

PRAVO NA BESPLATNO OSNOVNO OBRAZOVANJE – OD IDEALA DO STVARNOSTI***

Sažetak

U radu su analizirani međunarodnopravni akti, sudske odluke međunarodnih i nacionalnih sudova i kvazisudskih tela, kao i praksa država u pogledu prava na osnovno obrazovanje. Za omogućavanje jednakog pristupa obaveznom osnovnom obrazovanju neophodno je da ono bude besplatno, što je i propisano međunarodnopravnim aktima. Međutim, rezultati istraživanja su pokazali da se ovaj standard različito tumači, a to dovodi do neujednačene prakse u državama. Ilustrativni primer su svakako bivše jugoslovenske republike, te će poseban deo rada biti posvećen analizi normativnog okvira i prakse Republike Srbije, koja i dalje ne obezbeđuje besplatne udžbenike za osnovnu školu.

Ključne reči: pravo na obrazovanje, osnovno obrazovanje, besplatni udžbenici, Evropski sud za ljudska prava.

* Master pravica, istraživačica saradnica Instituta za uporedno pravo u Beogradu, doktorantkinja i istraživačica na projektu Centra za temeljna pravna znanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

E-mail: a.zdravkovic@iup.rs

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7514-8892>

** Lektorka, Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici.

E-mail: aleksandra.sasa.begovic@gmail.com

*** Istraživanje koje je autorka Ana M. Zdravković sproveda deo je Horizon Twinning projekta pod nazivom “Advancing Cooperation on the Foundations of Law – ALF” (broj 101079177). Koordinator ALF-a je Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu (prof. dr Miodrag Jovanović i prof. dr Bojan Spaić), a sprovodi se u partnerstvu sa Univerzitetom u Đenovi (koordinator prof. dr Andrej Kristan), Univerzitetom u Lisabonu (koordinator prof. dr David Duarte) i Univerzitetom u Sareju (koordinator Hrafn Asgeirson). Projekat je finansiran od strane Evropske unije.

THE RIGHT TO FREE PRIMARY EDUCATION – FROM IDEAL TO REALITY

Summary

The paper analyses international conventions, case-law of international and national courts and quasi-judicial bodies, as well as the practice of states regarding the right to primary education. In order to enable equal access to compulsory primary education, it is necessary that it is available free to all, which is prescribed by international legal norms. However, results of this research indicate that the meaning of the term free is interpreted quite differently, hence leads to uneven practice between different countries, even within the same region. The former Yugoslav republics are certainly an illustrative example. Thus, part of the paper is devoted to the analysis of the normative framework and practice of the Republic of Serbia, which still does not provide free textbooks for children in primary school.

Keywords: right to education, primary education, free textbooks, European Court of Human Rights.

1. Uvod

Malo je onoga što o značaju obrazovanja, kako za pojedinca, tako i za društvo u celini, već nije rečeno, napisano i dokazano. Tako je pravo na obrazovanje zagarantovano međunarodnim pravom ljudskih prava, dok je nacionalnim zakonodavstvom većine država u svetu osnovno obrazovanje predviđeno kao obavezno, a u razvijenim državama je aktuelna i tendencija uvođenja obaveznog srednjeg obrazovanja.¹ Ipak, statistički podaci pokazuju da je, uprkos nespornom napretku koji se na ovom polju konstantno ostvaruje, oko 770 miliona ljudi širom sveta i dalje nepismeno, od čega su čak dve trećine žene (UNESCO, 2022, pp. 2). Nemogućnost čitanja i pisanja ove pojedince čini posebno ranjivom grupom, prvenstveno jer im višestruko umanjuje mogućnosti staranja o sopstvenom zdravlju, porodici, privređivanju i zaradi, što na globalnom nivou ishoduje širenjem siromaštva i nejednakosti. Ne iznenađuje, stoga, ni stav Ujedinjenih nacija prema kome je inkluzivno,

¹ Papua Nova Gvineja i Solomonova Ostrva su države koje još uvek nisu uvele obavezno osnovno obrazovanje (Scholaro Database Countries, n.d.). U Austriji je od 2016. godine obavezno i sekundarno obrazovanje, a obaveza važi do 18. godine života ili dok se dati stepen obrazovanja ne završi (Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, n.d.).

kvalitetno i svima dostupno obrazovanje jedan od najvažnijih preduslova za održivi razvoj (Filho *et al.*, 2020, p. vii).² Premda će u radu biti analizirani međunarodnopravni akti, sudske odluke i praksa država iz kojih se načelno mogu prepoznati naponi da se pravo na osnovno obrazovanje garantuje i zaštiti u skladu sa kapacitetima konkretne države, očigledno je i da postoji prostor za njegovo dalje unapređenje, pogotovo u nerazvijenijim državama. Okosnica izazova da se svima omogući pristup osnovnom obrazovanju ogleđa se u tome što ono mora biti besplatno, jer u suprotnom ne bi ni moglo biti obavezno. Rezultati istraživanja pokazuju da se značenje standarda besplatno drugačije tumači, što dovodi do neujednačene prakse između različitih država, pa čak i unutar istog regiona.³ Kao ilustrativni primer mogu se uzeti bivše jugoslovenske republike, a poseban deo rada biće posvećen analizi normativnog okvira i prakse Republike Srbije.

Naposletku, pored uočenih problema koji su prisutni u svakoj državi koja pokušava da sprovede pravo na obavezno i besplatno osnovno školovanje, trebalo bi imati u vidu i da je sektor obrazovanja naročito osetljiv na različite društvene fenomene i događaje. Posebno ga ugrožavaju pandemije, aktuelni oružani sukobi, migrantske krize, diskriminatorne prakse, širenje populizma ili humanitarne krize, poput onih koje se trenutno dešavaju u Ukrajini, Avganistanu i Jemenu (UNESCO, 2022, p. 1).⁴ Stoga su razmatranja o daljem unapređenju i osnaživanju ovog prava, kao i analize primera dobre prakse i uočenih nedostataka, uvek aktuelne i poželjne, a kontinuirana diskusija o najadekvatnijim rešenjima povećava šanse da će ona biti usvojena i adekvatno sprovedena.

2. Međunarodnopravna zaštita prava na besplatno osnovno obrazovanje na univerzalnom nivou

Prvi značajni korak u razvoju međunarodnog prava u ovoj oblasti učinjen je 1948. godine, kada je Generalna skupština novoosnovanih Ujedinjenih nacija usvojila Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (A/RES/217). Iako inicijalno

² „Osigurati inkluzivno i ravnopravno kvalitetno obrazovanje i promovisati mogućnost učenja tokom celog života” je četvrti cilj održivog razvoja (SDG) Ujedinjenih nacija (Global Education Cooperation Mechanism – Education 2030, n.d.).

³ Analizirane države odabrane su na osnovu raspoloživosti empirijskih podataka i njihove obrade, poznavanja jezika na kojima su propisi i sudske odluke objavljeni i dostupnosti ostalih relevantnih izvora. Uzorak pokriva države različitih delova sveta (kontinenta), kao i različitih pravnih sistema i tradicija.

⁴ Posebno je interesantno pitanje položaja nacionalnih manjina u sistemu obrazovanja. Za uporednopravnu analizu ovog pitanja u oblasti visokog obrazovanja vid. (Mrvić-Petrović & Čolović, 2013, pp. 259-277).

ovaj dokument nije imao pravno obavezujuću snagu, odigrao je važnu ulogu u potvrđivanju konsenzusa međunarodne zajednice o ljudskim pravima i postavio je temelje za kasnije usvajanje dva pravno obavezujuća pakta – o građanskim i političkim pravima i o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.⁵ Odredbom čl. 26 Univerzalne deklaracije proklamovano je pravo na obrazovanje, koje bi „trebalo da bude besplatno, bar u osnovnim i nižim školama” i da je osnovno obrazovanje obavezno. Citiranim članom se takođe insistira na tome da bi obrazovanje trebalo da bude usmereno ka punom razvoju ljudske ličnosti i učvršćivanju poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, te da bi trebalo da unapređuje razumevanje, toleranciju i prijateljstvo među svim narodima, rasnim i verskim grupama, kao i delatnost Ujedinjenih nacija za održavanje mira. Bitno je, dakle, primetiti da u ovoj normi obrazovanje nije samo po sebi cilj, već je i sredstvo ostvarivanja drugih ljudskih prava, jer omogućava informisanost pojedinaca o pravima koja su im garantovana (Ćavar & Džinić, 2022, pp. 72-73).

S obzirom na to da pravo na obrazovanje pripada, pre svega, grupi ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, garantovano je Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (A/RES/2200(XXI)), usvojenim 1966. godine pod okriljem Ujedinjenih nacija, koji je do danas ratifikovala 171 država.⁶ Odredbom čl. 13 Pakta države ugovornice priznale su svakom licu pravo na obrazovanje i, između ostalog, izričito prepoznale da bi, u cilju postizanja pune realizacije ovog prava, osnovno obrazovanje trebalo da bude obavezno i dostupno svima besplatno, dok bi srednjoškolsko obrazovanje, u različitim oblicima koji uključuju i tehničko i stručno srednje obrazovanje, trebalo da bude dostupno svima na svaki odgovarajući način, a naročito kroz postupno uvođenje besplatnog školovanja i na ovom nivou. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, koji je osnovan sa ciljem da obezbedi da se države ugovornice pridržavaju obaveza iz ovog međunarodnog ugovora, u Opštem komentaru broj 13 u vezi sa čl. 13 Pakta pružio je tumačenje standarda dostupnosti obrazovanja (CESCR General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13), 1999, par. 6). Shodno njegovom tumačenju, dostupnost podrazumeva odsustvo diskriminacije, kao i fizičku i ekonomsku pristupačnost. Poslednji navedeni standard zahteva da osnovno obrazovanje bude besplatno za sve, kao i da države takvim postepeno učine i srednje i visoko obrazovanje.

⁵ Imajući u vidu da se države u praksi konzistentno već duže od sedamdeset godina pozivaju na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, ima stavova da su pojedine odredbe ovog dokumenta postale međunarodno običajno pravo i time pravno obavezujuće (Hannum, 1998).

