



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 Predominantna neusaglašenost sa Ustavom RS i međunarodnim instrumentima	Kritičnih nalaza 16 sistemskih propusta
---	---	---	--

Autorka analize: Ivana Savić

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) uz opšte komentare Komiteta za prava deteta, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) uz opšte komentare Komiteta za ljudska prava, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR), Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP) uz praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao i Ustav Republike Srbije uz praksu Ustavnog suda.

Član 138 Ustava Republike Srbije definiše Zaštitnika građana kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave i drugih organa kojima su poverena javna ovlašćenja. Prema članu 2 Zakona o Zaštitniku građana, Zaštitnik građana ima položaj posebnog tela koje štiti, promoviše i unapređuje prava deteta. Institucija čija je funkcija zaštita, promocija i unapređenje prava deteta predlaže mere čiji su efekti, kako ova analiza pokazuje, suprotni upravo onim standardima koje je ta institucija dužna da štiti i primenjuje. Ta okolnost je, u svetlu nalaza ove analize, pravno relevantna za tumačenje svrhe Nacrta i ocenu njegove usklađenosti sa ustavnim i međunarodnopravnim okvirom.

U novembru 2024. godine, nakon urušavanja nadstrešnice na Železničkoj stanici u Novom Sadu, učenici osnovnih i srednjih škola samostalno su organizovali učešće u protestima širom Srbije. Mobilni telefoni su u tom periodu imali konkretnu funkciju: koordinaciju unutar i van škola, dokumentovanje događaja, pristup informacijama i organizaciju školskih blokada. Paralelno su se pojavile zabrinutosti u pogledu mogućeg nadzora komunikacija, kao i ubrzanog razvoja infrastrukture nadzora u školskom prostoru. Nacrt je predložen u vremenskom periodu tokom i nakon završetka školskih blokada. Ta hronologija predstavlja relevantan kontekst za ocenu stvarnih efekata Nacrta. U skladu sa standardima međunarodnog prava deteta, mera koja ograničava komunikaciona sredstva dece u periodu u kome ona aktivno ostvaruju svoja prava, a naročito pravo na slobodu izražavanja i mirnog okupljanja podleže testu proporcionalnosti u odnosu na ta prava.

Uvođenje sistema video-nadzora zasnovanog na veštačkoj inteligenciji u školski prostor jedan je od novih izazova zaštite prava deteta sa kojim se suočavaju brojne države, a koji međunarodni i regionalni mehanizmi zaštite prava još uvek normativno nedovoljno pokrivaju. U Srbiji taj izazov dobija posebnu dimenziju. Organizacija Partneri Srbija dokumentovala je nezakonitu obradu biometrijskih podataka dece u školama, što ukazuje na kontinuirani obrazac, a ne na izolovane incidente.¹ U Beogradu je instalirano oko 5.000 AI kamera u školskim i predškolskim ustanovama koje snimaju neprekidno.² U Srbiji ne postoji poseban zakon koji uređuje audio-video nadzor u javnim institucijama van policijskog sistema, a posebno ne u okviru obrazovnih institucija. Postojeća regulativa, pre svega Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i Zakon o privatnom obezbeđenju, fragmentarna je i ne pruža precizna pravila o svrsi obrade, rokovima čuvanja, ograničenjima pristupa ni zabrani dalje upotrebe podataka u kontekstu institucionalnog nadzora. Nadzor u institucijama u kojima borave deca podleže višim standardima zaštite od onih koji važe za opštu javnost. Opšti komentar br. 25 Komiteta za prava deteta izričito zahteva da obrada podataka o deci bude minimizovana, jasno određene svrhe i praćena pojačanim zaštitnim merama, upravo zbog posebne ranjivosti dece i nesrazmerne moći

¹ https://www.partners-serbia.org/public/news/studija_slucaja_1_finalno_MA.pdf

² <https://www.beograd.rs/lat/zivot-u-beogradu/beogradska-riznica/a107181/Veliki-bezbednosni-projekat-pokriva-261-objekat-osnovnih-skola.html>

koju institucije imaju nad njima. Svaki element opisane infrastrukture stoga funkcioniše u normativno nedovoljno uređenom prostoru. Odsustvo adekvatnog zakonskog okvira nije propust u regulisanju jedne tehničke oblasti, već strukturni nedostatak koji ima neposredne posledice po ostvarivanje i zaštitu prava deteta.

