Partneri Srbija
Kralja Milana 10
Beograd, Srbija
Tel: + 381 11 32 31 551, 32 31 552
www.partners-serbia.org
office@partners-serbia.org

Regulacija veštačke inteligencije u Srbiji

Pozicioni papir Partnera Srbija sa komentarima na Nacrt zakona o veštačkoj inteligenciji i preporuke za njegovo usklađivanje sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i vladavine prava.

Sadržaj

1. Sažetak ... 3
2. Kontekst: zašto je ovo važno upravo u Srbiji ... 3
3. Primedbe na proces ... 4
4. Sadržaj Nacrta - gde je usaglašen sa EU Aktom o VI ... 5
5. Sadržaj Nacrta - ključni nedostaci ... 5

Neprecizna i nedosledna definicija izuzeća iz oblasti primene zakona ... 6

Izuzeće sektora odbrane ... 6

Odnos prema zaštiti podataka o ličnosti ... 7

Izostanak načelnog pravila o primeni ZZPL ... 7

Nepotpuno i nekonzistentno preuzimanje odredbi o obradi posebnih kategorija podataka i detekciji pristranosti ... 7

Transparentnost regulisana načelno i sa smanjenim obavezama u odnosu na Akt EU o VI ... 8

Nedostatak radnih i kolektivnih prava u kontekstu algoritamskog upravljanja ... 8

Procena uticaja na osnovna prava ... 9

Nepotpuna regulativa pristanka na testiranje u stvarnom okruženju - uključujući problematično izuzeće za okrivljene ... 9

Odsustvo prava na obrazloženje ... 9

Neoperacionalizovana odgovornost i odsustvo mehanizama naknade štete ... 10

Biometrijska identifikacija bez sudske autorizacije ... 10

Obaveza registracije proširena izvan okvira Akta EU o VI - rizik od dvostrukog regulatornog tereta ... 10

Klasifikacija visokorizičnih sistema ne prati strukturu Akta EU o VI - lista treba biti u podzakonskom aktu ... 11

Suvišne obaveze, tehničke greške u tekstu i nejasnoće u odredbama o sandboxu ... 11

Ekološki aspekti bez regulatorne razrade ... 12

Nedovoljna regulacija uticaja VI na demokratske procese ... 12

Nedostatak posebnih garancija u javnim uslugama ... 12

Simbolične kazne ... 12

Agencija za VI pod političkom kontrolom Vlade ... 13

Obaveza VI pismenosti nije propisana ... 13

Civilno društvo isključeno iz nadzornih mehanizama ... 13

6. Preporuke Partnera Srbija i grupe organizacija i stručnjaka ... 13
7. Šire pitanje - Okvirna konvencija Saveta Evrope ... 17
8. Zaključak ... 17

1. Sažetak

Partneri Srbija prepoznaju potrebu usvajanja zakona koji bi regulisao razvoj i primenu veštačke inteligencije. Usvajanje ovakvog propisa deo je obaveza preuzetih Reformskom agendom, ali bi trebalo da bude i odgovor na realne rizike koje upotreba sistema veštačke inteligencije (VI/AI) već nosi za prava građana - od socijalne zaštite i tržišta rada, do političke participacije i izbornog procesa.

Ipak, način na koji se Nacrt priprema, kao i njegova materijalna rešenja, ozbiljno odstupaju od minimuma koji nalažu: (a) Akt EU o veštačkoj inteligenciji (EU AI Act/Akt EU o VI), kome se Nacrt formalno približava; (b) Okvirna konvencija Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji, ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava, usvojena u Vilnjusu 5. septembra 2024. godine, koju Republika Srbija do danas nije potpisala; i (c) Ustavom i zakonom zajemčena prava i slobode građana, posebno u kontekstu već dokumentovanih zloupotreba digitalnih tehnologija u Srbiji.

Ovaj papir iznosi ključne primedbe Partnera Srbija na proces i sadržaj Nacrta i konkretne preporuke za izmene koje smatramo nužnim pre upućivanja teksta u proceduru. Napominjemo da su prilikom izrade ovog dokumenta sprovedene šire konsultacije sa predstavnicima civilnog, akademskog i korporativnog sektora. Konkretno, u okviru inicijative Digital Democracy for All, podržane od strane Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, a u saradnji sa DIPLO Fondacijom, Partneri Srbija organizovali tokom aprila i maja tri događaja sa ukupno preko 70 učesnika, na kojima je razgovarano o budućnosti veštačke inteligencije u Srbiji. Uz to, održan je sastanak sa širim krugom organizacija civilnog društva (između ostalih - Share fondacija, Re:People/Centar za istraživanje javnih politika, Inicijativa za ekonomska i socijalna prava – A 11, Beogradski centar za ljudska prava), te su stavovi, predlozi i komentari prikupljeni tokom ovih susreta sadržani u ovom dokumentu.

2. Kontekst: zašto je ovo važno upravo u Srbiji

Regulacija veštačke inteligencije se u Srbiji uvodi u društveni i pravni kontekst u kome su, u poslednjih nekoliko godina, dokumentovani:

- Nabavka opreme za masovno biometrijsko praćenje u Beogradu kroz projekat "Bezbedan grad", bez zakonskog osnova za primenu, ali i nabavku ovakve tehnologije;
- Uspostavljanje sistema Socijalne karte, koji primenom netransparentnog algoritma utiče na pristup najosetljivijim kategorijama građana pravima iz socijalne zaštite;
- Slučajevi instaliranja komercijalnog špijunskog softvera (Pegasus, Predator), kao i špijunskog softvera domaće proizvodnje, NoviSpy, na uređajima novinara, poljoprivrednika, advokata i aktivista u Srbiji. Ovi slučajevi dokumentovani su u izveštajima organizacija Citizen Lab i Amnesty International, bez adekvatne reakcije nadležnih institucija;
- Curenje podataka iz institucija ka tabloidnim medijima, u svrhe pritisaka i zastrašivanja;
- Masovne povrede podataka o ličnosti građana, poput slučajeva Covid baze, Republičkog geodetskog zavoda, ili nedavno Telekoma Srbija, svi i dalje bez institucionalnog ishoda;
- Smanjenje nezavisnosti i efikasnosti nezavisnosnih tela u oblasti ljudskih prava, zaštite podataka, slobode informacija i medija, što potvrđuju i godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije;
- Ograničeni kapaciteti i nezavisnost domaćeg pravosuđa, koje bi trebalo da budu garant prava građana u slučajevima povreda nastalim upotrebom tehnologije.

Studija slučaja – Sistem Socijalna karta

Uspostavljanje sistema Socijalna karta predstavlja jedan od najznačajnijih primera automatizovanog odlučivanja u Srbiji i istovremeno ilustraciju rizika koje primena algoritamskih sistema može imati po ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Od početka primene Zakona o socijalnoj karti u martu 2022. godine pa do kraja 2025. godine, broj ljudi koji su izgubili pristup novčanoj socijalnoj pomoći i drugim pravima iz sistema socijalne zaštite dostigao je skoro 60.000. Dostupni podaci ukazuju da je broj korisnika koji su isključeni iz sistema kontinuirano rastao. Iako je sistem predstavljen kao alat za efikasnije i pravičnije ostvarivanje prava, njegova primena pokazuje da automatizacija odlučivanja bez adekvatnih zaštitnih mehanizama može dovesti do ozbiljnih povreda prava najugroženijih građana.

