



FORUM ZA ETNIČKE ODNOS
FORUM FOR ETHNIC RELATIONS

**PLATFORMA ZA STRATEGIJU
INTEGRACIJE NACIONALNIH MANJINA
U REPUBLICI SRBIJI**

Beograd, april 2016.

Predgovor

Dokument Platforma za strategiju integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Platforma) predstavlja predlog iz koga bi nadležni državni organi mogli da razviju sopstvenu Nacionalnu strategiju integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Strategija).

U ovom dokumentu se „strateško planiranje“ određuje kao proces odgovora na zahteve koji u područje manjinske politike dospevaju iz političkog, ekonomskog, pravnog, tehničko-infrastrukturnog, kulturnog i socijalnog okruženja.

Osnovna pretpostavka od koje polazi Platforma je da su principi integracije i očuvanja i razvoja identiteta nacionalnih manjina povezani i da je, u Srbiji, potrebno povećati nivo integracije. Razlozi za postojeću prenaplašenost pitanja garantovanih prava i statusa nacionalnih manjina, odnosno nastojanja za jačanje manjinskog identiteta u odnosu na praksu saradnje među nacionalnim manjinama i nastojanja da se poprave odnosi većine i manjine, mogu se pronaći u istorijskim događanjima, ali i u aktuelnim društvenim odnosima, pravnim i vrednosnim smernicama manjinske politike.

Platforma predstavlja dokument koji bi, u daljem radu, trebalo da bude praćen odgovarajućom komunikacijskom strategijom i akcionim planom za ostvarivanje Platforme, odnosno strategija za primenu Strategije integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji. Svi ovi dokumenti bi trebalo da budu što je više moguće usaglašeni sa Akcionim planom za Poglavlje 23 u pregovorima o članstvu u EU, odnosno sa delom ovog akcionog plana koji se odnosi na nacionalne manjine.

U toku rada na Platformi uspostavljena je saradnja sa predstavnicima države, i to: Narodnom skupštinom i Vladom Republike Srbije, predstavnicima državne uprave i lokalne samouprave; nezavisnim telima; predstavnicima nacionalnih saveta nacionalnih manjina, političkim strankama, nevladinim organizacijama; istaknutim političkim i stručnim ličnostima iz redova nacionalnih manjina; vodećim domaćim i inostranim stručnjacima za pitanja politike.

U izradi ovog dokumenta učestvovao je sledeći **stručno-istraživački tim**:

- *Rukovodilac stručno-istraživačkog tima*: dr Dušan Janjić.
- *Vodeći eksperti*: Dr Mirjana Rašević, Eva Vukašinović, Robert Sepi, Dr Danilo Šuković, Dejan Stanković;
- *Eksperti saradnici*: dr. Goran Bašić, Bojana Begović, Dragan Janjić, Miroslav Keveždi, Mirjana Pavlović, Dr Nada Raduški;
- *Saradnici*: Ksenija Marković, Jovica Pavlović, Jelena Savić i Draginja Vlk;
- *Inostrani konsultanti*: Dr Stefano Binachini (Italija), Dr Siniša Tatalović (Hrvatska), Dr Mitja Žagar (Slovenija);
- *Redaktorski tim*: Nenad Đurđević, Dr Dušan Janjić i Eva Vukašinović;
- *Koordinator projekta i urednik dokumenta*: Nenad Đurđević.

Vizija

Srbija kao društvo koje uvažava nacionalne različitosti promovira uključivanje i sprovodi integrativnu manjinsku politiku.

Misija

Izgradnja Srbije kao društva saradnje i tolerancije, u kome se štite posebnosti, a naročito prava nacionalnih manjina.

Upućivanje manjinske politike ka integraciji i nalaženje načina da se odgovori na izazove etničke segmentacije Srbije, porasta međuetničke distance nepoverenja i naglašenog rizika međuetničkih sukoba unutar Srbije;

Aktivirati neiskorišćene resurse u korist integracije manjina i maksimirati efekte uspostavljenih primera dobre prakse;

Razraditi, pratiti i izveštavati o primeni povezanih mera i aktivnosti državnih organa koji imaju politički, pravni i finansijski autoritet u pitanjima integracije manjina;

Podržati izradu i usvajanje pravnih akata koji se direktno ili indirektno tiču položaja nacionalnih manjina uz potpuno uvažavanje međunarodnih obaveza iz oblasti manjinske politike, kao i dosledno prenošenje i primenjivanje principa međunarodnog prava, uključujući evropske pravne tekovine;

Aktivirati integrativni potencijal drugih javnih politika, ugraditi manjinsku dimenziju u manjinsku politiku, uključujući učešće pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanju o politikama koje se odnose na pitanja koja nisu neposredno povezana sa njihovim manjinskim položajem;

Proširiti krug aktera iz redova nacionalnih manjina, koji učestvuju i utiču na kreiranje i sprovođenje integrativne manjinske politike;

Povećati efektivnost institucionalnog okvira putem jačanja odgovornosti i kapaciteta nacionalnih i lokalnih institucija i manjinske autonomije usmerene ka efektivnoj zaštiti manjinskih prava;

Ojačati odgovornost nosilaca vlasti i samoregulativnih mehanizama; intenziviranje obaveštene participacije građana i jačanje društvene integracije.

Zadatak

Osnovni zadatak je da se odrede principi i izazovi u njihovom ostvarivanju u praksi manjinske politike koja se rukovodi vrednostima, pravcima i mehanizmima koji bi bili uključeni u dokumentu: *Strategija integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji*.

Strategija bi trebalo da podstakne političke i društvene aktere, pre svega predstavnike nacionalnih manjina i drugih manjinskih zajednica i njihovih pripadnika (na primer, migranti i migrantske zajednice, marginalizovane grupe) s jedne, i srpske većine s druge strane, da uspostave svojevrsni društveni ugovor u kojem bi najveću odgovornost da promoviše novi pristup u kome su nacionalne manjine – njihovi pripadnici i kolektivitet, subjekti sa posebnim garantovanim pravima i slobodama, kao i odgovornostima, preuzela Republika Srbija.

Vodeća ideja *Strategije* je da se podrže i unaprede sva ona prava i prakse koji su davali pozitivne rezultate i koji predstavljaju korpus dostignutih ljudskih i manjinskih prava, ali i da se unesu odgovarajuće izmene, dopune i novine koje daju odgovore na nove izazove.

Ključna pažnja u *Strategiji* bi trebalo da bude posvećena pravu na manjinsku samoupravu koje se ostvaruje preko institucije nacionalnih saveta nacionalnih manjina (u daljem tekstu: *Nacionalni savet*); utvrđivanju principa i mehanizama političkog predstavljanja nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije, uključujući i predstavljanje onih nacionalnih manjina koje to pravo imaju prema bilateralnim sporazumima o obostranoj zaštiti nacionalnih manjina; zastupljenosti nacionalnih manjina u organima izvršne vlasti na svim nivoima; pojašnjavanju i povećanju odgovornosti državnih organa i organa lokalne samouprave da stvaraju uslove i omogućavaju učešće pripadnika nacionalnih manjina u društvenom životu uključujući i donošenje odluka od interesa za nacionalne manjine i za Srbiju u celini.

Posebni zadaci koji omogućavaju ostvarivanje osnovnog zadatka su:

- Određivanje ostvarivih ciljeva u odnosu na potrebe i mogućnosti Srbije, vodeći računa i o pravnim tekovinama EU, pravilima i preporukama Saveta Evrope i OEBS-a;
- Podsticanje na postizanje konsenzusa relevantnih aktera oko potrebe izrade *Strategije integracije* i o njihovoj obavezi da se drže te politike u ostvarivanju svoje uloge u društvu;
- Pokretanje inicijative ka Narodnoj skupštini Republike Srbije i Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine da se formira političko – stručno telo koje bi sačinilo predlog dokumenta (deklaracija ili slično) o potrebi izrade i usvajanju *Strategije*.

Preporuke za izgradnju integrativne manjinske politike

Za Republiku Srbiju izgradnja demokratske, efektivne i efikasne integrativne manjinske politike je sastavni deo ukupne demokratizacije, podizanja nivoa stabilnosti, bezbednosti i ukupnog razvoja. To je složen i dug proces unutar koga je naročito važna promena stečenih navika i shvatanja. Preporučuje se da se u ovaj proces uđe sa razrađenom *Strategijom integracije* koja bi odgovorila na uočene izazove.

Posao oko izrade Strategije trebalo bi da, preko zajedničke radne grupe, vode Vlada i Narodna skupština Republike Srbije, a da u raspravu, davanje mišljenja i predloga budu uključeni i pokrajinski i lokalni organi vlasti, nacionalni saveti nacionalnih manjina, predstavnici manjinskih političkih partija, odgovarajućih kulturnih, sportskih i drugih organizacija, nevladinih organizacija i slično.

Strategiju bi trebalo da usvoji Narodna skupština Republike Srbije.

1. Unapređenje ustavnog i zakonodavnog okvira integrativne manjinske politike

U Srbiji je usvojen normativni sistem zaštite prava nacionalnih manjina u kojem je uređeno ostvarivanje individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, u znatnoj meri usklađeno sa evropskim pravnim tekovinama. Zbog toga i zbog činjenice da je postojeći sistem manjinske zaštite uspostavljen pre petnaest godina, da je praksa donela mnoge nove izazove i rešenja, potrebno je pristupiti unapređenju postojećeg ustavnog i zakonodavnog okvira manjinske politike kako bi ova postala efektivna i integrativna.

1.1. Unapređenje ustavnog okvira

Brojni su razlozi za promenu Ustava Republike Srbije, a među ovima svoje mesto imaju i:

- Olakšavanje ostvarivanja opredeljenja za članstvo Srbije u Evropskoj uniji, pre svega olakšavanje sređivanja haotičnog, neusaglašenog zakonodavstva i njegove standardizacije u skladu s interesima Srbije i pravnim tekovinama Evropske unije;
- Stvaranje ustavnih i institucionalnih pretpostavki za normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, kao i za ostvarivanje interesa Srbije i Srba na Kosovu, i
- Jednak pristup svim garantovanim pravima i njihova efikasna zaštita.

Ukoliko bi se u budućem ustavnom razvoju Srbije podržalo regionalno samoorganizovanje građana i organizovanje Srbije kao države regiona, to bi se ticalo i položaja nacionalnih manjina, odnosno njihove integracije. U tom slučaju je važno opredeljenje da se pitanja od značaja za status, identitet i integracije nacionalnih manjina regulišu pre svega na državnom nivou i to načelno Ustavom a detaljno posebnim zakonima (posebnim ustavnim ili okvirnim zakonom, i/ili u više zakona kojima se regulišu pojedina područja ostvarivanja prava nacionalnih manjina – službena upotreba manjinskih jezika, obrazovanje manjina i slično). Neka pitanja je moguće definisati samo na nivou načela, pri čemu nižim nivoima vlasti treba dopustiti da pojedina pitanja regulišu detaljnije u svojim aktima, vodeći računa o svojim specifičnostima.

Predložimo sledeća polazišta od značaja za ustavno uređivanje teritorijalne organizacije Srbije:

- Regionalizacija je sastavni deo procesa decentralizacije vlasti, svojine i ekonomskog razvoja,
- Regionalizacija omogućava viši stepen učešća građana u vršenju vlasti u stvarima koje su od njihovog neposrednog interesa što stvara pretpostavke za efikasnije i odgovornije vršenje vlasti;
- Srbija je nacionalna država srpskog naroda i multietnička država u kojoj 17% građana pripada manjinskim zajednicama. Unutar Srbije postoje velike regionalne i druge razlike. Zato je obaveza da se uspostavi optimalna ravnoteža između etničke lojalnosti naciji kojoj pripadnik manjine pripada i građanske lojalnosti državi u kojoj živi;
- Primena principa regionalizacije u spletu s garantovanim pravima i slobodama nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika vodi do jačanja integrativnih veza nacionalnih manjina u srpskom društvu, a mogao bi da pomogne i očuvanju srpske zajednice na Kosovu;
- Etničke osobenosti i prava nacionalnih manjina su nužni za konstituisanje regiona, ali nisu dovoljni te ni jedini. Etnička teritorijalizacija, odnosno etnički regioni nisu u skladu sa konceptom država regiona;
- Regionalizacija je deo reformi i demokratizacije Srbije na putu dostizanja evropskih standarda, odnosno priključenja EU.

Realnost Srbije je da u njoj postoji autonomija Vojvodine i da je Beograd po svojim karakteristikama i broju stanovnika već definisan kao region. Ali ostatak Srbije nema jasnu regionalnu organizaciju, mada su lokalne i regionalne razlike izražene. Iz ovog proizlazi da će se ove osobenosti odraziti na konstituisanje regiona, kao i na vreme njihovog uređivanja kao regija. Naime, svi regioni ne mogu biti konstituisani u istom danu ili godini. Ali, ustavno uređenje i otpočinjanje procesa regionalizacije može i mora započeti jednim jedinstvenim aktom i u istom danu. Asimetričnost regionalizma u Srbiji dozvoljava i da svi regioni nemaju isti naziv. Na primer, Vojvodina je već sada primer „evropskog regiona”, koji se može, i dalje, nazivati „pokrajina”.

U slučaju ustavnog prihvatanja regionalizacije, neophodno je da se preispita njen uticaj na oblasti od značaja za zaštitu prava nacionalnih manjina.

Potrebne su i neposredne promene Ustava u oblasti prava nacionalnih manjina.

Ustav Republike Srbije nacionalne manjine i prava njihovih pripadnika izričito pominje u 29 (od ukupno 206) članova. To ukazuje da se srazmerno veliki broj odredaba bavi ovom problematikom. Taj podatak je istovremeno vrlina i mana sada važećeg ustava. Vrlina, jer se nacionalnim manjinama, pravima njihovih pripadnika i zaštitom bavi u neobično velikom broju članova, što pokazuje da je Republici Srbiji stalo do nacionalnih manjina. Istovremeno to otežava pronalaženje, međusobno povezivanje i usklađeno tumačenje pravnih normi. Takođe, Ustav odudara od prakse savremenih

ustava Evropske unije koji oblast ljudskih i manjinskih prava uglavnom prepuštaju okvirnim, odnosno sektorskim zakonima, kao i regionalnim i međunarodnim telima.

Ustav bi trebalo osloboditi pristupa da sam, *in extenso*, utvrđuje sva supstancijalna manjinska prava. Potrebno je da se unapredi postojeće ustavno rešenje. U tom procesu trebalo bi da se obezbedi sadašnji nivo i obim manjinskih prava po principu stečenih prava. Za ovaj princip bi trebalo obezbediti i sudsku zaštitu.

Da bi se ostvarilo ovo opredeljenje, najbolje rešenje je da se, prilikom donošenja novog ustava, u njega unesu najosnovnije odredbe, načela, principi i garancije. Već u samom ustavu bilo bi korisno da se manjinska prava opredele kao individualna prava pripadnika nacionalnih (i drugih) manjina, te kao kolektivna prava tih manjinskih zajednica, jer pripadnici manjina svoja prava mogu ostvarivati samo u zajednici s drugim pripadnicima manjinske zajednice. Na ovaj način se pokazuje specifična dualna priroda manjinskih prava. Uz teritorijalni princip zaštite manjina i njihovih pripadnika trebalo bi da se, paralelno, uvodi i personalna (vezano na pojedinca, pripadnika manjine) i funkcionalna zaštita (vezano na specifično područje, npr. obrazovanje, informisanje, upotreba i promocija jezika, itd.), koja nije teritorijalno ograničena na mesto/regiju tradicionalnog boravka/života specifične manjine, već postoji i garantovana je na čitavoj teritoriji države.

Zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina bi pak trebalo obezbediti usvajanjem ustavnog zakona. Ovaj zakon se inače donosi u Narodnoj skupštini kvalifikovanom većinom i posebno garantovanim izjašnjavanjem predstavnika nacionalnih manjina u Skupštini, što je jednostavnija i lakša procedura nego ona za promenu samog ustava. Ovo rešenje nije moguće primeniti po sadašnjem ustavu Republike Srbije jer on ne poznaje takvu mogućnost. Po važećem ustavu, ustavni zakon se može doneti samo za sprovođenje samog ustava. Zato bi trebalo u proces promene ustava uvesti i opciju da se ustavnim zakonom iscrpno regulišu takozvana supstancijalna prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, a drugim zakonima bi se poverila razrada načina ostvarivanja utvrđenih prava.

Dobit po integrativnu manjinsku politiku koju donosi ustavni ili okvirni zakon ogleda se u otežanoj proceduri za promenu, insistiranju na obaveznosti da u skladu sa hijerarhijom pravnih akata svi drugi zakoni u delu manjinskih prava budu u saglasnosti sa njim. Time se obezbeđuje pravna izvesnost i potrebno vreme za uspostavljanje efektivnog celovitog sistema integrativne manjinske politike.

1.2. Kodifikacija zakonodavstva o nacionalnim manjinama

Preporučuje se da se jednim, celovitim ustavnim ili okvirnim zakonom uredi način ostvarivanja ustavom i međunarodnim ugovorima garantovanih manjinskih prava. Ova kodifikacija bi obuhvatila mnoge odredbe koje se, danas, nalaze u *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, *Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*, delimično u još nekim zakonima, poput *Zakona o zabrani diskriminacije*, *Zakona o javnom informisanju*, *Zakona o kulturi*, ali i u brojnim podzakonskim aktima (uredbe i slično).

Kodifikacija bi za cilj trebalo da ima usaglašavanje zakonskih rešenja po pitanju sadržaja, procesnih i institucionalnih rešenja, rokova i drugih karakteristika. To omogućava primenu „giljotine normi”, odnosno eliminisanja preteranog normiranja i prepuštanja mnogih rešenja, ali u jasnim okvirima, državnim i lokalnim organima, manjinskoj samoupravi i građanima. Tako se

omogućava preglednost i lakše snalaženje u tekstovima zakona. Ovo pak nalaže i unapređenje sadašnje pravne tehnike i usaglašavanje pravne terminologije.

U cilju uspešne kodifikacije i unutrašnjeg usaglašavanja pravnog okvira integrativne manjinske politike, a u situaciji postojanja mnogobrojnih odredaba u različitim zakonima o pojedinim manjinskim pravima, potrebno je ustanoviti i striktno slediti jedan od osnovnih principa zakonitosti, po kome niže norme, te i norme posebnih zakona, moraju da budu u saglasnosti sa odredbama ustavnog zakona i ne mogu biti u suprotnosti sa njima. Dakle, u uređivanju novih područja, u posebnim zakonima ili nižim pravnim aktima, valja slediti principe koje određuje ustavni zakon.

Potrebno je i izvršiti harmonizaciju pravnog okvira integrativne manjinske politike Republike Srbije sa međunarodnim pravnim tekovinama Evropske unije. S toga bi trebalo izraditi analizu postojećih zakona koji se na bilo koji način odnose na prava nacionalnih manjina i izmeriti njihove pravne i društvene učinke. Pri tome bi trebalo uvažiti i iskustva drugih država koje su postale članice Evropske unije.

Uz harmonizaciju pravnog okvira treba uvažiti i princip stečenih prava, pogotovo u slučajevima kada je nacionalni nivo, odnosno nivo zaštite manjina i njihovih pripadnika Republike Srbije viši od međunarodnih nivoa, uključujući i standarde Evropske unije i Saveta Evrope.

Potrebno je da se izvrši sveobuhvatna revizija postojećeg zakonodavstva iz oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava, posebno sa stanovišta uklanjanja sukoba nadležnosti, neusklađenosti procedura i rokova, kao i otklanjanja pravnih nejasnoća i praznina.

Potrebno je pokrenuti javnu raspravu o mogućim izmenama izbornog zakonodavstva kada je u pitanju predstavljenost nacionalnih manjina u republičkom parlamentu. Analizirati različite modele, poput garantovanih mesta u parlamentu za predstavnike nacionalnih manjina, kao i garantovanog učešća u vršenju vlasti i javnih ovlašćenja na nivou lokalnih zajednice, kao i na nivou regija, kada dođe do regionalizacije Srbije.

Potrebno je kontinuirano praćenje primene zakona, obuke i obaveštavanje javnosti o primeni. To bi trebalo da postane sastavni deo prakse i pravne kulture svih koji su uključeni u sprovođenje zakona, kao i medija i nevladinih organizacija u Republici Srbiji.

Prilikom svake buduće promene manjinskog zakonodavstva trebalo bi regulisati i pitanja položaja nedržavljana koji govore manjinski jezik. I u zaštiti prava pripadnika novih manjina, odnosno migranata trebalo bi težiti dostizanju standarda zaštite nacionalnih manjina, pogotovo u individualnoj dimenziji manjinskih prava, poput prava korišćenja maternjeg jezika i razvoja nacionalne kulture.

Uvažavajući pravo na slobodno izražavanje etničke pripadnosti, upotrebu jezika te pravo na zapis ličnih imena u originalnom obliku, potrebno je da se usvoje odgovarajući propisi radi dosledne primene zakonskih rešenja o prikupljanju i obradi posebno osetljivih ličnih podataka.

Razmotriti potrebu promene Zakona o crkvama i verskim zajednicama tako da bude u skladu sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim sporazumima, i da budu promenjene odredbe o privilegovanom statusu tradicionalnih crkava.

U vezi sa izmenama izbornog zakonodavstva u Republici Srbiji ukazano je na potrebu da se ukinu otežavajuće odredbe po kojima političke stranke nacionalnih manjina ili pripadnici nacionalnih manjina za izbor narodnog poslanika treba da obezbede isti broj (deset hiljada) potpisa podrške listi, kao i stranke i građanske inicijative većinske zajednice.

Na osnovu analize ratifikovanih međunarodnih dokumenata, trebalo bi da se:

- Detaljno analiziraju postojeći propisi i njihova usklađenost sa Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina;
- Postojeći pravni popisi usaglase sa odredbama ratifikovanih međunarodnih dokumenata u onim slučajevima gde je prilikom primene njihove sadržine došlo do greške, nepreciznosti ili izigravanja svrhe njihovog donošenja;
- Postojeći pravni propisi dopune međunarodnim odredbama koje još uvek nisu unete u pravni sistem Republike Srbije;
- Ratifikacija međunarodnih dokumenata, koji još nisu ratifikovani, ubrza, i to u najkraćem roku, i
- Unapredi zakonodavstvo i sudska praksa u Srbiji, a na osnovu naučenih lekcija iz analize sudske prakse međunarodnih pravosudnih institucija.

Preporučuje se da Srbija, poput zemalja OECD, uspostavi praksu takozvane regulatorne analize uticaja (Regulatory Impact Analysis – RIA) zakonskih akata pre ili nakon usvajanja, a koja je efikasna alatka jer pomaže vlastima da postignu uticaj putem regulative, i koristi se da se ispitaju i izmere poželjne dobiti, troškovi i efekti nove ili postojeće regulative. Svrha analize je da se stvori efikasan pravni sistem čije funkcionisanje neće koštati više nego što se njime dobija.

2. Dogradnja institucionalnog okvira manjinske politike i delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina

Nacionalna strategija obuhvata i pitanje uspostavljanja institucionalnog mehanizma zaštite prava nacionalnih manjina i efektivne primene integrativne manjinske politike.

Preporučuje se da se u ustavnom zakonu, a na osnovu ovlašćena iz Ustava, jasno utvrde kriterijumi za uspostavljanje i postojanje, kao i status institucija integrativne manjinske politike, počevši od državnih, lokalnih institucija, do nacionalnog saveta i institucija od nacionalnog značaja za nacionalne manjine.

Ustavnim ili okvirnim zakonom, kao i Zakonom o Vladi Srbije, treba odrediti status i nadležnosti stalnog **Ministarstva za ljudska prava, manjine i integracije**.

Posebno mesto u sprovođenju integrativne manjinske politike pripada **Savetu Vlade Republike Srbije za nacionalne manjine** (u daljem tekstu: *Republički savet*).

Ustavnim ili okvirnim zakonom trebalo bi da se propišu ovlašćenja, ciljevi rada i sastav *Republičkog saveta, koji su sada propisani uredbom*, i u cilju njegovog aktiviranja treba predvideti obavezu sastajanja najmanje jednom u šest meseci. Takođe treba propisati način rada i rukovođenja, kao i uspostavljanje kvalifikovane službe čiji bi zadatak bio da servisira rad *Republičkog saveta*.

Potrebno je promovisati intenzivnu međusektorsku saradnju u Vladi Republike Srbije, koja uključuje i saradnju ministarstva u čijoj su nadležnosti ljudska i manjinska prava, i integracionu politiku s drugim ministarstvima kako bi se sprovodila sveobuhvatna politika u ovoj oblasti.

Za većinu državnih organa koji su nadležni da se bave položajem i zaštitom manjina, karakteristično je da ne raspolažu potrebnim kompetencijama i znanjem za efektivno sprovođenje manjinskih politika, zaštitu prava manjina ili upravljanje integrativnim, multikulturnim procesima. Mada neki od tih organa manifestuju otvorenost za razgovore i saradnju, položaj manjina im nije na listi prioriteta, kao ni podizanje institucionalnih kapaciteta za odgovorno bavljenje tim poslom. S toga je potrebno da se posveti pažnja uspostavljanju mehanizma efektivnog ostvarivanja manjinske politike, a zbog toga je bitno i podizanje kapaciteta nadzora i administrativnog opsluživanja institucije manjinske politike (modernizacija opremljenosti, podizanje nivoa obučenosti, kao i uspostavljanje odgovarajuće zastupljenosti nacionalnih manjina). Neophodno je obezbediti viši stepen stručne obučenosti zaposlenih u Ministarstvu, kao i zastupljenost pripadnika nacionalnih i drugih manjina u sastavu organa ovog ministarstva. Jedna od jedinica Ministarstva bi bila ovlašćena i osposobljena da se bavi stalnom stručnom obukom pre svega državnih organa nadležnih za nadzor nad zakonitošću rada nacionalnih saveta i drugih institucija manjinske politike; stručnom obukom lica zaduženih za donošenje odluka, raspolaganje i namensko korišćenje finansijskih sredstava; stručnom obukom i izradom uputstava iz oblasti upravnog postupka, arhiviranja i čuvanja dokumenata i slično.

Nacionalni saveti su relativno nova i izuzetno važna institucija integrativne manjinske politike. S toga im *Strategija integracije* poklanja posebnu pažnju.

Nacionalni savet je, po duhu zakona, organ manjinske samouprave. On bi trebalo da obezbeđuje ostvarivanje slobode i prava nacionalne manjine na osnivanje organa i tela manjinske samouprave. Ali, to nije dosledno i u potpunosti potvrđeno u dosadašnjoj praksi *nacionalnih saveta* u Srbiji. Osnovne prepreke za dosledno ostvarivanje koncepta manjinske samouprave su način izbora i funkcionisanje *Nacionalnog saveta* koji podstiču nastajanje skrivenih, odnosno od pripadnika nacionalne manjine nekontrolisanih centara moći. Sa te strane to vodi ka nastajanju takozvanih manjinskih vođa koji nemaju pun demokratski legitimitet stečen odlukom pripadnika nacionalne manjine. Ove vođe svoju snagu crpu iz bliskosti sa republičkim centrom vlasti, a neretko i iz posebnih interesnih veza sa bezbednosnim, poslovnim pa i kriminalnim strukturama. Dalje, posledica ovakvog funkcionisanja je birokratizacija delovanja *Nacionalnog saveta* u odnosu na pripadnike nacionalnih manjina. Nejednaka snaga pojedinih manjinskih vođa, kao i bliskost sa centrom republičke vlasti, dovode i do nejednakog finansiranja manjinskih programa i neuravnoteženog razvoja manjinskih zajednica. Dodatni problem je i loša koordinacija između različitih nacionalnih manjina. U otklanjanju problema koji se tiču demokratske legitimnosti i predstavljenosti cele manjinske zajednice, može pomoći izbor na nivou lokalnih zajednica uz garantovanu zastupljenost i drugih pripadnika koji nisu organizovani kroz političke stranke. Unutarmanjinska i međumanjinska koordinacija se može omogućiti uvažavanjem prakse iz Republike Hrvatske, u kojoj postoji koordinacija nacionalnih veća, odnosno saveta i predstavnika nacionalnih manjina na različitim nivoima.

U ovoj praksi manjinska samouprava je svedena na kulturnu autonomiju a *nacionalni saveti* su postali centralizovana tela umnogome otuđena od pripadnika nacionalne manjine i pod snažnim uticajem manjinskih i drugih političkih stranka. Oni institucionalno ostvaruju interakciju uglavnom samo sa republičkim i pokrajinskim organima vlasti. Njihova saradnja sa lokalnim samoupravama, dakle mestima gde pripadnici manjina žive, zavisi od dobre volje vođa *nacionalnih saveta* i predstavnika lokalnih samouprava. Rad *nacionalnih saveta* je u najvećem broju slučajeva netransparentan, isključuje participaciju i komunikaciju s pripadnicima nacionalnih manjina, koji su opet sa svoje strane nedovoljno informisani o ulozi *nacionalnih saveta*.

Posebno značajni problemi u praksi nacionalnih saveta se javljaju unačinu izbora i funkcionisanju, što može voditi ka stvaranju otuđenih centara moći i birokratizacije u odnosu na pripadnike nacionalnih manjina.

Problemi se javljaju i u finansiranju manjinskih programa i neuravnoteženog razvoja manjinskih zajednica.

Izražena je loša koordinacija između različitih nacionalnih manjina na različitim nivoima i između različitih nacionalnih manjina.

Otklanjanju uočenih problema doprinelo bi jasno određenje koje nadležnosti pripadaju *nacionalnim savetima* kao izraz autonomije nacionalnih manjina, a koja prava imaju zato što pomažu državnim organima u vršenju vlasti.

Kad je u pitanju način organizovanja *nacionalnih saveta*, postoje dve mogućnosti:

Prva mogućnost bi značila napuštanje sadašnjeg modela organizovanja, a nacionalni saveti bi bili organizovani na nivou opština i njihovi članovi bi se birali na neposrednim izborima. Koordinaciju delovanja *nacionalnih saveta* date nacionalne manjine, i to za nekoliko opština ili na nivou Pokrajine Vojvodine, odnosno Republike Srbije (zavisno od teritorijalne rasprostranjenost date nacionalne manjine) obavljalo bi nacionalno veće. Nacionalno veće bi bilo sastavljeno po principu delegiranja predstavnika *nacionalnih saveta*, kao i odovarajuće zastupljenosti predstavnika institucija od nacionalnog značaja za datu nacionalnu manjinu.

Druga mogućnost je da ostane dosadašnji model konstituisanja *nacionalnih saveta* po jednom jedinstvenom obrascu. Ali, ovaj bi model trebalo korigovati odgovarajućim zagarantovanim predstavljanjem institucija od nacionalnog značaja za datu nacionalnu manjinu.

Nužno je da se jasno odrede obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave prema pripadnicima nacionalnih manjina i prema predlozima i zahtevima nacionalnih saveta i efikasniji postupak pred organima uprave i sudovima u slučaju povrede tih prava.

Za neposredno učešće pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanju u vezi sa pravima iz manjinske samouprave, pa i kulturne autonomije, i za suštinsko ostvarivanje poverenih nadležnosti, potrebno je uspostavljanje teritorijalnog ustrojstva nacionalnih saveta, odnosno manjinske samouprave koje je drugačije od sadašnjeg. Potrebno je ustavnim zakonom omogućiti horizontalno i vertikalno povezivanje pripadnika nacionalnih manjina. To predstavlja uvođenje, pored načela personalne, i teritorijalno-administrativne autonomije (koje su u osnovi uređivanja prava na osnivanje manjinske samouprave i na organizovanje veća manjinske samouprave) i načela funkcionalne autonomije. Ovom kombinacijom različitih vidova autonomije nastoji se da se ojača značaj sfere civilnog društva za slobode i prava manjinskih zajednica i njihovih pripadnika. Istovremeno, građanima pripadnicima manjinske zajednice se omogućava da, nezavisno od manjinske zajednice, uživaju svoja prava i slobode.

