

Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 133-151  
Pregledni naučni rad  
Priljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## RAZLIČITI PRISTUPI PITANJIMA MIGRACIJE I STABILNOST BILATERALNIH ODNOSA MAĐARSKE I SRBIJE U SVETLU IZBEGLIČKE KRIZE

Katinka Beretka\*

Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad

*Mađarska i Srbija, iako se razlikuju po svom statusu u Evropskoj uniji, zajedničko im je da nisu zemlje kranjeg odredišta izbeglica (migranata). Kao tranzitne države, locirane na balkanskoj ruti, prihvatile su različite migrantske strategije: Srbija pokušava da sledi promigrantsku politiku, ili makar sugestija Brisela, a Mađarska se glasno suprostavlja svim merama EU koje benefiijalno sagledavaju migraciju.*

*Cilj ovog rada je da se uz pomoć pravno naučnih metoda predstave najrelevantnije odredbe pravne regulative Srbije i Mađarske u vezi se upravljanjem migracijama, uključujući 1) određivanje pojma "migranta" kao posebne kategorije stranca, putem analize pravila o kontroli graničnih prelaza, postupku odobravanja azila i privremene zaštite, odnosno pravima stranaca uopšte, i 2) pravne okolnosti kriminalizacije migranata i promigrantskog rada u pravnim propisima u obe države. Pored upoređivanja različitog pravnog pristupa Mađarske i Srbije o pratećim pojavama izbegličke krize na zapadno balkanskoj ruti, kritički se prikazu pojedine kontrastne političke izjave u svetlu stabilnosti bilateralnih odnosa.*

*KLJUČNE REČI: Mađarska / Srbija / migracija / pravna regulativa / bilateralni odnosi*

---

\* Dr Katinka Beretka je docent na Fakultetu za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad, odnosno na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, VŠJ u Subotici. E-mail: beretka.katinka@gmail.com

## UVOD

"Odnosi Srbije i Mađarske primer kako izgleda međusobno uvažavanje i poštovanje," istakla je Ana Brnabić, predsednik Vlade Srbije na zajedničkoj konferenciji za novinare sa premijerom Mađarske, Viktorom Orbanom nakon 5. zajedničke sednice vlada dve zemlje održane u Subotici, 15. aprila 2019. godine (Aleksić, 2019, 15. april). U proteklim godinama kvalifikacija bilateralnih odnosa "najboljim ocenama" skoro u svim društvenim oblastima postala je nezaobilazni elemenat političke retorike zvaničnika u obe države, iako su u pristupu pojedinim pitanjima uočljive značajne razlike između Republike Srbije (dalje: Srbija) i Mađarske, naročito u pogledu načina upravljanja iregularnom migracijom usmerenom ka Evropskoj uniji (dalje: EU) preko tkz. balkanske rute. Od eksponacije izbegličke krize 2015. godine pa nadalje, Mađarska glasno zastupa hrišćanske interese na starom kontinentu, propagira potrebu za očuvanjem "evropskog identiteta" i nacionalnih osobenosti, odnosno zaštitu teritorijalnog integriteta država u sastavu unije; dok je Srbija usvojila umereniju migrantsku strategiju što se može objasniti svežim iskustvima izbegličkih talasa devetdesetih godina u regionu, s jedne strane, odnosno naporima države da pokaže EU svoju odlučnost u pogledu prihvatanja evropskih vrednosti i usklađivanja državne politike i zakonodavstva sa pravnim tekovinama unije, u cilju sticanja punopravnog članstva u kratkom i predvidivom periodu, s druge strane.<sup>1</sup> Totalno drugačiji pristup Mađarske kompetencijama unije u ovoj oblasti dokazuje i spor o načinu preraspodele migranata unutar EU koji je Evropska komisija pokrenula protiv Mađarske, Poljske i Češke pred Sudom Evropske unije jer su navedene države odbile da prihvate odgovarajući broj tražioca azila na svojoj teritoriji u periodu između 2015. i 2017. godine u okviru jednog vanrednog relokacionog mehanizma za migrante (postupak je još u toku).<sup>2</sup> U skladu sa državnim kvotama utvrđenim po broju stanovnika, GDP-u, stepenu nezaposlenosti i prosečnom broju predatih zahteva za dobijanje azila u svakoj konkretnoj državi radilo se o 1294 osobe u slučaju Mađarske (European Commission, 2015).

Cilj ovog rada je da se uz pomoć pravno naučnih metoda analiziraju najrelevantnije odredbe pravne regulative Srbije i Mađarske u vezi se upravljanjem migracijama, uključujući kontrolu graničnih prelaza, odobravanje azila i ustanovu privremene zaštite, odnosno regulisanje prava stranaca uopšte radi upoređivanja njihovog različitog pristupa pratećim pojavama izbegličke krize na balkanskoj ruti, i da se kritički predstave pojedine kontrastne političke izjave u obe države u svetlu stabilnosti bilateralnih odnosa.

---

<sup>1</sup> Strategija suprostavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 2018/105, uvod.

<sup>2</sup> Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Official Journal of the European Union L 248/80. Napomena: Mađarska i Slovačka su pokrenule postupak pred Sudom EU radi poništenja navedene odluke, a spor se završio odbijanjem tužbi. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017, Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union, Joined Cases C-643/15 and C-647/15.