II. Analiza mehanizama Nacrta

Nacrt uspostavlja više međusobno povezanih mehanizama čije pravne implikacije prevazilaze deklarirani obrazovni cilj zabrane. Analiza koja sledi identifikuje svaki mehanizam, relevantni pravni okvir i pravne praznine koje iz njega proističu.

Mehanizam	Član	Primarni rizik	Pravna praznina
Konfiskacioni režim	Čl. 4-7	Sloboda izražavanja i pristup informacijama	Telefon oduzet za celokupan boravak u školi, uključujući odmore; jedini izuzetak za privremeni povratak telefona odnosi se na kontakt sa taksativno navedenim srodnicima; nema izuzetka za pristup vestima, informacijama od javnog značaja ili kontakt van navedenog kruga lica.
Tabela ličnih podataka	Čl. 5, 7	Pravo na privatnost i zaštita podataka o ličnosti	Sistemska prikupljanje: ime, razred i škola (čl. 5); razlozi za privremenu predaju telefona (čl. 7); prema obrazloženju zakona, direktor prati učestalost i trendove u razlozima; ministar propisuje obrazac bez ijednog zahteva zaštite podataka.
Kazneni lanac	Čl. 6, 8, 9	Pravo na pravično postupanje i pretpostavka nevinosti	Udaljenje od strane obezbeđenja bez prethodnog postupka (čl. 6 st. 2) → automatski disciplinski postupak (čl. 8) → novčana kazna roditelja koji lično odbije predaju telefona (čl. 9 st. 2); zakon ne predviđa pravo na pravni lek ni u jednoj od navedenih tačaka.
Fizički pristup uređaju	Čl. 4, 5	Pravo na privatnost i zaštita podataka o ličnosti	Nacrt ne zabranjuje pristup sadržaju preuzetog uređaja; nema tehničkih standarda čuvanja; nema posebne odgovornosti za neovlašćeni pristup sadržaju u kontekstu prinudnog čuvanja.
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	Načelo zakonitosti i zabrana blanko delegacije normativnih ovlašćenja	Ministar u roku od 8 dana propisuje šta su "slična sredstva" bez ikakvih kriterijuma; može obuhvatiti asistivne uređaje; rok od 15 dana za obrazac tabele; u suprotnosti sa čl. 3, 4, 18, 20, i 194 Ustava RS
Nadzor porodičnog razgovora	Čl. 7, st. 5	Pravo na privatnost komunikacije	Ovlašćeno lice fizički prisustvuje razgovoru; zakon ne propisuje obavezu čuvanja poverljivosti sadržaja razgovora.
Automatizam za "zatečeni" telefon	Čl. 8, st. 3	Pravo na pravično postupanje i pretpostavka nevinosti	Disciplinski postupak pokreće se automatski na osnovu same prisutnosti uređaja, bez ispitivanja okolnosti i bez elementa volje ili namere kao uslova odgovornosti.

Deca bez roditeljskog staranja	Čl. 7, st. 2	Nediskriminacija i posebna zaštita dece bez roditeljskog staranja	Taksativni spisak lica kojima se telefon može privremeno predati ne obuhvata staratelje, hraniteljske porodice ni zaposlene u ustanovama socijalne zaštite, čime deca bez roditeljskog staranja ostaju bez mogućnosti kontakta sa licem od poverenja tokom školskog dana.
„Pokajanje“ kao pravni standard	Čl. 6, st.3, čl. 8, st.1	Načelo zakonitosti i pravne sigurnosti	Zakon koristi moralni, a ne pravni standard kao uslov za izuzeće od disciplinskog postupka i neopravdanih izostanaka; nije definisan rok ni procedura; nije određeno ko odlučuje o ispunjenosti uslova; primena u potpunosti zavisi od diskrecionog tumačenja ovlašćenog lica ili direktora, bez mogućnosti pravnog leka
Pravo na obrazovanje	Čl. 6, st.2 i 3	Pravo na obrazovanje	Udaljenje bez prethodnog postupka rezultira automatskim evidentiranjem neopravdanih izostanaka; jedina mogućnost otklanjanja posledice je povratak i predaja telefona istog dana; zakon ne predviđa naknadnu mogućnost opravdavanja izostanaka nastalih usled udaljenja
Odgovornost za uređaj	Čl. 4, 5	Pravo na imovinu	Zakon predviđa obavezno preuzimanje uređaja ali ne uređuje odgovornost škole za oštećenje, gubitak ili krađu preuzetog uređaja tokom čuvanja; nema procedure za naknadu štete
Mentalno zdravlje i posebne potrebe	Čl. 3	Pravo na zdravlje	Izuzetak za zdravstvene potrebe ne obuhvata korišćenje uređaja kao regulatornog alata za decu sa anksioznošću, PTSP-om ili sličnim stanjima koja ne zahtevaju formalnu medicinsku dijagnozu
Ukidanje postojećeg okvira	Čl. 11	Načelo proporcionalnosti i pravne sigurnosti	Nacrt ukida čl. 83 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i Smernice ZVKOV-a bez evaluacije njihove efikasnosti i bez prelaznog perioda