Novo organizovanje manjinske samouprave bi omogućilo i pripadnicima nacionalnih manjina koji žive u mestima koja su udaljena od centara manjinske samouprave, gde su po pravilu sedišta nacionalnih saveta, da ostvaruju prava i da koriste zakonske mogućnosti. Pored toga, načelo demokratizacije nalaže omogućavanje neposrednog učešća pripadnika nacionalnih manjina u ostvarivanju priznatih kolektivnih prava, a to zahteva decentralizaciju organizovanja manjinskih samouprava. To će se omogućiti ukoliko se ostvare neposredni izbori na lokalnom nivou, a opštinska manjinska samouprava postavi kao osnovna jedinica samouprave.

Radi integracije Srbije u EU i unošenja evropskih standarda decentralizacije vlasti i regionalizacije države u Ustav Republike Srbije, posebnu pažnju treba posvetiti reformi lokalne samouprave. Pored ekonomskih, geografskih i regionalnih osobenosti, moraju se uvažiti i etničke

osobnosti i u najvećoj mogućoj meri omogućiti da se teritorijalnom organizacijom veštački ne rasparčavaju predeli u kojima tradicionalno žive nacionalne manjine. Istovremeno, potrebno je obratiti pažnju na zahtev regionalizacije koji se pojavljuje na putu evropskih integracija, zato što se regionalizacijom mogu uspostaviti novi akteri manjinske politike na regionalnom nivou koji do sada u Srbiji nisu poznati, a mogu imati veliku i pozitivnu ulogu. U tom kontekstu je potrebno obezbediti odgovarajuće učešće pripadnika nacionalnih manjina na svim spomenutim nivoima, te razraditi i mehanizme koji to učešće garantuju (na primer, garantovano mesto manjinskom predstavniku u opštinskim, gradskim savetima).

Najzad, nacionalni savet nacionalne manjine se, kao centralno telo, bira na predstavničkoj (elektorskoj) skupštini koju bi činili svi izabrani članovi manjinskih samouprava. Zapravo, lokalne samouprave i drugi zakonom utvrđeni subjekti, poput civilnih organizacija i inicijativa, institucija od nacionalnog značaja za nacionalnu manjinu bi u odgovarajućim kvotama, a po principu delegiranja, bili zastupljeni u nacionalnom savetu, u odborima za kulturu, obrazovanje, informisanje i upotrebu jezika, a i u koordinaciji manjinske samouprave date nacionalne manjine. Reč je o mešovitom izbornom modelu koji omogućava neposredno učešće građana jer približava prava njihovim nosiocima.

S druge strane, neophodno je jasno određivanje mesta državnih organa i organa lokalne samouprave u vođenju integrativne manjinske politike. Posebnu ulogu u davanju smernica, mišljenja i kreiranju politike u odnosu na nacionalne savete treba da ima Republički savet.

„Departizacija” nacionalnih saveta nalaže splet mera i procesa napredovanja ka demokratizaciji i osnaženju javnosti u Srbiji. Što se tiče nacionalnih saveta, prvi korak bi trebalo da bude pronalaženje odgovarajućeg sistema izbora i organizacije nacionalnih saveta koji bi omogućio predstavljenost i drugih segmenata nacionalne manjine poput civilnog društva, poslovne zajednice, institucija od nacionalnog značaja za datu nacionalnu manjinu.

U dosadašnjoj praksi je često osporavana angažovanost u radu nacionalnih saveta onih pripadnika nacionalnih manjina koji su članovi multietničkih i građanskih stranaka, odnosno ne pripadaju etnonacionalnim manjinskim strankama. S toga je nužno da se pronade rešenje koje će ograničavati takozvane velike ili nemanjinske stranke da, koristeći svoje infrastrukture i moć u društvu, marginalizuju tokom izbornog procesa etnonacionalne manjinske stranke i grupe građana i na taj način monopolišu nacionalne savete. Ali, istovremeno, potrebno je voditi računa i o tome da je ustavom zabranjena diskriminacija po osnovu političkih uverenja i članstva u političkim organizacijama. Rešenje ovog problema trebalo bi da se traži u postavljanju mehanizma transparentnosti u radu nacionalnih saveta, jačanja demokratske javnosti unutar nacionalnih manjina i u društvu, podsticanja i nagrađivanja stručnog rada i podizanja nivoa efikasnosti kontrolnih mehanizama.

Funkcionisanje ovog modela nije skuplje od dosadašnjeg modela finansiranja, mada zahteva određene promene u organizaciji javne uprave, naročito podizanje kvaliteta rada i odgovornosti javne uprave. Takođe, potrebno je i podizanje kvalitetarada i stepena odgovornosti samih *nacionalnih saveta*.

Predloženi izborni model podrazumeva da se opštinske manjinske samouprave biraju na osnovu posebnih biračkih spiskova. Isti princip bi se primenio i na regionalnom nivou teritorijalano – političkog organizovanje Srbije kada i ako bude uveden. To između ostalog znači da bi se članovi manjinske samouprave starali o ostvarivanju priznatih prava u lokalnoj samoupravi, a to nalaže podizanje kapaciteta lokalne samouprave.

Finansiranje programa nacionalnih manjina je izuzetno važno pitanje i mora mu se pokloniti veća pažnja nego što je to do sada činjeno. Jedan od osnovnih izvora su budžetska sredstva koja bi trebalo da se obezbeđuju po dva osnova. Jedan osnov je finansiranje aktivnosti koje nacionalni saveti obavljaju kao javno preneti ovlašćenja i drugo je projektno finansiranje na osnovu konkretnih projekata nevladinih organizacija date manjinske zajednice ili samih nacionalnih saveta. O raspodeli budžetskih sredstava trebalo bi da odlučuje Vlada na predlog stručnog organa, koji bi se rukovodio jasnim kriterijima utvrđenim uz obavezno konsultovanje predstavnika nacionalnih manjina. Nužno je da se uspostavi i efiksan sistem praćenja trošenja sredstava, a godišnji izvještaji nacionalnih saveta trebalo bi da budu predstavljeni Vladi i Narodnoj skupštini. Moguće je da se ova ovlašćenja delegiraju i na druge organe.

Obaveza je Vlade Republike Srbije da preispita dosadašnju politiku punjenja budžeta i da podstakne, kroz promenu poreske politike, pojedinačna fizička i pravna lica da neposredno finansiraju potrebe i projekte organizacija i tela nacionalnih manjina. To bi se moglo postići tako što bi se davale različite poreske olakšice, pa i umanjenje poreske osnove, za one koji finansiraju projekte i aktivnosti usaglašene sa integrativnom manjinskom politikom. To nalaže i strukturnu finansijsku evidenciju o ovim davanjima koja sada ne postoji.

Potrebno je i da se zakonom i na drugi način razreši pitanje restitucije i statusa zadužbina, zadruga odnosno kooperativa, socijalnih preduzeća i drugih vidova organizovanih delatnosti pripadnika nacionalnih manjina. Ovim sredstvima bi upravljala odgovarajuća tela manjinske zajednice uz finansijsku evidenciju države.

Umesto Fonda za nacionalne manjine, koji je predviđen Zakonom o nacionalnim savetima, potrebno je da se ustanovi Fond za nacionalne manjine i integraciju pod kontrolom resornog ministarstva. Cilj ovog fonda je da se obezbedi finansijska podrška za projekte nacionalnih saveta i drugih organizacija, posebno za aktivnosti koje pospešuju saradnju među manjinama i između manjina i većine. U nadležnosti Fonda trebalo bi da se uključi i jačanje kapaciteta nacionalnih saveta, zajednički projekti više nacionalnih saveta, projekti nacionalnih saveta i drugih institucija, ustanovljavanje novih, zajedničkih institucija manjina i većine.

3. Izazovi društvenog i političkog položaja pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srbiji

Među najvećim izazovima na koje bi integrativna manjinska politika trebalo da odgovori su: velika etnička distanca među pripadnicima različitih zajednica; nerazvijene društvene veze između nacionalnih zajednica; snažna tendencija uspostavljanja monopola pojedinih političkih lidera i organizacija nad nacionalnim manjinama, što je praćeno praksom političkih nagodbi koje se prave tokom izbora. Da bi se marginalizovala ovakva, u osnovi, nedemokratska praksa, potrebno je da se sistemski podstiče i podržava saradnja između različitih nacionalnih manjina, kao i da se omogući demokratsko legitimisanje i kontrolisanje onih koji te manjine predstavljaju. Zahvaljujući takvoj praksi, pojedine nacionalne manjine i njihove elite su maksimizirale korist. To se odnosi pre svega na brojnije nacionalne manjine i one sa jakom matičnom državom. Istovremeno, raste nezadovoljstvo drugih manjina, ali i njihovih matičnih država (Rumunija, Bugarska, Hrvatska) koje su, svaka iz svojih razloga, ova pitanja povezale sa pregovorima Srbije o članstvu u EU. Otuda

približavanje početka pregovora o članstvu Srbije u EU pojačava nervozu nacionalnih manjina. Ovo uz napredovanje u procesu normalizacije odnosa Srbije i Kosova sve više povezuje pitanje položaja albanske nacionalne manjine u Srbiji sa položajem Srba na Kosovu.

Sve to ukazuje da bi trebalo podržati dalju demokratizaciju društva, kao i odnose unutar nacionalnih manjina, kao i da je potrebno graditi institucionalne i društvene veze, „mostove” između samih nacionalnih manjina, ali i između manjina i „većine” koja sumnja u lojalnost manjina prema državi, dok s druge strane nacionalne manjine nemaju poverenje u državu. Ostvarivanje ovog stava je pretpostavka uspešne integrativne manjinske politike. To pak nalaže da je potrebno graditi međuetničko poverenje, što je dugotrajan proces koji podrazumeva ispunjenje brojnih preduslova među kojima su: priznavanje i uvažavanje prava manjina na samoidentifikaciju, omogućavanje participacije manjina u vlasti, državnim institucijama i javnom životu i zakonsko regulisanje prava manjina i uspostavljanje efikasnih mehanizama za zaštitu manjinskih prava.

Izvesno je da je, pored nasleđa etničkih sukoba iz devedesetih godina prošlog veka, i postojeći sistem zaštite prava nacionalnih manjina direktno doprineo razvijanju segregativne multikulturalnosti, koja ne odgovara prirodi multietničnosti Srbije. Zbog toga su potrebne reforme sistema ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina koje bi vodile ka integrativnoj manjinskoj politici. To pak zahteva da jasne političke stavove iskažu, pre svega, Narodna skupština, Vlada i predsednik Republike o tome kakvu politiku multikulturalnosti će država sprovesti. Ovo izjašnjavanje se može iskazati u odgovarajućim smernicama za ustavne promene ili u odgovarajućoj deklaraciji (ili u nekom drugom dokumentu) Narodne skupštine o integraciji manjina, stavu Vlade posvećenom pitanjima manjina i u izjavi predsednika Republike.

3.1. Učešće u javnom i političkom životu i odlučivanju

U cilju podržavanja postojećih podsticaja ili uvođenja novih inicijativa koje favorizuju društvenu integraciju manjina ili suzbijanja prakse segregativnog multikulturalizma, potrebno je da se odgovori na otvorena, nerešena pitanja političkog predstavljanja nacionalnih manjina u skupštinskim telima i delotvornog učešća manjina u javnom životu, uključujući zastupljenost u radu javnih službi.

Izmenama i dopunama zakona, kao i donošenjem odgovarajućih podzakonskih akata, treba precizirati postojeću ustavnu odredbu po kojoj će se, pri zapošljavanju „voditi računa“ o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, na primer u slučajuzapošljavanja u javnim službama. Voditi računa o odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, bez tačno propisanih mera i bez zaštitnog mehanizma nije dovoljna garancija za to da će se ova odredba sprovesti u praksi. Regulisanje ovog prava nacionalnih manjina je teško postići samo zakonskim odredbama i političkim proklamacijama. Najbolji put je školovanje pripadnika nacionalnih manjina i razvijanje sposobnosti koje će ih kvalifikovati za određene vrste poslova. To je moguće postići samo zajedničkim delovanjem države i predstavnika nacionalnih manjina.

Meru afirmativne akcije u zapošljavanju koja se odnosi na povećanje broja pripadnika nacionalnih manjina u organima uprave potrebno je vezati za dodatni kriterijum –poznavanje jezika nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi. Pored napred navedenog, za uspešno sprovođenje posebnih mera potrebno je da se pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih

mesta poznavanje jezika nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi propiše kao poseban uslov za radna mesta u okviru kojih se komunikacija sa građanima obavlja kao redovan posao.

Potrebno je omogućiti izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti i urediti vođenje registra (kadrovske evidencije) o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih. Takođe, valja urediti način arhiviranja i mere zaštite, naročito osetljivih podataka o ličnosti (u koje spadaju i podaci o nacionalnoj pripadnosti), imajući u vidu da, po stavu Poverenika za informacije i zaštiti podataka o ličnosti, bez uređenja tih mera nema osnova za prikupljanje pomenutih podataka, što dovodi do nemogućnosti ostvarivanja onih prava pripadnika nacionalnih manjina koja se ostvaruju na osnovu izjave o nacionalnoj pripadnosti.

Potrebno je preduzeti mere i aktivnosti koje će pripadnicima većinskog naroda omogućiti upoznavanje s kulturom i tradicijom nacionalnih manjina, kao i pravima koja su garantovana pozitivno-pravnim propisima. Isto važi i za upoznavanje pripadnika nacionalnih manjina sa drugim nacionalnim manjinama, kao i sa kulturom, tradicijom i pravima pripadnika većinskog naroda. Zapravo, posebno je značajno da se pokaže i unutrašnji pluralizam i različitosti koje postoje unutar svake nacionalne zajednice.

Za unapređenje položaja nacionalnih manjina i pripadnika manjina od fundamentalnog značaja je izgrađivanje mnogo povoljnijeg kulturno-socijalnog ambijenta međuetničkog uvažavanja i poverenja. Takav ambijent treba uzeti kao prioritetni cilj svih, a posebno najuticajnijih činilaca u srpskoj naciji, u krugu državnih organa, političkih subjekata i faktora civilnog društva.

Dosadašnja praksa lokalnih saveta za međunacionalne odnose je pokazala da ovakva tela nisu prihvaćena. S toga bi odgovarajućim dopunama *Zakona o lokalnoj samoupravi*, na lokalnom nivou, trebalo da se omogući određeni kontrolni mehanizam i postupak davanja mišljenja pripadnika nacionalnih manjina organima lokalne samouprave. Takođe, trebalo bi stvoriti mogućnost da nacionalni saveti deluju na nižim nivoima vlasti preko sličnih organa koji se konstitušu na datom nivou vlasti.

Jedan od osnovnih ciljeva delovanja na lokalnom nivou bi trebalo da mu bude podsticanje dijaloga između predstavnika političkih stranaka, nacionalnih saveta i organizacija civilnog društva, uključujući verske zajednice nacionalnih manjina, državne vlasti i civilnog društva, uz saradnju s medijima u ostvarivanju publiciteta.

Posebno slaba tačka institucionalnog okvira Republike Srbije je odsustvo ***institucija prevencije i miroljubivog razrešavanja sukoba***. U cilju otklanjanja ove slabosti, potrebno je da se u lokalnim multietničkim zajednicama uspostave *debatni klubovi za toleranciju i prevenciju konflikata*. A, za krizne slučajeve trebalo bi formirati ***ad hoc mirovna veća*** sastavljena od predstavnika strana u sukobu i predstavnika političkog i civilnog vođstva lokalne zajednice, kao i od stručnjaka u ulozi posrednika.