## 1. PRAVNA REGULATIVA UPRAVLJANJA MIGRACIJAMA

### 1.1. Migrant kao posebna kategorija stranca

U poslednje vreme migracija se najčešće javlja u kontekstu ilegalnog prelaska državnih granica, iako sam termin ima dosta šire značenje, naročito kada se radi o određivanju njenog pojma i sadržine u pravnim propisima Srbije. Migracija je dobrovoljno ili prinudno napuštanje države porekla ili boravka, radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u Srbiji, odnosno u drugoj državi (tkz. spoljna migracija),<sup>3</sup> što obuhvata tražioce azila, lica sa izbegličkim statusom, strance koji legalno rade i borave u zemlji na kratkotrajnom boravku, boravku po osnovu vize za dužim boravkom, privremenom boravku i stalnom nastanjenju,<sup>4</sup> a i lica koja ne spadaju ni u jednu navedenu kategoriju, ali su se u toku svog putovanja ka poželjenoj destinaciji, preko balkanske rute, zbog nekog (najčešće prinudnog) razloga privremeno zaustavili u Srbiji u koju su nezakonito ušli. U okviru ovog rada ne bavimo se aspektima unutrašnje migracije što predstavlja promenu prebivališta ili mesta boravka unutar teritorije Republike Srbije ukoliko je do promene došlo prinudnim putem.<sup>5</sup>

Da bismo razumeli i pravilno tumačili odredbe, odnosno pravne mehanizme upravljanja migracijama u Srbiji, prvo moramo dati odgovor na pitanje ko se smatra *migrantom* u smislu zakona. Radi se o jednom političkom izrazu koji se generalno koristi za sva lica sa stranim državljanstvom ili bez državljanstva, poreklom iz azijskih, evroazijskih ili afričkih zemalja, koji kraće ili duže vreme borave u Srbiji (u legalnim prihvatilištima ili neregularnim izbegličkim kampovima) pre nego što uđu u Šengensku zonu ili makar na teritoriju EU zbog bežanja od ratnih stradanja, potrage za boljim životom, odlaska iz nefunkcionalnih država, ekoloških ili religijskih razloga (Pejanović, 2017: 80). Najjednostavnije rečeno, migranti su stranci, a stranac je svako lice koje nema državljanstvo Republike Srbije,<sup>6</sup> ali u skladu sa međunarodnim ugovorima ima sva prava garantovana Ustavom i zakonom – izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije.<sup>7</sup>

Stranac može da uđe i boravi u Srbiji sa važećom putnom ispravom u koju je uneta viza ili odobrenje boravka;<sup>8</sup> ali u slučaju ulaska u zemlju van mesta određenog za prelazak državne granice, izbegavanjem granične kontrole, bez putne ili druge isprave koja služi za prelazak državne granice ili uz davanje neistinitih podataka graničnoj policiji<sup>9</sup> – što je i najčešće slučaj sa tkz. migrantima – kažnjava se novčanom kaznom za prekršaj.<sup>10</sup> Sličnom kaznom se kažnjava za prekršaj i stranac,

<sup>3</sup> Zakon o upravljanju migracijama, Službeni glasnik RS, br. 107/2012, član 2 stav 1 tačka 1.

<sup>4</sup> Zakon o strancima, Službeni glasnik RS, br. 24/2018 i 31/2019, član 39 stav 1.

<sup>5</sup> Zakon o upravljanju migracijama, član 2 stav 1 tačka 1.

<sup>6</sup> Zakon o strancima, član 3 stav 1 tačka 1.

<sup>7</sup> Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, član 17.

<sup>8</sup> Zakon o strancima, član 6.

<sup>9</sup> Zakon o strancima, član 14 stav 1.

<sup>10</sup> Zakon o strancima, član 121 stav 1 tačka 1.

koji nezakonito boravi u Srbiji, što pored nezakonitog ulaska u zemlju obuhvata sledeće slučajeve: ostao je u Srbiji duže od 90 dana u periodu od 180 dana; ostao duže od perioda boravka koji mu je odobren u izdatoj vizi (ili mu je viza poništena ili ukinuta); privremeni boravak mu je istekao ili prestao; prestalo mu je pravo na stalno nastanjenje; odnosno nema drugi zakonski osnov za boravak na teritoriji Srbije.<sup>11</sup> Ova odredba se ne primenjuje na stranca koji bez odlaganja izrazi nameru da podnese zahtev za azil i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakoniti ulazak ili boravak (načelo nekažnjavanja za nezakoniti ulazak ili boravak),<sup>12</sup> pod uslovom da se u roku od 72 sata javi u objekat za smeštaj tražilaca azila, odnosno da samovoljno ni kasnije ne napusti ovaj objekat pre podnošenja zahteva za azil.<sup>13</sup> Ipak treba praviti razliku između izražavanja namere da neko traži azil i evidentiranja samog zahteva: "[u] prvih šest meseci 2016. godine, 4.551 osoba je izrazila nameru da zatraži azil u Srbiji, samo 365 je podnelo zahtev za azil pred službenicima Kancelarije za azil, a 98 ih je ostalo u Srbiji do saslušanja" (Biblioteka Narodne Skupštine, 2016: 9). Interesantno je da se u političkoj komunikaciji izrazi tražilac azila, izbeglica, odnosno "migrant" dosta često koriste kao sinonimi, iako postoji izvesna (pravna) razlika između ovih pojmova.<sup>14</sup>

"[A]zil je pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kojem je, odlukom nadležnog organa, odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu."<sup>15</sup> Utočište se obezbeđuje *izbeglici* (stranom državljaninu ili licu bez državljanstva)<sup>16</sup> na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ utvrdi da opravdano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, u državi porekla ili državi uobičajenog boravišta, a koji ne može ili zbog tog straha ne želi da se vrati u tu državu, odnosno da traži zaštitu te države.<sup>17</sup> Tražilac azila – to jest lice koje je podnelo zahtev za azil, ali o kome još nije doneta pravosnažna odluka – ima pravo na boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji, materijalne uslove prihvata (smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe), socijalnu pomoć (pod uslovom da nije smešten u smeštajnim kapacitetima Komesarijata za izbeglice), zdravstvenu zaštitu (kao bilo koji stranac u Srbiji), osnovno i srednje obrazovanje, informisanje i pravnu pomoć, slobodu veroispovesti, i pristup tržištu rada u skladu sa propisima

<sup>11</sup> Zakon o strancima, član 74 stav 1 tačka 1–6.