⁶ Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija ga je ratifikovala u julu 1971. godine (*Službeni list SFRJ*, br. 7/1971), dok je 12. marta 2001. godine Savezna Republika Jugoslavija dala sukcesorsku izjavu UN koja se odnosila na ponovno pristupanje međunarodnim ugovorima u oblasti ljudskih prava, pa tako i ovom pravnom aktu (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, n.d.)

U materiji prava deteta, pravo na obrazovanje prvi put je proklamovano 1959. godine, Deklaracijom UN o pravima deteta (A/RES/1386 (XIV)), prema kojoj dete ima pravo na obrazovanje, koje je, bar na osnovnom nivou, besplatno i obavezno. Dodatno, detetu se mora obezbediti obrazovanje koje razvija njegovu opštu kulturu i omogućava mu da, na osnovu jednakih mogućnosti, razvija svoje sposobnosti, individualne stavove i osećaj morala i društvene odgovornosti i postane koristan član zajednice.

Odredbama ove neobavezujuće rezolucije, pravnu snagu udahnula je Konvencija o pravima deteta (A/RES/44/25), usvojena pod okriljem UN, na zasedanju Generalne skupštine tog tela 1989. godine. Karakteristična je po tome što obuhvata celokupan korpus prava deteta, dakle i građanska i politička prava i ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao i po tome što predstavlja najšire prihvaćen međunarodni instrument iz oblasti zaštite ljudskih prava, s obzirom na to da je ratifikovana od strane čak 196 država.⁷ Države ugovornice priznale su pravo deteta na obrazovanje odredbom čl. 28, u kome su, radi postepenog ostvarenja tog prava na osnovu jednakih mogućnosti, osnovno obrazovanje proglasile obaveznim i besplatnim za sve. Dalje se podstiče razvoj različitih oblika srednjoškolskog obrazovanja, uključujući opšte i stručno obrazovanje, koje treba da bude dostupno svoj deci, i ističe potreba za preduzimanjem odgovarajućih mera kao što su uvođenje besplatnog obrazovanja i pružanje finansijske pomoći u slučaju potrebe. Prema slovu Konvencije, države ugovornice treba da omoguće sticanje visokog obrazovanja na osnovu sposobnosti, koristeći prikladna sredstva; svoj deci treba da stave na raspolaganje obrazovne i stručne informacije i usluge profesionalne orijentacije i preduzimaju mere za podsticanje redovnog pohađanja škole i smanjenje ispisivanja iz škole. U stavu 2 istog člana propisano je da države članice preduzimaju sve odgovarajuće mere kako bi se disciplina u školama mogla sprovesti na način koji je u skladu sa ljudskim dostojanstvom deteta i Konvencijom. Naposljetku, poslednjim stavom obavezale su se da unapređuju i podstiču međunarodnu saradnju o pitanjima koja se odnose na obrazovanje, posebno radi dalje eliminacije neznanja i nepismenosti u svetu i lakšeg pristupa nauci, tehničkom znanju i savremenim metodama nastave, a u tom pogledu posebna pažnja se poklanja potrebama zemalja u razvoju. Odredbom čl. 29 ove konvencije države ugovornice su se složile da obrazovanje deteta bude usmereno na razvoj ne samo detetove ličnosti, talenta i mentalnih i fizičkih sposobnosti već i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i principa utvrđenih Poveljom UN, poštovanja detetovih roditelja, kulturnog identiteta, jezika i vrednosti, nacionalnih vrednosti zemlje u kojoj živi, zemlje iz koje potiče i civilizacije različite od sopstvene

⁷ Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je ratifikovala Konvenciju o pravima deteta 18. decembra 1990. godine (*Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/1990 i *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/1996 i 2/1997).

i poštovanja prema prirodnoj okolini, kao i pripremanje deteta za odgovoran život u slobodnom društvu, u duhu razumevanja, mira, tolerancije, jednakosti polova, prijateljstva među narodima, etničkim, nacionalnim i verskim grupama i sa licima domorodačkog porekla. Drugi stav zapravo predstavlja interpretativnu klauzulu kojom je propisano da nijedan deo ovog ili prethodnog člana neće biti tumačen tako da ograničava slobodu pojedinaca ili tela da ustanove ili upravljaju obrazovnim ustanovama, uvek u skladu sa poštovanjem principa utvrđenih u stavu 1 i zahtevima da će obrazovanje koje se pruža u takvim ustanovama odgovarati minimalnim standardima koje država propisuje.

Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (A/RES/34/180) iz 1979. godine takođe sadrži odredbu koja se odnosi na obrazovanje, te čl. 10 od država članica traži da preduzmu sve mere kako bi se omogućila jednaka prava i mogućnosti ženama i devojčicama u obrazovanju i otklonila diskriminacija.⁸

Inkluzivnim obrazovanjem i zabranom diskriminacije u ovoj oblasti bavi se i čl. 24 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (A/RES/61/106) iz 2006. godine, koji u st. 2, između ostalog, zahteva da nijedno dete sa invaliditetom ne bude isključeno iz besplatnog i obaveznog osnovnog obrazovanja.⁹

Zabrana diskriminacije predmet je još jednog međunarodnog akta, Konvencije protiv diskriminacije u obrazovanju, koja je 1960. godine usvojena od strane Opšte konferencije Organizacije ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESKO), a čije su se ugovornice u okviru odredbe čl. 4 obavezale da će, pored ostalog, obezbediti da osnovno obrazovanje bude besplatno i obavezno.¹⁰

3. Međunarodnopravna zaštita prava na besplatno osnovno obrazovanje na regionalnom nivou

Na regionalnom nivou prisutno je više različitih instrumenata relevantnih za ovu oblast.

Odredba čl. 13 Dodatnog protokola uz Američku konvenciju o ljudskim pravima (Protokol iz San Salvadora) iz 1988. godine pored garancije prava na obrazovanje navodi da ugovornice prepoznaju da bi, radi punog ostvarenja ovog prava, osnovno obrazovanje moralo biti obavezno i dostupno svima bez ikakvih troškova.

⁸ Ratifikovana je od strane Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 1981. godine (*Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/1981).

⁹ Republika Srbija ju je ratifikovala 29. maja 2009. godine (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/2009).

¹⁰ Tekst Konvencije je dostupan putem sledećeg linka: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3880.html> (30. 9. 2022).

Afrička povelja o pravima čoveka i naroda (CAB/LEG/67/3 rev. 5) iz 1982. godine u st. 1 čl. 17 svakome garantuje pravo na obrazovanje, dok se odredbom čl. 25 državama ugovornicama nalaže da putem podučavanja, obrazovanja i objavljivanja promovišu i obezbede poštovanje prava i sloboda sadržanih u tom dokumentu, kao i da se staraju o razumevanju zajemčenih prava i sloboda i korelativnih obaveza. Primetno je da st. 3, čl. 11 Afričke povelje o pravima i dobrobiti deteta (CAB/LEG/24.9/49) iz 1990. godine, koju su ratifikovale skoro sve članice Afričke unije, ističe samo da će države preduzeti sve potrebne mere kako bi ostvarile potpunu realizaciju prava na obrazovanje, čiji je deo, prema slovu Povelje, i ostvarivanje besplatnog i obaveznog osnovnog obrazovanja.

U Povelji o osnovnim pravima Evropske unije (2007/C 303/01) iz 2000. godine, odredbom čl. 14 svima je zagarantovano pravo na obrazovanje i izričito je propisano da je mogućnost besplatnog obaveznog školovanja sastavni deo ovog prava, te osnovno obrazovanje nije posebno izdvojeno.

Ugovornice Revidirane evropske socijalne povelje (ETS 163) iz 1996. godine su se obavezale da će, direktno ili u saradnji sa javnim i privatnim organizacijama, preduzimati odgovarajuće i neophodne mere koje imaju za cilj da obezbede deci i mladima besplatno osnovno i srednje obrazovanje.¹¹

Naposletku, iako osnovni tekst Evropske konvencije o ljudskim pravima (ETS 5) (dalje: EKLJP) ne sadrži poseban član posvećen pravu na obrazovanje, ono je garantovano Protokolom broj 1 uz Konvenciju iz 1952. godine.¹² Po ugledu na ostale članove Konvencije, ni odredba čl. 2 Protokola kojom se garantuje pravo na obrazovanje nije previše obimna, te samo navodi da niko ne može biti lišen ovog prava i da država mora da poštuje pravo roditelja da obezbede obrazovanje i nastavu koji su u skladu sa njihovim verskim i filozofskim uverenjima. Međutim, sistem EKLJP je koncipiran tako da nadzorni mehanizam, Evropski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP ili Sud), vrši kontrolu poštovanja odredaba ovog dokumenta od strane država ugovornica i u svojim odlukama pruža autoritativna tumačenja prava garantovanih Konvencijom. Stoga je za sadržinu prava na obrazovanje relevantna i praksa ovog organa.¹³

¹¹ Revidirana evropska socijalna povelja usvojena je pod okriljem Saveta Evrope, a Republika Srbija ju je ratifikovala 14. septembra 2009. godine, ali još uvek nije prihvatila mehanizam kolektivnih žalbi (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/2009).

¹² Republika Srbija ju je ratifikovala 3. marta 2004. godine (*Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/2010 i 10/2015).

¹³ Za detaljniju analizu prakse Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite prava dece vid. (Čović, 2017, pp. 117-129).

Evropski sud za ljudska prava se u svega nekoliko navrata bavio ovim pravom. U prvom slučaju, koji se ticao čl. 2 Protokola broj 1, Sud je utvrdio da se navedenom odredbom države nisu obavezale da priznaju pravo koje bi od njih zahtevalo da o svom trošku ili putem subvencija uspostave sistem obrazovanja bilo koje vrste ili nivoa, već da odredba podrazumeva samo pravo pristupa postojećim institucijama (*“Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium“ v Belgium*, par. 3, 27-28). Pojedini autori tvrde da se iz navedenog tumačenja može zaključiti da Sud nije prepoznao standard besplatnog osnovnog obrazovanja (Đukanović & Božović, 2020, p. 88), ali kao što ispravno podsećaju, Sud tretira EKLJP kao „živi instrument“ (*Tyrer v UK*, par. 31), koji se mora tumačiti u skladu sa savremenim okolnostima, te sve i da je navedeno tumačenje tačno, ne može se zanemariti činjenica da je citirani stav Suda star više od pola veka.