Posebno zabrinjava činjenica da algoritam na osnovu kog sistem funkcioniše, kao ni logika automatske obrade podataka, nisu dostupni javnosti, uprkos višegodišnjim pokušajima Inicijative A 11 da dobije informacije od nadležnih institucija. Time je onemogućena bilo kakva nezavisna procena zakonitosti, proporcionalnosti i potencijalno diskriminatornih efekata sistema. Istovremeno, korisnicima socijalne zaštite u praksi nije obezbeđena mogućnost da se delotvorno izjasne o podacima koji se automatski obrađuju niti da razumeju razloge zbog kojih im je pravo uskraćeno ili umanjeno.

Iskustvo primene sistema Socijalna karta pokazuje da u Srbiji već postoje visokorizični sistemi koji proizvode direktne posledice po pravo na socijalnu zaštitu, ljudsko dostojanstvo i pravo na pravičan postupak, a koji funkcionišu bez transparentnosti, bez efektivnog nadzora i bez adekvatnih pravnih sredstava za pogođena lica. Upravo zbog toga budući Zakon o veštačkoj inteligenciji mora sadržati stroge obaveze procene uticaja na osnovna prava, pravo pojedinca na obrazloženje automatizovane odluke, nezavisni nadzor nad visokorizičnim sistemima i posebne garancije za sisteme koji se koriste u oblasti ostvarivanja prava građana, a posebno onih prava koja su garantovana „sektorskim" propisima, kao što je pravo na stanovanje, pravo na rad, pravo na socijalnu zaštitu, pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na obrazovanje.

Dodatno, iskustvo sa Socijalnom kartom pokazuje širi obrazac razvoja digitalnih sistema u Srbiji. Digitalizacija javnih usluga napreduje znatno brže od mehanizama zaštite ljudskih prava koji bi morali da je prate. U takvom institucionalnom kontekstu, regulatorni okvir za veštačku inteligenciju ne može se zasnivati isključivo na podsticanju inovacija, već prvenstveno na zaštiti prava građana i uspostavljanju delotvornih mehanizama odgovornosti i kontrole.

Sve navedeno pre svega utiče na nivo javne rasprave i mogućnost građanske participacije u značajnim društvenim procesima, a onaj u kome bi trebalo regulisati tehnologiju poput veštačke inteligencije to svakako jeste. Treba, takođe, napomenuti, da i bez propisa koji direktno reguliše razvoj i primenu VI u Srbiji, u našoj zemlji postoje propisi i mehanizmi koji su primenjivi i na ovu tehnologiju i njene posledice. To se, pre svega, odnosi na propise u oblasti zaštite podataka o ličnosti, zabrane diskriminacije, ali i drugih prava građana, kao i propisi u oblasti zaštite konkurencije i zaštite intelektualne svojine. Nažalost, do sada nismo videli adekvatne reakcije nadležnih institucija kada je bilo potrebno primeniti postojeće kontrolne mehanizme koji bi bili primenjivi i u kontekstu razvoja i primene VI. U takvom kontekstu, sistemi VI ne ulaze u uređen prostor sa funkcionalnim "kočnicama". Oni ulaze u prostor u kome, kao što je pomenuto, regulatori često ne mogu ili ne smeju da kažu "ne". Zbog toga zakon o VI u Srbiji mora biti restriktivniji, a ne permisivniji, od svog evropskog uzora - dok god institucionalna pretpostavka odgovornosti vlasti ne bude ponovo uspostavljena.

3. Primedbe na proces

Radna grupa za izradu Nacrta osnovana je u maju 2024. godine bez javnog poziva za učešće, sa ograničenim brojem predstavnika civilnog društva, akademske zajednice i nezavisnih institucija. Nakon rekonstrukcije Vlade aprila 2025. godine, ona se nije ponovo sastala. Nova radna grupa formirana je u februaru 2026, ponovo bez javnog poziva i ponovo sa ograničenim učešćem aktera van javnog sektora. Održan je jedan sastanak; prvi nacrt podeljen je članovima na komentare; pominje se rok za usvajanje do juna 2026. godine.

Partneri Srbija ovaj proces ocenjuju kao formalno postojeću ali suštinski zatvorenu konsultaciju. To otvara četiri konkretna problema:

- Zakonski tekst koji uređuje tehnologiju koja zadire u osnovna prava ne može biti pisan bez sistematskog uključivanja organizacija koje rade na zaštiti tih prava i bez akademske ekspertize. Radna grupa bez javnog poziva ne ispunjava ni minimum standarda učešća iz Okvirne konvencije Saveta Evrope (čl. 19) o "delotvornom uključivanju" zainteresovanih strana, te domaćeg Zakona o planskom sistemu;
- Nedostatak transparentnosti onemogućava praćenje uticaja pojedinih aktera na konačan tekst, što je osnovni mehanizam zaštite javnog interesa od regulatornog zarobljavanja;
- Konačno, usvajanje Zakona pre nego što Republika Srbija potpiše Okvirnu konvenciju Saveta Evrope o VI, značilo bi da nacionalni zakon definiše standarde koji bi inače trebalo da budu obeleženi međunarodno preuzetim obavezama.

4. Sadržaj Nacrta - gde je usaglašen sa EU Aktom o VI

Pozdravljamo to što Nacrt u znatnoj meri prati arhitekturu Akta EU o veštačkoj inteligenciji. Konkretno: klasifikacija sistema prema stepenu rizika (zabranjeni, visokorizični, ograničenog rizika, bez rizika); preuzimanje liste od osam kategorija zabranjenih praksi VI, uključujući manipulaciju ponašanjem, socijalno bodovanje, masovno prikupljanje biometrijskih podataka i biometrijsku identifikaciju u realnom vremenu; obaveze za visokorizične sisteme u pogledu upravljanja rizikom, tehničke dokumentacije, evidentiranja, transparentnosti i ljudskog nadzora (čl. 21–25 Nacrta); obaveza procene uticaja pre uvođenja visokorizičnog sistema (čl. 37); posebne obaveze za GPAI modele opšte namene, uključujući prag od 10^{25}FLOPs za sistemski rizik (čl. 39–43); i osnivanje Agencije za veštačku inteligenciju kao nadležnog tela (čl. 6–13), uz uspostavljanje javnog Registra sistema VI.

Sve navedeno predstavlja korak napred u odnosu na trenutno potpuno odsustvo sektorske regulacije. Međutim, primena pravnog modela koji je u EU dizajniran za sisteme sa funkcionalnim mehanizmima podele vlasti, slobodom medija i nezavisnim sudstvom, na sistem u kome ti mehanizmi delimično ne funkcionišu, sama po sebi je nedovoljna i u nekim aspektima opasna.

Konačno, treba ukazati i na činjenicu da su 7. maja 2026. Evropski savet i Parlament postigli okvirni sporazum o izmenama Akta EU o veštačkoj inteligenciji. Trenutni predlozi uglavnom se odnose na preciziranje i pojednostavljivanje određenih normi, kao i na produženje pojedinih rokova primene. Međutim, oni sadrže i značajne suštinske dopune Akta, poput zabrane generisanja seksualnih i intimnih sadržaja bez saglasnosti, i seksualne zloupotrebe dece putem veštačke inteligencije. Ovakva rešenja treba uzeti u obzir i prilikom izrade zakona u Srbiji.