Mehanizmi identifikovani u tabeli ne deluju izolovano. Svaki od njih pojedinačno otvara pitanja usklađenosti sa ustavnim i međunarodnopravnim standardima, ali njihovo kumulativno dejstvo ima dodatnu pravnu dimenziju. Dete koje predaje uređaj bez garancija o zaštiti sadržaja, čije se ponašanje evidentira, koje može biti udaljeno bez postupka i čiji razgovor sa srodnikom se odvija u prisustvu ovlašćenog lica, nalazi se u okruženju u kome ostvarivanje prava zavisi od diskrecionih odluka školskih aktera bez jasno utvrđenih pravnih granica i bez delotvorne mogućnosti pravnog leka.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta za prava deteta prepoznaje da ovakvo okruženje može proizvesti tzv. efekat zastrašivanja na ostvarivanje prava: kada su posledice nepredvidive, a kapacitet nadzora trajan, dete racionalno prilagođava ponašanje i pre nego što do bilo kakve formalne mere dođe. U kontekstu prava dece, taj efekat ima poseban značaj jer pogađa period formiranja ličnosti i razvoja kapaciteta za građansko učešće. Identifikovani mehanizmi, posmatrani zajedno, mogu proizvesti takav efekat na niz garantovanih prava, uključujući pravo na privatnost, slobodu izražavanja, pristup informacijama, slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, pravo na pravično postupanje i pravo deteta da bude saslušano.

Nesrazmeran uticaj pojedinih mehanizama na decu sa invaliditetom, decu bez roditeljskog staranja i decu iz socijalno ugroženih porodica otvara pitanje usklađenosti sa načelom nediskriminacije iz člana 2 KPD. Izostanak individualizovane procene uticaja predloženih mera na konkretno dete, kao i odsustvo mehanizama koji bi omogućili razmatranje najboljeg interesa deteta u primeni zakona, u suprotnosti je sa obavezom iz člana 3 KPD, prema kojoj najbolji interes deteta ima primarno razmatranje u svim merama koje se tiču dece.

III. Usaglašenost sa međunarodnim instrumentima i Ustavom

1. 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. 25, 2021)

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.

Čl. 15 Sloboda mirnog okupljanja (Opšti komentar br. 20, 2016)

Član 15 KPD garantuje pravo deteta na slobodu udruživanja i slobodu mirnog okupljanja. Opšti komentar br. 20 naglašava važnost građanskog i političkog učešća adolescenata i

upozorava da mere koje ograničavaju komunikaciona sredstva mladih moraju biti posebno pažljivo ispitane u odnosu na njihov efekat na to učešće. Zakon koji oduzima primarni komunikacioni alat dece tokom 6-8 sati dnevno ima merljiv efekat na sposobnost organizacije i koordinacije učešća u javnom životu. U srpskom kontekstu, gde su učenici koordinisanim izlascima iz škola tokom nastave ostvarivali pravo na mirno okupljanje, ovaj efekat nije apstraktan.

Ocena: Ozbiljan rizik od povrede čl. 15 KPD posrednim delovanjem.

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; čl. 9 i 24 CRPD)

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. Pitanja asistivne tehnologije i razumnog prilagođavanja razrađena su u odeljku o CRPD.

Ocena: Nije usaglašen.

Članovi 28 i 29 Pravo na obrazovanje (Opšti komentar br. 1 Komiteta za prava deteta, 2001; Opšti komentar br. 13 CESCR, 1999)

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 Komiteta za prava deteta naglašava da disciplinske mere ne smeju ugroziti pristup obrazovanju, dok Opšti komentar br. 13 CESCR utvrđuje da obrazovanje mora biti dostupno bez diskriminacije i uz odgovarajuće procesne garancije.