<sup>12</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018, član 8.

<sup>13</sup> Zakon o strancima, član 74 stav 1 tačka 7.

<sup>14</sup> Zakonodavac Srbije je imao domaću, ustavnopravnu obavezu da zakonom reguliše ustanovu utočišta, a i međunarodnu obavezu da reguliše ustanovu azila. S obzirom da nije mogao da stavi znak jednakosti između ovih pojmova, Zakonom o azilu je sužen pojam utočišta u odnosu na njegov pojam i sadržinu iz Ustava: prema Ustavu pravo na utočište ima stranac, a prema Zakonu "samo" izbeglica, iako je stranac širi pojam od pojma izbeglice (Paragraf Lex, 2017, 04. decembar).

<sup>15</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 2 stav 1 tačka 1.

<sup>16</sup> U smislu Zakona o izbeglicama (Službeni glasnik RS, br. 18/92, Službeni list SRJ, br. 42/2002 i Službeni glasnik RS, br. 30/2010) izbeglicama se smatraju lica "koja su usled događaja od 1991. do 1998. godine i njihovih posledica izbegla ili prognana iz bivših jugoslovenskih republika na teritoriju Republike Srbije, a ne mogu ili zbog straha od progona ili diskriminacije ne žele da se vrate na teritoriju sa koje su izbegla" (član 1 stav 1). Za potrebe ovog rada na termin izbeglice gledamo u drugačijem kontekstu.

<sup>17</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 2 stav 1 tačka 6–7, član 24.

zapošljavanja stranaca.<sup>18</sup> Lice kome je odobreno pravo na utočište (lice sa izbegličkim statusom), pored navedenih prava tražioca azila ima pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu kao stalno nastanjeni stranac, odnosno pravo na spajanje porodice, slobodu kretanja van Srbije; pravo na obrazovanje ostvaruje kao bilo koji drugi državljanin.<sup>19</sup>

Srbija je ratifikovala sve relevantne međunarodne konvencije, pristupila protokolima, a u svetlu evropske integracije harmonizovala i svoje propise sa direktivama EU u ovoj oblasti.<sup>20</sup> U tom pogledu ne postoji značajna distinkcija u pravnoj regulativi Srbije i Mađarske. Obe države pod sličnim uslovima regulišu ustanovu azila, supsidijarne, odnosno privremene zaštite, iako detaljnim tumačenjem ovih odredaba mogu da se otkriju nekad samo nijansne razlike koje implicitno ukazuju kako na očigledna, tako na latentna neslaganja u pitanjima upravljanja migracijama između ovih država. Jedna od takvih razlika je regulisanje subjekta privremene zaštite.

Privremena zaštita se odobrava u vanrednom postupku u slučaju masovnog priliva raseljenih lica ako postoji rizik da zbog tog masovnog priliva nije moguće efikasno sprovesti svaki individualni postupak azila.<sup>21</sup> Srbija ekstenzivnije reguliše krug lica koja mogu da se smatraju raseljenim licima u smislu ove pravne ustanove, priznavajući ovaj status čak i onima koji su "samo" u ozbiljnoj opasnosti od masovnog kršenja ljudskih prava.<sup>22</sup> Prema Zakonu o azilu Mađarske raseljena lica moraju biti prisiljena da napuste svoje boravište zbog stvarno postojećeg kršenja ljudskih prava.<sup>23</sup> Nadalje, Zakon Srbije posebno naglašava da lice kojem je odobrena privremena zaštita ima slobodu veroispovesti pod istim uslovima kao državljani Srbije.<sup>24</sup> U propisima Mađarske se ne isključuje sloboda ispoljavanja vere ili uverenja (npr. u tranzitnim zonama na granici sa Srbijom obezbeđuje se poseban ekumenski prostor za obavljanje verskih obreda tražiocima azila), ali postoji izvestan strah od uticaja migracije na hršačanske tradicije države. Na primer, u obrazloženju predloga Zakona o taksu zbog finansiranja migracije stoji da se "u cilju sprečavanja napora usmerenih na promenu strukture, kulture, jezika i *religije* stanovništva propisuje obaveza plaćanja takse za organizacije koje podržavaju migraciju."<sup>25</sup>

Privremena zaštita se može odobriti najduže do godinu dana u Srbiji (sa mogućnošću produženja još do godinu dana), a prestaje istekom roka, odnosno prestankom razloga, o čemu Vlada odlučuje;<sup>26</sup> a izuzetno privremena zaštita može prestati licu čak i pre, ukoliko "u odnosu na njega postoje razlozi zbog kojih mu se

<sup>18</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 48–57.

<sup>19</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 59.

<sup>20</sup> Strategija suprostantavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji u periodu od 2018. do 2020, str. 5–8.

<sup>21</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 74 stav 1.

<sup>22</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 74 stav 3 tačka 2.

<sup>23</sup> 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról [Zakon o pravu na utočište iz 2007. godine pod br. LXXX], član 19 stav b.