5. Sadržaj Nacrta - ključni nedostaci

Neprecizna i nedosledna definicija izuzeća iz oblasti primene zakona

Nacrt sadrži nekoliko odredbi o izuzeću iz oblasti primene zakona koje su nejasno formulisane, prešire postavljene ili nedovoljno usklađene sa ciljevima koji stoje iza odgovarajućih odredbi Akta EU o VI.

Izuzeće za međunarodnu saradnju u krivičnom gonjenju (čl. 2, stav 2, tač. 4) formulisano je bez jasnih kriterijuma po kojima bi se ocenjivalo da li strana država ili međunarodna organizacija "obezbeđuje odgovarajuće mere zaštite osnovnih prava i sloboda pojedinaca". Odsustvo preciznih merila ostavlja ovo izuzeće otvorenim za široku diskrecionu primenu.

Izuzeće za fizička lica koja sisteme VI koriste za ličnu namenu (čl. 2, stav 2, tač. 5) formulisano je šire nego što to čini Akt EU o VI. U sadašnjoj redakciji, ono ne isključuje mogućnost da fizičko lice koristi sistem koji je drugo lice stavilo na tržište - čime bi, primera radi, i korišćenje komercijalnih sistema poput ChatGPT-a za ličnu namenu potpalo pod ovo izuzeće. Cilj izuzeća u Aktu EU o VI bio je isključivo da fizička lica nemaju obaveze koje u svojstvu korisnika (deployer-a) imaju prema tom aktu - a ne da se iz oblasti primene izuzmu komercijalni sistemi koji su svima dostupni.

Izuzeće za sisteme otvorenog koda (čl. 2, stav 2, tač. 6) uvedeno je bez definicije pojma "otvorenog koda". Akt EU o VI sadrži razrađen pojmovni okvir za ove slučajeve, uz odgovarajuće odredbe preambule koje razjašnjavaju položaj pružalaca sistema otvorenog koda. Izostavljanje ove definicije ostavlja granice izuzeća neizvesnim.

Konačno, Nacrt ne sadrži opštu odredbu o supsidijarnoj primeni drugih zakona za pitanja koja sam Nacrt ne uređuje. Ovakva odredba standardna je u srpskom zakonodavstvu - analogno rešenju iz Zakona o obligacionim odnosima prema kome se "na obligacione odnose koji se uređuju drugim saveznim zakonima primenjuju odredbe ovog zakona u pitanjima koja nisu uređena tim zakonom" - i neophodna je radi pravne sigurnosti i dosledne primene.

Izuzeće sektora odbrane

Nacrt iz svog dometa izuzima upotrebu sistema VI u sektoru odbrane (čl. 2, stav 2, t 3 Nacrta). Iako je slično izuzeće sadržano u čl. 2(3) Akta EU o VI, ono oslikava političku i pravnu strukturu Unije, ali je i u takvim okolnostima bilo predmet ozbiljne kritike civilnog društva i Evropskog parlamenta tokom usvajanja. Uz to, ovakav izuzetak je u EU kompenzovan nizom drugih instrumenata, uključujući i Recital 24 Akta EU o VI. U Nacrtu nema takvih mehanizama. Posledica je da blanko izuzeće sektora odbrane znači da se na sisteme VI koje koriste Ministarstvo odbrane, Vojska Srbije i pridruženi organi - uključujući sisteme za nadzor, profilisanje, podršku odlučivanju o licima i potencijalno autonomne sisteme oružja - neće primenjivati nijedna od materijalnih garancija ovog zakona: ni klasifikacija po riziku, ni zabrana određenih praksi, ni procena uticaja na osnovna prava, ni obaveze transparentnosti, ni pravo pojedinca na obrazloženje, ni nadzor Agencije za VI, ni javni Registar.

Za ovo izuzeće u srpskom ustavnom poretku nema osnova. Ustav Republike Srbije u čl. 18 i čl. 19 jemči neposrednu primenu ljudskih i manjinskih prava bez sektorskih izuzetaka. Čl. 24 (pravo na život), čl. 25 (nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta), čl. 41 (zaštita podataka o ličnosti) i čl. 42 (zaštita privatnosti) primenjuju se i na delovanje vojnih i bezbednosnih organa, što je više puta potvrdio i Ustavni sud. Okvirna konvencija Saveta Evrope o VI u čl. 3(2) izričito zadržava primenu

osnovnih garancija i na "aktivnosti u oblasti nacionalne bezbednosti", uz uslov da se sprovode u skladu sa međunarodnim pravom ljudskih prava i demokratskim institucijama. Drugim rečima, čak i instrument koji Srbija nije potpisala, a kome se Reformskom agendom približava, ne dopušta blanko izuzeće odbrane.

U srpskom kontekstu, izuzeće sektora odbrane je posebno problematično iz tri razloga. Prvo, granica između odbrane, bezbednosti i unutrašnjih poslova u praksi nije čvrsta - sistemi razvijeni "za potrebe odbrane" mogu se koristiti u civilne svrhe i obratno, što bi izuzeće pretvorilo u rupu kroz koju se izvlače čitave kategorije sistema iz domašaja zakona. Drugo, dokumentovana je netransparentnost u oblasti odbrambenih nabavki i tehnoloških partnerstava, posebno sa državama koje same nemaju standarde u oblasti VI uporedive sa evropskim. Treće, među sistemima koji bi po ovom izuzeću ostali van regulacije nalaze se i sistemi sa najvećim potencijalom za nenadoknadivu štetu po prava pojedinaca - uključujući pomoćne sisteme u odlučivanju o upotrebi sile.

Odnos prema zaštiti podataka o ličnosti

Izostanak načelnog pravila o primeni ZZPL

Nacrt ne sadrži načelno pravilo prema kome se Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL) primenjuje kao opšti okvir, osim u slučajevima koje sam Nacrt uređuje drugačije. Akt EU o veštačkoj inteligenciji polazi od suprotnog principa: nivoi zaštite uspostavljeni pravnim okvirom iz Opšte uredbe o zaštiti podataka (GDPR) tretiraju se kao minimum standarda koji nova pravila ne mogu derogirati. Iz toga direktno sledi i to da Akt EU o VI ne propisuje nove pravne osnove za obradu podataka - ta materija ostaje u domenu GDPR-a, odnosno ZZPL-a.

Izostavljanje ovog načelnog pravila iz Nacrta otvara prostor za tumačenje prema kome primena Nacrta može biti osnov za obradu podataka koji inače ne bi bio dozvoljen, ili za zaobilaženje garancija uspostavljenih ZZPL-om. Ovo je posebno zabrinjavajuće u srpskom kontekstu u kome su zabeležene ozbiljne povrede propisa o zaštiti podataka, bez adekvatnih institucionalnih posledica.

Nepotpuno i nekonzistentno preuzimanje odredbi o obradi posebnih kategorija podataka i detekciji pristranosti

Nacrt reguliše obradu posebnih kategorija podataka i detekciju pristranosti (bias detection) na način koji odstupa od člana 10, stav 2 Akta EU o VI, i to bez očiglednog razloga za takva odstupanja. Konkretno, iz Nacrta su izostavljene sledeće obaveze:

- Posebne kategorije podataka koji se koriste za detekciju i korekciju pristranosti ne smeju biti prenošene niti stavljane na raspolaganje trećim stranama (čl. 10(2)(a) Akta EU o VI).
- Na ove podatke moraju se primenjivati tehnička ograničenja ponovne upotrebe, kao i najsavremenije mere zaštite privatnosti, uključujući pseudonimizaciju (čl. 10(2)(b)).
- Mora se obezbediti zaštita podataka od neovlašćenog pristupa, uz stroge kontrole i dokumentovanje pristupa (čl. 10(2)(c)).
- Evidencije o obradi moraju sadržati obrazloženje zašto je obrada posebnih kategorija podataka bila strogo neophodna i zašto isti cilj nije mogao biti postignut obradom podataka koji ne spadaju u posebne kategorije (čl. 10(2)(f)).