Jedini predmet u kome se ESLJP bavio pitanjem troškova i naknade za obrazovanje odnosio se na srednje obrazovanje (*Ponomaryovi v Bulgaria*). Podnosioci predstavke bili su ruski državljani, koji su bili obavezni da plate naknadu za srednje obrazovanje, u periodu dok nisu imali stalne boravišne dozvole u Bugarskoj, za razliku od državljanina Bugarske i stranaca drugih kategorija, te su zbog toga smatrali da se radi o diskriminaciji i da je došlo do povrede prava iz EKLJP. Sud je utvrdio povredu prava i pri tome istakao nekoliko stavova relevantnih i za osnovno obrazovanje. Najpre je pojasnio da se u ovom slučaju od njega ne zahteva da odluči da li je i u kojoj meri državama dozvoljeno da naplaćuju obrazovanje na bilo kom nivou, zatim da priroda ovog prava zahteva da ga države regulišu, kao i da se ta regulativa može razlikovati u zavisnosti od vremena, mesta, konkretnih potreba i mogućnosti zajednice u pitanju (*Ponomaryovi v Bulgaria*, par. 54). Dalje je podsetio da je organizacija obrazovanja veoma kompleksna i skupa, dok su istovremeno resursi koje vlasti mogu da joj posvete nužno ograničeni. Istakao je i da prilikom odlučivanja o tome kako da reguliše pristup obrazovanju, a posebno da li da naplaćuje naknadu i kome, država mora da uspostavi ravnotežu između obrazovnih potreba svih koji su pod njenom jurisdikcijom i njenog ograničenog kapaciteta da ih primi u obrazovni sistem. S druge strane, Sud je posebno podvukao da je obrazovanje, za razliku od nekih drugih javnih službi, pravo koje uživa direktnu zaštitu po EKLJP, kao i da je to posebna vrsta javne usluge, koja ne samo da direktno koristi onima koji je uživaju već služi i ostvarivanju širih društvenih ciljeva (*Ponomaryovi v Bulgaria*, par. 55). ESLJP je podsetio na svoj ranije iskazan stav da je u demokratskom društvu pravo na obrazovanje neophodno za unapređenje ljudskih prava i da ima fundamentalnu ulogu (*Leyla Şahin v Turkey*, par. 136). Dodatno, Sud je pojasnio da se polje slobodne procene, odnosno diskreciono pravo države da samostalno uređuje pitanja zaštite ljudskih prava,

širi sa svakim sledećim nivoom školovanja, pa se tako naknade za univerzitetsko obrazovanje u današnjim okolnostima mogu smatrati uobičajenim i čak potpuno opravdanim, dok suprotno važi za osnovno školovanje (*Ponomaryovi v Bulgaria*, par. 56). U pogledu srednjeg obrazovanja, Sud je uzeo u obzir i činjenicu da sve više zemalja teži ka društvu „zasnovanom na znanju”, te da srednje obrazovanje igra sve veću ulogu u uspešnom ličnom razvoju i društvenoj i profesionalnoj integraciji pojedinaca. Dakle, prepoznao je sve važniju ulogu srednjeg obrazovanja u modernom društvu, jer je posedovanje samo osnovnih znanja i veština nedovoljno za uspešan lični i profesionalni razvoj, ono onemogućava pojedince da se prilagode svom okruženju i može imati dalekosežne negativne posledice po njihovo socijalno i ekonomsko blagostanje (*Ponomaryovi v Bulgaria*, par. 57).

Premda se tekst ove presude može uzeti za izjašnjenje Suda o pitanju da li je besplatno osnovno obrazovanje garantovano u sistemu EKLJP, ostaje ipak činjenica da se Sud o tome do danas nije izričito izjasnio. Mada ima autora koji tvrde da se u obrazloženju pomenute presude može prepoznati rezervisano prihvatanje prava na univerzalno besplatno i obavezno osnovno obrazovanje od strane Suda (Đukanović & Božović, 2020, p. 97), jedini način da saznamo kako stvarno ovaj organ percipira sadržinu prava na osnovno obrazovanje jeste da sačekamo da se to pitanje u praksi izričito postavi.

4. Suština zahteva da osnovno obrazovanje bude besplatno i njegovo značenje

S obzirom na broj međunarodnih dokumenata koji eksplicitno garantuju pravo na besplatno osnovno obrazovanje, nesporno se može utvrditi da je značaj ovog aspekta prava na obrazovanje prepoznat od strane velike većine država sveta. Međutim, značenje pojma besplatno do danas nije u potpunosti razjašnjeno ni u teoriji, ni u praksi (Inoue & Oketch, 2008, p. 44). Pored neujednačenog pristupa evropskih država, simptomatičan je i primer SAD, gde različite federalne države različito tumače ovaj standard, te će i pojedini navodi iz njihove nacionalne prakse u daljem tekstu biti prikazani.

Pre svega, važno je razumeti da školovanje podrazumeva kako direktne, tako i indirektne troškove. Direktni troškovi uključuju školarinu, troškove za udžbenike i sve ostale troškove koji su direktno povezani sa nastavom, dok su indirektni troškovi oni koji nisu u neposrednoj vezi sa obrazovanjem, ali su svakako neophodni, poput troškova prevoza do škole (Kretzer, 2020, p. 328). Kretzer beleži da u najvećem broju slučajeva u praksi besplatno osnovno obrazovanje uključuje samo direktne troškove, te roditelji nisu u celini oslobođeni finansijskih tereta (2020, p. 328).

Svoje tumačenje ovog standarda pružio je i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u Opštem komentaru broj 11 posvećenom planovima akcije u vezi sa osnovnim obrazovanjem i čl. 14 Pakta (CESCR General Comment No. 11: Plans of action for primary education (Art. 14), 1999, par. 7). Komitet tvrdi da je priroda zahteva da osnovno obrazovanje bude besplatno nedvosmislena, jer je pravo izričito formulisano tako da obezbedi dostupnost osnovnog školovanja bez naknade za dete, roditelje ili staratelje. Naknade koje nameću državne ili lokalne vlasti ili škole i drugi direktni troškovi mogu imati destimulišući efekat i ugroziti ostvarivanje ovog prava i moraju se eliminisati planom akcije. Navedeno se može odnositi i na indirektno troškove, kao što su obavezni nameti za roditelje (koji se ponekad prikazuju kao dobrovoljni, a to u stvari nisu), ili obaveza nošenja relativno skupe školske uniforme. Ostali indirektni troškovi mogu biti dozvoljeni, ali svakako ostaju podložni razmatranju Komiteta od slučaja do slučaja.

Komitet za prava deteta se takođe u više navrata izjašnjavao o troškovima obrazovanja. Primera radi, odredba čl. 67 Ustava Kolumbije, prema kojoj se troškovi obrazovanja mogu naplatiti onima koji ih mogu priuštiti, u praksi je dovela do diskriminacije unutar obrazovnog sistema, koji karakterišu proizvoljne naknade i socijalno isključivanje (CRC/C/COL/CO/3, 2006, par. 76). Komitet je posebno istakao zabrinutost povodom postojanja skrivenih troškova koji uključuju administrativne takse i troškove za uniforme, materijal i prevoz, a dovode do sve većeg broja učenika koji napuštaju školu, naročito onih iz posebno ugroženih grupa i u ruralnim područjima (par. 76).¹⁴ Skriveni troškovi zamereni su i Mjanmaru, kada je Komitet utvrdio da se besplatno osnovno obrazovanje ne ostvaruje u praksi jer se od roditelja zahteva da pokriju troškove za uniforme, udžbenike, pribor i druge materijale (CRC/C/15/Add.237, para. 62).

Dakle, iako su ugovorna tela UN u određenoj meri pružila razjašnjenje standarda o besplatnom osnovnom obrazovanju, njegovi pojedini aspekti i dalje su ostali nejasni, što potvrđuje i neujednačena praksa unutar država ugovornica pomenutih međunarodnih ugovora, koja će u tekstu biti prikazana grupisanjem u tri kategorije – države koje, osim školarine, pokrivaju i sve ostale troškove, države koje pored školarine i besplatnih udžbenika pokrivaju i deo ostalih troškova i države koje omogućavaju samo besplatnu školarinu.

Za potpuno razumevanje značenja standarda besplatno, potrebno je sagledati suštinu zahteva da osnovno obrazovanje bude besplatno. Naime, razumno se može pretpostaviti da je inicijalna ideja bila potreba da se što većem broju ljudi omogućí pohađanje osnovne škole i sticanje bazičnih znanja, veština i navika koje

¹⁴ Interesantno je da je 2010. godine Ustavni sud Kolumbije proglasio neustavnom i protivnom međunarodnim ugovorima odredbu Zakona o opštem obrazovanju koja je dozvoljavala naplaćivanje troškova za primarno obrazovanje (Right to Education. Free Education, n.d.).

će ih pripremiti za budući život i rad, ali i neminovno doprineti ličnom razvoju. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je to poetski opisao sledećim rečima: „dobro obrazovan, prosvetljen i aktivan um, sposoban da luta slobodno i široko, jedna je od radosti i nagrada ljudske egzistencije” (CESCR General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13), 1999, par. 1). Zato se kao jedino prihvatljivo tumačenje spornog standarda čini sledeće: ako je krajnji cilj da se svima omogući pohađanje osnovnog obrazovanja, onda značenje reči besplatno ne sme ostati ograničeno samo na nepostojanje obaveze plaćanja školarine. Nesporo je da bi ukidanje školarine bio prvi korak ka postizanju ovog cilja, ali bi države morale da nastave dalje sa pružanjem finansijske podrške učenicima, kako bi u perspektivi omogućile da svi aspekti osnovnoškolskog obrazovanja budu besplatni i time zaista svima dostupni. Drugim rečima, jedino prihvatljivo tumačenje standarda besplatno je ekstenzivno, ono koje uključuje i udžbenike, materijale, pribor i sve druge direktne troškove i tek nakon što ga država kao takvog omogući, ovaj međunarodni zahtev biće u potpunosti zadovoljen. Naposletku, čini se da je takvo tumačenje u skladu i sa opštom karakteristikom ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, koja se ogleda u mogućnosti njihove postepene implementacije, nasuprot građanskim i političkim pravima koja zahtevaju momentalnu implementaciju. Ova njihova karakteristika vidljiva je u st. 1, čl. 2 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojim je predviđeno da se svaka država ugovornica obavezuje da pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito na ekonomskom i tehničkom polju, koristeći u najvećoj mogućoj meri svoja raspoloživa sredstva, preduzima korake u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih u Paktu, i to svim odgovarajućim sredstvima, posebno uključujući usvajanje zakonodavnih mera.¹⁵ Međutim, drugo je pitanje da li su mere koje su države do sada preduzele radi ostvarivanja besplatnog osnovnog obrazovanja adekvatne i dovoljne, imajući u vidu vreme koje je proteklo od momenta usvajanja Pakta, odnosno njegove ratifikacije od strane svake konkretne države ugovornice. Postepena implementacija možda jeste propisana i dozvoljena, ali se svakako ne sme zloupotrebljavati i olako shvatati, a praksa pojedinih država u tom smislu nažalost ne deluje uverljivo.¹⁶

¹⁵ Za detaljniju analizu odredaba Pakta vid. i Limburške principe o implementaciji Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, usvojenog 1986. godine, koji, iako nije pravno obavezujući dokument, predstavlja svojevrsan vodič za razumevanje obaveza država iz Pakta (UN doc. E/CN.4/1987/17, 1987).