<sup>24</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 76 stav 1 tačka 7.

<sup>25</sup> Predlog Vlade Mađarske o paketu zakona pod nazivom "Stop Šoroš", str. 3.

<sup>26</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 75 stav 1–3.

može uskratiti pravo na utočište."<sup>27</sup> Jedan od takvih razloga je ozbiljna sumnja na osnovu koje se smatra da je lice počinilo, podstrekavalo ili na drugi način učestvovalo u izvršenju "teškog krivičnog dela koje nije političkog karaktera, koje je počinjeno izvan teritorije Republike Srbije pre nego što je tražilac ušao na teritoriju Republike Srbije."<sup>28</sup> Zakon o azilu Mađarske u tom pogledu je dvostrukog karaktera: s jedne strane, nije toliko netolerantan, i isključuje od privremene zaštite samo lice za koje se sumnja da je izvršilo teško krivično delo nepolitičkog karaktera izvan teritorije Mađarske;<sup>29</sup> s druge strane, izvršenje krivičnog dela protiv života, fizičkog integriteta, zdravlja, lične slobode, polnih sloboda i polnog morala, javnog mira, bezbednost ili reda, za koje je pravnosnažno izrečena kazna zatvora u trajanju *od najmanje tri godine* takođe predstavlja osnov za isključenje.<sup>30</sup>

U skladu sa gore navedenim možemo zaključiti da tkz. migranti svakako predstavljaju posebnu kategoriju stranaca koji na osnovu načina ulaska u zemlju, odnosno načina i dužine boravka mogu da se svrstavaju u razne, već postojeće pravne kategorije u Srbiji: tražilac azila, lice kome je odobrena privremena zaštita, lice sa izbegličkim statusom, itd. Ovo pitanje je dosta složenije u slučaju Mađarske, koja je kao država članica EU donela poseban zakon o *državljanima treće države* koji su strani državljani, odnosno lica bez državljanstva.<sup>31</sup> Zakon se ne primenjuje na lica sa slobodom kretanja i nastanjanja, to jest na državljane Mađarske, na državljane drugih država članica EU, odnosno na lica u skladu sa sporazumom o Evropskom ekonomskom prostoru (državljanima Evropskog ekonomskog prostora).<sup>32</sup> Ali posebno se reguliše status državljanina treće države ukoliko se radi o članu porodice ili zajedničkog domaćinstva državljanina Evropskog ekonomskog prostora, odnosno koga je državljanin Evropskog ekonomskog prostora izdržavao ili o kome se starao zbog teških zdravstvenih razloga. *Ergo*, u Mađarskoj postoji višestepena kategorizacija stranaca, odnosno državljanina treće države što svakako otežava zadatak određivanja moguće pravne sadržine "migranta."<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 75 stav 4.

<sup>28</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 33 stav 1 tačka 2.

<sup>29</sup> Zakon iz 2007. godine pod br. LXXX o pravu na utočište, član 21 stav 1 tačka ab).

<sup>30</sup> Zakon iz 2007. godine pod br. LXXX o pravu na utočište, član 8 stav 5 tačka c).

<sup>31</sup> 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról [Zakon o ulasku i boravku državljanina trećih država iz 2007. godine pod br. II], član 2.

<sup>32</sup> 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról [Zakon o ulasku i boravku lica sa slobodom kretanja i nastanjanja iz 2007. godine pod br. I], član 1.

<sup>33</sup> U Srbiji takođe postoji posebna kategorija stranih državljanina, ali zbog političko-istorijskih razloga. Državljanin SFRJ koji je na dan 27. februara 2005. godine imao državljanstvo druge republike ranije SFRJ, odnosno državljanstvo druge države nastale na teritoriji ranije SFRJ i prijavljeno prebivalište na teritoriji Srbije u trajanju od najmanje devet godina, i podnese pismenu izjavu da se smatra državljaninom Srbije, upisaće se u evidenciju državljanina bez donošenja posebnog rešenja, ako ispunjava sve uslove iz zakona. Zakon o državljanstvu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 90/2007 i 24/2018, član 52.

## 1.2. Kriminalizacija migranata i promigrantskog rada

Prema Migrantskoj strategiji Srbije za 2018-2020. godine ubuduće treba da se upotrebi pridev *iregularni*, umesto *ilegalni* da se "izbegne stigmatizacija i kriminalizacija migranata koji se kreću van ustanovljenih pravila i procedura,"<sup>34</sup> što je u skladu sa rezolucijom Parlamentarne skupštine Saveta Evrope,<sup>35</sup> odnosno rezolucijom Evropskog parlamenta koji traži od Evropske komisije i država članica da umesto koncentrisanja svih svojih snaga za sprečavanje ilegalne migracije putem stalno proširujućih kontrolnih mera za prelaz državne granice, usvoje dugoročnu migrantsku politiku i omogućavaju stvaran pristup teritoriji EU.<sup>36</sup>