Ocena: Nije usaglašen.

Članovi 37 i 40 Procesne garancije i zaštita od neprimerenog postupanja (Opšti komentar br. 24, 2019)

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. Opšti komentar br. 24 razrađuje te standarde u kontekstu disciplinskih postupaka koji se tiču dece. Udaljenje učenika od strane obezbeđenja bez ovih garancija nije u skladu sa navedenim standardima. Dodatno, isključenje pojačanog vaspitnog rada (član 8) uklanja blažu meru, ostavljajući nesrazmerno restriktivne opcije.

Ocena: Nije usaglašen.

Članovi 20 i 25 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 KPD propisuje posebnu zaštitu dece bez roditeljskog staranja, dok član 25 KPD zahteva periodično preispitivanje smeštaja i uslova u kojima ta deca žive. U ovakvom normativnom okviru, pojedina deca ostaju bez mogućnosti kontakta sa licem od poverenja tokom školskog dana.

Ocena: Nije usaglašen.

Čl. 9 i 24 CRPD (Konvencija o pravima lica sa invaliditetom)

Srbija je ratifikovala Konvenciju o pravima lica sa invaliditetom 2009. godine. Član 9 CRPD propisuje pravo na pristupačnost, uključujući pristup informacionim i komunikacionim tehnologijama. Član 24 CRPD garantuje pravo na obrazovanje bez diskriminacije i uz razumno prilagođavanje. Nacrt predviđa jedini izuzetak za zdravstvene potrebe, pri čemu taj termin nije definisan. Asistivna tehnologija koja koristi mobilni uređaj, kao što su 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 KPD Mentalno zdravlje adolescenata (Opšti komentar br. 20, 2016)

Opšti komentar br. 20 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, za 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. Nacrt ne predviđa izuzetak za ovu kategoriju potreba, a jedini predviđeni izuzetak iz člana 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 KPD Automatski disciplinski postupak i pretpostavka nevinosti (čl. 34 Ustava RS; čl. 14 st. 2 ICCPR; čl. 40 KPD)

Član 8 stav 3 Nacrta 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, učenika kome je telefon podmetnut, ili učenika koji drži telefon drugog lica. Automatsko pokretanje postupka bez ispitivanja okolnosti i bez elementa volje ili namere kao uslova odgovornosti nije u skladu sa pretpostavkom nevinosti iz člana 34 Ustava RS i člana 14 stava 2 ICCPR, prema kojima se svako smatra nevinim sve dok se njegova odgovornost ne utvrdi u zakonom propisanom postupku. Član 40 KPD dodatno zahteva da svaki disciplinski postupak koji se tiče deteta bude pravičan i da uzme u obzir individualne okolnosti.

Ocena: Nije usaglašen.

2. 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 praksi nadzora, ova praznina predstavlja konkretan, a ne hipotetički rizik od proizvoljnog zadiranja u privatnost.

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 stava 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. Usporedna 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: Postoji ozbiljan rizik od indirektno povrede članova 21 i 22 ICCPR.

Član 9 Sloboda kretanja i procesne garancije (Opšti komentar br. 35, 2014)

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 ograničava slobodu kretanja i pristup obrazovnoj ustanovi bez odgovarajućih procesnih garancija. Relevantni standard u ovom kontekstu nije formalno lišenje slobode već odsustvo bilo kakve pravne osnove i proceduralne zaštite za meru koja neposredno pogađa dete.

Ocena: Nije usaglašen.

3. 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 u pogledu dimenzija prilagodljivosti i prihvatljivosti.

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

Član 15 stav 1(b) ICESCR garantuje pravo na učešće u kulturnom životu i korišćenje naučnog i tehnološkog napretka. U savremenom kontekstu, digitalne kompetencije predstavljaju osnovne veštine neophodne za puno učešće u društvenom i kulturnom životu. 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. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava nije do sada direktno razmatrao pitanje zabrane digitalnih uređaja u školama u kontekstu ovog člana, te ovaj argument nije potkrepljen neposrednom praksom Komiteta i zahteva dalju razradu u eventualnom postupku.

Ocena: Potencijalni rizik koji nije potkrepljen direktnom praksom Komiteta za ESCR; argument zahteva dalju razradu u eventualnom postupku.

4. Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 8 Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života

Praksa Evropskog suda za ljudska prava (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, koji mogu predstavljati osetljive 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 utvrđuje da države ne smeju primenjivati mere koje preventivno otežavaju ili onemogućavaju organizaciju mirnih okupljanja, uključujući ograničenja komunikacije koja im prethode. U predmetu Genderdoc-M v. Moldova (2012) Sud je utvrdio da zabrana koja proizvodi preventivni efekat na ostvarivanje prava na mirno okupljanje mora proći trostepeni test zakonitosti, legitimnog cilja i neophodnosti. U predmetu Djavit An v. Turkey (2003) Sud je naglasio da i mere koje indirektno otežavaju organizaciju okupljanja mogu predstavljati mešanje u pravo zaštićeno članom 11. 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 može proizvesti efekat zastrašivanja na ostvarivanje prava.

Ocena: Postoji ozbiljan rizik od povrede člana 11 EKLJP posrednim delovanjem.

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, ali Nacrt ne predviđa odgovarajuće pravne garancije.

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, uz značajan nedostatak procesnih garancija koji dovodi u pitanje ukupnu usklađenost.

5. Ustavnopravna analiza

Srbija je ratifikovala sve analizirane međunarodne instrumente. Prema članu 194 Ustava Republike Srbije, potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije, a zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa njima. Njihova povreda stoga ne predstavlja samo pitanje međunarodnih obaveza, već i neposredno ustavnopravno pitanje.

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 kratke rokove za donošenje takvih akata i za utvrđivanje obrasca evidencije. Ovo otvara četiri međusobno povezana ustavna problema.

Prema članu 4 Ustava, zakonodavnu vlast vrši isključivo Narodna skupština, a prema članu 99 stavu 1 tački 7, zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije donosi Skupština. Ministarstvo može podzakonskim aktom samo razrađivati zakon, a ne određivati njegovu suštinsku sadržinu. Nacrt koji ministru prepušta da definiše obim same zabrane predstavlja nedopušteno prepuštanje zakonodavne funkcije izvršnoj vlasti.

Prema članu 194 Ustava, svi zakoni i drugi opšti akti moraju biti u skladu sa Ustavom, a svi podzakonski akti moraju biti u skladu sa zakonom. Da bi ministarov pravilnik bio u skladu sa zakonom, taj zakon mora sadržati bitne elemente uređene materije. Nacrt koji suštinsko određivanje zabrane prepušta podzakonskom aktu ostavlja taj akt bez zakonskog sadržaja sa kojim bi bio usklađen, čime pravilnik faktički postaje samostalni izvor prava.

Prema članu 3 Ustava, vladavina prava zahteva da propis bude dovoljno jasan i precizan da građanin može unapred da predvidi pravne posledice svog ponašanja. Ustavni sud Republike Srbije je u više navrata istakao da je delegiranje normativnih ovlašćenja dopušteno samo ako su u zakonu postavljeni okvir, pravci i kriterijumi po kojima ministar mora da postupa. Taj uslov u ovom slučaju nije ispunjen. U vezi sa tim, član 20 Ustava zahteva da ograničenja prava budu propisana u obimu neophodnom u demokratskom društvu i da ne zadiru u suštinu zajemčenog

prava. Mera čiji obim nije određen zakonom ne može ispuniti ni uslov zakonitosti ni uslov proporcionalnosti.

Prema članu 18 Ustava, način ostvarivanja ljudskih prava može se urediti zakonom samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili neophodno zbog prirode prava, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme uticati na suštinu zajemčenog prava. Ograničenja koja Nacrt predviđa zadiru u pravo na privatnost, slobodu izražavanja i slobodu okupljanja. Prepuštanje ministru da podzakonskim aktom određuje obim tih ograničenja nije u skladu sa ovim zahtevom.

Proceduralni problem dodatno otežava primenu: izuzetno kratki rokovi propisani članom 10 Nacrta ne omogućavaju sprovođenje konsultacija sa relevantnim akterima, uključujući decu, što je u suprotnosti sa standardima učešća i transparentnosti razvijenim u praksi Komiteta za prava deteta.

Ocena: Nije usaglašen sa čl. 3, 4, 18, 20 i 194 Ustava RS.