¹⁶ Moguće je tvrditi i da se postepena implementacija ne odnosi na pravo na besplatno osnovno obrazovanje, već samo na više stepene obrazovanja, s obzirom na formulaciju iz odredbe čl. 13 Pakta.

5. Koliko „košta” besplatno osnovno obrazovanje u uporednom pravu?

5.1. Besplatno – i školarina i udžbenici i svi ostali troškovi

Shvaćeno u širem smislu, besplatno obrazovanje pored školarine, uključuje i troškove za knjige, materijal, poput radnih sveski i pribora, koji su potrebni za učestvovanje u nastavi (Barnes, 2011, p. 375). Tako je Apelacioni sud Zapadne Virdžinije potvrdio stav nižestepenog suda da je naplaćivanje troškova za udžbenike koji su neophodni za završetak obaveznog školskog programa neustavno (*Randolph County Bd. of Educ. v Adams*). Sud je odrednicu „besplatno” tumačio tako da ona podrazumeva i predmete koji su neophodni da bi školski sistem funkcionisao, s tim da se posebno fokusirao na udžbenike, ističući njihov presudan značaj i fundamentalnu ulogu u besplatnom školskom sistemu (*Randolph County Bd. of Educ. v Adams*, paras. 161-162). Komentarišući ovu presudu, Barnes ističe da inkluzivno tumačenje „besplatnog” obrazovanja vodi ka većoj ujednačenosti među državnim školama i omogućava učenicima jednak pristup obrazovanju (Barnes, 2011, p. 376). Isto tumačenje o tome da su udžbenici i ostala školska oprema neophodan deo sistema besplatnog javnog obrazovanja pružio je i Vrhovni sud države Mičigen (*Bond v Ann Arbor School District*), dok je Ustav države Luizijane eksplicitno prepoznao obrazovne materijale kao deo prava na obrazovanje (Louisiana Constitution of 1974).

Na nivou Evrope, karakterističan primer ovakvog tumačenja može se prepoznati u Finskoj, gde je osim nepostojanja školarine, učenicima obezbeđen i sav materijal potreban za školovanje, uključujući udžbenike, sveske, olovke i gumice i ostali pribor, pa čak i prevoz do škole (ako je udaljenost veća od 7 km) i besplatan ručak tokom boravka u školi (Anđelković, 2021).¹⁷

U Ujedinjenom Kraljevstvu je osnovno obrazovanje u državnim školama bez plaćanja školarine garantovano (Laas, 2023), a u praksi se učenicima obezbeđuje i niz drugih beneficija, poput udžbenika i pripadajućeg materijala, pribora (Ryman Blog, 2022), pa čak i obroka za najmlađe (GOV.UK. School and education, n.d.).

Litvanija je 2018. godine u potpunosti reformisala sistem finansiranja obaveznog obrazovanja, te osim što se osnovno obrazovanje pohađa bez naknade, jedan deo budžeta se odvaja i za nabavku udžbenika i ostalih sredstava potrebnih za osnovno školovanje, ali je taj novac i dalje nedovoljan i nesrazmeran broju upisanih đaka (European Commission, 2023a). Ipak, na osnovu podatka da postoji deo budžeta namenjen za finansiranje ne samo udžbenika već i ostalih materijala,

¹⁷ U Finskoj je od 2021. godine osim osnovnog, obavezno i srednje obrazovanje (Anđelković, 2021).

može se tvrditi da je i ova država prihvatila ekstenzivno tumačenje standarda besplatno, ali je očigledno posredi postepena implementacija, odnosno stvaranje uslova za puno poštovanje ovog standarda.

5.2. Besplatno – školarina i udžbenici, ali ne više od toga

Besplatno školovanje se tumači i kao odsustvo školarine i obezbeđivanje besplatnih udžbenika, ali ne i dodatnih materijala i pribora (Barnes, 2011, p. 377).

Vrhovni sud Severne Dakote tumačio je odredbe Ustava ove države o besplatnom javnom školstvu tako da, osim školarine, uključuju i besplatne udžbenike (*Cardiff v Bismarck Public School District*, p. 113).

Zakonodavstvo i praksa većine razvijenih evropskih država pokazuju da one za sada primenjuju upravo ovakav tip tumačenja besplatnog obrazovanja, što ne znači nužno da se ne radi o jednoj fazi postepene implementacije i da one ne teže da u budućnosti omoguće svojim državljanima obrazovanje koje će biti u potpunosti oslobođeno svih troškova.

U Francuskoj, za školovanje u javnim školama se ne naplaćuje školarina, dok su besplatni udžbenici obezbeđeni za učenike osnovnih škola (*école élémentaire*) i koledža (*collège*), dok se sredstva za finansiranje udžbenika za srednje škole obezbeđuju na regionalnom nivou (European Commission, 2022).¹⁸ Ostala sredstva, poput pribora i sportske opreme, nisu obezbeđena, te ih porodice moraju samostalno finansirati, s tim da država svake godine izdvaja namenski budžet za pomoć najsiromašnijima u njihovoj nabavci (*The Local France*, 2021).¹⁹

Zemlje nemačkog govornog područja neguju dugogodišnju tradiciju izdavanja sredstava za nabavku udžbenika i drugih nastavnih sredstava za svoje učenike.²⁰ Unutar Savezne Republike Nemačke mogu se uočiti neznatne razlike u pogledu legislative koja uređuje pitanje besplatnih nastavnih materijala. Tako, na primer, u pokrajinama Baden Virtemberg (SchG, 1983, čl. 94), Bavarska (BayEUG, 2000, čl. 51), Bremen (Brem. LVerf, 2019, čl. 31) i Hesens (HSchG, 2017, čl. 153) učenicima državnih škola tokom obaveznog obrazovanja stavljaju se na raspolaganje udžbenici i druga nastavna sredstva, dok se predmeti manje vrednosti, poput olovaka i školskog pribora, moraju samostalno finansirati. U Berlinu učenici

¹⁸ U Francuskoj osnovna škola (*école élémentaire*) obrazuje učenike uzrasta od 6 do 11 godina, dok koledž (*collège*) pohađaju deca starosti od 11 do 15 godina (Ministère de l'Éducation nationale, 2012, p. 8).

¹⁹ Procenjeno je da roditelji za nabavku ovih sredstava za jednog učenika prve godine koledža moraju izdvojiti 199,64 evra (*The Local France*, 2021).

²⁰ Svakako je važno napomenuti da federalno uređenje ovih država podrazumeva izvesnu autonomiju federalnih jedinica u pogledu odlučivanja u sektoru obrazovanja, ali se ovde radi o opštem trendu koji je utvrđen na osnovu sagledavanja prakse unutar svake od analiziranih država.

državnih škola dobijaju udžbenike i ostala nastavna sredstva samo u prvih šest razreda,²¹ dok nakon toga roditelji, odnosno staratelji, moraju obezbediti sredstva u maksimalnom iznosu od 100 evra po razredu i učeniku (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, n.d.).

U Austriji se od 1972. godine sprovodi projekat pod nazivom „Školska akcija za besplatne udžbenike” (*Gratis-Schulbuch*), kojim se udžbenici i digitalni dodaci obezbeđuju svim redovnim učenicima državnih osnovnih i srednjih škola, učenicima privatnih škola u periodu obaveznog obrazovanja, kao i onima koji nastavu pohađaju u kućnim uslovima.²² Ovako pribavljeni nastavni materijal postaje vlasništvo učenika, ali se dobrovoljno vraćanje na kraju školske godine svakako ohrabruje, kako bi ih iznova mogli koristiti učenici sledeće generacije (*Schulbuchaktion*, n.d.). Navedeni projekat je čak i nagrađen na nivou EU kao primer dobre prakse (*Schulbuchaktion*, n.d.). Uprkos tome, u poslednje vreme sve više je kritikovan od strane predstavnika učenika, roditelja i nastavnika, jer maksimalni iznos obezbeđenih sredstava po učeniku ne prati adekvatno porast cena i inflacije, što u praksi znači da roditelji moraju preuzeti troškove kupovine nastavnih sredstava ili da škole moraju odlučiti u kojim će se predmetima nastava sprovoditi bez udžbenika, čime se faktički izigrava garantovano pravo na besplatno obrazovanje (*Kronen Zeitung*, 2019). Ipak, 2021. godine država je posle deset godina značajno povećala iznos sredstava koje izdvaja za ovaj projekat, čime je prilagodila visinu budžeta i ublažila uticaj inflacije (*ORF*, 2023).

I države u regionu prate trend ovakvog sprovođenja prava na besplatno obrazovanje. U Republici Hrvatskoj država obezbeđuje sredstva za nabavku udžbenika i drugih obrazovnih nastavnih materijala za učenike osnovnih škola, koji ostaju svojina škole (čl. 14 Zakona o udžbenicima i drugim obrazovnim materijalima za osnovnu i srednju školu, *NN* 116/2018, 85/2022 na snazi od 23. 7. 2022). Republika Slovenija takođe kupuje udžbenike za učenike osnovnih škola, a subvencionise i niz drugih stavki, poput obroka ili prevoza učenika do škola u ruralnim sredinama (*European Commission*, 2023b). Interesantno je da su u Republici Severnoj Makedoniji udžbenici besplatni i za osnovne i za srednje škole (Zakon za učebnici za osnovno i sredno obrazovanje, 2008, čl. 6). U Crnoj Gori su u školskoj 2021/2022. godini prvi put iz državnog budžeta kupljeni udžbenici za učenike

²¹ Navedena okolnost može se objasniti činjenicom da u Berlinu osnovno obrazovanje traje šest godina, za razliku od ostalih pokrajina u kojima traje četiri godine.