3.2. Obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina

Kvalitetno obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina zavisi u velikoj meri od brige prosvetnih vlasti da obezbede kvalitetne uslove za obrazovanje i kvalitetan obrazovni proces. To podrazumeva: viši nivo ulaganja i efikasnije trošenje finansijskih sredstava; modernizaciju školske infrastrukture; nalaženje optimalnog balansa između centralizovanog i decentralizovanog upravljanja u sistemu; osavremenjivanje nastavnih planova i programa; podizanje kvaliteta inicijalnog obrazovanja nastavnika i njihovog daljeg usavršavanja; obezbeđivanje kvalitetnih

udžbenika i drugih nastavnih sredstava; dalje razvijanje sistema osiguranja kvaliteta u obrazovanju; razvijanje delotvornih pristupa u pružanju dodatne socijalne i obrazovne podrške onima kojima je takva podrška potrebna.

Za razvoj društva poštovanja različitosti kroz obrazovanje – u cilju razvoja Srbije kao demokratskog društva u kojem se poštuju različitosti, neophodno je da na nacionalnom nivou obrazovanje rezultira dobrim poznavanjem istorije, tradicije i kulture nacionalnih manjina, ali i poznavanjem ljudskih i manjinskih prava, uvažavanjem različitosti, razvijenim osećanjem solidarnosti i sposobnostima za interkulturalnu komunikaciju, dijalog i saradnju.

S obzirom na potrebu da se unapredi stepen znanja, promene stečene navike, mišljenja i predrasude formirane tokom etničkih sukoba, potrebna je **temeljna izmena sistema obrazovanja**, koje bi uključilo i obrazovanje za toleranciju. S toga bi u nastavne programe, na svim stepenim obrazovanja, trebalo uključiti učenje o ljudskim i manjinskim pravima, o ratnim zločinima, genocidu, etničkim čišćenjima i o holokaustu. Uz to je potrebno promovisati pluralizam i različitost kao posebnu vrednost i bogatstvo, te uključivati i informisanje o postojećim manjinskim zajednicama, etničkom, kulturnom, religijskom pluralizmu. Iako ove sadržaje ne bi trebalo ograničiti na pojedine predmete, već moraju biti prisutni u čitavom kurikulumu, neophodno je da se preispita dosadašnja praksa opcionih predmeta veronauke i/ili građanskog obrazovanja. Umesto ovih, trebalo bi uvesti učenje o kulturama, religijama i civilizacijama. U tom kontekstu, značajno je i da se obezbedi adekvatni razvoj građanskog obrazovanja i odgoja (civic education), koje se ne ograničava samo na posebne predmete, već mora biti uključeno u čitav sistem i kurikulum na svim nivoima obrazovanja. Pri tome je bitno kvalitetno obrazovanje i obuka nastavnika.

Očuvanje, zaštita i razvoj nacionalnog, kulturnog i jezičkog identiteta nacionalnih manjina kroz obrazovanje može se u potpunosti ostvariti samo ako oni dobro savladaju svoj maternji jezik tokom obrazovnog procesa i imaju dobro poznavanje tradicije i kulture svoje etničke grupe. Kao i do sada, ovo i dalje treba da se obezbeđuje kroz tri glavna oblika obrazovanja u zavisnosti od situacije: obrazovanje koje se ostvaruje kroz izvođenje celokupne nastave na jeziku nacionalne manjine, obrazovanje koje se ostvaruje kroz dvojezičnu nastavu i obrazovanje koje se ostvaruje na srpskom jeziku uz izučavanje predmeta „Jezik nacionalne manjine sa elementima nacionalne kulture“.

Strateško opredeljenje u oblasti obrazovanja pripadnika nacionalnih manjina trebalo bi da bude da se na najranijim nivoima obrazovanja i vaspitanja (predškolski nivo i nivo razredne nastave) celokupni program odvija na jeziku nacionalne manjine, pri čemu bi jezik manjine i srpski jezik trebalo da budu redovni nastavni predmeti (kada je reč o razrednoj nastavi). Sa početkom predmetne nastave u osnovnoj školi (peti razred), potrebno je započeti sa dvojezičnim obrazovanjem i to tako da se broj predmeta sa nastavom na srpskom jeziku postepeno uvećava, ali da se i dalje za znatan broj predmeta nastava odvija na jeziku nacionalne manjine. Isto treba da važi i za nivo srednje škole na kojem bi se i dalje nastava u znatnom broju predmeta odvijala na jeziku nacionalne manjine (uz obavezno izučavanje oba jezička predmeta – jezika nacionalne manjine i srpskog jezika). Reč je, dakle, o pristupu *aditivne dvojezične nastave*, koja podrazumeva dodavanje jezika većinske zajednice prvom, manjinskom jeziku, što je pristup koji prema pedagoškim istraživanjima u svetu dovodi do najboljih obrazovnih postignuća pripadnika nacionalnih manjina. S obzirom na to da je ovo u mnogim aspektima zahtevan oblik nastave, s njim ne treba počinjati pre nego što svi preduslovi budu ispunjeni i urađena dobra priprema (u pogledu finansiranja, kadra, programa, udžbenika itd.). Obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina je izuzetno važno i osetljivo pitanje, koje ima uticaja i na pripadnike nacionalnih manjina, ali i na većinu. No, kako u Srbiji postoji mnoštvo različitih situacija, na primer jedna zajednica je malobrojna manjina u nekoj

sredini, manjina brojnija od većine u nekoj zajednici, pa i brojnija od pripadnika srpske većine u nekoj lokalnoj zajednici, trebalo bi podržati fleksibilan pristup i omogućiti slobodu izbora roditeljima i đacima.

Praksa postojanja dvojezičnih škola u kojima su odeljenja tokom čitavog obrazovanja podeljena po jeziku na kojem se izvodi nastava (odeljenja u kojima se u potpunosti izvodi nastava na srpskom jeziku i odeljenja u kojima se nastava u potpunosti odvija na jeziku nacionalne manjine) dovodi do segregacije učenika unutar škole i lokalne zajednice i ta negativna praksa treba da bude zamenjena pristupom koji favorizuje postojanje dvojezičnih odeljenja. U okviru dvojezične nastave trebalo bi osigurati da školski programi u značajnoj meri za ciljeve imaju upoznavanje istorije, tradicije i kulture drugih naroda koji žive u lokalnoj sredini (i većinskog i manjinskih naroda).

Ukoliko pripadnici nacionalnih manjina (učenici i njihovi roditelji) iskazuju želju da se obrazovanje ostvaruje kroz izvođenje celokupne nastave na jeziku nacionalne manjine, ta mogućnost treba da bude ostvarena, ali uz značajno unapređivanje učenja srpskog jezika kao maternjeg, kako u pogledu fonda časova tako i u pogledu adekvatnog programa, nastavnog kadra i dostupnih udžbenika. Na taj način bi se prevazišla trenutna situacija u kojoj učenici koji su pohađali ovaj oblik nastave ne poznaju srpski jezik u dovoljnoj meri, zbog čega često dalje školovanje, a neretko i život, nastavljaju u zemljama etničkog porekla. Treba naglasiti i to da ne postoji međunarodna praksa koja obezbeđuje sve studijske programe na nivou visokog obrazovanja na jezicima svih nacionalnih manjina, i za to postoje objektivni razlozi poput nedostatka finansijskih sredstava i adekvatnog nastavnog kadra, pa se tako onim učenicima koji nisu u dovoljnoj meri savladali jezik zemlje u kojoj žive značajno smanjuje mogućnost da izaberu program koji žele, što prouzrokuje gore spomenutu situaciju koja ne ide u korist ni državi u kojoj su se školovali ovi učenici i koja je ulagala u njihovo preduniverzitetsko obrazovanje, niti samim studentima jer se izdvajaju iz zajednice i zemlje u kojoj su odrasli. Trebalo bi razmotriti i mogućnost da pripadnici većinskog naroda uče osnove jezika nacionalne manjine koja čini većinu u nekoj lokalnoj zajednici.

U slučajevima kada se obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina izvodi na srpskom jeziku, potrebno je osnažiti status predmeta *Jezik nacionalne manjine sa elementima nacionalne kulture*, odnosno njegov status izbornog predmeta preinačiti u status obaveznog izbornog predmeta. Takođe, trebalo bi ojačati dodatne i vannastavne aktivnosti u školi koje vode upoznavanju i boljem razumevanju kulture nacionalnih manjina, čime se dodatno osnažuje interkulturalni pristup u obrazovanju.

Integrisanje nacionalnih manjina u društvenu zajednicu podrazumeva i to da pripadnici većinske zajednice poznaju jezik(e) drugih nacionalnih grupa u lokalnoj sredini. Stoga se predlaže uvođenje predmeta *Jezik i kultura društvene sredine u škole*, kao i promovisanje učenja ovog predmeta među pripadnicima većinskog naroda. Rešenje koje bi bilo najdelotvornije je uvođenje *Jezika društvene sredine* kao obaveznog izbornog predmeta u etnički mešovitim sredinama.

U oblasti obrazovanja nacionalnih manjina potrebno je uskladiti osnovna rešenja između različitih zakona kojima se reguliše obrazovanje. Konkretno, potrebno je usaglasiti odredbe *Zakona o osnovama sistema obrazovanja*, *Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju* i *Zakona o srednjoj školi* u delu u kojem se određuje status dvojezične nastave. Takođe, *Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju* i *Zakonom o srednjoj školi* propisano je da bliže uslove za dvojezično ostvarivanje programa obrazovno-vaspitanog rada propisuje ministar nadležan za poslove obrazovanja.

Imajući u vidu značaj ove vrste obrazovanja, ali i brojne nedoumice koje postoje oko njegovog ostvarivanja, potrebno je doneti Pravilnik o dvojezičnoj nastavi, uz obavezne široke konsultacije i participaciju predstavnika nacionalnih manjina. Dalje, potrebno je usaglasiti zakone iz oblasti prosvete s ostalim zakonima koji se bave pravom obrazovanja pripadnika nacionalnih manjina, pre svega sa *Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*, na način da se propiše ovlašćenje nadležnog ministra da bliže uredi uslove i kriterijume za utvrđivanje obrazovno-vaspitnih ustanova za ustanove od posebnog značaja za obrazovanje nacionalnih manjina.

U okviru Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja potrebno je povećati broj službenika koji rade na poslovima obrazovanja nacionalnih manjina. S jedne strane, reč je o kadrovskom razvoju novoformirane Grupe za obrazovanje manjina i ljudska i manjinska prava u obrazovanju, a s druge strane o povećanju broja savetnika za obrazovanje nacionalnih manjina u školskim upravama (izdvojenim organizacionim jedinicama Ministarstva). Ovo je posebno važno i u smislu osiguranja kvaliteta nastave na jezicima nacionalnih manjina, jer nije redak slučaj da zbog nedostatka nastavnog kadra pojedine predmete na jezicima nacionalnih manjina predaju nestručni i neobučeni kadrovi kojima je posebno potrebno praćenje i obezbeđivanje prilika za stručno i profesionalno usavršavanje. Školske uprave Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja na čijim teritorijama se obrazuju pripadnici nacionalnih manjina bi trebalo da dobiju veće nadležnosti u pogledu praćenja i unapređivanja obrazovanja nacionalnih manjina (posebne uprave van teritorije Vojvodine).

Potrebno je razmotriti uslove za formiranje posebne organizacione jedinice za pitanja obrazovanja nacionalnih manjina u okviru Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja, što je mogućnost koju eksplicitno predviđa i *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*. U Pedagoškom zavodu Vojvodine takođe postoji prostor za dodatno angažovanje stručnjaka, jer zavod funkcioniše sa 50% popunjenih radnih mesta.

Posebnu pažnju treba posvetiti osnaživanju nacionalnih saveta nacionalnih manjina kako bi bili u poziciji da svoja ovlašćenja u oblasti obrazovanja vrše u punoj meri, kao i doslednom uključivanju nacionalnih saveta u donošenje svih politika i odluka koje su od značaja za obrazovanje nacionalnih manjina.

Finansiranje ustanova bi trebalo da se odvija prema utvrđenoj ekonomskoj ceni za ostvarivanje programa obrazovanja i vaspitanja, po detetu i učeniku, kao što je i propisano u Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Potrebno je, dakle, insistirati na hitnom uvođenju finansiranja „po učeniku“ naspram trenutnog sistema finansiranja „po odeljenju“. Kada se bude započelo sa ovom praksom, formula za izračunavanje ekonomske cene bi trebalo da poveća koeficijent za pripadnike nacionalnih manjina zbog većih troškova koje iziskuje obrazovni proces (npr. za nastavna sredstva, računarske programe, stručno usavršavanje nastavnika itd.).

Potrebno je omogućiti značajan nivo autonomije ustanovama u adaptaciji centralnog nastavnog plana i programa prema specifičnim potrebama i okolnostima u kojima se odvija obrazovanje nacionalnih manjina. To se ne iscrpljuje samo u postojećim dopunama nacionalne grupe predmeta, već u prilagođavanju i dopunjavanju programa koje bi se vršilo u svakoj školi (npr. davanje još većeg naglaska interkulturalnosti i uvažavanju različitosti u predmetu građansko vaspitanje).

Pored daljeg razvoja posebnih programa za predmet *Jezik nacionalne manjine sa elementima nacionalne kulture*, potrebno je izraditi odgovarajući nastavni plan i program srpskog jezika kao nematernjeg jezika. To bi podrazumevalo diferencirani program ovog predmeta koji bi uzimao u obzir specifičnosti lokalnih prilika gde se jezik uči i gde bi se njegovo učenje odvijalo po uzoru na učenje stranog jezika, oslanjajući se na komunikativno-iskustvenu metodu, koja polazi od

praktičnih stvari koje će učenicima biti potrebne u svakodnevnom životu. U tom smislu treba uzeti u obzir sve naučene lekcije iz projekata koje bi u ovoj oblasti sprovodili državni organi, nacionalni saveti nacionalnih manjina i međunarodne organizacije.

Bunjevački i vlaški jezik/govor nisu priznati prilikom ratifikacije Evropske povelje i ne uživaju njenu zaštitu. Potrebno je raditi na standardizaciji ova dva jezika/govora i obezbeđenju jednakih prava na obrazovanje pripadnicima bunjevačke i vlaške nacionalne manjine.

Obaveza države je da obezbedi dostupnost udžbenika na jezicima nacionalnih manjina koja bi adekvatno odražavala potrebe nacionalnih manjina i otklonila prepreke za ostvarivanje prava na obrazovanje na manjinskim jezicima. Najnovija rešenja u Zakonu o udžbenicima kao rezultat će imati postojanje barem jednog udžbenika za svaki predmet u svakom razredu. Opređenje, međutim, treba da se sastoji u tome da postoji mogućnost izbora udžbenika i za učenike koji se školuju na manjinskim jezicima. U tom smislu treba pojednostaviti procedure za obezbeđivanje udžbenika na jezicima nacionalnih manjina i razviti podsticaje da se produkcija udžbenika poveća. Takođe je potrebno raditi na obezbeđivanju visokokvalifikovanog nastavnog kadra u školama i ubrzati proceduru priznavanja i nostrifikacije diploma.

U inicijalnom obrazovanju nastavnika potrebno je postojeće kapacitete povezati i ojačati saradnju unutar univerziteta, između univerziteta u Srbiji i univerziteta u susednim zemljama, i dodatno podstaći razvijanje jezičkih katedri i lektorata (poput najnovijeg dobrog primera osnivanja Katedre za romski jezik na Filološkom fakultetu u Beogradu). Za potrebe ove vrste razvoja treba se uključiti u projekte evropske saradnje u oblasti razvoja visokog obrazovanja (poput ERASMUS programa). Država bi trebalo da ima aktivnu ulogu u iniciranju ovakvih razvojnih i strukturnih projekata.

