvuk (van zakona) <i>Arhitektura nadzora</i>	Kritičan rizik	5.000 kamera u školama, policijski pristup bez sudskog naloga, MUP licenca za prepoznavanje glasa
Telefon kao vektor <i>Arhitektura nadzora</i>	Kritičan rizik	Nema zabrane pristupa sadržaju; nema tehničkih garancija integriteta uređaja; nema krivične odgovornosti
Čl. 8, st. 3, “zatečeni” telefon <i>Čl. 38 Ustava RS, čl. 14 ICCPR</i>	Nije usaglašen	Automatski disciplinski postupak bez obzira na okolnosti, podmetnuti, zaboravljen; krši pretpostavku nevinosti
Čl. 20 i 21 KPD, deca bez staranja <i>KPD</i>	Nije usaglašen	Taksativni spisak (roditelji, brat, sestra, deda, baka) isključuje decu iz domova i hraniteljskih porodica
Mentalno zdravlje, GK 20 <i>KPD čl. 24 + GK 20</i>	Nije usaglašen	Anksioznost, PTSP, panika nisu “zdravstvena potreba” u smislu zakona; nema izuzetka za regulatorne strategije mentalnog zdravlja
CRPD čl. 9 i 24 <i>Konvencija o pravima lica sa invaliditetom</i>	Nije usaglašen	Asistivna tehnologija nije automatski pokrivena “zdravstvenim potrebama”; diskrecija direktora bez kriterijuma
Čl. 7, st. 5, nadzor razgovora <i>Čl. 16 KPD, čl. 8 EKLJP</i>	Nije usaglašen	Ovlašćeno lice fizički prisustvuje porodičnom razgovoru; kombinovano sa AI kamerama, razgovor je snimljen
Čl. 97, 99 Ustava RS, blanko ovlašćenje <i>Ustav RS</i>	Nije usaglašen	Ministar propisuje suštinu zabrane bez kriterijuma, u roku od 8 dana, bez konsultacija
Čl. 11, ukidanje prethodnog sistema <i>Čl. 20 Ustava RS (proporcionalnost)</i>	Nije usaglašen	ZOOSOV čl. 83 i Smernice ZVKOV-a ukinuti bez evaluacije efikasnosti; nema prelaznog perioda
Proporcionalnost alternativne mere + <i>Vladavina prava</i>	Nije usaglašen	Obrazloženje ne sadrži ni jednu rečenicu o alternativnim merama; test najmanje restriktivne mere nije primenjen
Ovlašćeni podnosilac zahteva <i>Vladavina prava, čl. 3 Ustava</i>	Kritičan rizik	Potpuno odsutan iz Nacrta; svaki pokrenuti postupak završava automatskom obustavom
Biće prekršaja, roditelj <i>Vladavina prava, čl. 34 Ustava</i>	Nije usaglašen	Roditelj kažnjen za ponašanje deteta kojim nije upravljao; nema opisa roditeljeve radnje ili propusta
Tabela kao dokaz <i>Vladavina prava, čl. 33 Ustava</i>	Nije usaglašen	Jedini potencijalni dokaz nema procesni status, overavača, rok čuvanja ni lanca starateljstva

Odsustvo prethodnog postupka <i>Vladavina prava, čl. 36 Ustava</i>	Nije usaglašen	Roditelj saznaje za optužbu tek sudskim pozivom; nema prethodnog obaveštavanja ni izjašnjenja
Arbitrarnost primene <i>Čl. 21 Ustava RS</i>	Nije usaglašen	Bez ovlašćenog podnosioca primena zavisi od lokalnih odnosa institucija, strukturna diskriminacija

VI Proporcionalnost, alternativne mere i empirijska osnova

A. Empirijska osnova

Obrazloženje Nacrta polazi od opšte tvrdnje o štetnosti mobilnih telefona u školama, dok dostupni empirijski nalazi ukazuju na uži i preciznije definisan problem. Istraživanja pokazuju da je negativan uticaj povezan pre svega sa učestalom upotrebom telefona tokom nastave, naročito radi pasivne konzumacije sadržaja (društvene mreže i zabavni sadržaji), što utiče na pažnju i kognitivnu kontrolu učenika. Postoji, dakle, legitiman obrazovni cilj, ali ograničen na kontekst nastavnog procesa. Takva empirijska baza ne pruža osnov za opštu meru oduzimanja telefona na ulazu u školu i njihovog zadržavanja tokom celog dana. Komparativna praksa dodatno potvrđuje ovu razliku. Smernice u pojedinim evropskim državama fokusiraju se na zabranu upotrebe telefona tokom nastave, uz fleksibilnost van časova. U tim modelima zabeležena su poboljšanja koncentracije, ali bez uvođenja celodnevnog oduzimanja uređaja.