²² Pored nastavnih sredstava sadržanih u zvaničnom programu mogu se nabaviti i dodatni nastavni materijali po sopstvenom izboru (stručne knjige, didaktičke igre, CD-ROM, aplikacije za učenje itd.) čija vrednost ne može prelaziti 15% odobrenog budžeta za udžbenike. Odobreni budžet za udžbenike podrazumeva maksimalni iznos sredstava za kupovinu udžbenika po glavi učenika, tipu škole i nivou obrazovanja (*Schulbuchaktion*, n.d.).

osnovnih škola, a isto je učinjeno i naredne 2022/2023. godine (Ministarstvo prosvjete, 2022), premda zakonom koji reguliše ovu materiju nije izričito propisano da su udžbenici besplatni, već samo da se njihovo pribavljanje uređuje propisom Ministarstva prosvete (Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, 2002, čl. 13).

5.3. *Besplatno – samo školarina i ništa više*

Naposljetku, posmatrano restriktivno, ovo pravo se, prema pojedinim autorima, svodi na besplatnu nastavu, odnosno nepostojanje školarine (Barnes, 2011, p. 379).

Tumačeći ustavne odredbe o besplatnom javnom obrazovanju savezne države Viskonsin, Vrhovni sud ove države utvrdio je da se one odnose isključivo na školarinu, a ne udžbenike i predmete koji se koriste individualno, kao što su olovke i papir (*Board of Education v Sinclair*, paras. 147-148).

Osim u Srbiji, koja će u nastavku rada biti posebno analizirana, i u Bosni i Hercegovini je obavezno obrazovanje oslobođeno školarine, ali je na učenicima i njihovim porodicama da finansiraju udžbenike, pribor, prevoz i ostale aspekte redovnog školovanja (Education System of Bosnia and Herzegovina, n.d.).

Sučaj Indonezije je takođe interesantan. Iako su formalne naknade za osnovno obrazovanje zabranjene još 1977. godine, određeni troškovi se i danas naplaćuju od roditelja (Rosser & Anuradha, 2013, pp. 175-189). Pojedine škole zahtevaju, između ostalog, pokrivanje troškova renoviranja prostorija, obrazovnih materijala, uniformi ili fotokopiranja (Widoyoko, 2010, pp. 165-187). Skoro polovina roditelja navela je da plaća uniforme, dok oko 14% kupuje udžbenike (Osman, 2011). Stoga, ne iznenađuje da su rezultati skorašnjeg istraživanja pokazali da učenici u Indoneziji troškove obrazovanja smatraju glavnim razlogom prevremenog prekida školovanja (Zuilkowski, Samanhudi & Indriana, 2019, pp. 16-29).

Iskustva prikupljena iz Malavija i Papue Nove Gvineje takođe pokazuju jedan važan nalaz. Naime, ove države su prihvatile metod koji se u literaturi označava kao „pristup velikog praska”, a koji podrazumeva da je zbog nagle popularizacije obrazovanja, odnosno ukidanja troškova i omogućavanja masovnog upisa u osnovne škole, došlo do preopterećenja obrazovnog sistema, što je nužno dovelo da pada kvaliteta nastave (Kretzer, 2020, p. 333). Primera radi, u Malaviju je 1994. godine upisano čak milion učenika više nego prethodne (Inoue & Oketch, 2008, p. 49). Očekivano, obrazovni sistem nije mogao da se adaptira na novonastale okolnosti i kvalitet obrazovanja bio je prvi na udaru.

Stoga, postepena implementacija besplatnog školovanja može biti bolje rešenje, ali ne bi trebalo da bude pravilo, jer se druge države, sa većom ekonomskom

moći, manjim brojem učenika ili drugačijim istorijskim kontekstom, kao što je socijalističko uređenje, koje je svakako podrazumevalo besplatno obrazovanje, mnogo brže i uspešnije mogu prilagoditi zahtevima besplatnog osnovnog školovanja.

6. Pravo na besplatno osnovno obrazovanje u Republici Srbiji

Ustav Republike Srbije (2006) u čl. 71 svakome garantuje pravo na obrazovanje i propisuje da je osnovno obrazovanje obavezno i besplatno, dok je srednje obrazovanje besplatno. Dodatno, svi građani imaju, pod jednakim uslovima, pristup visokoškolskom obrazovanju, a Republika Srbija omogućuje uspešnim i nadarenim učenicima slabijeg imovnog stanja besplatno visokoškolsko obrazovanje, u skladu sa zakonom.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2017) u st. 1, čl. 4 određuje da se u ustanovi čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave obezbeđuje besplatno vaspitanje i obrazovanje dece u godini pred polazak u školu, zatim osnovno obrazovanje i vaspitanje učenika i odraslih i srednje obrazovanje redovnih i vanrednih učenika, pod jednakim uslovima, a sve u skladu sa ovim i posebnim zakonom.

Odredbom čl. 4 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (2013) propisano je da svako lice ima pravo na besplatno i kvalitetno obrazovanje i vaspitanje u javnoj školi, kao i da učenik javne škole može besplatno da koristi knjige, školski materijal, prevoz, ishranu, kao i smeštaj kada je potrebno, u skladu sa zakonom.

Značenje pojma besplatno posredno je suženo u našem nacionalnom pravu, i to odredbom čl. 10 Zakona o udžbenicima (2018), kojom je predviđeno da Vlada, u skladu sa raspoloživim sredstvima budžeta Republike Srbije, u cilju omogućavanja jednake dostupnosti obrazovanja i vaspitanja donosi odluku o finansiranju ili sufinansiranju pripreme i/ili nabavke i dodele udžbenika i priručnika, a naročito za učenike i polaznike koji su socijalno i materijalno ugroženi, kao i za učenike sa smetnjama u razvoju i invaliditetom. Odluka se donosi do 1. marta tekuće godine za narednu školsku godinu i njome Vlada utvrđuje nivo i vrstu obrazovanja, razred i predmet za koji će se finansirati, odnosno sufinansirati udžbenici i priručnici, uslove i kriterijume na osnovu kojih učenik, odnosno polaznik ostvaruje pravo na finansiranje, odnosno sufinansiranje. Navedeno rešenje predstavlja novinu u odnosu na prethodno važeći Zakon o udžbenicima (*Službeni glasnik RS*, br. 68/2015), jer je u njemu bio prisutan samo institut maksimalne maloprodajne cene, koji je sada napušten, s obzirom na njegove potencijalne negativne efekte koji se odnose na smanjenje kvaliteta, smanjenje ponude i nedovoljno

ulaganje u razvoj novih udžbenika, kako je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja navelo.²³ Među predlozima istaknutim tokom javne rasprave u vezi sa donošenjem ovog zakona bili su i oni koji se odnose na pitanje besplatnog obrazovanja. Obrazložene primedbe Mreže organizacija za decu Srbije (dalje: MODS) između ostalog sadrže i predlog za dodavanje novog člana kojim se uvode besplatni udžbenici, jer je, po njihovom mišljenju, to u skladu sa čl. 28 Konvencije o pravima deteta. Stav ove organizacije je da besplatno obrazovanje podrazumeva da deca, odnosno njihovi roditelji nemaju nikakvih troškova koji proizlaze iz činjenice da dete ide u školu, te bi strateški cilj Ministarstva morao biti obezbeđivanje besplatnih udžbenika za sve učenike (Mreža organizacija za decu Srbije, 2017). Stoga su zahtevali da se citirana odredba čl. 10 važećeg zakona proširi tako da se mera finansiranja, odnosno sufinansiranja pripreme i/ili nabavke udžbenika, priručnika, nastavnih sredstava i pomagala odnosi na svu decu, a ne samo na već navedene socijalno i materijalno ugrožene, jer bi samo na taj način ova mera podsticala inkluzivno obrazovanje i stvaranje jednakih mogućnosti za sve.²⁴ Suprotno stavu Ministarstva, MODS je predložio da se predvidi najviša cena udžbenika, odnosno da se zadrži rešenje iz tada važećeg zakona. MODS nije ostao jedini predlagač koji je ukazao na potrebu da se obezbede besplatni udžbenici za osnovnu školu, već je takva primedba stigla i od zainteresovanih lica, odnosno građana.²⁵

Dakle, s obzirom na to da je usvajanjem novog Zakona o udžbenicima 2018. godine omogućeno državnim vlastima da obezbede besplatne udžbenike za pojedine kategorije učenika, i to kako bi obrazovanje i vaspitanje bilo jednako dostupno svima, jasno je da se ovde pre radi o meri afirmativne akcije, a ne o odredbi čiji je cilj da osnovno obrazovanje ili bilo koji drugi nivo obrazovanja rastereti dodatnih troškova i doprinese da ono stvarno postane besplatno, te ovo pitanje do danas nije rešeno. U školskoj 2022/2023. godini pravo na besplatne udžbenike po odluci Vlade ostvaruju učenici iz socijalno/materijalno ugroženih porodica (primaoci novčane socijalne pomoći), učenici sa smetnjama u razvoju i invaliditetom koji osnovnoškolsko obrazovanje i vaspitanje stiču po individualnom obrazovnom planu, učenici koji obrazovno-vaspitni rad ne ostvaruju po individualnom obrazovnom planu, ali imaju potrebu za prilagođavanjem, i učenici osnovnih

²³ Ovaj podatak deo je Analize efekata propisa, koja je sa Nacrtom zakona o udžbenicima i Obrazloženjem dostavljena Republičkom sekretarijatu za javne politike 2018. godine (Republički sekretarijat za javne politike, 2018).

²⁴ Dodatno su zahtevali da se u najkraćem roku (narednoj školskoj godini) mera proširi i na decu iz porodica koje su korisnici jednokratne novčane pomoći i na porodice sa troje i više dece bez obzira na to da li su deca istovremeno u obrazovnom sistemu.