Državni organi (Ministarstvo, Pokrajinski sekretarijat, Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja i Pedagoški zavod Vojvodine) bi trebalo da preuzmu proaktivniju ulogu u obezbeđivanju adekvatne ponude programa stručnog usavršavanja. Kroz odvojene pozive i posebne projekte trebalo bi podržati kreiranje novih programa uz posebno podsticanje saradnje između univerziteta i istraživačkih institucija sa školama u kojima se obrazuju nacionalne manjine. Takođe, potrebno je napraviti sistematizaciju rezultata koji su postignuti kroz različite programe i projekte koji su se ticali obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina i insistirati na većoj uključenosti onih koji su kroz spomenute programe i projekte već razvili svoje kapacitete za podršku nastavi na jezicima nacionalnih manjina. Na primer, treba podsticati organizacije civilnog društva i nastavnička udruženja koja su se bavila ovom temom da u što većem broju razvijaju i akredituju programe stručnog usavršavanja nastavnika.

Potrebno je razmotriti da li postoji prostor da se aktuelni standardi u obrazovanju (postignuća, kvaliteta rada ustanova, kompetencije nastavnika i kompetencije direktora) dodatno prilagode specifičnostima obrazovanja nacionalnih manjina. Posebnu pažnju treba posvetiti povećanju broja savetnika za obrazovanje nacionalnih manjina u školskim upravama, koji bi mogli da pruže značajnu stručnu podršku važnim pitanjima unapređivanja obrazovno-vaspitnog procesa.

Primena afirmativnih mera bi trebalo da bude sistemski uređena. Posebnim podzakonskim aktom bi trebalo urediti preciznu, transparentnu i unapred poznatu proceduru koja će garantovati svrhu primene. To podrazumeva utvrđivanje kriterijuma za priznavanje prava, kao i utvrđivanje sadržaja afirmativnih mera. Važno pitanje bi trebalo da bude i jasna podela nadležnosti između Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Kancelarije za ljudska i manjinska prava i nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Obrazovni status pripadnika romske nacionalne manjine je takav da zahteva posebnu pažnju državnih organa. Pored svih mera koje važe i za ostale nacionalne manjine, potrebno je neutralisati socio-ekonomsku depriviranost značajnog dela populacije Roma putem inkluzivnijeg pristupa obrazovnih ustanova kako bi se participacija i kvalitet postignuća učenika romske nacionalnosti osetno popravio. U tom smislu, jedan skup mera bi trebalo da se odnosi na pružanje materijalne podrške porodicama koje imaju decu (pred)školskog uzrasta u cilju uključivanja i zadržavanja učenika u obrazovnom sistemu. Drugi set mera se odnosi na rad sa školama i zaposlenima u obrazovanju kako bi škole postale prave inkluzivne sredine i uz dodatne resurse i napore odgovorile na obrazovne potrebe učenika romske nacionalnosti. Svakako, trebalo bi dalje raditi na unapređenju i preciziranju sistema mera afirmativne akcije koje se tiču upisa romskih učenika u srednje škole (a kasnije i na visoko obrazovanje) i, kroz pojačan pedagoški i inspekcijski nadzor, insistirati na striktnom pridržavanju zakonskih odredaba koje se tiču antidiskriminacije i obezbeđivanja kvalitetnog obrazovanja za sve.

3.3. Kultura i kulturna politika u funkciji integracije

U kulturnoj politici Republike Srbije trebalo bi posebno imati na umu dva cilja kulturne politike u državama Evropske Unije:

Prvi, povećanje jednakosti pristupa i uklanjanje barijera pri participaciji u kulturnim aktivnostima i programima od strane onih koji doživljavaju siromaštvo i društvenu isključenost; i

Drugi, jačanje doprinosa koji kulturne aktivnosti i programi mogu učiniti kako bi se smanjilo siromaštvo i društvena isključenost.

Iako u aktuelnom Zakonu o kulturi stoji da će strategija biti donesena još 2010. godine, to se nije dogodilo. Potrebno je doneti *Strategiju razvoja kulture Republike Srbije* koja će uvažiti vrednosti integracije. U ovoj strategiji bi trebalo primeniti model kulturne politike koji će biti integrativan. U Srbiji postoje dva aktuelna modela s obzirom na nacionalne manjine: liberalni model kulturne politike koji sprovodi Srbija, i državno-institucionalni model koji sprovodi AP Vojvodina i pojedine lokalne samouprave. Držimo da je državno-institucionalni model integrativniji. On podrazumeva da institucije poput Skupštine AP Vojvodine ulaze kao saosnivači sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina u osnivanje institucija poput zavoda za kulturu nacionalnih manjina. Na nivou lokalnih samouprava one ulaze u suosnivanje pozorišta, galerija, muzeja i drugih institucija zajedno sa savetima. Liberalni model odriče se državne intervencije na području kulture.

Kulturnu infrastrukturu i kulturne programe potrebno je učiniti dostupnim svim društvenim grupama. Indikatori integracije bi otuda bili broj kadrova zaposlenih i uključenih u upravljanje i rad kulturnih institucija, kao i količina i karakter dostupnog programa. Potrebno je uključivati pripadnike manjina u upravu i rad institucija kulture kao organa javne vlasti.

Potrebno je da država izgradi efikasan sistem monitoringa i evaluacije kulturnih institucija s obzirom na indikatore koji su važni za integraciju.

Potrebno je reorganizovati postojeću mrežu ustanova kulture; utvrditi pravila za drugačiju raspodelu sredstava u kulturi kao i državno-institucionalni model kulturne politike. To postavlja i pitanje nosilaca te politike, među kojima bi trebalo da budu i regioni kao srednji nivoa vlasti koja bi sprovodila kulturnu politiku na svojoj teritoriji. Zapravo, potrebno je regionalizovati Srbiju u skladu sa parametrima koje je dala EU.

Potrebno je intenzivirati rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina u oblasti kulture. Po Zakonu o nacionalnim savetima utvrđuju strategiju razvoja kulture nacionalne manjine, ali u praksi je veoma mali broj saveta to učinio. Potrebno je da se izgrade kapaciteti saveta za strateško planiranje. Ovo ne podrazumeva samo stručno usavršavanje, već i podizanje profesionalnog nivoa rada saveta. Savetima mora jasno biti definisan status i mera javnih ovlašćenja koja nose (s obzirom na to da su prepoznati kao nedržavna uprava sa javnim ovlašćenjima). Isto tako, potrebno je precizirati resurse koji su namenjeni za vršenje tih javnih ovlašćenja.

Potrebno je intenzivirati ulogu dva predstavnika nacionalnih saveta u Nacionalnom savetu za kulturu Republike Srbije kako bi doprineli izgradnji integrativnih kulturnih politika.

Potrebno je boriti se protiv socijalne isključenosti i ona treba da predstavlja centar demokratske politike. Socijalna isključenost može biti izbegnuta planskim proaktivnim nastojanjima da se doprinese promeni svesti, putem obrazovanja i sprovođenjem integrativnih kulturnih politika. Kultura pruža mogućnosti da se prodube ljudska znanja o drugima i poboljša međusobno razumevanje kroz pozitivne susrete. S toga se preporučuje i da se razradi strategija promocije i ostvarivanja društvene integracije.

3.4. Mediji i integrativna manjinska politika, s posebnim naglaskom na obaveze javnog servisa

Pravo na informisanje pripadnika nacionalnih manjina na njihovom jeziku jedno je od ključnih prava koje je usmereno na očuvanje posebnosti, i kao takvo zaštićeno je u Srbiji kako domaćim tako i međunarodnim aktima.

Potrebno je određen stepen specijalizacije za proizvodnju medijskih programa na jezicima manjina, za stvaranje odgovarajućih kadrova i slično. To je moguće ostvariti i u uslovima projektnog finansiranja, pod pretpostavkom da se zakonska rešenja, a naročito ona koja se tiču obaveze izdvajanja budžetskih sredstava za ove namene, prilagode realnim potrebama.

Postoji realna opasnost da u „tranzicionom periodu“, odnosno tokom prelaska na rešenja predviđena novim medijskim zakonima, dođe do narušavanja dostignutog nivoa prava u oblasti informisanja nacionalnih manjina. Da bi se to izbeglo, nužno je da se ubrza rad na definisanju javnog interesa u informisanju na jezicima manjina i raspisivanje projekata za tu oblast; da se u oba javna servisa (RTS i RTV) uspostave, odnosno ojačaju redakcije na jezicima nacionalnih manjina i obezbedi njihovo stabilno finansiranje; osigurati objektivno i blagovremeno informisanje pripadnika nacionalnih manjina, kao i proizvodnju sadržaja koji se tiču kulture i obrazovanja; i da se omogući učešće predstavnika nacionalnih manjina u definisanju programskih šema. Programi na jezicima manjina treba da se finansiraju iz izvora iz kojih se finansiraju i javni servisi, dakle iz takse, odnosno preplate. Javni servisi su, pri izradi finansijskih planova, obavezni da vode računa o potrebama redakcija programa na jezicima nacionalnih manjina.

Javni medijski servisi su mediji čije finansiranje je definisano posebnim zakonom. Svi ostali mediji se, u skladu sa novim zakonskim rešenjima, finansiraju projektno ili ih finansiraju fondovi i druge asocijacije koje ih osnivaju i koji za finansiranje tekućeg poslovanja medija ne mogu da računaju na sredstva iz opštinskih, gradskih, pokrajinskog i republičkog budžeta.

Javni servis treba da postane najvažnija platforma za informisanje na jezicima nacionalnih manjina. U Vojvodini u tom pogledu je učinjeno dosta, ali Radio televizija Srbije (RTS) je

zapoštovala informisanje na jezicima manjina. Takođe, kako kod RTS-a, tako i kod drugih medija zanemarena je izuzetno snažna uloga javnih medija u promociji informacija i poznavanja manjina i njihovih kultura (uključujući i jezike) unutar većine i drugih manjinskih zajednica.

U cilju unapređenja sadašnje prakse kako bi bila u funkciji integrativne politike, potrebno je:

U oba javna servisa uspostaviti, odnosno ojačati redakcije na jezicima nacionalnih manjina i obezbediti njihovo stabilno finansiranje.

Misija redakcije za program na jeziku nacionalnih manjina je: očuvanje i negovanje jezika pripadnika nacionalnih manjina; očuvanje, negovanje i promocija nacionalnih identiteta i kulture; podržavanje različitosti i tolerancija; promovisanje znanja, pomoć u obrazovanju, učenju i sticanju novih veština; učestvovanju kulturnom životu nacionalnih manjina; podsticanje kreativnosti i inovativnosti; podsticanje preduzetništva i pozitivno uticanje na društvena kretanja; podsticanje solidarnosti i humanosti; promovisanje medijske kulture i pismenosti i pomaganje ljudima da razumeju svet oko sebe i da se prilagode promenama u savremenom društvu.

Informativni program na jezicima nacionalnih manjina treba, u skladu sa pravilima novinarske profesije, da obezbedi objektivno i blagovremeno informisanje o aktivnostima od značaja za nacionalne manjine.

Redakcija programa za pripadnike nacionalnih manjina u RTS-u kao nacionalnom servisu mora po važnosti da zauzima centralno mesto kada su elektronski mediji u pitanju. Shodno tome, ova redakcija mora da predstavlja medijski centar koji se brine da nacionalne manjine, u tom smislu, budu pravedno i adekvatno predstavljane u programu ove nacionalne kuće. To znači da je potrebno, prilikom formiranja redakcije programa za nacionalne manjine, uspostaviti mrežu medijskih saradnika sa odgovarajućim novinarima iz nacionalnih saveta ili društava nacionalnih manjina, koji bi osmišljavali, proizvodili tamo gde je to moguće, ili predlagali važna događanja u svojoj sredini.

Redakcija (program) na jezicima nacionalnih manjina bi trebalo da ima programske savete koji bi pomagali u definisanju programskih šema i uređivačke politike i kroz koje bi se obezbeđivao uticaj nacionalnih manjina na njihov rad. Programski saveti treba da budu sastavljeni od predstavnika saveta nacionalnih manjina (ili nekih drugih predstavnika koje određena nacionalna manjina predvidi), kao i predstavnika medijskih asocijacija i udruženja. Ovakav sastav programskih saveta obezbedio bi u radu tog tela balans između potreba nacionalnih manjina i standarda koje propisuje novinarska profesija. Broj članova programskog saveta iz redova nacionalnih manjina i broj članova tog saveta iz redova novinarske profesije (ili civilnog društva) utvrđuje Upravni odbor javnog medijskog servisa. Predstavnike programskog saveta iz redova nacionalnih manjina biraju nacionalni saveti.

Drugi segment informisanja na jezicima manjina su lokalni i mediji sa regionalnom pokrivenošću. Zakon o medijima isključuje mogućnost vlasništva države nad medijima, a programi od javnog interesa, u koje svakako spadaju i programi na jezicima manjina, mogu da se finansiraju projektno. Reč je, dakle, o finansiranju sadržaja, pa se podsticaj formiranju produkcijskih grupa koje bi ga pravile javlja kao jedna od povoljnih opcija.

Model vlasništva nad medijima posredstvom fondova koje bi osnivali saveti nacionalnih manjina jeste napredak u odnosu na dosadašnju praksu i moguće je da se primenjuje i na nivou pokrajine ili republike i u opštinama u kojima su pripadnici manjina preovlađujuće stanovništvo, uz uslov da postoje jasni mehanizmi javne kontrole koji bi omogućili što veći stepen nezavisnosti uređivačke politike. U opštinama u kojima manjine čine relativno mali procenat stanovništva takva

praksa ne bi bila svrsishodna budući da bi lokalni mediji na jeziku većinskog naroda lako mogli da preuzmu i realizuju projekte na manjinskim jezicima.

Valja imati u vidu da nije dovoljno samo proizvoditi programe namenjene pripadnicima nacionalnih manjina i emitovati ih na javnom servisu, važno je da ti programi budu usmereni prema svim građanima koji se žele upoznati sa životom i problemima nacionalnih manjina.

3.5. Ekonomski razvoj kao faktor integracije nacionalnih zajednica isistem finansiranja manjinske politike

Da bi se prevazišao problem društvene isključenosti, odnosno postigla inkluzija svih građana, pa tako i manjinskih naroda, od velikog značaja je uspešan ekonomski razvoj, a u okviru njega posebno niska stopa nezaposlenosti.

Integracija nacionalnih manjina izvesno bi se mogla mnogo uspešnije realizovati ako bi se ostvarila politika ekonomskog razvoja koja bi omogućila da Srbija bude: institucionalno i ekonomski razvijena država sa odgovarajućom infrastrukturom, kompatibilna sa standardima EU, s privredom zasnovanom na znanju, efikasno korišćenim prirodnim i drugim resursima, visokoproduktivna, sa radnom snagom u kojoj je visok procenat obrazovanih građana, sa očuvanom životnom sredinom i istorijskim i kulturnim nasleđem, država u kojoj postoji partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora i koja pruža jednake mogućnosti za sve građane.

Sa aspekta ostvarenja prava nacionalnih manjina posebno je važno imati u vidu da se društvena dimenzija održivog ekonomskog razvoja zasniva na premisi da jednakost i razumevanje međuzavisnosti ljudi unutar zajednice predstavljaju osnovni preduslov prihvatljivog kvaliteta života, što je zapravo jedan od glavnih ciljeva razvoja.

Za uspešnu integraciju svih društvenih grupa potrebno je osigurati obrazovanje svim ljudima i omogućiti im da svojim radom doprinesu napretku društva. Povezanosti unutar društva su takve da svaka društvena nejednakost utiče na njegovu stabilnost. Međusobne povezanosti u društvu takođe utiču na to da se prihvati činjenica da životni standard u društvu veoma zavisi od veličine populacije i njene sposobnosti da svoje potrebe uskladi sa raspoloživim resursima.