Pored toga, odredbe o obradi podataka u izolovanom okruženju (sandboxu) preuzete su iz Akta EU o VI na nedosledan i nepotpun način. Iz Nacrta su ispuštene obaveze koje se odnose na: uspostavljanje efektivnih mehanizama za praćenje rizika po prava ispitanika i otklanjanje tih rizika u toku sandboxa; zabranu deljenja podataka van sandboxa izvan strogo propisanih uslova; primenu odgovarajućih tehničko-organizacionih mera zaštite i obaveznog brisanja podataka po okončanju učešća u sandboxu; kao i čuvanje evidencija o obradi podataka tokom trajanja sandboxa. Izmene uvedene AI Omnibus predlogom - brisanje čl. 10, stav 5 i njegovo zamenjivanje novim čl. 4a - nisu dosled-no prilagođene u Nacrtu.

Transparentnost regulisana načelno i sa smanjenim obavezama u odnosu na Akt EU o VI

Nacrt uređuje transparentnost na načelan način i sa znatno manjim brojem konkretnih obaveza nego što to predviđa čl. 50 Akta EU o VI. Iz Nacrta su izostavljene ili sužene sledeće obaveze:

- Obaveza proizvođača da sistemi namenjeni direktnoj interakciji sa fizičkim licima budu dizajnirani tako da korisnik bude obavešten da komunicira sa sistemom VI, uz izuzetak samo za zakonom ovlašćene aktivnosti u svrhe otkrivanja i gonjenja krivičnih dela.
- Obaveza označavanja sintetičkog audio, video i tekstualnog sadržaja u mašinski čitljivom formatu koji omogućava prepoznavanje da je sadržaj veštački generisan ili izmenjen, uz zahteve interoperabilnosti i robusnosti.
- Obaveza korisnika sistema za prepoznavanje emocija i sistema za biometrijsku kategorizaciju da obaveste fizička lica o funkcionisanju sistema.
- Obaveza korisnika sistema koji generiše ili menja sadržaj u vidu deepfake materijala da otkriju veštačku prirodu tog sadržaja, uz prilagođene izuzetke za umetničke, satiričke i fiktivne radove.
- Obaveza otkrivanja veštačke prirode tekstualnog sadržaja koji se objavljuje radi informisanja javnosti o pitanjima od javnog interesa.
- Obaveza da se sve navedene informacije pruže korisnicima na jasan i prepoznatljiv način, najkasnije u trenutku prve interakcije ili izloženosti sistemu.

Ova sužavanja su posebno problematična u srpskom kontekstu u kome se sistemi VI u oblasti medija i javne komunikacije primenjuju bez odgovarajućeg nadzora, a regulatorna tela ne pokazuju kapacitet za efikasnu reakciju na dezinformacije i manipulativni sadržaj.

Nedostatak radnih i kolektivnih prava u kontekstu algoritamskog upravljanja

Iako član 19. stav 1. tačka 4) klasifikuje sisteme u oblasti zapošljavanja i upravljanja kadrovima kao visokorizične , zakon ne uvodi specifična prava radnika. Za razliku od EU AI Act-a (u vezi sa transparentnošću i ljudskim nadzorom), zakon ne predviđa:

1) pravo zaposlenih na informisanje o upotrebi VI Sistema (na pr kada kada VI sistem donosi odluke o zapošljavanju, evaluaciji, napredovanju ili otkazu);
2) pravo na obrazloženje automatizovanih odluka na radnom mestu;
3) pravo na ljudsku intervenciju;
4) obavezu konsultacija sa sindikatima pre uvođenja VI sistema za upravljanje radnicima.

Ovo je posebno značajno jer član 19. visokorizične sisteme u oblasti zapošljavanja i upravljanja kadrovskim resursima svrstava u visokorizične - ali ne definiše konkretna prava radnika. Ovakvo normativno rešenje predstavlja odstupanje od standarda EU AI Act-a, koji u Aneksu III (tačka 4) i Recitalu 57 obuhvata sve radno angažovane osobe i predviđa šire zaštitne mehanizme u kontekstu upravljanja radom putem sistema veštačke inteligencije.

Dodatno, Nacrt zakona ne uspostavlja vezu sa postojećim pravnim okvirom u oblasti rada, uključujući propise o radnim odnosima, kolektivnom pregovaranju i pravima sindikata u kontekstu uvođenja novih tehnologija u radne procese.

Procena uticaja na osnovna prava

Nacrt ograničava obavezu sprovođenja procene uticaja samo na javne organe, i izričito izuzima sektor kritične infrastrukture, dok sadržinu procene delegira podzakonskom aktu Vlade. Ovo je suprotno čl. 27 EU Akta o VI, koji obavezu propisuje za sve korisnike visokorizičnih sistema bez izuzetka po sektorima i koji obavezni minimalni sadržaj procene uređuje samim aktom. Tako, prema postojećem Nacrtu, privatna kompanija koja razvija sistem za skoring kandidata za posao, banka koja koristi VI za odobravanje kredita, ili operater telekomunikacija u okviru "kritične infrastrukture" - ostaju van obaveze.

Nepotpuna regulativa pristanka na testiranje u stvarnom okruženju - uključujući problematično izuzeće za okrivljene

Nacrt uglavnom preuzima pravila o informisanom pristanku za testiranje u stvarnom okruženju po uzoru na Akt EU o VI, ali sa dva značajna odstupanja.

Prvo, iz Nacrta je izostavljeno pravilo prema kome informisani pristanak mora biti datiran, dokumentovan, a kopija dostavljena ispitaniku ili njegovom zakonskom zastupniku (čl. 60, stav 2 Akta EU o VI). Ovaj formalni zahtev nije administrativna formalnost - on je *conditio sine qua non* ostvarivanja prava na opoziv pristanka i naknadnu kontrolu zakonitosti testiranja.

Drugo, i ozbiljnije, Nacrt uvodi pravilo prema kome informisani pristanak nije potreban u slučaju kada je ispitanik lice protiv koga se vodi krivični postupak. Ovo pravilo nema pandana u Aktu EU o VI i u direktnoj je suprotnosti sa načelom da se ranjivim kategorijama lica - a okrivljeni u krivičnom postupku to nesumnjivo jesu - mora pružiti viši, a ne niži nivo zaštite. Takvo izuzeće otvara prostor za testiranje sistema VI na licima koja su u institutski neravnopravnom položaju u odnosu na državne organe, bez njihove saglasnosti, što je nespojivo sa pravom na pravično suđenje iz čl. 32 Ustava Republike Srbije i čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Odsustvo prava na obrazloženje

Lice kojem je VI sistem doneo odluku koja se na njega nepovoljno odnosi - gubitak socijalne pomoći, odbijanje kredita, prestanak radnog odnosa, isključenje iz neke usluge - prema Nacrtu nema zakonsko pravo da dobije informacije o razlozima odluke. EU Akt o VI to pravo izričito propisuje u čl. 86, a ono direktno proizilazi i iz čl. 22 GDPR-a, čl. 38 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i prakse Evropskog suda za ljudska prava. Bez ovog prava, sve ostale garancije ostaju nedostupne pojedincu.