Zaključak: Postoji empirijska podrška za ciljanu meru tokom nastave, ali ne i za opštu zabranu.

B. Funkcionalna mapa mobilnog telefona u školskom kontekstu

Nacrt polazi od pretpostavke da mobilni telefon ima jedinstvenu funkciju, što nije u skladu sa stvarnim načinom njegove upotrebe. U školskom okruženju telefon ima više funkcionalnih kategorija sa različitim pravnim implikacijama:

1. **Zaštita i bezbednost:** hitna komunikacija sa roditeljima i službama; dokumentovanje vršnjačkog nasilja; pristup SOS kontaktima; medicinske aplikacije.
2. **Asistivna tehnologija:** alati za decu sa komunikacionim, senzornim i drugim teškoćama; podrška inkluzivnom obrazovanju.
3. **Obrazovni alat:** pristup informacijama, organizacija učenja, razvoj digitalnih kompetencija.
4. **Komunikacija i podrška:** kontakt sa porodicom i službama podrške, uključujući mentalno zdravlje.
5. **Građanska participacija:** pristup informacijama, komunikacija i organizovanje u vezi sa javnim dešavanjima.

Nacrt ne pravi razliku između ovih funkcija i uvodi jedinstveno restriktivno rešenje, uz ograničen i diskreciono postavljen izuzetak.

C. Spektar manje restriktivnih mera

Test proporcionalnosti zahteva primenu mere koja najmanje zadire u prava, a ostvaruje isti legitimni cilj. Nacrt ne sadrži razmatranje alternativnih rešenja, što predstavlja ključni nedostatak. Relevantne manje restriktivne opcije uključuju:

1. Ograničenje tokom nastave: zabrana upotrebe telefona isključivo tokom časa, uz slobodu korišćenja van nastave.
2. Fizičko odlaganje bez oduzimanja: telefoni ostaju u učionici (npr. ormarići, kutije), bez evidencije i bez prenosa kontrole na treća lica.
3. Pedagoški pristup: razvoj digitalne pismenosti i odgovornog korišćenja tehnologije kao deo obrazovnog procesa.

Ove mere ostvaruju isti cilj smanjenja ometanja nastave, uz znatno manji intenzitet zadiranja u prava učenika. Izostanak obrazloženja zašto su ovakve alternative odbačene predstavlja relevantan nedostatak u kontekstu ustavnog testa proporcionalnosti. Predlagač nije pokazao da je izabrao najmanje restriktivnu meru, što dovodi u pitanje ustavnu održivost predloženog rešenja.

VII Vladavina prava i pristup pravdi, kazneni sistem koji ne može funkcionisati

A. Referentni okvir: minimalni zahtevi Zakona o prekršajima

Zakon o prekršajima RS (2013) postavlja minimum koji svaki zakon koji propisuje prekršaje mora da ispuni. Prekršajni postupak pokreće se zahtevom ovlašćenog organa. Ovlašćeni organi su organi uprave, ovlašćeni inspektori, javni tužilac i drugi organi koji vrše javna ovlašćenja u čiju nadležnost spada nadzor nad izvršenjem propisa u kojima su prekršaji predviđeni. Pre donošenja odluke, okrivljenom se mora dati mogućnost da se izjasni o činjenicama i dokazima koji ga terete. Sud donosi rešenje o obustavi postupka kada utvrdi da podnosilac zahteva nije bio ovlašćen. Ovo su minimalni procesni zahtevi vladavine prava u prekršajnom kontekstu. Nacrt ne ispunjava ni jedan od njih.

B. Sedam ključnih nedostataka kaznenog sistema

Propust 1: Nema ovlašćenog podnosioca zahteva

Član 9 Nacrta propisuje prekršaje, ali ne određuje ko je ovlašćen da pokrene postupak. U odsustvu izričite norme, ne može se pretpostaviti nadležnost bilo kog organa. Posledica je da bi svaki postupak bio izložen riziku obustave zbog nedostatka ovlašćenog podnosioca. Time se dovodi u pitanje sama primenljivost kaznenih odredbi.

Propust 2: Nejasno definisana odgovornost roditelja

Član 9 stav 2 predviđa sankcionisanje roditelja za odbijanje predaje telefona, iako se relevantna radnja odvija u školi i odnosi se na ponašanje učenika. Nacrt ne uspostavlja normativnu vezu između postupanja deteta i odgovornosti roditelja (npr. propust nadzora ili dužnosti). Bez takve veze, biće prekršaja nije jasno definisano u odnosu na lice koje se sankcioniše.