Zbog toga je društvena komponenta održivog ekonomskog razvoja veoma značajna i, da bi se razvoj mogao realizovati, nužno je voditi računa o:

- jednakim pravima, jednakosti i sigurnosti pred zakonom za sve; sa posebnom pažnjom na zaštiti nacionalnih manjina i poštovanju osnovnih ljudskih prava, jednaka prava žena i muškaraca, dece, mladih i marginalnih grupa.
- zaštiti i razvoju novih društvenih vrednosti i uvećanju društvenog kapitala;
- obezbeđenju i promociji sveobuhvatne zaštite zdravlja i bezbednosti ljudi;
- kvalitetnom obrazovanju kojim se stvaraju uslovi za individualni razvoj i očuvanje identiteta;
- solidarnosti unutar i između generacija, kao i solidarnosti prema marginalizovanim grupama, siromašnima i obespravljenima.

Da bi postigla viziju održivog ekonomskog razvoja, koja je jedan od osnovnih preduslova za uspešnu inkluziju nacionalnih manjina, ključni nacionalni prioriteti Republike Srbije sučlanstvo u EU, razvoj infrastrukture i ravnomeran regionalni razvoj, zaštita i unapređenje životne sredine i

racionalno korišćenje prirodnih resursa, rast zaposlenosti, odnosno smanjenje nezaposlenosti kako bi se omogućilo ljudima da žive od svog rada, kao i socijalna odgovornost, društvena ravnoteža i veća socijalna kohezija.

Regionalne razlike u Republici Srbiji postaju sve veće, što je rezultat tržišnih i političkih, demografskih i drugih faktora. Jug i istok Republike Srbije su u najtežem položaju. Svi građani Republike Srbije, bez obzira na geografski položaj, nacionalnu, versku, socijalnu i kulturnu strukturu, imaju pravo da žive u Republici Srbiji koja podstiče održivi razvoj i ekonomiju zasnovanu na znanju na celoj teritoriji. Zato je potrebna posebna politika podsticaja održivog razvoja regiona. Ovi podsticaji se moraju činiti pre svega popravljanjem infrastrukture, obrazovanja, komunikacija i informisanja. Osposobljavanje i prekvalifikacija nezaposlenih treba da se organizuje prema prioritetu najviših stopa nezaposlenosti, odnosno prema stanju u organizovanoj i sivoj ekonomiji.

Prenaglašena disproporcionalnost u stepenu regionalne razvijenosti ima negativne posledice na političku i ekonomsku stabilnost zemlje, posebno u uslovima više nacionalne strukture stanovništva Srbije. S toga postojiviše ciljeva koji se ostvaruju sprovođenjem politike ravnomernog regionalnog razvoja, kao što su: pružanje približno jednakih šansi za razvoj privrede i stanovništva u svim delovima nacionalnog i državnog prostora; bolje iskorišćavanje ukupno raspoloživih potencijala zemlje; smanjenje neprihvatljivih razlika u nivou razvijenosti; prestrukturiranje privrede i jačanje njenih razvojnih performansi kako u pogledu samoregulisanja razvoja tako i u pogledu difuzije rasta; jačanje regionalne prekogranične saradnje kao jednog od veoma važnih razvojnih prioriteta i šansi, s obzirom na geografski položaj Srbije; racionalna teritorijalna podela rada između regiona i njihova međusobna saradnja zasnovana na tržišnim principima; očuvanje jedinstvenosti i ukupnosti ekonomskog prostora; modernizacija strukture privrede; očuvanje životne sredine, i slično.

Da bi se ostvarili ovi ciljevi, potrebno je preduzeti niz konkretnih mera, kao što su: analiza stanja razvijenosti, zaposlenosti i relativnog razvoja Republike Srbije po funkcionalnim regionima; komparativna analiza regionalnih prednosti, obnovljivih i neobnovljivih resursa po regionima, s projekcijama mogućnosti promene aktuelne ekonomske strukture i održivosti razvojnih projekata; analiza relativnih troškova poslovanja, stanja infrastrukture, tržišta, stanja radne snage i njihovo predstavljanje stranim investitorima; podsticaji regionalnog razvoja zaostalih okruga tako što će se finansirati održivi projekti zasnovani na korišćenju relativnih ekonomskih prednosti; realizacija posebnih projekata za osposobljavanje radne snage i njeno prilagođavanje potrebama tržišta rada, naročito okruga i opština s najvećom nezaposlenošću da bi se produktivno zapošljavala i zadržavala mlađa i kvalifikovana radna snaga; podsticanje razvoja zadrugarstva koje je zadnjih decenija zamrlo u Srbiji.

Strateški ciljevi u oblasti regionalnog i lokalnog održivog razvoja obuhvataju: decentralizaciju uz primenu savremenog koncepta regionalizacije i socio-ekonomskog pristupa; izgradnju i jačanje novog sistema raspodele nadležnosti između različitih vertikalnih nivoa vlasti; jačanje koncepta regionalne konkurentnosti i povezivanja; smanjenje neravnomernosti u regionalnom razvoju; unutar regiona i između sela i grada; razvoj, kvalitetno i neprekidno unapređenje komunalne infrastrukture; zaštitu i korišćenje prirodnih resursa kojima gazduje jedinica lokalne samouprave u skladu s principima održivog razvoja primenom ekonomskih instrumenata; stvaranje bolje organizovane i koordinisane lokalne vlasti, lokalne administracije i javnih preduzeća, stalnu promociju uključivanja javnosti u planiranje i usvajanje principa dobre prakse i održivog razvoja; razvoj lokalne ekonomije na osnovu raspoloživih prirodnih resursa i mera za podršku promocije održivog korišćenja resursa; institucionalno jačanje lokalne samouprave i podizanje nivoa znanja izabranih i postavljenih lica

zaposlenih u opštinskim upravama; promovisanje razvoja lokalnog menadžmenta za održivi razvoj putem izrade lokalnih strateških i razvojnih planova; policentričan razvoj mreže naselja i stvaranje urbanih regija s mrežom srednjih i malih gradova i seoskih naselja.

U oblasti lokalnog održivog razvoja prioritet Srbije trebalo bi da bude uspostavljanje sistema prava na ostvarivanje lokalne samouprave koji pripada građaninu i koji je kompatibilan sa zakonodavstvom EU i sistemima lokalne samouprave u EU i zemljama u okruženju; vraćanje zakonskog prava na posedovanje imovine lokalnim samoupravama. Takođe, prioritet je i obezbeđenje preduslova za ostvarivanje održivih sopstvenih izvora prihoda lokalne samouprave u Republici Srbiji kojima će se finansirati javni poslovi neophodni za zadovoljenje osnovnih zajedničkih potreba i interesa građana, osposobljavati lokalne samouprave da uz punu i suštinsku participaciju građana razvijaju svoje strateške planove održivog razvoja i uspešno ih sprovode. Sopstvenim prihodima bi se omogućilo lokalnim samoupravama da ulaze u koncesione i ostale finansijske aranžmane radi izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture.

Cilj ekonomske politike bi trebalo da bude porast zaposlenosti i smanjenje stope nezaposlenosti, a to je moguće samo ako postoji rast ekonomije, naročito u sektoru usluga, uz primenu znanja i novih tehnologija. Da bi se podstaklo zapošljavanje, potrebno je preduzeti i konkretne mere, kao što su: stimulisanje razvoja malih i srednjih preduzeća; dalje poresko rasterećenje privrede; unapređenje uslova za privlačenje stranih direktnih investicija; makroekonomsku stabilnost i povećanje izvoza; završetak privatizacije; obezbeđenje sigurnosti snabdevanja energijom uz povećanje efikasnosti energetskih subjekata i energetske efikasnosti privrede; podsticanje inovacija i promovisanje preduzetništva, kao i promovisanje informatičkog društva.

Posebnu pažnju nužno je posvetiti razvoju zadrugarstva, i to ne samo u poljoprivrednoj delatnosti već i u zanatstvu i drugim sektorima privrede. Zadrugarstvo u Srbiji je zadnjih decenija gotovo zamrlo, i njegovo oživljavanje imalo bi značajan pozitivan uticaj na razvoj slabije razvijenijih područja, a time i na društvenu inkluziju građana koji tamo žive, uključujući i manjinske narode.

Uspešan ekonomski razvoj Srbije u velikoj meri zavisi od uvođenja, prilagođavanja i primene principa koji dominiraju u EU, odnosno u povećavanju konkurentnosti koja se zasniva na znanju, inovacijama i preduzetništvu, kao što je utvrđeno u Lisabonskoj strategiji. Zbog toga je ključni nacionalni prioriteti Srbije članstvo u EU.

Za uspešnu integraciju nacionalnih manjina od posebnog je značaja uspešan održiv ekonomski razvoj čiji naglasak treba da bude ravnomeran regionalan razvoj, kao i rast zaposlenosti i mogućnosti finansiranja institucija koje su značajne za realizaciju i zaštitu prava nacionalnih manjina.

Za sve aktivnosti vezane za zaštitu i ostvarenje manjinskih prava, potrebno je formirati *Fond za zaštitu i ostvarenje prava nacionalnih manjina* (u daljem tekstu: Fond), koji bi imao izvore sredstava, prvenstveno iz budžeta Republike Srbije (određeni procenat iz budžeta koji bi bio namenjen za ovu svrhu), kao i iz drugih izvora, kao što su donacije, filantropija i sl.

Iz ovog Fonda bi se finansirao rad nacionalnih saveta, izgrađivala nedostajuća infrastruktura u naseljima gde stanuju manjinski narodi, kao što je vodosnabdevanje, prečišćavanje otpadnih voda, lokalne saobraćajnice i slično.

Iz Fonda bi trebalo finansirati i programe za razvoj preduzetništva u cilju razvoja i jačanja mikro, malih i srednjih preduzeća i jačanja njihove konkurentnosti u nerazvijenim opštinama gde žive manjinski narodi. U tu svrhu potrebno je podsticati razvoj klastera.

Na kraju, što je od posebne važnosti, iz ovog fonda bi se finansirali brojni projekti iz oblasti kulture, obrazovanja, i sve ono što doprinosi emancipaciji i društvenoj inkluziji manjinskih naroda.

3.6. Upravljanje demografskim razvojem, migracijama i integracija migranata

U osmišljavanju i ostvarivanju politike upravljanja demografskim razvojem valja imati u vidu da je demografski razvoj autohtonog stanovništva mnogoveći problem nego migranti i njihova integracija. Poticanje demografskog rasta domaćeg stanovništva (većine i manjina) dugoročno je najveći problem koji najviše ima ekonomske implikacije.

U usvojenim relevantnim strateškim dokumentima je definisano da je stacionarno stanovništvo, tj. stanovništvo u kome će sledeće generacije biti iste veličine kao i prethodne, osnovni cilj održivog razvoja Srbije. Ostvarivanje održivog razvoja Srbije podrazumeva: mere vezane za sve tri sfere demografskog razvitka: nivo fertiliteta, očekivanog trajanja života i migracija. Ekonomski razvoj, investiranje u zdravstvene, obrazovne i ekološke programe, kao i promocija postmaterijalističkog sistema vrednosti su zajednički prioriteti, i mere promene metodologije popisa stanovništva, posebno obezbediti dvojezična popisna dokumenta i ravnomernu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u popisnim komisijama.

Pozivaju se predstavnici državnih organa da koriste fleksibilan pristup popisu stanovništva i korišćenju podataka dobijenih popisom stanovništva.

U vođenju manjinske politike pored podataka dobijenih iz popisa stanovništva državni organi bi trebalo da pri kreiranju javnih politika koriste izvore podataka o stanovništvu (nezavisna istraživanja, procene domaće i EUROSTAT-a, ankete, itd.).

U najkraćem mogućem roku objaviti rezultate procene broja pripadnika albanske nacionalne manjine u Republici Srbiji koja je urađena 2015. godine u saradnji sa OEBS-om i EU.

Mada svaki program planiranja porodice uključuje veći broj mera, bazičan broj mera uvek je manji. Njihovo utvrđivanje i sprovođenje bi vodilo ka rađanju željenog broja dece u svim etničkim zajednicama u Srbiji. Sledeće mere bi mogle da budu osnovno jezgro boljeg demografskog razvoja Srbije u sferi rađanja: Definisane konkretnih programa za brže i lakše zapošljavanje mladih, pogotovo mladih žena; Prilagođavanje broja i načina rada ustanova za predškolsko vaspitanje potrebama roditelja; Razvijanje mreže lako dostupnih (ekonomski i lokacijski) servisnih usluga majkama u vođenju domaćinstva i brige oko dece; Uvođenje edukacije za očuvanje reproduktivnog zdravlja adolescenata u školske programe; Aktiviranje zdravstvenog sistema da deluje na promociju efikasne kontracepcije i poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite tokom trudnoće i porođaja.

Pozitivan migracioni saldo je cilj koji Republika Srbija mora da ostvari. To nalaže da se u stručnoj i političkoj javnosti otvori rasprava i da se prepoznaju potencijali integracije migracija u razvojne programe oporavka zemlje, uključujući i demografsku revitalizaciju.

Integracija novih manjina u smislu stranih radnika i izbeglica i tražilaca azila iz stranih država koji su nastanjeni u Srbiji je dugotrajan i dvosmeran proces uzajamnog prilagođavanja doseljenog i domaćeg stanovništva. Srbija ima iskustva sa prilivom velikog broja izbeglica i interno raseljenih lica. Ta iskustva, formiran relevantni zakonodavni i institucionalni okvir, i primeri iz prakse tradicionalno imigracionih država, dobra su polazna osnova za definisanje pravaca mera za integraciju stranaca. U njih spadaju:

Bolji podaci o populaciji stranaca: Dok se ne uspostavi centralni registar stanovništva, neophodno je formirati jedinstven sistem prikupljanja i razmene podataka o migracijama između nadležnih organa državne uprave. To je prepoznato u *Zakonu o upravljanju migracijama*, ali potrebno je da se, kroz podzakonske akte, precizno definišu ingerencije pojedinačnih državnih organa u pogledu vrste podataka koje prikupljaju kako bi se obezbedila međusobna usaglašenost i podigao nivo kvaliteta podataka;

Učenje srpskog jezika: Poznavanje jezika zemlje domaćina je preduslov poznavanja prava i obaveza stranaca, njihovog zapošljavanja i opšte integracije u društvo. Otuda je bitno za strance organizovati besplatne bazične kurseve za učenje srpskog jezika, kao i one usmerene na učenje stručne terminologije kada je to potrebno kod visoko kvalifikovanih zanimanja;

Aktivno zapošljavanje: Prema zakonu, stranac sa boravišnom i radnom dozvolom se može prijaviti Nacionalnoj službi za zapošljavanje i time stiče ista prava kao i naš državljanin. Ona se tiču savetovanja i pristupa poslovima, edukativnim programima i subvencijama pri zapošljavanju. Posebnu pažnju zahtevaju žene migranti koje dobijaju dozvolu boravka na osnovu spajanja porodice, jer im ona ne omogućava pristup tržištu rada. To je pitanje koje zahteva razrešenje;

Integracija u obrazovni sistem: Stranci imaju isto pravo, prema zakonu, na vaspitanje i obrazovanje pod istim uslovima kao i na način predviđen za građane Srbije. Postoje različiti modeli integracije migranata u obrazovni sistem zemlje domaćina koji zavise od mnogo faktora. Dobre rezultate daje model koji podrazumeva uključivanje deteta ili adolescenta u redovnu nastavu uz svu posebnu podršku koja mu je neophodna. Specijalna doedukacija nastavnika je neophodna;

Podržavajuće okruženje: Paralelno sa sprovođenjem mera za integraciju stranaca neophodno je stvarati pozitivnu klimu prema useljavanju, razvijati toleranciju i prihvatanje imigranata u Srbiji. Zatim, bitno je da imigranti znaju šta se od njih očekuje i šta oni mogu da očekuju u državi prijema. Dalje, ublažavanje izazova vezanih za integraciju podrazumeva periodično sprovođenje kvalitativnih istraživanja sa osobama koje rade sa imigrantima, kao i samim doseljenicima u Srbiju.