Uz to, Nacrtom su izostavljeni i pravo na žalbu, pravo na ljudski pregled odluke, te jasno definisan nadležni organ za zaštitu prava. EU AI Act (član 86) garantuju pravo na obrazloženje i ljudski pregled - srpski nacrt zakona ne garantuje ni jedno ni drugo te bi ga trebalo dodatno urediti i usaglasiti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Neoperacionalizovana odgovornost i odsustvo mehanizama naknade štete

Iako član 4. uvodi načelo odgovornosti, Nacrt ne definiše:

1) ko snosi odgovornost za štetu izazvanu VI sistemima;
2) pravila dokazivanja u sporovima;
3) pravo na naknadu štete;
4) obavezno osiguranje za visokorizične sisteme.

Za razliku od EU Product Liability Directive (2024), koja jasno uređuje odgovornost za štetu nastalu upotrebom AI sistema, ovaj segment ostaje normativno nedovršen i ostavlja oštećena lica bez pravne sigurnosti.

Biometrijska identifikacija bez sudske autorizacije

Nacrt zabranjuje biometrijsku identifikaciju u realnom vremenu u javnim prostorima, uz izuzetak za slučajeve predviđene zakonom - između ostalog za identifikaciju učinioca krivičnog dela nakon što je ono učinjeno ili u toku potrage. Iako ovaj izuzetak postoji i u Aktu EU o VI, u srpskom pravnom kontekstu on nije operativan jer Zakonik o krivičnom postupku ne predviđa biometrijsku identifikaciju kao posebnu dokaznu radnju niti kao policijsku ovlašćenu meru u toku potrage.

To znači da Nacrt stvara zakonski osnov za primenu biometrijske identifikacije koji ne postoji u procesnom pravu — ili alternativno, da se ova odredba uopšte ne može primeniti u praksi bez prethodne izmene Zakonika o krivičnom postupku. Oba ishoda su neprihvatljiva: prvi jer proširuje ovlašćenja organa bez proceduralnih garancija, drugi jer zakon donosi mrtvo slovo na papiru.

Pored toga, Nacrt predviđa da Vrhovni sud prikuplja i objavljuje podatke o primeni biometrijske identifikacije (čl. o izveštavanju). Ova nadležnost nije u skladu sa ulogom Vrhovnog suda definisanom Zakonom o uređenju sudova, prema kome Vrhovni sud odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima i obezbeđuje jedinstvenu primenu prava - a nema mehanizme za prikupljanje operativnih podataka o primeni zakona od strane policije ili tužilaštva. Konačno, predloženim odredbama ne propisuje se obaveza prethodnog sudskog naloga za sva preostala dozvoljena korišćenja biometrijske identifikacije van realnog vremena (forenzika, pretraga baza, identifikacija osumnjičenih). Čl. 5(2)–(6) EU Akta o VI tu obavezu izričito predviđa. U srpskom kontekstu, gde je Bezbednosno-informativna agencija u nekoliko navrata bila predmet kritike zbog netransparentnih nadzornih praksi, izostavljanje sudskog naloga praktično znači da policija i bezbednosne službe biometrijsku identifikaciju mogu pokretati po sopstvenoj proceni.

Obaveza registracije proširena izvan okvira Akta EU o VI - rizik od dvostrukog regulatornog tereta

Nacrt uvodi obavezu registracije koja se primenjuje na sve sisteme VI, a ne isključivo na visokorizične sisteme kako je to uređeno Aktom EU o VI. Akt EU o VI propisuje registraciju samo za visokorizične sisteme i taksativno određuje koje podatke pružaoci i korisnici upisuju u

odgovarajuće registre. Nacrt od tog okvira odstupa bez navedenog razloga i bez procene potrebe za ovakvim proširenjem.

Posledice su dvostruke. Prvo, obaveza registracije svih sistema VI - bez obzira na nivo rizika - stvara preterani administrativni teret za sve učesnike na tržištu, uključujući mala i srednja preduzeća koja razvijaju ili koriste sisteme niskog rizika. Drugo, za kompanije koje posluju i u Srbiji i u državama Evropske unije, istovremena primena dva registarska sistema - srpskog, koji obuhvata sve sisteme, i evropskog, koji obuhvata samo visokorizične - generiše troškove usklađivanja koji mogu odvratiti od registracije poslovanja u Srbiji ili dovesti do faktičke neprimene.

Konačno, Nacrt propušta da prepozna specifičnosti međunarodne interoperabilnosti pri razvoju i primeni sistema VI. Tako, član 16. uvodi saradnju sa EU, ali ne razrađuje pitanja rešavanje konflikta pravnih režima, uzajamno priznavanje sertifikata, te regionalnu interoperabilnost. Ovaj nedostatak ukazuje na ograničenu primenljivost u prekograničnom kontekstu.

Klasifikacija visokorizičnih sistema ne prati strukturu Akta EU o VI - lista treba biti u podzakonskom aktu

Odredba Nacrta o visokorizičnim sistemima VI ne reflektuje u potpunosti strukturu čl. 6 Akta EU o VI. U Aktu EU o VI, lista visokorizičnih sistema VI čini poseban aneks koji se može menjati podzakonskim putem, što omogućava prilagođavanje listi tehničkom napretku bez izmene samog zakona. Nacrt ovu listu uvodi direktno u zakonski tekst, čime se gubi ta fleksibilnost.

Pored toga, Akt EU o VI u čl. 6 st. 1 upućuje na sektorsku regulativu EU za identifikaciju visokorizičnih sistema u pojedinim industrijama. Nacrt ne sadrži odgovarajuće upućivanje na relevantne srpske sektorske zakone, što ostavlja nejasnim kako se klasifikacija rizika primenjuje u sektorima koji su posebno regulisani (finansije, zdravstvo, obrazovanje i sl.).

Suvišne obaveze, tehničke greške u tekstu i nejasnoće u odredbama o sandboxu

Nacrt sadrži nekoliko odredbi koje su ili suvišne, ili sadrže tehničke greške, ili unose nejasnoće koje bi pri primeni mogle stvoriti ozbiljne pravne i operativne probleme.

Prva primedba odnosi se na obavezu prethodnog pribavljanja saglasnosti pre stavljanja sistema VI na tržište (čl. 24), koja nije propisana Aktom EU o VI i koja bi stvorila preterani administrativni teret. Akt EU o VI propisuje samoprocenu pružaoca ili korisnika o tome da li je njihov sistem visokorizičan i koji put usklađivanja primenjuju - a ne prethodnu saglasnost regulatora kao uslov stavljanja na tržište. Uvođenje ovakve obaveze za sve sisteme VI znači da i sistemi niskog rizika prolaze kroz postupak koji je u EU predviđen samo za najrizičnije sisteme, što je nerazmerno i bez regulatornog opravdanja.

Druga primedba odnosi se na tehničku grešku u tekstu jedne od odredbi o izuzecima: u stavu koji propisuje izuzetak nedostaje negacija, zbog čega odredba u sadašnjoj redakciji ima suprotno značenje od nameravnog.