²⁵ Za sve navedeno vid. (Republički sekretarijat za javne politike, 2018).

škola koji su u porodici treće ili svako naredno rođeno dete u sistemu obrazovanja i vaspitanja, a novina je da će ovo pravo realizovati i učenici sa izuzetnim sposobnostima koji osnovnoškolsko obrazovanje i vaspitanje stiču po individualnom obrazovnom planu sa proširenim i obogaćenim sadržajima (IOP 3) i učenici prvog i drugog razreda koji su gluvi, a kojima su potrebni prilagođeni udžbenici u elektronskom formatu, sa video-sadržajima na srpskom znakovnom jeziku (<https://mpn.gov.rs/prosveta/udzbenici/besplatni-udzbenici/>).²⁶ Shodno tome, pravo na besplatne udžbenike i dalje ne uživaju svi đaci, a potreba za tim očigledno postoji. Dodatni pokazatelj je i to što pojedine lokalne samouprave pokušavaju, pa makar i delimično, da pruže svoj doprinos na ovom polju, pa je tako, primera radi, u tekućoj školskoj godini Grad Beograd obezbedio besplatne udžbenike za učenike prvog i drugog razreda javnih osnovnih škola na svojoj teritoriji, isto su učinili i Grad Novi Sad i Grad Kragujevac, ali samo za učenike prvog razreda (Blagojević, 2022). Grad Zrenjanin je prvi put pored udžbenika obezbedio svim učenicima prvog razreda osnovne škole i đачke torbe i osnovni pribor (*Dnevni list Danas*, 16. 8. 2022). Opština Ruma je i ove godine obezbedila udžbenike đacima svih razreda osnovnih škola sa svoje teritorije (Anonim, 2022), dok se u Leskovcu doprinos ogleda u refundaciji dela troškova roditeljima učenika prvog razreda osnovne škole (Mladenović, 2022). Premda su ovakve mere pohvalne, s obzirom na to da olakšavaju finansijski teret roditeljima, istovremeno su u izvesnom smislu i problematične, jer učenike sa teritorija različitih jedinica lokalne samouprave dovode u neravnopravan položaj. Zato se ne sme izgubiti iz vida da je besplatno osnovno obrazovanje ne samo međunarodna obaveza koju je naša država dobrovoljno preuzela već je i pravo koje je zagarantovala kako svojim najvišim pravnim aktom, tako i različitim zakonima, te se ovo pitanje neminovno mora rešavati na državnom nivou.²⁷

Ne iznenađuju ni primedbe i preporuke koje je u ovom kontekstu Komitet za prava deteta uputio u svojim Zaključnim zapažanjima za Srbiju (CRC/C/SRB/CO/1) iz 2008. godine, a posebno se ističe zabrinutost Komiteta povodom

²⁶ Vid. i Odluku o finansiranju nabavke udžbenika sredstvima budžeta Republike Srbije za školsku 2022/2023. godinu (*Službeni glasnik RS*, br. 33/2022).

²⁷ Važno je pomenuti i da je 2020. godine počela sa radom Fondacija Alek Kavčić, koja se bavi obezbeđivanjem besplatnih udžbenika i drugih nastavnih sredstava za učenike osnovnih škola u Srbiji. Fondacija je na početku svog delovanja najpre otkupila prava za već postojeće i odobrene udžbenike i postavila ih na svoj sajt, a potom razvila i izdavačku delatnost, odnosno otpočela sa objavljivanjem novih udžbenika, kao i digitalnih izdanja koja su dostupna svima i mogu se koristiti neograničeno i bez interneta. Međutim, aktivnosti Fondacije su predmet kritike mnogih izdavača, što je jedan od pokazatelja da ovakvo rešavanje problema nije adekvatno. Premda ovakvi poduhvati mogu biti korisni, svakako ne predstavljaju sistemsko rešenje, koje bi morala država da sprovede (Fondacija Alek Kavčić, n.d.).

takozvanih skrivenih troškova, na primer za udžbenike, školski pribor, prevoz, privatne časove koje učenici uzimaju zbog toga što je kvalitet obrazovnog sistema nezadovoljavajući (par. 60), kao i preporuka da se, između ostalog, povećaju izdvajanja iz budžeta za školstvo (par. 61). U Zaključnim razmatranjima (CRC/C/SRB/CO/2-3) iz 2017. godine, Komitet u svetlu (obrazovnog) četvrtog cilja održivog razvoja preporučuje da država uloži ozbiljnije napore u cilju promovisanja inkluzivnog obrazovanja za svu decu, a posebno najugroženiju, i obezbedi adekvatnu ljudsku, finansijsku i tehničku podršku za potpunu implementaciju relevantnih odredaba normativnog okvira koji se odnosi na obrazovanje (par. 55).

Aktuelnost teme besplatnih udžbenika potvrđuje i Predlog zakona o izmenama Zakona o udžbenicima koji je nedavno podnet predsedniku Narodne skupštine od strane jedne od poslaničkih grupa sa predlogom da se uzme u pretres.²⁸ Nacrt se odnosi samo na čl. 10 važećeg zakona i predlaže propisivanje da su udžbenici za osnovno i srednje obrazovanje u Srbiji besplatni za sve đake, da Vlada opredeljuje sredstva iz budžeta i donosi odluku o finansiranju pripreme, nabavke i dodele udžbenika i priručnika, i to do 1. marta tekuće godine za narednu školsku godinu, kao i da su udžbenici vlasništvo Republike Srbije i nakon upotrebe i korišćenja vraćaju se i predaju sledećoj generaciji đaka. Značaj ovakve inicijative je u predlogu da se pitanje besplatnih udžbenika neposredno i nedvosmisleno uredi, mada je njegovo obrazloženje nepotpuno, s obzirom na to da se ni u jednom delu ne pominju međunarodne obaveze Republike Srbije kao izvor potrebe za ovakvim zakonskim rešenjem, već se samo ukazuje na Ustavom zagarantovanu posebnu zaštitu porodice i nezadovoljavajući materijalni položaj većine stanovnika. Takođe, ostaje nejasan razlog zbog koga se predlog zakonskog rešenja nije ograničio samo na javne škole u Srbiji, odnosno one čiji su osnivači Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, jer bi ovako formulisana odredba podrazumevala finansiranje i udžbenika za učenike privatnih škola, za šta bi moralo da postoji osnovano i detaljno opravdanje. Najzad, nije pojašnjeno ni zašto se inicira uvođenje besplatnih udžbenika za srednje škole, imajući u vidu da je međunarodna obaveza naše države samo da omogućiti besplatno osnovno obrazovanje. Moguće je da su se autori nacrta rukovodili činjenicom da je najvišim pravnim aktom naše zemlje propisano da je i srednje obrazovanje besplatno, premda je i to rešenje sporno. Besplatnost srednjeg obrazovanja u Srbiji faktički se ogleda samo u nepostojanju školarina za javne srednje škole. Istine radi, budući da su propisani međunarodni standardi samo minimum uslova koji država mora da ispuni u pogledu garancije i zaštite ljudskih

²⁸ Predlog je podnet 15. septembra 2022. godine od strane poslaničke grupe Srpski pokret Dveri – Patriotski blok i tekst nacrta je dostupan na http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/1831-22..pdf.

prava, ne postoje prepreke da ona propiše i omogući više prava od onih na koje se po međunarodnom pravu obavezala. U tom smislu, pohvalno bi i poželjno bilo da država osim besplatnog osnovnog, omogući i besplatno srednje obrazovanje, ako za to ima odgovarajuće kapacitete. Međutim, čini se da u pogledu naše države to nije slučaj. Umesto deklarativnog usvajanja ustavnih i zakonskih odredaba o besplatnom obrazovanju, koje se u praksi ne primenjuju tako da ostvare svoju suštinu i cilj, trebalo bi razmisliti o ograničavanju u ostvarivanju besplatnog osnovnog obrazovanja, pa tek kada se ono u potpunosti implementira, proglasiti i učiniti besplatnim i sledeći nivo školovanja.

Još jedna od novina u Zakonu o udžbenicima je i uvođenje takozvanih digitalnih udžbenika, s obzirom na to da je odredbom čl. 2 udžbenik definisan kao osnovno didaktički oblikovano nastavno sredstvo, *u bilo kom obliku ili mediju*, koje se koristi u obrazovno-vaspitnom radu u školi za sticanje znanja, veština, formiranje stavova, podsticanje kritičkog razmišljanja, unapređenja funkcionalnog znanja i razvoj intelektualnih i emocionalnih karakteristika učenika i polaznika, čiji su sadržaji utvrđeni planom i programom nastave i učenja i koji je odobren u skladu sa ovim zakonom. MODS je podržao ovakvo rešenje, koje prati napredak društva, naročito u pogledu informaciono-komunikacionih tehnologija i koje bi „udžbenike učinilo dostupnijim i jeftinijim”, uz insistiranje na definisanju rokova i strategije uvođenja digitalnih udžbenika u škole (Mreža organizacija za decu Srbije, 2017). Štaviše, uzimajući u obzir da korišćenje ovakvih udžbenika zahteva posedovanje odgovarajućih uređaja, predložili su i alokaciju finansijskih sredstava za nabavku tih uređaja za porodice u teškom materijalnom položaju jer bi, u suprotnom, socijalne razlike bile produbljene (Mreža organizacija za decu Srbije, 2017). Mada je ovaj poslednji predlog opravdan iz perspektive sprečavanja potencijalne diskriminacije i neravnopravnog položaja učenika, kontradiktoran je predlogu MODS-a za uvođenje besplatnih udžbenika. Ako je cilj da osnovno obrazovanje bude u potpunosti besplatno, a u tu svrhu je nužno obezbediti i besplatne udžbenike, onda oni moraju biti besplatno omogućeni jednako za sve učenike, a ako je i cilj da, u skladu sa tokovima savremenog društva, udžbenici budu dostupni i korišćeni u elektronskom formatu, onda bi i to trebalo omogućiti svim učenicima.