Pored nabrojanih pravaca mera koji su namenjeni pre svega integraciji stranaca, bitno je da se *podrže transnacionalni preduzetnici* kroz migracione i razvojne strategije države.

3.7. Uloga političkih stranaka

Posebnu ulogu u procesu integracije imaju upravo političke partije, jer svojim političkim delovanjem imaju veliki uticaj na stvaranje interkulturalnog društva promovisanjem različitosti i tolerancije. Političke partije mogu zastupati primarno interese većinske zajednice, interese nacionalnih manjina i interese i manjinske i većinske zajednice. U slučaju Srbije, partije su najčešće monoetničke.

U pravnom sistemu Republike Srbije postoje mere kojima se predstavnicima nacionalnih manjina otežava da predstavljaju interese nacionalne manjine u Narodnoj skupštini i u lokalnim skupštinama, a time i u organima izvršne vlasti i javnim ustanovama. Reč je o takozvanom „prirodnom pragu”, koji ne predstavlja afirmativnu meru već stvarnu prepreku za ostvarivanje prava na političko predstavljanje nacionalnih manjina. Ova mera je, pod određenim uslovima, od pomoći samo političkim strankama brojnih i teritorijalno homogeno nastanjenih nacionalnih manjina. Omogućavanje „afirmativne” mere koja bi obezbedila stvarno predstavljanje interesa manjina u predstavničkim telima na svim nivoima vlasti uslov je za „departizaciju” manjinskih samouprava. Među „afirmativnim” merama trebalo bi uvrstiti i smanjenje broja osnivača političke stranke nacionalnih manjina (1000, po sadašnjem zakonu); za sve registrovane političke stranke potpuno

ukidanje obaveze prikupljanja takozvanih potpisa podrške (10.000 za republičku i pokrajinsku listu i 30 overenih potpisa za jednog odbornika) izbornoj listi ili partiji kao preduslova učešća na izborima; međutim, ukoliko se ovaj uslov i zadrži onda broj potpisa podrške mora biti smanjen za političke stranke nacionalnih manjina na broj koji bi bio srazmeran brojčanoj veličini nacionalne manjine dakle, različit broj potpisa za različite nacionalne manjine; uvođenje garantovanog mesta u skupštini za brojčano malobrojne nacionalne manjine. No, valjalo bi razmotriti i mogućnost da se u slučaju regionalizacije Srbije Narodna skupština organizuje kao dvodomna gde bi gornji dom – dom regija i zajednica - omogućio predstavljanje regija i nacionalnih manjina, poput Senata u Parlamentu Italije.

Potrebno je da se otklone posledice lošeg upravljanja multietničnosti. Za početak, bi trebalo uspostaviti jasan narativni i normativni osnov za predstavljanje interesa nacionalnih manjina i poslova koje vrše manjinske samouprave.

3.8. Uloga vođstva nacionalnih manjina

Integrativna manjinska politika je samo jedan od segmenata demokratizacije. Pri tome, ona nije samo u rukama političke elite većine ili vlasti, mada je uloga političkih lidera izuzetno važna. Nema demokratske manjinske politike ako u njoj nema aktivne participacije lidera manjinskih zajednica. Oni moraju imati strategiju nastupa i zahteva vezanih za zalaganje za odbranu svojih prava. Važno je da unutar nacionalnih manjina postoji demokratska legitimacija njihovih predstavnika (lidera), ali mehanizmi ograničavanja svake vrste samovolje. Isto tako predstavnici manjina bi trebalo da imaju mogućnost da učestvuju u procesu donošenja političkih odluka na svim nivoima, prvenstveno onih koje se odnose na nacionalne manjine.

Manjinski lideri moraju valjano i pravovremeno svoje zahteve predstaviti široj javnosti i nadležnim organima. Lideri bi takođe trebalo da uklope svoje specifične zahteve u okvire konteksta „šire zajednice” i građenja klime međuetničkog poverenja.

Za uspostavljanje demokratske manjinske politike posebno je važno to što je većina manjinskih lidera i organizacija, uključujući i manjinske političke partije, bila deo opozicije i aktivna u rušenju Miloševićeve diktature. Takođe, predstavnici manjina, posebno mađarske i bošnjačke, učestvovali su u organima vlasti na najvišim položajima, i imali su neposredan uticaj na kreiranje i primenu manjinske politike. To pojačava i odgovornost manjinskih lidera za uspostavljanje demokratske manjinske politike.

4. Romi

Romi su ekonomski i politički najugroženija etnička zajednica u Srbiji, anjihova isključenost iz društva najbolji je pokazatelj diskriminacije i izrazito visokog stepena socijalne i etničke distance prema ovoj manjini u svakom pogledu. Ključne oblasti u kojima se to manifestuje su obrazovanje, zapošljavanje, stanovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, zatim, učešće u kulturnom životu, informisanju i političkim aktivnostima.

U normativnom smislu, pravne i institucionalne osnove za regulisanje položaja i integraciju romske manjine postavljene su usvajanjem velikog broja zakona i strategija, ali to je samo

pretpostavka i prvi korak na putu ka stvarnom rešavanju nagomilanih problema ove etničke zajednice. Generalno, osnovni preduslovi za bolje uključivanje Roma u društvo stvoreni su donošenjem Strategije za unapređivanje položaja Roma (2009), ali su i dalje otvoreni brojni sistemski i dugoročni problemi, kao i pitanje efikasnog upravljanja procesom društvene integracije Roma.

Važno je reći da su ostvareni određeni rezultati na planu poboljšanja njihovog statusa. Tako im je omogućeno sledeće: lakši upis u matične knjige rođenih i prijava prebivališta, dobijanje ličnih dokumenata (pitanje tzv. nevidljivih lica), i pravo na zdravstveno osiguranje za Rome bez stalnog mesta boravka imaju. Ujedno, povećan je broj romske dece koja se uključuju u sistem predškolskog, osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja (uvođenje pedagoških asistenata), pa čak i na fakultetsku nastavu. Vezano za poboljšanje položaja žena preduzete su određene mere za unapređenje učešća Romkinja u političkom i javnom životu, kao i mere podsticanja rodne ravnopravnosti, tolerancije i borbe protiv predrasuda i stereotipa. Zatim, obezbeđena su potrebna sredstva za unapređivanje informisanja o romskoj nacionalnoj manjini u štampanim i elektronskim medijima, za promociju i očuvanje romske kulture, za povećanje informisanosti Roma o političkoj participaciji, kao i za program stažiranja mladih u državnoj i lokalnoj samoupravi i podršku lokalnim romskim koordinatorima.

Uprkos nesumnjivom napretku koji je postignut u vezi sa poboljšanjem položaja Roma, ipak nisu stvorene dovoljne pretpostavke za socio-ekonomsku integraciju, smanjenje siromaštva i postizanje suštinske jednakosti građana ove nacionalnosti, kao i za smanjenje jaza između romske populacije i ostalog stanovništva. U tom smislu, u oblasti zapošljavanja Roma nije postignuto gotovo ništa. Siva ekonomija i sakupljanje sekundarnih sirovina i dalje su osnova egzistencije brojnih romskih porodica, većina Roma nikada nije pozvana na razgovor za posao, mere koje podstiču samozapošljavanje i subvencije poslodavcima nisu dale opipljive rezultate. U oblasti stanovanja zakonski nisu utvrđene afirmativne mere, nije ustanovljena baza podataka, niti su poboljšani uslovi stanovanja u romskim naseljima. Što se tiče obrazovanja, takođe nisu ustanovljene adekvatne mere tzv. pozitivne diskriminacije, ne postoji evidencija o broju učenika romske nacionalnosti i sistem praćenja njihovog uspeha u školi, nije postignuto puno uključivanje i kontinuitet obrazovanja romske dece, uz i dalje prisutnu segregaciju i diskriminatorno ponašanje prema njima. Ni u domenu zdravstvene zaštite nije obezbeđena primena afirmativnih mera zbog specifičnog načina života Roma, različito se postupa prilikom priznavanja prava na zdravstveno osiguranje i nije im obezbeđen odgovarajući pristup zdravstvenoj zaštiti. Po pitanju socijalne zaštite, i dalje nisu razvijeni kapaciteti državnih organa za brigu o integraciji Roma, neregulisan status romskih koordinatora otežava pristup Roma javnim institucijama, centri za socijalni rad samo rešavaju pojedinačne zahteve. I na kraju, za reintegraciju Roma povratnika po osnovu ugovora o readmisiji nisu doneti akcioni planovi i uspostavljeni odgovarajući mehanizmi, niti su obezbeđena dovoljna sredstva.

U preporukama EU vezi sa materijalnim položajem Roma ističe se važnost obrazovanja, potreba da se obezbede jednake obrazovne mogućnosti za romsku decu u cilju iskorenjivanja diskriminacije u školama, a nastavnicima i drugom stručnom osoblju adekvatna obuka u oblasti multikulturnog obrazovanja. Neke od preporuka odnose se i na uvođenje tzv. pozitivne diskriminacije, da bi se povećao kvalitet i efikasnost obrazovanja Roma, zatim na eliminisanje prakse usmeravanja romske dece u specijalne škole ili odeljenja za decu ometenu u razvoju, kao i na pokrivanje troškova obrazovanja (udžbenici i sl.). Obrazovna politika treba da obuhvati i mere za obrazovanje odraslih lica (posebno žena) i stručno obrazovanje Roma.

U oblasti rada, zapošljavanja i socijalne politike aktivna politika zapošljavanja Roma podrazumeva dodatno obrazovanje i obuku (pripravnici, volonteri, prekvalifikacija i drugo),

subvencije za samozapošljavanje (pomoć za otpočinjanje sopstvenog biznisa), subvencije za otvaranje novih radnih mesta (dodelom jednokratnih sredstava poslodavcima) i javne radove (kao svojevrsno angažovanje nezaposlenih lica na određeno vreme). S obzirom na još uvek visoku nepismenost, nizak nivo obrazovanja i stručne spreme Roma, u centru pažnje treba da budu različiti vidovi podrške za sticanje kvalifikacija i obuke, a poseban naglasak treba staviti na zapošljavanje Romkinja. Konkretno mere i aktivnosti neophodne su i na planu poboljšanja uslova stanovanja, punog ostvarivanja socijalne i zdravstvene zaštite, unapređenja položaja žena, informisanja, kulture, političkog delovanja, a posebno u oblasti borbe protiv svih oblika diskriminacije

Održiva društvena integracija Roma pretpostavlja multidisciplinarno, koordinirano, transparentno, dugoročno, racionalno i efikasno strateško planiranje, sprovođenje i praćenje željenih promena, uz uključivanje svih nadležnih državnih organa i subjekata. Zbog toga je od velikog značaja da se stvori „kritična masa“ obrazovanih i obučanih ljudi, koji bi bili u stanju da u punoj meri uzmu učešća u budućim društvenim i privrednim aktivnostima. I pored obimne i kvalitetne normativne regulative, u Srbiji se prava manjina u praksi ne poštuju u potpunosti i dosledno, pa se nameće zaključak da je u narednom periodu osnovni zadatak unaprediti državnu manjinsku politiku i učiniti je dodatno integrativnom. Što se tiče sprovođenja i praćenja društvene uključenosti Roma, posebno je evidentna nedovoljna odgovornost i profesionalnost institucija koje su nadležne za uspostavljanje odgovarajućih mehanizama, tako da, u skladu sa izloženim stanjem i ocenama, prioritet mora biti donošenje i realizacija konkretnih mera usmerenih na efikasno sprovođenje Strategije za unapređenje položaja Roma i drugih strategija, akcionih planova i zakona. U tom kontekstu, neophodno je obezbediti dovoljnu društvenu i političku podršku, sve potrebne institucionalne pretpostavke i mehanizme za sprovođenje procesa integracije, zatim, uključiti eksperte iz ove oblasti, inicirati programsko-finansijsku koordinaciju sa međunarodnim institucijama, i na kraju, iz budžeta obezbediti sredstva potrebna za realizaciju programa integracije Roma. Na taj način bi se obezbedile pretpostavke za dugoročno rešavanje egzistencijalnih problema Roma, pre svega u oblasti stanovanja, obrazovanja, zapošljavanja, zdravstvene i socijalne zaštite, kao i na planu uvažavanja različitosti, razvijanja interkulturalnih vrednosti i negovanja kulturnog identiteta Roma.

5. Bilateralni odnosi sa zemljama u susedstvu i problem tzv. novih manjina

Veliki je značaj regionalnog pristupa pitanju manjina. To posebno važi za teritoriju bivše Jugoslavije, na kojoj su, posle raspada SFRJ, znatni delovi naroda koji su ranije živeli u jedinstvenoj državi u novostvorenim državama postali manjine. To je, često, praćeno kršenjem osnovnih ljudskih prava, grupnim i individualnim, fizičkim i političkim progonima, etničkim čišćenjem i kršenjem osnovnih ljudskih i manjinskih prava. S toga je potrebno da se i u regionalnom okviru ispune brojne pretpostavke, što ne zavisi samo od zbivanja i političke volje u novonastalim državama već i od međunarodne zajednice. Najvažnije među ovim pretpostavkama su:

- stabilizovanje mira na teritorijama BiH, Kosova, Srbije i Makedonije;
- rešavanje otvorenih pitanja vezanih za unutrašnjeppravno regulisanje statusa i zaštite sloboda i prava manjina, uključujući donošenje novih osnovnih akata o pravima manjina;

- obezbeđivanje međunarodnih garancija da će se, u čitavom Regionu, uspostaviti minimum zajedničkih standarda manjinske politike, i, ukoliko je potrebno,
- međunarodno posredovanje u regulisanju posebno delikatnih pitanja kao što je, na primer, dvojno državljanstvo.

Neophodno je da vlasti Srbije naprave dalje korake kako bi se status „novih” a i drugih manjina regulisao primereno strukturi i potrebama, kao i idealima demokratije. Ti koraci uključuju poštovanje sledećih premisa: konstituisanje Srbije kao države-nacije, a ne kao nacionalne države zasnovane na etničkom principu; poštovanje posebnosti svakog etničkog identiteta, ali i ukupne multietničnosti; poštovanje ljudskih i manjinskih prava i harmonizacija standarda na nivou zajednice Srbije; saradnja i suodlučivanje manjine i države; jačanje regionalizma i autonomija najrazličitijih oblika, uz podizanje značaja lokalne samouprave; efikasno upravljanje sukobima interesa te i etničkim sukobima.

Proći će dosta vremena do pune integracije manjina u države bivše Jugoslavije, ali u prilog potrebe i pozitivnog ishoda ovog procesa govore sledeći argumenti:

- prvo, problemi manjina su neposredno povezani s međudržavnim odnosima, jer brojne manjine imaju u susednim zemljama „matične države“. Ovaj odnos je posebno opterećen žrtvama i teškim posledicama nedavnih ratnih sukoba i neposredno je vezan za napredovanje procesa pomirenja. To naročito važi za odnose Srbije sa Hrvatskom, BiH i Kosovom. U primeru odnosa Srbije i Hrvatske i BiH to je pitanje povezano s pitanjem izbeglica. Na primer, iz Srbije je preko 40.000 pripadnika hrvatske zajednice bilo prinuđeno da napusti svoje domove i da se iseli, pretežno u Hrvatsku. To, kako je ukazano, pred vlasti Srbije postavlja obavezu stvaranja uslova za njihov povratak. Time se, naravno, olakšava i ubrzava proces normalizacije odnosa Srbije i Hrvatske i stvaraju povoljniji uslovi za rešavanje problema stotina hiljada srpskih izbeglica koje su bile prinuđene da napuste Hrvatsku. Dakle, manjinska politika mora obuhvatiti i mere reintegracije i rekonsolidacije, i
- drugo, manjinska pitanja su povezana s nacionalnim pitanjima od kojih su mnoga, posebno srpsko, hrvatsko i albansko, sama po sebi, regionalna, odnosno mogu se rešavati samo u regionalnom okviru saradnje. Uz to, ova pitanja, zajedno s makedonskim, neposredno zadiru u pitanja bezbednosti i stabilnosti regiona. Za to, integrativna manjinska politika mora ugraditi instrumente uvažavanja i ranog reagovanja na pojačane rizike od sukoba u regionu.