Treća primedba odnosi se na odredbe o sandboxu koje sadrže nejasnoće u pogledu teritorijalne primene. Nije jasno da li se uslov da se sistem "trenira u Srbiji" odnosi isključivo na teritoriju Republike Srbije, niti kako bi se regulisala situacija u kojoj isti sistem VI prolazi kroz sandbox režim paralelno u Srbiji i u nekoj državi EU - na primer u slučaju zajedničkog ulaganja srpskog i evropskog

privrednog društva.

Četvrta primedba odnosi se na prijavljivanje incidenata koji nastanu u toku testiranja u sandboxu. Nacrt ovo ne uređuje na isti način kao prijavljivanje incidenata kada je sistem pušten na tržište, što onemogućava praćenje uzroka incidenata i smanjuje preventivnu vrednost prijave.

Ekološki aspekti bez regulatorne razrade

Načelo iz člana 4. tačka 6) ostaje deklarativno. Zakon ne predviđa:

1) obavezu izveštavanja o energetskoj potrošnji;
2) standarde efikasnosti;
3) procenu ekološkog otiska.

Ovaj nedostatak direktno implicira odsustvo veze između digitalne i zelene tranzicije, iako su obe tematske oblasti pokrivene Reformskom agendom Srbije.

Nedovoljna regulacija uticaja VI na demokratske procese

Iako član 19. obuhvata sisteme koji utiču na izbore, zakon ne uređuje:

1) političko mikrotargetiranje;
2) algoritamsku distribuciju sadržaja;
3) platformsku odgovornost;
4) institucionalnu nadležnost (npr. Regulatornog tela za elektronske medije).

Ovaj normativni vakuum se iskazuje u jednoj od najosetljivijih oblasti delovanja VI.

Nedostatak posebnih garancija u javnim uslugama

Iako član 19. obuhvata pristup uslugama, zakon ne predviđa:

1) posebne odredbe za VI sisteme koji odlučuju o socijalnoj zaštiti, zdravstvu i obrazovanju;
2) obavezno testiranje na pristrasnost pre uvođenja u javnu upravu;
3) proceduralne zaštite za korisnike javnih usluga od diskriminacije.

Ovaj nedostatak podrazumeva povećan rizik od diskriminacije u javnom sektoru.

Simbolične kazne

Maksimalna kazna predviđena Nacrtom je 2.000.000 dinara (oko 17.000 EUR) - ista za startup od pet ljudi i za multinacionalnu kompaniju sa milijardama evra prihoda. EU Akt o VI predviđa kazne do 35 miliona EUR ili 7% globalnog godišnjeg prometa. Kazna od 17.000 EUR za korporativnog aktera nije sankcija, već operativni trošak. Iskustvo u primeni Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koji određuje isti iznos maksimalne predviđene kazne, ukazuje da vaj nivo kazni de facto poništava odvraćajući efekat zakona prema akterima koji najviše doprinose sistemskim rizicima. Predložene kazne nisu podsticajne za obveznke zakona da poslovanje usklade sa zakonom.

Agencija za VI pod političkom kontrolom Vlade

Iako joj se poveravaju ključne funkcije - vođenje Registra sistema VI, uspostavljanje "kontrolisanih okruženja" za testiranje inovativnih sistema, izdavanje saglasnosti - Agencija prema Nacrtu nema institucionalne garancije nezavisnosti.
Imenovanje rukovodstva, finansiranje na godišnjem nivou i mogućnost smene ostaju u rukama izvršne vlasti. Bez garancija nezavinosti, poput višegodišnjeg budžeta, transparentnog imenovanja rukovodstva, autonomnog upravljanja, Agencija će biti produžena ruka politike, a ne regulatorni protivteg.

Obaveza VI pismenosti nije propisana

Čl. 4 EU Akta o VI obavezuje organizacije koje uvode i koriste VI sisteme da obezbede minimalno znanje o tim sistemima među zaposlenima koji ih koriste. Ova obaveza je preventivna i jeftina, a Nacrt je ne predviđa. Uz nizak nivo opšte digitalne pismenosti u našoj zemlji, česte povrede prava građana i dodatne rizike povreda koje nosi šira primena VI, izostavljanje ove obaveze proširuje prostor za neetičku upotrebu tehnologije.

Civilno društvo isključeno iz nadzornih mehanizama

Nacrt ne predviđa ni jedan mehanizam za sistematsko učešće civilnog društva i akademske zajednice u nadzoru nad primenom propisa - niti savetodavno telo, niti pravo civilnog društva na pristup Registru sa proširenim setom podataka, niti obavezu Agencije da konsultuje stručnu javnost prilikom donošenja podzakonskih akata. Ovo je posebno problematično u sistemu u kome regulatori i sudovi često ne pružaju delotvornu zaštitu, pa nezavisni nadzor civilnog društva preuzima funkciju "rezervnog" mehanizma odgovornosti.

6. Preporuke Partnera Srbija i grupe organizacija i stručnjaka

Partneri Srbija predlažu sledeće konkretne izmene pre upućivanja Nacrta u proceduru:

1. **Potpuna zabrana biometrijskog nadzora sa automatskim prepoznavanjem lica u javnim prostorima**, bez izuzetaka za "izuzetne okolnosti" ili "teški kriminalitet". Imajući u vidu već dokumentovane pokušaje uvođenja takvih sistema u Srbiji bez zakonskog osnova, samo izričita zabrana, bez izuzetaka, pruža smislen nivo zaštite. Za ostale oblike biometrijske identifikacije - uvođenje obaveze prethodnog sudskog naloga, sa rokovima trajanja, izveštavanjem i mogućnošću naknadne kontrole.
2. **Brisanje blanko izuzeća sektora odbrane.** Zadržati primenu materijalnih garancija ovog zakona - zabrane praksi iz čl. 18. Nacrta, obaveze procene uticaja na osnovna prava, i prava pojedinaca pogođenih odlukama VI sistema - i na sektor odbrane. Posebne odredbe za odbrambeni sektor mogu se predvideti tamo gde to nalažu specifičnosti vojne upotrebe (npr. odlaganje javnog upisa pojedinačnih sistema u Registar uz obavezan upis u poseban deo Registra dostupan Savetu za nacionalnu bezbednost, Zaštitniku građana i Povereniku). Posebno predvideti potpunu zabranu razvoja, nabavke i upotrebe potpuno autonomnih sistema oružja sposobnih da bez smislenog ljudskog nadzora odluče o primeni smrtonosne sile, u skladu sa stavovima generalnog sekretara UN i Međunarodnog komiteta Crvenog krsta.