Član 20 Test proporcionalnosti (centralni ustavni standard)

Član 20 Ustava propisuje da se prava mogu ograničiti samo ako su kumulativno ispunjeni uslovi dopuštenosti, nužnosti i proporcionalnosti, uz zabranu zadiranja u suštinu prava, i uz obavezu svih državnih organa da vode računa o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem 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 da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom, da je zabranjena upotreba podataka van svrhe za koju su prikupljeni i da svako ima pravo na uvid u prikupljene podatke i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe. 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

Član 54 Ustava taksativno navodi razloge za ograničenje slobode okupljanja: javno zdravlje, moral, prava drugih i 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 predviđanim osnovima.

Ocena: Nije usaglašen sa članom 54 Ustava RS.

Član 36 Pravo na pravno sredstvo

Član 36 Ustava 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 i disciplinske mere. Ni za jednu od njih Nacrt 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

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

Član 41 (tajnost pisama i drugih sredstava opštenja): odsustvo zabrane pristupa sadržaju preuzetih uređaja i prisustvo ovlašćenog lica tokom razgovora dovode u pitanje tajnost komunikacija.

Član 42 (zaštita podataka o ličnosti): obrada podataka i rukovanje uređajima bez zaštitnih mehanizama propisanih zakonom.

Član 34 (pretpostavka nevinosti i načelo zakonitosti): automatske disciplinske posledice bez prethodnog postupka i bez elementa volje ili namere nisu u skladu sa ovim načelom.

Član 46 (sloboda izražavanja): opšta zabrana ne prolazi test proporcionalnosti.

Član 55 (sloboda udruživanja): ograničenje komunikacionih sredstava utiče na sposobnost organizovanja.

Član 58 (pravo na imovinu): privremeno oduzimanje uređaja bez regulisane odgovornosti za oštećenje ili gubitak.

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

Član 71 (pravo na obrazovanje): automatsko evidentiranje neopravdanih izostanaka bez prethodnog postupka.

Član 138 (Zaštitnik građana): normativni predlog u napetosti sa ustavnom ulogom predlagača, kako je elaborirano u odeljku I ove analize.

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 Sistematski pregled nalaza

Analiza identifikuje nalaze u četiri kategorije: nalazi koji ukazuju na direktnu neusaglašenost, nalazi koji ukazuju na ozbiljan rizik od povrede, delimična usaglašenost uz značajne nedostatke, i institucionalna protivrečnost.

Direktna neusaglašenost utvrđena je u odnosu na najveći broj analiziranih odredbi. U oblasti prava deteta, Nacrt nije usaglašen sa pravom na privatnost i zaštitu podataka (čl. 16 KPD; GK 25), pravom deteta da bude saslušano (čl. 12 KPD), pravom na nediskriminaciju (čl. 2 i 23 KPD), procesnim garancijama (čl. 37 i 40 KPD; GK 24), pravom dece bez roditeljskog staranja na posebnu zaštitu (čl. 20 i 25 KPD), pravom na mentalno zdravlje (čl. 24 KPD) i pravima lica sa invaliditetom (čl. 9 i 24 CRPD). U oblasti građanskih i političkih prava, Nacrt nije usaglašen sa pravom na privatnost (čl. 17 ICCPR), slobodom izražavanja van nastave (čl. 19 ICCPR) i pretpostavkom nevinosti (čl. 14 ICCPR). U oblasti EKLJP, Nacrt nije usaglašen sa pravom na privatnost (čl. 8) i slobodom izražavanja van nastave (čl. 10). U oblasti ustavnog prava, Nacrt nije usaglašen sa testom proporcionalnosti (čl. 20), zaštitom podataka o ličnosti (čl. 42), slobodom okupljanja (čl. 54), pravom na pravno sredstvo (čl. 36), pretpostavkom nevinosti i načelom zakonitosti (čl. 34) i blanko delegacijom normativnih ovlašćenja (čl. 3, 4, 18, 20 i 194).

Ozbiljan rizik od povrede utvrđen je u odnosu na pravo na slobodu mirnog okupljanja (čl. 15 KPD; čl. 21 i 22 ICCPR; čl. 11 EKLJP). Oduzimanje primarnog komunikacionog sredstva tokom 6-8 sati dnevno, u kombinaciji sa sistemom evidencije i kaznenim mehanizmima, proizvodi odvrćajući efekat na sposobnost dece da organizuju učešće u javnom životu. U srpskom kontekstu, gde su učenici u periodu predlaganja Nacrta aktivno ostvarivali ovo pravo, navedeni efekat nije apstraktan.