Kriminalizacija migranata u političkoj retorici, a i u pravnim aktima Mađarske u odnosu na pristup Srbije je izvesnija. Iako većina kriminoloških istraživanja sprovedenih u SAD "ne podržava tezu o povećanom učešću imigranta u kriminalnim delatnostima", u javnosti i dalje dominira uverenje, najčešće zbog medijske i političke manipulacije i ksenofobije, da su pojedine useljene etničke grupe po svojoj prirodi kriminalno orijentisane (Ignjatović, 2016: 50). Povezivanje migracije i organizovanog kriminala od strane građana Mađarske dokazano je i rezultatima istraživanja javnog mnjenja o pitanju, šta smatraju najaktuelnijim problemima u EU: 66% davaoca odgovora je istakao migraciju, a 55% terorizam. Ekonomsku stabilnost, nezaposlenost, itd. spomenulo je samo 14% (Juhász, Molnár, Zgut, 2017: 14). Nasuprot ovim podacima na pitanje koja je prva asocijacija građana Srbije kad pomisle na izbeglice sa Bliskog istoka, oko 60% navodi da im je žao tih ljudi, za 74% ispitanika ne bi bila smetnja da izbeglice ostanu u Srbiji, a 44% građana se ne boji terorističkih akata. S druge strane, oni koji imaju negativan stav u Srbiji (oko 1/3 ispitanika) takođe se plaše od kriminala, mogućih fizičkih napada, odnosno bolesti koje migranti mogu preneti na njih (Fondacija "Ana i Vlade Divac", 2016). Dve trećine krivičnih dela koja su migranti izvršili u Srbiji prema podacima iz 2016. godine odnosilo se na fizičke povrede, pljačke i falsifikovanje putnih isprava, ali "[b]roj tih dela koja su uglavnom tuče i da kažemo neke takve vrste, bilo je nekoliko pljački, ali su u toliko malom broju da su gotovo zanemarljive" – rekao je ministar unutrašnjih poslova (RTS, 2016, 20. februar).

Migrantska strategija Mađarske posebno ističe da ilegalna migracija predstavlja takav izvor opasnosti koji jasno utemeljuje organizovani kriminal i terorizam u državi,<sup>37</sup> a i Amandman VII Osnovnog zakona (Ustava) Mađarske propisuje da policija treba da učestvuje u sprečavanju ilegalne migracije.<sup>38</sup> Ukoliko uporedimo

<sup>34</sup> Strategija suprostavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji u periodu od 2018. do 2020, str. 5.

<sup>35</sup> Parliamentary Assembly Resolution 1509 (2006) on human rights of irregular migrants, tačka 7.

<sup>36</sup> European Parliament resolution of 14 January 2009 on the situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008, P6\_TA(2009)0019, tačka 91.

<sup>37</sup> 1698/2013. (X. 4.) Kormány határozat a Migrációs Stratégiáról és az azon alapuló, az Európai Unió által 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentumról [1698/2013. (X. 4.) Odluka Vlade o Migrantska strategiji i sedmogodišnjem strateškom planskom dokumentu u vezi sa Fondom za izbeglice i migraciju osnovanom od strane Evropske unije u ciklusu 2014-2020], str. 45.

<sup>38</sup> Predlog Vlade Mađarske br. T/332 o sedmom amandmanu Osnovnog zakona Mađarske, član 8.

zakonsku regulativu Srbije i Mađarske, očigledno je da Mađarska dosta detaljnije, i u nekim segmentima, represevnije reguliše pojedine aspekte upravljanja migracijom, nego Srbija. O tome svedoči i čuveni paket zakona pod nazivom *Stop Šoroš* koji je Vlada Mađarske predložila Parlamentu "u cilju identifikacije organizacija koje podržavaju migraciju i postupanja protiv lica koja ugrožavaju nacionalne bezbednosne interese države."<sup>39</sup> U okviru ovog zakonodavnog projekta, pored promene samog Osnovnog zakona koji je sproveden zbog pretnje nacionalnom suverenitetu Mađarske prouzrokovane masovnim prilivom migranata u Evropu, odnosno delatnosti "promigrantskih" snaga u najuticajnicim telima,<sup>40</sup> Parlament Mađarske je usvojio i poseban Zakon o izmenama i dopunama pojedinih zakona u vezi sa merama protiv ilegalne migracije.<sup>41</sup> Izmene su se odnosile na Zakon o policiji iz 1994. godine pod br. XXXIV, Zakon o putovanju u inostranstvo iz 1998. godine pod br. XII, Zakon o ulasku i boravku stranaca sa pravom na slobodu kretanja i boravka iz 2007. godine pod br. I, Zakon o ulasku i boravku državljana iz treće države iz 2007. godine pod br. II, Zakon o pravu na utočište iz 2007. godine pod br. LXXX, Zakon o državnoj granici iz 2007. godine pod br. LXXXIX, Zakon o kaznenoj evidenciji, evidenciji presuda sudova država članica EU protiv mađarskih državljana, odnosno evidenciji kaznenih i policijskih biometrijskih podataka iz 2009. godine pod br. XLVII, Zakon o prekršajim, prekršajnom postupku i evidenciji prekršaja iz 2012. godine pod br. II, i na kraju Krivični zakonik iz 2012. godine pod br. C. Ova poslednja izmena se posebno ističe jer je uvedeno jedno do tada nepostojeće krivično delo: *Podsticanje i podržavanje ilegalne migracije*.

Prema novom članu 353/A Krivičnog zakonika Mađarske ona lica koja svojom organizacijskom delatnošću pomažu pokretanje postupka za dobijanje azila bez stvarnog ispunjenja uslova iz zakona, odnosno pomažu sticanje drugog pravnog osnova za boravak tih lica u zemlji koja su ilegalno ušla u Mađarsku, kažnjavaju se zatvorom (stav 1). Takođe se zatvorom u trajanju do godinu dana kažnjavaju lica koja finansijski pomažu navedene organizacijske delatnosti (stav 2), odnosno vrše organizacijske delatnosti u cilju sticanja dobiti u pograničnom području od 8 km od spoljne državne granice (stav 3). U smislu zakona organizacijskom delatnošću se smatra posmatranje državnih granica Mađarske, pripremanje i distribucija promotivnog materijala, odnosno izgradnja i upravljanje mrežom (stav 5). Nadalje, posebno se opozrejuju one organizacije koje materijalno pomažu promigrantski rad u Mađarskoj, odnosno promigrantski rad organizacija sa registrovanim sedištem u Mađarskoj, što obuhvata medijske kampanje, seminare, edukaciju, izgradnju mreže, odnosno pozitivnu propagandu o migraciji.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Predlog Vlade Mađarske o paketu zakona pod nazivom "Stop Šoroš," str. 2.