Manjinska pitanja uglavnom nisu regionalna. Na Zapadnom Balkanu ne postoji manjinska regionalna politika niti se o ovim pitanjima razgovara na regionalnom nivou. U osnovi radi se o bilateralnom pitanju koje se razmatra na nivou dveju država. Pri tome je važno da li postoje bilateralni sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina. Savezna republika Jugoslavija je potpisala a Srbija kao naslednica preuzela relevantne bilateralne ugovore za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava sa Hrvatskom, Mađarskom, Rumunijom i Makednijom. Međutim, pored činjenice da se mešovite državne komisije ne sastaju redovno, sprovođenje usaglašenih zapisnika sa njihovih sednica je otežano jer nema obavezujući karakter. Zbog povezanosti i kompleksnosti manjinskog pitanja potrebna je svojevrsna regionalna standardizacija i harmonizacija manjinskog zakonodavstva koja bi doprinela stabilizaciji država i unapređenju položaja manjina u regionu. Ovo bi trebalo da se obavi u skladu s evropskim rešenjima i da doprinese integrisanju i država bivše

Jugoslavije u EU. To bi doprinelo snižavanju međuetničkih tenzija. Prvi korak u tom pravcu je ukidanje diskriminatorских normi u nacionalnim zakonodavstvima.

Regionalna zakonska standardizacija i harmonizacija su procesi koji zahtevaju dugotrajne napore, mnoge bilateralne i multilateralne sporazume, a i pomoć međunarodne zajednice. Time bi se problem odnosa „novih dijaspora“ i „novih manjina“ koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije postavio na osnove kooperacije, a izbegla bi se manipulacija manjina u funkciji destabilizacije susednih država.

6. Pregovori Srbije o članstvu u EU (Poglavljja 23 i 24)

Priključenje EU se uslovljava kriterijumima iz Kopenhagena. Politički kriterijumi se odnose na stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu zakona, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina. Ekonomski kriterijumi se odnose na funkcionalnu tržišnu ekonomiju i otvorenu konkurenciju. Kriterijumi iz Kopenhagena su dopunjeni 1995. godine kriterijumom iz Madrida, koji se odnosi na postojanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta. Preuzimanje zajedničkih pravnih tekovina (*acquis communautaire*) predstavlja uslov za priključenje za koje se pripremaju kandidati iz Srednje i Istočne Evrope.

O pravnoj tekovini se ne pregovara, već se pregovara samo o rokovima i uslovima njene primene. Prva faza u pregovorima je tzv. screening – analitički pregled i ocena usklađenosti zakonodavstva države kandidata sa pravnom tekovinama EU. Svrha ove faze je da se utvrde *acquis communautaire* (pravne tekovine EU) kao jedan od najznačajnijih pravnih i političkih principa evropskih integracija koji predstavlja skup prava i obaveza koje sve države članice obavezuju i povezuju unutar Evropske unije. Praksa Suda Evropskih zajednica stavila je *acquis* u rang ustavnog principa.

Pojam *acquis* odnosi se na ukupna prava, obaveze i predanost Zajednici, koji su kumulirani razvojem integracionog procesa, ili koje je EU ostvarila do danas, tj. dosegla ih u pravnom i političkom smislu. U političkom smislu, ključno je pravilo da su pravna dostignuća Zajednice uslov o kojem se ne može pregovarati. *Acquis*, shvaćen kao ukupno dostignuće Zajednice, svakodnevno se širi, uvećava i reprodukuje. Svaka zemlja koja podnosi zahtev za članstvo u Evropskoj uniji mora biti spremna da prihvati *acquis* u potpunosti i, što je jednako važno, mora biti sposobna da ga sprovede. Uslovi i način prihvatanja i provođenja *acquisa* sadržaj su pregovora o članstvu u EU koje država kandidatkinja vodi s državama članicama i u tu svrhu deli se na poglavlja pregovora. Pojam pregovora se odnosi na rokove i uslove za usvajanje i primenu pravne tekovine EU.

Postoje razlike u svakom pregovaračkom poglavlju između zakonodavstva države kandidata i pravnih tekovina EU koje je do trenutka stupanja u članstvo neophodno uskladiti. Na osnovu procene stanja, sačinjava se izveštaj i Komisija usvaja pregovaračku poziciju koja se prosleđuje Savetu na odobrenje. Država kandidat takođe usvaja svoju poziciju za pregovore. Kako bi se pregovori olakšali, celokupna legislativa EU je podeljena na pregovaračka poglavlja. Ne pregovara se o svim poglavljima istovremeno, već o svakoj oblasti pojedinačno. Kad se postigne dogovor u određenom poglavlju, ono se smatra privremeno zatvorenim. Na kraju pregovaračkog postupka, kada su pregovori u vezi sa svim poglavljima okončani, definitivno se zaključuju sva poglavlja, rezultati pregovora se uključuju u nacrt Ugovora o pristupanju.

6.1. Akcioni plan za Poglavlje 23 i 24

Kako se poglavlja 23 (reforma pravosuđa i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbednost) odnose na osnovne vrednosti na kojima počiva EU, ova se poglavlja prva otvaraju i poslednja zatvaraju. Poglavlje 23 je novo poglavlje u pregovorima sa EU uvedeno u šestom krugu proširenja, koje se pojavilo i u pregovorima sa Hrvatskom i Crnom Gorom. Primeri zemalja kao što je Hrvatska, kojoj su u poslednjem talasu proširenja postavljeni slični kriterijumi kao i Srbiji, mogu da doprinesu da naša država bolje shvati ranija iskustva zemalja članica i da primeni slične ili iste načine sprovođenja reformi koje su joj postavljene kao uslov.

Prema mišljenju pregovarača za pristupanje EU, usvajanje propisa iz EU i njihova implementacija u nacionalni sistem ne predstavlja toliki izazov kao što je to njihova primena, odnosno sprovođenje. Bez efikasne primene propisa oni gube svoju svrhu i ne mogu da dovedu do ustanovljavanja čvrstog poretka u određenim oblastima društvenog života, te ostaju samo mrtvo slovo na papiru. EU zbog toga ima mehanizme kojima prati (monitoring), ne samo usaglašavanje propisa, već i njihovo sprovođenje i od toga posebno zavisi brzina pristupanja jedne zemlje u članstvo EU.

Evropska komisija je u praćenju reformi u oblastima iz poglavlja 23 utvrdila sledeće: „da je neophodno da Srbija uloži znatne i kontinuirane napore kako bi uskladila propise sa pravnim tekovinama EU i delotvorno ih primenila u srednjem roku.“ Navodi se između ostalog i da su u ovim oblastima neophodna znatna prilagođavanja zakonskog i institucionalnog okvira i jačanje administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje.

Teme iz Poglavlja 23, a postoje četiri tematske celine, ranije su bile u okviru Poglavlja 24, a i dalje se prepliću sa temama iz Poglavlja 24. Tako bi se moglo reći da u Poglavlje 24 ulaze one oblasti, odnosno teme o kojima su na nivou EU uspostavljena pravila, a u Poglavlje 23 teme koje možemo označiti kao politička pitanja. Za razliku od Poglavlja 24, gde su pravne tekovine vrlo obimne, one u Poglavlju 23 u najvećem delu nisu na jedinstven način uređene propisima Evropske unije, već se sastoje od međunarodnih dokumenata i najboljih praksi (konvencija UN-a, Saveta Evrope, i dr.), dakle obavezujućih, ali u velikom delu i tzv. *mekanih pravnih tekovina*, tako da država koja pristupa mora ispuniti određene standarde koji postoje u EU u tim oblastima, to jest slediti primere dobre prakse. Kao paralela ovom procesu, uzimaju se i standardi koje su morale da ispune zemlje koje su u poslednjem talasu proširenja ušle u EU.

U pogledu osnovnih prava, koja su deo Poglavlja 23, naše zakonodavstvo i njegova primena treba da se u potpunosti usklade sa Poveljom o osnovnim pravima EU, koja je postala sastavni deo pravnih tekovina Unije od Lisabonskog ugovora. Takođe, obavezna je i primena osnovnih međunarodnih dokumenata u oblasti zaštite ljudskih prava – Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope i prakse Evropskog suda za ljudska prava, kao i brojne konvencije koje su usvojene na nivou Ujedinjenih nacija. Pregovori u ovom području biće usmereni na nekoliko pitanja u kojima je uočena potreba za daljim napretkom: borba protiv diskriminacije, zaštita nacionalnih manjina, uključujući i poboljšanje položaja Roma, sloboda medija, sprečavanje zločina iz mržnje, pristup pravdi kroz besplatnu pravnu pomoć, zatvorski sistem, zaštita prava žena, zaštita prava dece, zaštita osoba sa invaliditetom, prava LGBT populacije, zaštita podataka o ličnosti. Poglavlje 23 u okviru Osnovnih sloboda, dakle obuhvata, između ostalog i zaštitu prava nacionalnih manjina.

U pristupnim pregovorima koje je Hrvatska vodila sa EU, najvažnija pitanja na području zaštite ljudskih prava odnosila su se na zaštitu nacionalnih manjina i na povratak izbeglica. Kad govorimo o zaštiti prava nacionalnih manjina, glavno pitanje koje je dominiralo ovim područjem bila je zastupljenost nacionalnih manjina u državnoj upravi i pravosuđu. Takođe se postavljalo pitanje povratka izbeglica, njihovo stambeno zbrinjavanje i konvalidacija radnog staža.

Poglavlje 24 pristupnih pregovora sa EU obuhvata pravdu, slobodu i bezbednost, a u okviru ovih oblasti nalazi se 11 tematskih područja u koje spadaju i pitanja migracija i azila.

6.2. Akcioni plan za Poglavlje 24 (Azil)

Kao što je napred navedeno, Poglavlje 24 obuhvata 11 tematskih područja a azil je jedno od tih područja. Za poglavlje 24 postoji Akcioni plan od januara 2015. godine.

Pitanje azila je postalo posebno aktuelno u Evropi s obzirom na nove migracione tokove koji su posledica napuštanja zemalja Bliskog istoka i Afrike od strane stanovništva iz ratom zahvaćenih područja ili područja u kojima im pretili progon. Posebno je, čini se, ovim pitanjem pogođen Balkan kao region koji je potpuno nespremno dočekao tzv. migrantsku krizu. Pored toga što u ovoj oblasti nisu regulisana sva pitanja zakonom, postoje i veliki institucionalni nedostaci koji dovode do toga da Srbija kao zemlja tranzita, u kojoj mnogi migranti iz ugroženih područja traže azil, nema kapacitete za rešavanje ovog problema.

Sama Evropska unija, može se reći, nije bila spremna za ovu krizu. Stvaranje zajedničkog zakonodavnog okvira evropskog sistema azila je još u toku, što znači da Srbija kao država kandidat mora da prati tempo stvaranja pravnih tekovina EU, koje se menjaju i dopunjuju tokom celog procesa pregovora. Ona će morati da se naknadno uskladi sa ovim zakonodavnim rešenjima. U propisima EU postoje zajednički standardi koji se moraju primeniti na tražioce azila u svim državama članicama EU – utvrđivanje statusa azilanta, procedura odlučivanja o zahtevu za azil, kao i standardi za privremenu zaštitu u slučaju masovnog priliva ljudi.

Ulaskom na teritoriju Evropske unije, na tražioce azila će se primenjivati Uredba Dablin III, koja reguliše nadležnost određene države za odlučivanje o zahtevu za azil. Takođe u azilnom sistemu Evropske unije postoji informacioni sistem – EURODAC stvoren kako bi se olakšalo zajedničko delovanje država članica EU. To je sistem u koji se unose otisci prstiju tražilaca azila, kako bi se sprečilo da oni iznova podnose zahteve u drugim državama članicama Unije.

Zakonodavni okvir u oblasti azila u Republici Srbiji je delimično u skladu sa *acquis communautaire* EU. Ipak, postoje oblasti koje nisu u skladu sa EU direktivama i koje moraju biti nadalje harmonizovane sa *acquis*. One se tiču pristupa proceduri azila, registracije tražilaca azila, definisanje nekih pojmova koji postoje u evropskom pravu azila, kao i samog postupka azila.

Takođe, Srbija nije u mogućnosti da primenjuje Regulativu (EC) br. 2725/2000 i Regulativu Saveta (EC) br. 407/2002 o uspostavljanju EURODAC sistema za upoređivanje otisaka prstiju, niti da primenjuje Regulativu Saveta (EC) br. 604/2013 o kriterijumima i mehanizmima za određivanje zemalja članica nadležnih za ispitivanje zahteva za međunarodnu zaštitu koje podnosi u zemljama članicama državljanin treće države ili lice bez državljanstva (apatrid) – Dablinska regulativa. U 2013. godini Srbija je uspostavila jednu elektronsku biometričku bazu podataka putem otisaka prstiju i fotografija u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Ovi prikupljeni podaci se šalju u elektronskom snimku koji je kompatibilan sa EURODAC sistemom.

U Akcionom planu za Poglavlje 24 postoji šest preporuka za Srbiju u oblasti azila: Prva preporuka se odnosi na ustanovljavanje stalnog prvostepenog organa - kancelarija za azil); Druga preporuka se odnosi na osiguravanje svih neophodnih administrativnih kapaciteta koji će biti u stanju da razmatraju povećani broj zahteva za azil; Treća preporuka je održivo rešenje za stalne smeštajne kapacitete za šta postoje transparentni kriterijumi i omogućavanje stalne provere kapaciteta postojećih azilnih centara; Osim navedenih preporuka, jedna od najvažnijih, pod brojem četiri (4) jeste dalje usaglašavanje zakonodavstva sa *acquisom* u oblasti azila uz delotvorne mehanizme sprovođenja zakona. Ovo se pre svega odnosi na adekvatnu i efektivnu obradu zahteva za azil, kao i na efektivni pristup postupku azila; Takođe, za lica kojima je odobren azil neophodno je obezbediti integraciju u društvo, što je takođe jedan od zahteva (preporuka broj 5). Ovo podrazumeva, između ostalog, kurseve srpskog jezika i efektivan pristup tržištu rada; Poslednja preporuka iz ove oblasti govori o sprovođenju procene administrativnih kapaciteta, potrebama za obukom i infrastrukturom, zatim priprema analiza koje procenjuju šta je još potrebno što se tiče tehničkih zahteva kako bi se sprovedla saradnja u okviru EURODAC sistema i Dablinske regulative. Takođe je potrebno da Srbija stvori kapacitete za saradnju sa Evropskom kancelarijom za podršku azilu, kao i da koristi fond za azil, migracije i integracije ako je potrebno do datuma pristupanja EU.

Nevladin sektor je do sada dostavljao svoja mišljenja, odnosno kritike akcionih planova. U nevladinom sektoru se smatra da je potrebno bolje definisati zaštitu prava građana u akcionim planovima za poglavlja 23 i 24, i ističe se da je važno da se rokovi i troškovi realno postave da bi planirane aktivnosti donele željene rezultate. Takođe su se na iste stvari ukazali i neki državni organi, kao što je Republičko javno tužilaštvo.

Namera pregovaračke radne grupa za Poglavlje 24 jeste da dva puta godišnje o svom radu obaveštava ne samo Vladu Srbije i Evropsku komisiju već i organizacije civilnog društva i javnost, tako što će dokumente o tome objavljivati na sajtu MUP-a. Nevladin sektor je istakao da je bitno da se usvoje smernice koje će omogućiti da sva ministarstva i radne grupe za pregovaračka poglavlja dosledno uključuju civilno društvo u svoj rad u procesu pregovora.