Uprkos tome što ne deluje da ima puno argumenata protiv korišćenja elektronskih formata u obrazovne svrhe i uopšte digitalnog opismenjavanja đaka, pitanje ove kategorije udžbenika je prilično kompleksno i njihovo uvođenje zahteva dobro osmišljen strateški plan. Načelno, korišćenje digitalnih udžbenika u besplatnom osnovnom obrazovanju podrazumevalo bi da učenici, odnosno roditelji, ne snose troškove ove inovacije, te bi država morala da obezbedi dovoljan broj uređaja i potrebnih materijala koje će učenicima staviti na raspolaganje. U

slučaju da je Republika Srbija u mogućnosti da alocira deo budžeta u tu svrhu, ovo rešenje bi trebalo pozdraviti i podržati. Ako pak nije, ostaje bojazan da će pomenuta novina dodatno zakomplikovati već kontroverzno pitanje obezbeđivanja nastavnih sredstava i materijala, a svi dodatni troškovi nužno će se preliti na učenike, čime ćemo svakako biti još jedan korak dalje od besplatnog osnovnog obrazovanja.

7. Besplatno obrazovanje – sa što manje troškova dok ne bude moguće bez troškova

Većina međunarodnih izvora prepoznaje tri elementa prava na obrazovanje – besplatno i obavezno osnovno obrazovanje, garancije pluralizma u obrazovanju i pravo roditelja da izaberu odgovarajuću vrstu obrazovanja za svoje dete (Marchisio, 2018, p. 269). Analizom samo prvog elementa može se zaključiti da na univerzalnom nivou postoji zadovoljavajući međunarodni i nacionalni normativni okvir, ali se u praksi standard besplatno različito tumači i primenjuje. Tako besplatno osnovno obrazovanje u većini država sveta i dalje podrazumeva samo puko ukidanje školarina, ali ne i ostalih troškova koje redovno pohađanje škole generiše, što za posledicu ima faktičku nepristupačnost osnovnog obrazovanja određenom delu populacije.

Razvijene evropske države već nekoliko decenija uspešno primenjuju i unapređuju mehanizme olakšica i podrške, kako bi u što većoj meri rasteretile učenike i njihove porodice finansijskih troškova i učinile makar obavezno osnovno obrazovanje istinski besplatnim. Interesantno je, međutim, da među ovim državama ne postoji ujednačen pristup u pogledu uzrasta u kome ova faza obrazovanja počinje, a u kome se završava (European Commission, 2018, p. 3).

Republika Srbija, nažalost, ne prati ovaj trend dovoljno brzo. Ne samo da je osnovno obrazovanje proglasila obaveznim i besplatnim, već je propisano i da je srednje obrazovanje besplatno. Ovakvo rešenje je u najmanju ruku problematično, ako se uzme u obzir da srednje obrazovanje nije obavezno, kao i da država još uvek nije omogućila makar besplatne udžbenike za učenike osnovnih škola. Usled ove okolnosti, pojedine jedinice lokalnih samouprava pokušavaju da obezbede sredstva za nabavku udžbenika iz sopstvenih sredstava, što može delovati kao pohvalna mera, ali zapravo dovodi do neravnopravnosti među učenicima na državnom nivou. Dodatno, Barns ističe da do nejednakosti u obrazovanju dolazi i na mikronivou, kada je finansijski teret troškova školovanja na roditeljima, usled razlike u njihovim prihodima (2011, p. 379), što može imati negativne posledice i na sam kvalitet obrazovanja i percepciju učenika prema osnovnoj školi.

U svakom slučaju, restriktivno tumačenje pojma besplatno, poput onog koje podrazumeva samo ukidanje školarine, zapravo obesmišljava svrhu ovog standarda. Uz puno uvažavanje činjenice da nemaju sve države ekonomske kapacitete dovoljne da obezbede sve što može biti potrebno za nesmetano osnovno obrazovanje, neophodno je da makar pokažu svest o tome da teže ovom krajnjem cilju, te da je posredi postepena implementacija ovog prava, a ne puko izigravanje međunarodnih obaveza. Ako argument o važećim međunarodnim obavezama nije dovoljan podsticaj za države da ulože više svojih kapaciteta u ostvarivanje ovog prava, možda bi trebalo naglasiti da obrazovana populacija kasnije po pravilu obavlja bolje plaćene poslove, te nužno plaća i veće poreze, što svakako doprinosi ekonomskoj moći države (Barath & Sanjay, 2020, p. 106). Dakle, trebalo bi da države prepoznaju da besplatno školovanje nije samo korisno za pojedince i isključivo povezano sa ličnim i profesionalnim razvojem, već je i u direktnom interesu država i doprinosi kako ekonomskom, tako i kulturnom osnaživanju zajednice.

Literatura

- Barath, K. & Sanjay, R. 2020. Free Education to Everyone: Shall It Be Implemented?. *Supremo Amicu*, 17, pp. 105–113.
- Barnes, K. 2011. 'Free' Education: The Inclusion of Educational Materials and Supplies as Part of the Right to Free Education. *Journal of Law & Education*, 40(2), pp. 373–382.
- Đukanović, A. & Božović, B. 2020. Pravo na obrazovanje u praksi Evropskog suda za ljudska prava. *Studia Iuridica Montenegrina*, 2, pp. 83–100.
- European Commission. 2018. Compulsory Education in Europe – 2018/19. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Zuilkowski, S. S., Samanhudi, U. & Indriana, I. 2019. 'There Is no Free Education Nowadays': Youth Explanations for School Dropout in Indonesia. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 49(1), pp. 16–29. DOI: <https://doi.org/10.1080/03057925.2017.1369002>
- Inoue, K., Oketch, M. 2008. Implementing Free Primary Education Policy in Malawi and Ghana: Equity and Efficiency Analysis. *Peabody Journal of Education*, 83(1), pp. 41–70. DOI: <https://doi.org/10.1080/01619560701649158>
- Kretzer, M. 2020. Free Education: Origins, Achievements, and Current Situation. In: Filho, W. L. *et al.* (eds.), *Quality Education*, Springer, pp. 328–336. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95870-5>.
- Marchisio, S. 2018. Diritto all'istruzione e integrazione dei rifugiati. *Ordine internazionale e diritti umani*, pp. 267–275.
- Mrvić-Petrović, N. & Čolović, V. 2013. Položaj nacionalnih manjina, grupa i zajednica u oblasti visokog obrazovanja. *Strani pravni život*, 3, pp. 259–277.

- Rosser, A., Anuradha J. 2013. From User Fees to Fee Free: The Politics of Realising Universal Free Basic Education in Indonesia. *Journal of Development Studies*, 49 (2), pp. 175–189. DOI: <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.671473>.
- Ćavar, K., & Džinić, M. 2022. Pravo djeteta na odgoj i obrazovanje u kanonskom i međunarodnom pravu. *Obnovljeni život*, 77(1), str. 65–77. DOI: <https://doi.org/10.31337/oz.77.1.5> (25. 2. 2023).
- Filho, W. L. *et al.* (eds.). 2020. *Quality Education*. Springer (Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals Series).
- Hannum, H. 1998. The UDHR in National and International Law. *Health and Human Rights*, 3(2), pp. 144–158. DOI: <https://doi.org/10.2307/4065305>
- Čović, A. 2017. *Prava deteta: evolucija, realizacija i zaštita*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Widoyoko, J. D. 2010. The Education Sector: The Fragmentation and Adaptability of Corruption. In: Aspinall, E. & Klinken, G. van (eds.), *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV Press, pp. 165–187. DOI: https://doi.org/10.1163/9789004253681_010

Pravni izvori

- Afrička povelja o pravima čoveka i naroda - Organization of African Unity (OAU). *African Charter on Human and Peoples' Rights* ("Banjul Charter"). 27.06.1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982). Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html> (1.5.2023).
- Afrička povelja o pravima i dobrobiti deteta - Organization of African Unity (OAU). *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*. 11.07.1990, CAB/LEG/24.9/49. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38c18.html> (1. 4. 2023).
- BayEUG - Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl. S. 414, 632) BayRS 2230-1-1-K. Dostupno na: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayEUG> (1. 4. 2023).
- Brem. LVerf - Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in der Fassung vom 08. Juni 2019 (Brem. GBl. S. 365), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Februar 2023 (Brem.GBl. S. 204). Dostupno na: https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/landesverfassung-der-freien-hansestadt-bremen-in-der-fassung-der-bekanntmachung-vom-12-august-2019-136393?asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d (1. 4. 2023).
- Deklaracija UN o pravima deteta - UN General Assembly. *Declaration of the Rights of the Child*. A/RES/1386 (XIV). 20.11.1959, 14 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 19, U.N. Doc. A/4354. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38e3.html> (1. 4. 2023).
- Dodatni protokol uz Američku konvenciju o ljudskim pravima (Protokol iz San Salvadora) - Organization of American States (OAS). *Additional Protocol to the*

- American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* ("Protocol of San Salvador"). 16. 11. 1999, A-52. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b90.html> (1. 4. 2023).
- Evropska konvencija o ljudskim pravima - Council of Europe. *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*. 4. 11. 1950, ETS 5. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html> (1. 4. 2023).
- Zakon za učebnici za osnovno i sredno obrazovanje, *Služben vesnik na Republika Makedonija*, br. 98/2008, 99/2009, 83/2010, 36/2011, 135/2011, 46/2012, 24/2013, 120/2013, 29/2014, 146/2015, 217/2015, 30/2016 i 21/2018.
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Službeni glasnik RS*, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon i 129/2021.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020, i 129/2021.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/2009.
- Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/2009.
- Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomski, socijalnim i kulturnim pravima, *Službeni list SFRJ*, br. 7/1971.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/1990 i *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/1996 i 2/1997.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/1981.
- Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/2010 i 10/2015.
- Zakon o udžbenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 27/2018.
- Zakon o udžbenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 68/2015.
- Zakon o udžbenicima i drugim obrazovnim materijalima za osnovnu i srednju školu, *Narodne novine*, br. 116/2018, 85/2022 na snazi od 23. 7. 2022.
- Konvencija UN o pravima deteta - UN General Assembly. *Convention on the Rights of the Child*. A/RES/44/25. 20. 11. 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html> (1. 4. 2023).
- Konvencija UN o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena - UN General Assembly. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. A/RES/34/180. 18. 12. 1979, United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 13. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html> (1. 4. 2023).
- Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom - UN General Assembly. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. A/RES/61/106. 24. 1. 2007. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/45f973632.html> (1. 4. 2023).

- Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u obrazovanju - UN Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO). *Convention Against Discrimination in Education*. 14. 12. 1960. <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3880.html> (30. 9. 2022).
- Limburški principi o implementaciji Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima - *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN doc. E/CN.4/1987/17, 1987. Dostupno na: <https://www.escr-net.org/resources/limburg-principles-implementation-international-covenant-economic-social-and-cultural> (1. 4. 2023).
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima - UN General Assembly. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. A/RES/2200(XXI). 16.12.1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html> (1. 4. 2023).
- Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 064/02 od 28. 11. 2002, 031/05 od 18. 5. 2005, 049/07 od 10. 8. 2007, *Službeni list Crne Gore*, br. 004/08 od 17. 1. 2008, 021/09 od 20. 3. 2009, 045/10 od 4. 8. 2010, 073/10 od 10. 12. 2010, 040/11 od 8. 8. 2011, 045/11 od 9. 9. 2011, 036/13 od 26. 7. 2013, 039/13 od 7. 8. 2013, 044/13 od 20. 9. 2013, 047/17 od 19. 7. 2017, 059/21 od 4. 6. 2021, 076/21 od 9. 7. 2021, 146/21 od 31. 12. 2021
- Povelja o osnovnim pravima Evropske unije - European Union: Council of the European Union. *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2007/C 303/01). 14. 12. 2007, C 303/1. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/50ed4f582.html> (1. 4. 2023).
- Revidirana evropska socijalna povelja - Council of Europe. *European Social Charter (Revised)*. 3. 5. 1996, ETS 163. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3678.html> (1. 4. 2023).
- SchG - Schulgesetz für Baden-Württemberg in der Fassung vom 1. August 1983 (GBl. 1983, S. 397), letzte berücksichtigte Änderung vom 22. November 2022 (GBl. S. 589). Dostupno na: <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=SchulG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> (1. 4. 2023).
- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima - UN General Assembly. *Universal Declaration of Human Rights*. A/RES/217. 10. 12. 1948, 217 A (III). Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> (1. 4. 2023).
- Ustav Luizijane – Louisiana State Senate. *Louisiana Constitution of 1974*. Dostupno na: <https://law.justia.com/constitution/louisiana/> (1. 4. 2023).
- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.
- HSchG - Hessisches Schulgesetz in der Fassung vom 1. August 2017 (GVBl. S. 150), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 734). Dostupno na: https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=169561,1 (1. 4. 2023).

Sudska praksa i praksa kvazisudskih tela

- “*Relating To Certain Aspects Of The Laws On The Use Of Languages In Education In Belgium*“ v *Belgium*, predstavke br. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, presuda ESLJP, 23. 7.1 968.
- Board of Education v Sinclair*, No. 268, Supreme Court of Wisconsin, 222 N.W.2d 143, 14. 10. 1974.
- Bond v Ann Arbor School District*, No. 52567, Supreme Court of Michigan, 178 N.W.2d 484, 17. 7. 1970.
- Cardiff v Bismarck Public School District*, No. 9388, Supreme Court of North Dakota, 263 N.W.2d 105, February 16, 1978 (as corrected 2. 3. 1978).
- CESCR General Comment No. 11: Plans of action for primary education (Art. 14), on 10. 5. 1999, E/C.12/1999/4.
- CESCR General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13), 08.12.1999, E/C.12/1999/10.
- CRC Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, 7.3. 2017, CRC/C/SRB/CO/2-3.
- CRC Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention: Concluding Observations: Serbia, 20.6.2008, CRC/C/SRB/CO/1.
- CRC Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention: Concluding Observations: Colombia, 8.6.2006, CRC/C/COL/CO/3.
- CRC Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention: Concluding Observations: Myanmar, 30.6.2004, CRC/C/15/Add.237.
- Leyla Şahin v Turkey*, predstavka br. 44774/98, presuda ESLJP, 10. 11. 2005.
- Ponomaryovi v Bulgaria*, predstavka br. 5335/05, presuda ESLJP, 21. 6. 2011.
- Randolph County Bd. of Educ. v Adams*, No. 22902, Supreme Court of Appeals of West Virginia, 467 S.E.2d 150, 14. 12. 1995.
- Tyler v UK*, predstavka br. 5856/72, presuda ESLJP, 25. 4. 1978.

Internet izvori

- Anđelković, N. 2021. Finska i obrazovanje: Pet zanimljivosti o školama u ovoj nordijskoj zemlji. *BBC*. Dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-58331254> (1. 4. 2023).
- Anonim. 2022. Besplatni udžbenici i ove godine za sve osnovce. *Opština Ruma*. Dostupno na: https://ruma.rs/page.php?pro_id=1523 (1. 4. 2023).
- Anonim. 2022. Grad Zrenjanin obezbedio besplatne udžbenike, torbe i pribor za đake prvake. *Dnevni list Danas*. Dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/grad-zrenjanin-obezbedio-besplatne-udzbenike-torbe-i-pribor-za-djake-prvake/> (1. 4. 2023).
- Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft. AusBildung bis 18. N.D. Dostupno na: https://www.oesterreich.gv.at/themen/jugendliche/ausbildung_bis_18.html (31.5.2023).

- Blagojević, D. 2022. Besplatni udžbenici – zašto to može Beograd, Novi Sad, Kragujevac, a Niš ne?. *Dnevni list Danas*. Dostupno na: <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/besplatni-udzbenici-zasto-to-moze-beograd-novi-sad-kragujevac-a-nis-ne/> (1. 4. 2023).
- Global Education Cooperation Mechanism – Education 2030. Dostupno na: <https://www.sd4education2030.org> (31. 5. 2023).
- GOV.UK. School and education. N.D. Dostupno na: <https://www.gov.uk/apply-free-school-meals> (1. 4. 2023).
- Education System of Bosnia and Herzegovina. N.D. Dostupno na: <https://www.bosnia-herzegovinaeducation.info/education-system> (1. 4. 2023).
- European Commission. 2022. Eurydice – France. Dostupno na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/france/early-childhood-and-school-education-funding> (1. 4. 2023).
- European Commission. 2023a. Eurydice – Lithuania. Dostupno na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/lithuania/overview> (1. 4. 2023).
- European Commission. 2023b. Eurydice – Slovenia. Dostupno na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/slovenia/early-childhood-and-school-education-funding> (1. 4. 2023).
- Kronen Zeitung. 2019. Schulbücher: „Immer öfter müssen Eltern bezahlen“. Dostupno na: <https://www.krone.at/2028454> (1. 4. 2023).
- Laas, M. 2023. Primary Schools in the United Kingdom. *Expatica*. Dostupno na: <https://www.expatica.com/uk/education/children-education/primary-schools-in-the-united-kingdom-675750/#state-costs> (1. 4. 2023).
- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Republike Srbije. N.D. Dostupno na: <https://www.minljmpdd.gov.rs/lat/ljudska-prava.php> (1. 4. 2023).
- Ministarstvo prosvjete. 2022. Ministarstvo prosvjete i ove godine obezbijedilo besplatne udžbenike za sve osnovce. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/ministarstvo-prosvjete-i-ove-godine-obezbijedilo-besplatne-udzbenike-za-sve-osnovce> (1. 4. 2023).
- Ministarstvo prosvete. Besplatni udžbenici. N.D. Dostupno na: <https://mpn.gov.rs/prosveta/udzbenici/besplatni-udzbenici/> (1. 4. 2023).
- Ministère de l'Éducation nationale. 2012. Files on School Education – School Education in France. Dostupno na: https://cache.media.eduscol.education.fr/file/dossiers/07/3/2013_School_Education_in_France_244073.pdf (1. 4. 2023).
- Mladenović, E. 2022. Grad Leskovac treću godinu zaredom izdvaja 6.000 za udžbenike prvaka, biće obezbeđen i prevoz učenika. *Jugmedia*. Dostupno na: <https://jugmedia.rs/grad-leskovac-trecu-godinu-zaredom-izdvaja-po-6-000-za-udzbenike-prvaka-bice-obezbjedjeni-prevoz-ucenika/> (1. 4. 2023).
- Mreža organizacija za decu Srbije. 2017. Analiza Nacrta zakona o udžbenicima. Dostupno na: <https://zadecu.org/analiza-nacrta-zakona-o-udzbenicima/> (6. 2. 2023).
- ORF. 2023. Schulbuchaktion: Budget wird um 7,4 Millionen erhöht. Dostupno na: <https://orf.at/stories/3305972/> (1. 4. 2023).

- Osman, N. 2011. Is This the Final Bell for School Fees in Indonesia. *Jakarta Globe*. Dostupno na: <https://jakartaglobe.beritasatu.com/archive/is-this-the-final-bell-for-school-fees-in-indonesia/> (25. 3. 2023).
- Poslanička grupa SRPSKI POKRET DVERI – PATRIOTSKI BLOK. 2022. Predlog zakona o izmenama Zakona o udžbenicima. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/1831-22..pdf (1. 4. 2023).
- Republički sekretarijat za javne politike. 2018. Analiza efekata Nacrta zakona o udžbenicima. Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/upload/ANALIZA%20EFEKATA%201.03.pdf> (1.4.2023).
- Right to Education. Free Education. N.D. Dostupno na: <https://www.right-to-education.org/issue-page/free-education> (31.5.2023).
- Ryman Blog. 2022. Back to School Checklist 2022. Dostupno na: <https://www.ryman.co.uk/blog/back-to-school-checklist> (1. 4. 2023).
- Scholaro Database Countries. N.D. Dostupno na: <https://www.scholaro.com/db/Countries> (1. 4. 2023).
- Schulbuchaktion. N.D. Dostupno na: <https://www.schulbuchaktion.at/index2.html> (1. 4. 2023).
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie. Lehr- und Lernmittel. Dostupno na: <https://www.berlin.de/sen/bildung/unterricht/medien/lehr-und-lernmittel/> (1. 4. 2023).
- The Local France. 2021. Back to School in France: How Much Will It Cost, and How Can You Save Money? Dostupno na: <https://www.thelocal.fr/20210819/back-to-school-in-france-how-much-will-it-cost-and-how-can-you-save-money> (1. 4. 2023).
- UNESCO, 2022. *International Literacy Day – Transforming literacy learning spaces*. Dostupno na: <https://en.unesco.org/sites/default/files/ild-2022-cn-en.pdf> (1. 4. 2023).
- Fondacija Alek Kavčić. N.D. Dostupno na: <https://fondacijaalekkavcic.org> (1. 4. 2023).