Propust 3: Evidencija kao dokaz bez procesnog statusa

Evidencija iz člana 5 predstavlja centralni element potencijalnog dokazivanja, ali Nacrt ne uređuje njen pravni status: način vođenja, overu, čuvanje, pristup niti dostavljanje sudu. Time se dovodi u pitanje njena dokazna vrednost, posebno u svetlu standarda zakonitosti prikupljanja dokaza.

Propust 4: Izostanak prethodnog postupka

Nacrt ne predviđa fazu u kojoj bi roditelj bio obavešten o navodnom prekršaju niti mogućnost da se izjasni pre pokretanja sudskog postupka. Izostanak ovakvog koraka utiče na ostvarivanje procesnih prava i pristupa pravdi.

Propust 5: Dvostruka uloga škole

Škola je istovremeno subjekt koji sprovodi obaveze iz Nacrta i potencijalni okrivljeni za njihov propust (npr. vođenje evidencije). Nacrt ne uređuje ko pokreće postupak protiv škole niti precizira odgovornost odgovornog lica u pravnom licu, što stvara pravnu nejasnoću u pogledu primene sankcija.

Propust 6: Neodređen početak toka zastarelosti

Nacrt ne uređuje trenutak od kog teče rok zastarelosti za pokretanje prekršajnog postupka. U odsustvu posebne odredbe, primenjuju se opšta pravila, ali bez jasno definisanog početnog momenta (radnja učenika, evidencija događaja ili saznanje nadležnog organa). Ovo utiče na pravnu sigurnost i predvidivost.

Propust 7: Neuređena finansijska dimenzija sankcija

Nacrt ne uređuje pitanja u vezi sa prihodima od novčanih kazni niti odnos između troškova sprovođenja i budžetskih prihoda. Istovremeno, finansijsko obrazloženje ne predviđa dodatna sredstva za sprovođenje zakona, što ukazuje na neusklađenost između normativnih zahteva i praktične implementacije.

Zaključak: Kazneni deo Nacrta ne obezbeđuje elemente potrebne za doslednu i predvidivu primenu. U takvom obliku, postoji rizik da odredbe ostanu neprimenjive ili da se primenjuju neujednačeno, što je relevantno sa stanovišta pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom.

C. Vladavina prava, tri zahteva koja Nacrt krši

Predvidivost

Načelo vladavine prava zahteva da normativni okvir bude jasan i predvidiv, tako da subjekti mogu unapred razumeti koje ponašanje je zabranjeno i koje pravne posledice iz njega proizlaze. Član 9 Nacrta ne omogućava takvo razumevanje: ne definiše ko pokreće postupak, kojim putem, u kom roku i na osnovu kojih dokaza. U takvim okolnostima, subjekt norme ne može razumno predvideti pravne posledice svog postupanja.

Ocena: Nije usaglašen sa načelom pravne sigurnosti iz člana 3 Ustava RS.

Jednaka primena

Odsustvo jasno određenog nadležnog organa i procedure otvara prostor za neujednačenu primenu propisa. Pokretanje postupka zavisi od diskrecionog postupanja pojedinačnih aktera, što može dovesti do situacije da se isto ponašanje različito tretira u različitim školama. Takva neujednačenost ima elemente arbitrarnosti i dovodi u pitanje princip jednakosti pred zakonom.

Ocena: Postoji rizik od povrede člana 21 Ustava RS.

Proporcionalnost

Novčane kazne za roditelje u rasponu od 10.000 do 100.000 dinara primenjuju se u kontekstu u kome ne postoji jasno utvrđena odgovornost, prethodno obaveštavanje niti adekvatne procesne garancije. U takvim uslovima, intenzitet sankcije može biti nesrazmeran

deklarisanom cilju. Posebno je relevantan potencijalno jači efekat na porodice slabijeg imovinskog stanja, što dodatno otvara pitanje jednakosti i pravičnosti.

Ocena: Nije usaglašen sa ustavnim standardom proporcionalnosti (čl. 20), uz implikacije na član 21 Ustava RS.

Zaključak: U pogledu osnovnih zahteva vladavine prava, Nacrt pokazuje nedostatke u predvidivosti, ujednačenosti primene i proporcionalnosti sankcija, što dovodi u pitanje njegovu ustavnu održivost.

D. Scenario primene, zašto sistem ne može funkcionisati

Petak ujutru: učenik odbija da preda telefon. Ovlašćeno lice vrši upis u evidenciju. Obezbeđenje udaljava učenika, a direktor biva obavešten.