Delimična usaglašenost uz značajne nedostatke utvrđena je u odnosu na pravo na obrazovanje (čl. 3 KPD; čl. 13 ICESCR), slobodu izražavanja tokom nastave (čl. 13 i 17 KPD; čl. 19 ICCPR; čl. 10 EKLJP) i zaštitu imovine (Protokol 1, čl. 1 EKLJP). U svakom od ovih slučajeva legitimni cilj postoji, ali izostaju procesne garancije ili adekvatni zaštitni mehanizmi.

Kazneni sistem Nacrta pokazuje posebnu kategoriju nedostataka koji se tiču vladavine prava. Nacrt ne određuje ko je ovlašćen da pokrene prekršajni postupak, što svaki pokrenuti postupak izlaže riziku obustave. Tabela predviđena kao jedini potencijalni dokaz nema procesni status, overavača, rok čuvanja ni lanac starateljstva. Roditelj saznaje za optužbu tek sudskim pozivom, bez prethodnog obaveštavanja ni mogućnosti izjašnjenja. Postojeći normativni okvir ukinut je bez evaluacije efikasnosti i bez prelaznog perioda.

Institucionalna protivrečnost proističe iz položaja predlagača. Institucija čija je ustavna i zakonska funkcija zaštita, promocija i unapređenje prava deteta predložila je mere čiji efekti, u svetlu nalaza ove analize, nisu usaglašeni sa standardima koje je ta institucija dužna da štiti i primenjuje.

V Proporcionalnost, alternativne mere i empirijska osnova

Test proporcionalnosti iz člana 20 Ustava i člana 19 stava 3 ICCPR zahteva da predlagač pokaže da je izabrao meru koja najmanje zadire u prava, a ostvaruje isti legitimni cilj. Obrazloženje Nacrta taj zahtev ne ispunjava. Empirijska osnova na kojoj Nacrt počiva je šira od problema koji dokumentuju dostupna istraživanja. Nalazi ukazuju da je negativan uticaj mobilnih telefona na obrazovni proces povezan pre svega sa njihovom upotrebom tokom nastave, naročito radi pasivne konzumacije sadržaja, što utiče na pažnju i kognitivnu kontrolu učenika. Takva empirijska baza pruža osnov za ciljanu meru tokom nastave, ali ne i za opštu zabranu koja obuhvata celokupan boravak u školi. Komparativna praksa to potvrđuje: mere u pojedinim evropskim državama fokusiraju se na zabranu upotrebe tokom nastave, uz fleksibilnost van časova, i u tim modelima su zabeležena poboljšanja koncentracije bez uvođenja celodnevnog oduzimanja uređaja.

Nacrt dodatno polazi od pretpostavke da mobilni telefon ima jedinstvenu funkciju, što nije u skladu sa stvarnim načinom njegove upotrebe. U školskom okruženju telefon istovremeno služi kao sredstvo hitne komunikacije i bezbednosti, kao asistivna tehnologija, obrazovni alat, sredstvo podrške mentalnom zdravlju i sredstvo građanske participacije. Jedinstveno restriktivno rešenje ne uzima u obzir te razlike niti predviđa adekvatne izuzetke za svaku od njih. Obrazloženje Nacrta ne sadrži razmatranje alternativnih mera niti objašnjenje zašto su one odbačene. Zabrana upotrebe isključivo tokom nastave, fizičko odlaganje bez prenosa kontrole na treća lica i pedagoški pristup razvoju digitalne pismenosti sve su mere koje bi ostvarile isti legitimni cilj uz znatno manji intenzitet zadiranja u prava učenika. Odsustvo takvog obrazloženja samo po sebi predstavlja nedostatak u kontekstu ustavnog testa proporcionalnosti.

VI Vladavina prava i kazneni sistem

Zakon o prekršajima Republike Srbije postavlja minimalne procesne zahteve koje svaki propis koji predviđa prekršaje mora da ispuni. Prema članu 179, prekršajni postupak pokreće se zahtevom ovlašćenog organa ili oštećenog, pri čemu su ovlašćeni organi oni u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem propisa u kojima su prekršaji predviđeni.

Prema članu 93, pre donošenja odluke okrivljenom se mora dati mogućnost da se izjasni o činjenicama i dokazima koji ga terete. Prema članu 184 stavu 1 tački 5, sud donosi rešenje o odbacivanju zahteva kada utvrdi da ga je podnelo neovlašćeno lice, a prema članu 248 tački 1, rešenjem se obustavlja postupak kada se utvrdi da je vođen bez zahteva ovlašćenog organa.