<sup>40</sup> Predlog Vlade Mađarske br. T/332 o sedmom amandmanu Osnovnog zakona Mađarske, Osnovno obrazloženje.

<sup>41</sup> Originalan naziv na mađarskom jeziku: 2018. évi VI. törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról.

<sup>42</sup> 2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról [Zakon o izmenama pojedinih poreskih i sa njima povezanih zakona, odnosno o posebnom porezu na migraciju iz 2018. godine pod br. XLI], član 253.

Amnesty International je incirao postupak ocene ustavnosti gore navedenog člana Krivičnog zakonika pred Ustavnim sudom Mađarske zbog povrede načela vladavine prava, načela srazmernosti, slobode udruživanja, slobode govora, odnosno načela *nullum crimen sine lege*. Iako je Ustavni sud potvrdio ustavnost izmene Krivičnog zakonika, naglašavo je da krivično delo podsticanja i podržavanja ilegalne migracije ne obuhvata nesebično pomaganje siromašnima kao na primer organizacijsku delatnost koja se vrši u cilju sprečavanja i prevencije povrede ljudskih prava, pružanja pravne zaštite i pravnog zastupanja migranata, a takođe se ne može kažnjavati održavanje javne rasprave i informisanje u vezi sa izbeglicama i migracijom; a buduća sudska praksa treba da odredi pod kojim uslovima se humanitarno pomaganje smatra kažnjivom delom.<sup>43</sup>

Prema istraživanju sprovedenom od strane Venecijske komisije i Agencije za osnovna prava EU olakšavanje iregularnog ulaska i boravka je sankcionisano u skoro svim državama članicama EU, odnosno Saveta Evrope (u jednoj grupi država ova delatnost se kažnjava jedino ukoliko je praćena profitom, u drugoj grupi država finansijske prednosti nisu nužan preduslov za utvrđivanje krivične odgovornost), ali je u uporedno pravnoj praksi pomoć u humanitarne svrhe najčešće navedena kao razlog za izuzeće; što nije posebno učinjeno u regulativi Mađarske (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014: 8–9).

Venecijska komisija u svom mišljenju o krivičnom zakonodavstvu Mađarske ukazala je na nedostatke i pravne nelogičnosti koje u praksi mogu dovesti do ozbiljnog ograničavanja delovanja nevladinih organizaciji u oblasti migracije, odnosno do povrede slobode udruživanja. Prvo, traženje azila samo po sebi ne predstavlja krivično delo, a da li neko lice ispunjava uslove iz zakona ili ne, zavisi isključivo od odluke nadležnih organa, a ne od predstavnika nevladinih organizacija. Drugo, suviše opširna formulacija korišćena u konkretnim zakonskim odredbama ugrožava pravnu sigurnost, i daje ekstenzivne nadležnosti javnim tužiocima. Ovu činjenicu ne ublažava ni tumačenje Ustavnog suda Mađarske da buduća sudska praksa treba da ocenjuje okolnosti svakog pojedinačnog slučaja prilikom odlučivanja o postojanju navedenog krivičnog dela. Treće, opstanak nevladinih organizacija u velikoj meri se zasniva na koordiniranom radu volontera (unutar i izvan granica države u pitanju) koji se udružuju u okviru jednog sistema, to jest zajednički doprinose izgradnji mreže što prema Krivičnom zakoniku Mađarske predstavlja inkriminisanu radnju. I četvrto, sticanje profita u toku obavljanja delatnosti nije zabranjeno za nevladine organizacije; jedini uslov je da tako ostvarene prihode koriste za ostvarivanje ciljeva zbog čega je organizacija osnovana umesto distribucije istih između osnivača, odnosno članova (Venice Commission, OSCE/ODIHR, 2018: 18–19).

Prema obrazloženju Vlade Mađarske svoju legitimaciju za izradu propisa gore navedene sadržine crpi iz rezultata referenduma o obaveznim državnim kvotama za preraspodelu migranata unutar EU, odnosno rezultata narodne konsultacije o tkz. Šorošovom planu.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Odluka Ustavnog suda Mađarske, br. IV/1564/2018, Glasnik Mađarske, br. 2019/36.

<sup>44</sup> Predlog Vlade Mađarske o paketu zakona pod nazivom "Stop Šoroš," str. 2.