3. **Obavezna procena uticaja na osnovna prava** za sve korisnike visokorizičnih sistema, javne i privatne, uključujući kritičnu infrastrukturu. Sadržaj procene mora biti utvrđen samim zakonom, a ne delegiran Vladi. Procena mora biti javna u meri koja ne ugrožava poslovne tajne, a njeno odsustvo mora biti samostalan razlog za neizdavanje saglasnosti za rad sistema.
4. **Propisati posebne garancije za sisteme koji se koriste u oblastima ostvarivanja prava građana**, naročito prava garantovanih posebnim propisima kao što su pravo na socijalnu zaštitu, pravo na rad, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na obrazovanje i pravo na adekvatno stanovanje. Ove garancije treba da obuhvate obaveznu ljudsku reviziju svake automatizovane odluke koja utiče na ostvarivanje ili obim tih prava, zabranu isključivo automatizovanog odlučivanja o pravima od značaja za egzistenciju i dostojanstvo pojedinca, kao i obavezu pune transparentnosti kriterijuma, podataka i logike sistema koji se koriste pri donošenju odluka.
5. **Nacrt dopuniti načelnom odredbom kojom se utvrđuje da se odredbe ZZPL-a primenjuju paralelno sa odredbama ovog zakona**, da nova pravila ne propisuju samostalne pravne osnove za obradu podataka o ličnosti i da nivoi zaštite garantovani ZZPL-om predstavljaju minimum koji se odredbama ovog zakona ne može sniziti. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti treba eksplicitno navesti po imenu, a ne upućivanjem na neodređeni „zakon koji reguliše zaštitu podataka“.
6. U clan 3. **uvesti definiciju: "Ranjive i drustveno osetljive grupe su lica ili grupe koje su izlozene povecamom riziku od diskriminacije, socijalne iskljucenosti ili ogranicenog pristupa pravima zbog licnih, ekonomskih ili drustvenih okolnosti."** Ova definicija treba da se koristiti kao referentni pojam u odredbama o proceni uticaja, praćenju efekata i korektivnim merama.

7. Nacrt uskladiti sa čl. 10, stav 2 Akta EU o VI tako što će se **izričito propisati sve obaveze u pogledu obrade posebnih kategorija podataka za potrebe detekcije i korekcije pristranosti**, uključujući zabranu prenosa trećim stranama, tehničke mere zaštite i evidencione obaveze. Odredbe o sandboxu dopuniti mehanizmima praćenja rizika za prava ispitanika, ograničenjima deljenja podataka i obavezama brisanja, po uzoru na čl. 26 Akta EU o VI.
8. **Odredbe o transparentnosti uskladiti sa čl. 50 Akta EU o VI** tako što će se izričito propisati: obaveza obaveštavanja o interakciji sa sistemom VI; obaveza označavanja sintetičkog sadržaja; obaveza obaveštavanja o sistemima za prepoznavanje emocija i biometrijsku kategorizaciju; i obaveza otkrivanja deepfake sadržaja, uz jasno definisane izuzetke. Izuzetak za zakonom ovlašćene aktivnosti otkrivanja krivičnih dela tumačiti usko i precizno definisati.
9. **U odredbe o testiranju u stvarnom okruženju uneti zahtev da informisani pristanak mora biti datiran, dokumentovan i da kopija mora biti dostavljena ispitaniku**, po uzoru na čl. 60, stav 2 Akta EU o VI. Brisati odredbu koja izuzima lica protiv kojih se vodi krivični postupak iz obaveze pribavljanja informisanog pristanka. Ukoliko zakonodavac proceni da postoje posebne okolnosti u kojima testiranje u krivičnoprocesnom kontekstu može biti opravdano, takve okolnosti moraju biti precizno i taksativno definisane zakonom, uz obaveznu sudsku autorizaciju i naknadnu kontrolu.
10. **Izričito pravo na obrazloženje** za svako lice na koje se odnosi pojedinačna odluka donesena uz pomoć visokorizičnog VI sistema, po uzoru na čl. 86 EU Akta o VI, sa obavezom da obrazloženje bude na jeziku razumljivom prosečnom korisniku i da uključi opis logike sistema u meri koja omogućava osporavanje odluke.

11. **Zastitu u oblasti rada prosiriti sa zaposlenih na sva lica koja rade, traze rad ili su radno angažovana, bez obzira na pravni osnov angažovanja**. Uvesti posebna prava novim clanom (npr. cl. 20a): pravo na informaciju o koriscenju sistema VI; pravo na objasnjenje odluke; pravo na ljudsku proveru; i pravo na zalbu. Propisati zabranu iskljucivo automatizovanog odlucivanja u postupcima koji imaju znacajne posledice po radni status.
12. **Javne usluge i socijalna prava**. Dopuniti clan 19. stav 1. tac. 5) tako da eksplicitno obuhvati: socijalna davanja, zdravstvene usluge, obrazovanje, stanovanje, invalidska prava, deciju zastitu, podrsku nezaposlenima i druge oblike podrske koji uticu na osnovne životne uslove. Propisati zabranu isključivo automatizovanog odlučivanja u svim navedenim slučajevima.
13. **Dopuniti clan 21. tako da procena obavezno ukljucuje analizu uticaja na ranjive i drustveno osetljive grupe**, ukljucujuci rizike od diskriminacije i ogranicenog pristupa pravima. Prosiriti obavezu procene na sve korisnike visokorizicnih sistema - ukljucujuci privatne kompanije i operatere u sektorima od posebnog znacaja - bez izuzetaka. Propisati obavezu dokumentovanja procene i dostavljanja nadleznom organu na zahtev. Ovlastiti nadlezni organ da u slucajevima povecamog rizika nalozi nezavisnu procenu od strane akreditovanog ili drugog kvalifikovanog tela. Propisati da se procena moze sprovesti u bilo kom trenutku tokom primene sistema, ukljucujuci periodicna i vandredna preispitivanja.

14. **Dopuniti clan 21. tako da procena obavezno ukljucuje analizu uticaja na ranjive i društveno osetljive grupe, uključujuci rizike od diskriminacije i ograničenog pristupa pravima.** Proširiti obavezu procene na sve korisnike visokorizičnih sistema - uključujući privatne kompanije i operatere u sektorima od posebnog znacaja - bez izuzetaka. Propisati obavezu dokumentovanja procene i dostavljanja nadležnom organu na zahtev. Ovlastiti nadležni organ da u slučajevima povećanog rizika nalozi nezavisnu procenu od strane akreditovanog ili drugog kvalifikovanog tela. Propisati da se procena moze sprovesti u bilo kom trenutku tokom primene sistema, ukljucujuci periodicna i vandredna preispitivanja.

15. **Propisati da postupak procene ili kontrole mogu pokrenuti: pojedinac, grupa lica, organizacija civilnog drustva, sindikat, strukovno udruzenje, nezavisna institucija, kao i nadlezni organ po sluzbenoj duznosti**. Propisati da sindikat, organizacija civilnog drustva ili drugo kolektivno telo moze pokrenuti postupak u ime i za racun grupe lica, ukljucujuci zastititu kolektivnih prava radnika i drugih pogodjenih kategorija, posebno kada individualna pravna zastita nije delotvorna zbog prirode povrede ili neravnoteze moci izmedju strana.

16. Uvesti novi član kojim se propisuje: obaveza nadleznog organa da razmotri svaku obrazloženu inicijativu za pokretanje postupka procene ili kontrole; obaveza obaveštavanja podnosioca o ishodu u roku od 30 dana od prijema inicijative, uz mogućnost produženja roka u složenim slučajevima uz blagovremeno obaveštavnje podnosioca; obaveza obrazloženja odluke u skladu sa načelom transparentnosti; i pravo podnosioca da se - ukoliko nadležni organ ne postupi u propisanom roku - obrati drugom nadležnom organu ili pokrene odgovarajući postupak pravne zastite.

17. **Predvideti** da Agencija za VI ima koordinacionu ulogu u zaštititi prava gradjana u vezi sa sistemima VI. Uspostaviti specijalizovanu funkciju ili odeljenje za zaštititu prava u okviru Agencije, po uzoru na AI nadzorna tela u EU. Propisati obavezni mehanizam koordinacije izmedju Agencije za VI, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštititu podataka o ličnosti, Poverenika za zaštititu ravnopravnosti i sektorskih regulatora.