Kazneni sistem Nacrta ne ispunjava uslove koji bi omogućili primenu ovih garancija. Nacrt propisuje prekršaje u članu 9, ali ne određuje koji organ je ovlašćen da podnese zahtev za pokretanje postupka. Prema članu 179 Zakona o prekršajima, ovlašćeni organi su oni u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem propisa. Nacrt ne određuje koji organ vrši nadzor nad primenom ovog zakona, što znači da ne postoji organ koji bi bio ovlašćen za pokretanje postupka. Svaki pokrenuti zahtev bio bi izložen odbacivanju, a pokrenut postupak obustavi.

Odgovornost roditelja predviđena je bez normativne veze između ponašanja deteta i propusta roditelja. Prema članu 72 Zakona o prekršajima, roditelj odgovara za prekršaj deteta samo ako je do prekršaja došlo zbog propuštanja dužnog nadzora, a roditelj je bio u mogućnosti da takav nadzor vrši. Nacrt ne uspostavlja takvu vezu, čime biće prekršaja nije jasno definisano u odnosu na lice koje se sankcioniše. Evidencija iz člana 5, koja bi bila jedini potencijalni dokaz, nema propisan procesni status, način overe, rok čuvanja ni lanac starateljstva, što dovodi u pitanje njenu dokaznu vrednost u smislu člana 89 Zakona o prekršajima, koji teret dokazivanja stavlja na podnosioca zahteva. Roditelj saznaje za optužbu tek sudskim pozivom, bez prethodnog obaveštavanja ni mogućnosti izjašnjenja, čime se faktički onemogućava ostvarivanje prava iz člana 93 pre pokretanja sudskog postupka.

Posledica ovih propusta nije samo tehnička neprimenljivost pojedinih odredbi. Odsustvo jasno određenog nadležnog organa otvara prostor za neujednačenu primenu u kojoj pokretanje postupka zavisi od diskrecionog postupanja pojedinačnih aktera, što isto ponašanje može različito tretirati u različitim školama. Novčane kazne u rasponu od 10.000 do 100.000 dinara primenjuju se bez jasno utvrđene odgovornosti i bez procesnih garancija, uz nesrazmeran efekat na porodice slabijeg imovinskog stanja.

Zakon koji ne ispunjava uslove za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka ne funkcioniše kao operativan kazneni propis. U praksi to znači alternativu između neprimene i selektivne primene, pri čemu oba ishoda dovode u pitanje pravnu sigurnost, jednakost pred zakonom i zabranu arbitrarnosti iz člana 3 i člana 21 Ustava Republike Srbije.

VII Zaključak

Analiza identifikuje višeslojnu neusaglašenost Nacrta sa Ustavom Republike Srbije i ratifikovanim međunarodnim instrumentima. Utvrđena neusaglašenost nije tehničke prirode niti se može otkloniti podzakonskim aktima ili parcijalnim izmenama — ona proističe iz koncepcije Nacrta.

Nacrt ne prolazi test proporcionalnosti iz člana 20 Ustava: postoje manje restriktivne mere koje bi ostvarile isti legitimni cilj, a obrazloženje ne sadrži razmatranje tih alternativa. Sistem evidencije nije uređen zakonom u smislu člana 42 Ustava. Ni za jednu od odluka predviđenih Nacrtom nije obezbeđeno pravo na pravni lek u smislu člana 36 Ustava. Kazneni sistem ne ispunjava uslove koji bi omogućili pokretanje i vođenje prekršajnog postupka. Kumulativni efekat mehanizama Nacrta i postojeće infrastrukture nadzora u školama može proizvesti efekat zastrašivanja na ostvarivanje prava zaštićenih članom 15 KPD, čl. 21 i 22 ICCPR i članom 11 EKLJP.

Nacrt u predloženom obliku ne može biti usvojen a da ne dođe do direktnih povreda navedenih ustavnih odredbi i odredbi ratifikovanih međunarodnih ugovora koji su, prema članu 194 Ustava, sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije. Neophodno je njegovo povlačenje i izrada novog normativnog rešenja koje bi počivalo na empirijski utemeljenoj proceni problema, testu proporcionalnosti, adekvatnim zaštitnim mehanizmima i konsultacijama sa decom u skladu sa članom 12 KPD.