Dana 2. oktobra 2016. godine održan je referendum sa pitanjem: "Da li hoćete da Evropska unija propisuje obavezno useljavanje stranaca u Mađarsku, čak i bez saglasnosti Parlamenta?" S obzirom da je od 8 272 625 birača samo 3 643 055, to jest 44,08% učestvovalo, Nacionalna izborna komisija je proglasila referendum nevažećim<sup>45</sup> u skladu sa članom 8 stav 4 Osnovnog zakona Mađarske: "državni referendum je punovažan, ako je na njemu sa važećim glasom glasala većina građana koji su upisani u birački spisak..." Ipak vladajuće stranke, kao inicijatori referenduma i glasni protivnici preraspodele migranata prema državnim kvotama ocenile su ovaj rezultat izvanrednim, jer je više od 98% birača negativno odgovorio na spomenuto pitanje. Nezavisno od činjenice da referendum nije bio punovažan, 2016. godine Vlada Mađarske je inicirala po redu sedmu promenu Osnovnog zakona u pravcu, da se u Mađarsku ne može useljivati strana populacija, a strani državljani mogu živeti u Mađarskoj jedino na osnovu odluka mađarskih organa donetih po pojedinačnim zahtevima.<sup>46</sup> Iako Vlada nije dobila potrebnu podršku za promenu ustava, nakon parlamentarnih izbora 2018. godine, raspolagajući već dovoljnom (dvoćetinskom) većinom uspela je da sproveli željene ustavne reforme.

2017. godine Vlada Mađarske u okviru predizborne kampanje za parlamentarne izbore sprovela je nacionalnu konsultaciju o tkz. Šorošovom planu, koja se delom odnosila na pojedine stavove autorskih članaka Džordža Šoroša objavljenih u magazinu *Project Syndicate*, *Bloomberg Business*, *Financial Times* (Kormányzati Tájékoztatósi Központ, 2017). Po redu peto od ukupno sedam pitanja konsultacije glasi: "Džordž Šoroš hoće da postigne da se migranti blaže kažnjavaju za izvršena krivična dela. Da li podržavate ovu tačku Šorošovog plana? Da ili ne?" Na upitniku svako pitanje je bilo posebno obrazloženo. U spomenutom primeru je navedeno da Džordž Šoroš značajnim iznosima podržava rad onih organizacija koje štite migrante izvršioce krivičnih dela, kao što su Amnesty International, odnosno Helsinški odbor.<sup>47</sup>

Prema stavu Helsinškog odbora Mađarske suviše strogo kažnjavanje ilegalnog prelaska državne granice nije opravdano na osnovu prakse Suda Evropske unije, i krivično pravna sredstva (npr. zatvor) se mogu primenjivati jedino ukoliko je konkretno lice prekršilo odluku o proterivanju (Magyar Helsinki Bizottság, 2015: 2). Navedeni stav odbora se odnosi na pojedine odredbe Krivičnog zakonika Mađarske u vezi sa zaštitom žičane barijere koju je na granici sa Srbijom izgradila Mađarska 2015. godine radi sprečavanja masovnog ilegalnog ulaska stranaca iz pravca Srbije. Prema zakoniku kaznom zatvora se kažnjava 1) u trajanju do tri godine zabranjen prolaz kroz sigurnosnu ogradu (član 352/A), 2) u trajanju od jedne do pet godine oštećenje ograde (član 352/B), odnosno 3) u trajanju do godinu dana sprečavanje građevinskih-servisnih radova na sigurnosnoj ogradi (član 352/C). U skladu sa članom 31 Ženevske konvencije o statusu izbeglica države ugovornice neće

<sup>45</sup> Rešenje Nacionalne izborne komisije od 11. oktobra 2016. godine, br. 150/2016.

<sup>46</sup> Amandman VII Osnovnog zakona Mađarske, član 4.

<sup>47</sup> Itt a teljes Nemzeti Konzultációs Kérdőív (2017, 28. szeptember) dostupno na: <https://444.hu/2017/09/28/itt-a-teljesen-nemzeti-konzultacios-kerdoiv>, stranici pristupljeno: 03. 07. 2019.

primenjivati kaznene sankcije na izbeglice zbog njihovog bespravnog ulaska, odnosno boravka u zemlji prijema, pod uslovom da su došli direktno sa teritorije gde su njihov život i sloboda bili u opasnosti. S obzirom da se radi o ogradi na granici sa Srbijom ova klazula o međunarodnoj zaštiti se teško može primenjivati, jer se Srbija kao država kandidat za članstvo u EU smatra bezbednom državom u Mađarskoj.<sup>48</sup> Tražioci azila moraju dokazati u svakom pojedinačnom slučaju da nisu imali mogućnost na efektivnu pravnu zaštitu svojih prava u Srbiji da bi izbegli primenu spomenutih kaznenih odredaba. S druge strane, mora da se pravi razlika između "običnih" prekršioaca granica i lica koja su stigla izbegličkim talasom, naročito u pogledu definisanja okvira policijskih ovlašćenja prema njima. Proporcionalnost između primenjenih mera i zaštite ličnih prava i sloboda i dalje treba da predstavlja osnovni princip kojim se rukovode prilikom zaustavljanja lica koja su ilegalno prešla državnu granicu (Bérces, 2017: 52); policijske mere ne mogu da se smatraju efektivnim ukoliko zbog reakcije na bilo koju povredu prava primećenu u masi, suviše veliki broj ljudi pretrpi napad na svoj fizički, odnosno pravni integritet (Holota, 2016: 54).

U krivičnom zakonodavstvu Srbije kriminalizacija migranata, odnosno promigrantskog rada nije uopšte izražena, te se regulišu kao "uobičajena" krivična dela protiv javnog reda i mira, kao što su nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi. Ali potrebno je naglasiti, da se za razliku od regulative Mađarske izvršilac kažnjava kaznom zatvora za prelaz, odnosno pokušaj prelaza granice Srbije bez propisane dozvole jedino ako je naoružan ili upotrebi nasilje,<sup>49</sup> inače se radi o prekršaju, u skladu sa Zakonom o strancima.<sup>50</sup> Za utvrđivanje krivične odgovornosti pojedinca/grupe/organizovane kriminalne grupe za omogućavanje nedozvoljenog prelaza državne granice, boravka u zemlji, odnosno tranzita kroz Srbiju potrebno je istovremeno utvrđivanje *namere* da sebi ili drugom pribavi korist,<sup>51</sup> što znači da Srbija spada u grupu tih Evropskih država u kojima olakšavanje ilegalne migracije treba da se prati profitom (ili makar namerom da se pribavi profit) da bi se to ponašanje smatralo inkriminisanom radnjom.