U nastavku postupanja, međutim, Nacrt ne uređuje ključne elemente prekršajnog sistema:

1. ko sastavlja zahtev za pokretanje postupka
2. kom organu se zahtev podnosi
3. u kom roku se postupa
4. na osnovu kojih dokaza i sa kakvom procesnom vrednošću
5. ko potvrđuje verodostojnost evidencije
6. kako se uspostavlja odgovornost roditelja za postupanje deteta
7. kada i na koji način roditelj biva obavešten pre pokretanja postupka

Izostanak ovih normativnih elemenata znači da ne postoji zaokružen procesni okvir za primenu sankcija. Zakon koji ne uređuje osnovna pitanja pokretanja i vođenja postupka ne funkcioniše kao operativan kazneni propis. U takvom obliku, norma ostaje bez mehanizma za doslednu primenu. Posledično, u praksi se otvara alternativa između neprimene i selektivne primene, pri čemu selektivna primena predstavlja ozbiljan problem sa stanovišta pravne sigurnosti, jednakosti pred zakonom i zabrane arbitrarnosti.

Norma	Sadržina relevantna za propuste vladavine prava
Čl. 3 Ustava RS	Vladavina prava kao temeljna vrednost ustavnog poretka, predvidivost, jednaka primena, zabrana arbitrarnosti
Čl. 33 Ustava RS	Pravo na odbranu: okrivljeni mora biti obavešten o optužbi i imati mogućnost da se brani pre i tokom postupka
Čl. 34 Ustava RS	Načelo zakonitosti: nije dozvoljeno izricati sankcije za dela koja nisu jasno i precizno opisana zakonom
Čl. 36 Ustava RS	Pravo na pravno sredstvo: bez prethodnog postupka nema efektivne mogućnosti žalbe pre sudske faze
Čl. 21 Ustava RS	Zabrana diskriminacije: arbitrarna primena koja zavisi od lokalnih institucionalnih odnosa je diskriminatorna
Čl. 40 KPD	Pravo na pravičan postupak u svakom kaznenom postupku koji se tiče deteta ili njegove porodice
Čl. 6 EKLJP	Pravo na pravično suđenje, minimalne procesne garancije moraju biti obezbeđene i u prekršajnim postupcima sa ozbiljnim posledicama
ZoPrekršaja, čl. 185	Sud donosi rešenje o obustavi postupka kada utvrdi da podnosilac zahteva nije bio ovlašćen, direktna i automatska posledica

VIII Zaključak

Opšta ocena: Nacrt zakona je u suštini protivustavan i nesaglasan sa međunarodnim standardima ljudskih prava i prava deteta i ne treba ga usvajati u predloženom obliku.

Posmatran u celini, Nacrt ne predstavlja proporcionalnu meru usmerenu na unapređenje obrazovnog procesa, već uspostavlja normativni okvir koji sistematski ograničava prava deteta. Kombinacija obavezne predaje uređaja, evidencije ponašanja i kaznenih mehanizama, u sadejstvu sa postojećom infrastrukturom nadzora, proizvodi režim koji prevazilazi obrazovne ciljeve i ulazi u sferu prekomernog i nedovoljno kontrolisanog zadiranja u privatnost, slobodu izražavanja i druge garantovane slobode.

Takav režim generiše izražen „odvraćajući efekat“: deca, svesna nadzora, evidencije i potencijalnih sankcija, menjaju svoje ponašanje ne samo u školi već i van nje, odustajući od ostvarivanja svojih prava. Ovo je naročito problematično u kontekstu učešća dece u javnom životu, gde zakon ima realan potencijal da obeshrabri legitimne oblike izražavanja mišljenja i okupljanja.

Nacrt je u direktnoj koliziji sa Ustavom Republike Srbije, posebno sa odredbama o zaštiti podataka o ličnosti, pravu na pravno sredstvo, proporcionalnosti ograničenja prava i zabranom arbitrarnosti. Istovremeno, nije usaglašen sa ključnim međunarodnim instrumentima (Konvencija o pravima deteta, ICCPR, EKLJP), jer uvodi ograničenja bez nužnosti, bez adekvatnih garancija i bez poštovanja najboljeg interesa deteta. Utvrđeni nedostaci nisu tehničke prirode, već ukazuju na pogrešno postavljenu koncepciju zakona. Takav normativni okvir nije moguće uskladiti parcijalnim izmenama ili podzakonskim aktima. Nacrt predstavlja ozbiljan rizik za sistem zaštite prava deteta i vladavinu prava u celini. Neophodno je njegovo povlačenje i izrada novog rešenja zasnovanog na ustavnim i međunarodnim standardima.