18. **Uvesti obavezu periodičnog praćenja stvarnih efekata visokorizičnih sistema VI,** sa posebnim akcentom na: jednak tretman različitih kategorija lica; pristup pravima i uslugama; i šire društvene posledice primene sistema. Praćenje sprovoditi uz učešće nezavisnih institucija i civilnog društva.

19. Propisati da nadležni organ, po službenoj dužnosti ili na inicijativu iz preporuke br. 15., u slučajevima osnovane sumnje na povredu prava ili ozbiljnog rizika, može naložiti: sprovođenje nezavisne revizije sistema, uključujući sisteme koji su već u upotrebi; dodatno testiranje i procenu usaglašenosti tokom primene; odgovarajuće korektivne mere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti; i privremenu obustavu korišćenja sistema ukoliko postoji ozbiljan rizik po prava i slobode fizickih lica.

20. **Izuzeće za međunarodnu saradnju dopuniti taksativnim ili primeričnim kriterijumima za ocenu adekvatnosti zaštite**. Izuzeće za fizička lica preformulisati tako da jasno odražava njegov cilj: izuzeće se odnosi isključivo na obaveze korisnika koji VI sisteme koriste u čisto privatne svrhe, bez poslovne namene, a ne na sisteme stavljene na tržište od strane trećih lica. U Nacrt uneti definiciju sistema otvorenog koda po uzoru na Akt EU o VI. Dodati opštu odredbu o supsidijarnoj primeni relevantnih zakona za pitanja koja Nacrt ne uređuje.
21. **Obavezu registracije ograničiti na visokorizične sisteme VI, u skladu sa čl. 49 i Aneksom VIII Akta EU o VI**. Precizirati koje podatke pružaoci i korisnici registruju u srpski registar, uz nastojanje da te kategorije budu konzistentne sa podacima koji se registruju u EU bazi podataka, kako bi se izbegla nepotrebna regulatorna opterećenja za kompanije koje posluju na oba tržišta.
22. **Listu visokorizičnih sistema VI izmestiti iz zakonskog teksta u podzakonski akt (pravilnik)** koji se može ažurirati bez izmene zakona, uz propisivanje kriterijuma za razvrstavanje i obaveze periodičnog preispitivanja. U zakonski tekst uneti upućivanje na relevantne srpske sektorske zakone, po uzoru na upućivanje čl. 6 st. 1 Akta EU o VI na sektorsku regulativu EU.
23. **Brisati odredbu o obavezi prethodne saglasnosti za sve sisteme VI (čl. 24) i zameniti je modelom samoprocena i usklađivanja koji Akt EU o VI propisuje za visokorizične sisteme.** Ispraviti tehničku grešku - uvesti negaciju u odredbu o izuzetku. Precizirati teritorijalni domet odredbi o sandboxu, uključujući situacije prekogranične primene. Uskladiti režim prijavljivanja incidenata u sandboxu sa režimom prijavljivanja incidenata kada je sistem pušten na tržište, kako bi se pratili uzroci i sprečavalo ponavljanje.
24. **Pravna i faktička samostalnost Agencije za VI**: izbor direktora kvalifikovanom većinom u Narodnoj skupštini i sa transparentnim javnim pozivom; višegodišnji budžet utvrđen zakonom; pravo Agencije na samostalno uređivanje sopstvene unutrašnje organizacije; obaveza godišnjeg javnog izveštavanja Narodnoj skupštini. Model Instituta za veštačku inteligenciju može poslužiti kao polazna osnova.
25. **Osnivanje Saveta za veštačku inteligenciju** kao međusektorskog savetodavnog tela sa obaveznim učešćem civilnog društva i akademske zajednice (najmanje trećina članova), sa pravom davanja mišljenja na sve podzakonske akte u oblasti VI, godišnje analize stanja i preporuka koje Agencija mora razmotriti uz obrazloženo izjašnjenje.
26. **Proporcionalne kazne i obaveza VI pismenosti**: kazne za pravna lica izračunate kao procenat prometa, po ugledu na rešenje iz Zakona o zaštiti konkurencije, sa minimalnim apsolutnim iznosom za male privredne subjekte, i izričita obaveza obezbeđivanja minimuma znanja zaposlenih koji rade sa VI sistemima, po uzoru na čl. 4 EU Akta o VI.

27. **Otvaranje procesa donošenja zakona.** Pre upućivanja Nacrta u skupštinsku proceduru, Vlada treba da: izradi polazne osnove i otvori širu java diskusiju o pravcu regulacije veštačke inteligencije u Srbiji. Nakon toga, potrebno je rekonstruisati radnu grupu kroz javni poziv, sa zagarantovanim minimumom od jedne trećine članova iz civilnog društva, akademske zajednice i nezavisnih institucija (Poverenik, Zaštitnik građana, Agencija za sprečavanje korupcije). Tokom procesa, treba učiniti javnim sve verzije Nacrta, zapisnike sastanaka radne grupe i pristigle komentare, od početnog teksta do konačnog. Javna rasprava treba da traje duže od predviđenog minimuma, uz održavanje javnog slušanja pred nadležnim skupštinskim odborom pre prvog čitanja, uz učešće domaćih i međunarodnih stručnjaka. Rok za usvajanje predviđen Reformskom agendom treba prilagoditi kvalitetu i trajanju konsultacija - ne obratno. Iskustvo donošenja Akta EU o VI, koji je usvojen posle više od tri godine pregovora i nekoliko hiljada javno objavljenih komentara, pokazuje da su otvorenost procesa i kvalitet teksta direktno povezani: kratki rokovi i zatvorene radne grupe sistemski produkuju zakone koji se kasnije moraju popravljati u primeni - što je trošak koji u oblasti VI plaćaju neposredno pogođeni pojedinci, a ne predlagač.

7. Šire pitanje - Okvirna konvencija Saveta Evrope

Republika Srbija još uvek nije potpisala Okvirnu konvenciju Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji, ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava (Vilnjus, 5. septembar 2024. godine). Ova konvencija je prvi međunarodno pravno obavezujući instrument u oblasti VI i postavlja minimum standarda zaštite ljudskih prava, demokratije i vladavine prava na koji se njeni potpisnici obavezuju.

Partneri Srbija pozivaju Vladu Republike Srbije da bez daljeg odlaganja potpiše Okvirnu konvenciju, paralelno sa donošenjem nacionalnog zakona. Konvencija bi trebalo da posluži kao referentni okvir za usaglašavanje nacionalnog zakona, pre nego obrnuto — da nacionalni zakon stvori okolnosti na terenu koje će potom otežati približavanje evropskim standardima.

8. Zaključak

Nacrt zakona o veštačkoj inteligenciji u svojoj sadašnjoj formi predstavlja propuštenu priliku. On preuzima evropsku terminologiju i strukturu, ali izostavlja upravo one mehanizme zbog kojih je ta struktura u EU smislena - proceduralne garancije nezavisnosti, odvraćajuće sankcije, individualna prava i delotvoran nadzor. U srpskom kontekstu, gde su drugi mehanizmi institucionalne odgovornosti oslabljeni, ova izostavljanja ne kompenzuju druge garancije; ona pojačavaju i produbljuju postojeće probleme.