U Srbiji se takođe kažnjava kaznom zatvora ukoliko neko (pojedinaac, organizovana grupa ili zloupotrebom službenog položaja) omogućava da "državljanin Srbije lažnim prikazivanjem ugroženosti njegovih ljudskih prava i sloboda, u *stranoj državi* zatraži azil."<sup>52</sup> Krivični zakonik ne bavi se posebno olakšavanjem ostvarivanja prava na azil stranih državljana u Srbiji od strane nevladinih organizacija, kao što je slučaj u Mađarskoj.

---

<sup>48</sup> 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról [Uredba Vlade o određivanju bezbednih zemalja porekla i bezbednih trećih država na nacionalnom nivou br. 19/2015 (VII.21.)]

<sup>49</sup> Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019, član 350 stav 1.

<sup>50</sup> *Op. cit.* 10, 11,

<sup>51</sup> Krivični zakonik, član 350 stav 2-5.

<sup>52</sup> Krivični zakonik, član 350a.

## 2. RAZLIČITI POLITIČKI PRISTUP IREGULARNOJ MIGRACIJI

"Izgradnja sigurnosne ograde na granici radi sprečavanja ilegalne migracije sama po sebi ne može da se smatra nezakonitom, pod uslovom da ne postoje neke druge međunarodno pravne obaveze" (Harsányi, 2015). Vlade Srbije i Mađarske su zaključile bilateralni sporazum o graničnoj kontroli u drumskom, železničkom i vodnom saobraćaju 2012. godine,<sup>53</sup> a sporazum je delom izmenjen 2019. godine.<sup>54</sup> Sporazumom su utvrđena pravila saradnje između organa za kontrolu prelaženja državne granice, mesta graničnih prelaza, režim rada, radno vreme, kao i saobraćajni kriterijumi,<sup>55</sup> a između ostalog formiraju i Zajednički kontakt centar na teritoriji Mađarske na graničnom prelazu Horgoš-Reske u cilju preuzimanja zajedničkih akcija protiv ilegalnih migracija, odnosno pružanja podrške u rešavanju problema u toku sprovođenja sporazuma o readmisiji.<sup>56</sup> Sporazum ne sadrži odredbe o jednostranom zatvaranju granice sigurnosnom ogradom, iako i prema Zakonu o graničnoj kontroli Srbije terorizam, organizovani kriminal, korupcija, *migrantska kriza*, elementarna nepogoda, itd. predstavljaju nevojni izazov, rizik, odnosno pretnju po državnu granicu,<sup>57</sup> što opravdava angažovanje policijskih službenika i pripadnika Vojske na pružanju pomoći graničnoj policiji u poslovima granične kontrole.<sup>58</sup> Mađarska je išla korak dalje i radi upravljanja krizom masovne migracije, pored uključivanja policije i Vojske, naredila izgradnju privremene bezbednosne ograde duž spoljne granice države – što istovremeno odgovara i Šengenskoj granici Mađarske – u onim okruzima koji su najviše pogođeni migrantskom krizom (Bač-Kiškun, Čongrad, Baranja, Šomođ, Zala i Vaš), u cilju zaustavljanja prometnosti zelene granice.<sup>59</sup> Iako ovaj čin Mađarske nije destabilizovao odnose sa Srbijom – kako stoji u izjavi premijerke Srbije citiranoj na početku ovog rada, početne reakcije na vesti o ogradbi nisu bile toliko pozitivne.

Predsednik Srbije Aleksandar Vučić (tadašnji predsednik vlade Srbije) je istakao "da Srbija neće podizati zidove prema drugima, zatvarati se i 'živeti u Aušvicu'... Ti ljudi što su ušli u Srbiju, oni ne žele tu da ostanu. Šta hoćete od nas, prehranjujemo ih čuvamo ih, oni ništa od toga ne žele u našoj zemlji, a sad neko još podiže zidove." (Crnjanski Spasojević, 2015, 17. jun) Rekao je da "'mrzi poziciju nekih aktera u regionu', gde se 'svaki dan plače i jadikuje' zbog velikog broja migranata u tranzitu ka zapadu. Pri tome, izbeglice dolaze samo na dva do četiri dana, u Hrvatskoj jedva na dan, a u Makedoniji ni osam sati." (Novosti, 2015, 27. oktobar) Ipak je četiri godine

<sup>53</sup> Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske o graničnoj kontroli u drumskom, železničkom i vodnom saobraćaju, "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 4/2012.

<sup>54</sup> "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 2/2019.

<sup>55</sup> Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske o graničnoj ..., član 2.

<sup>56</sup> Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske o graničnoj ..., član 20.

<sup>57</sup> Zakon o graničnoj kontroli, Službeni glasnik RS, br. 24/2018, član 3 stav 1 tačka 10.

<sup>58</sup> Zakon o graničnoj kontroli, član 29 stav 1.

<sup>59</sup> 1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről [1665/2015. (IX. 21.) Odluka Vlade o daljnim potrebnim merama radi upravljanja kriznom situacijom prouzrokovanom masovnom migracijom], Glasnik Mađarske, br. 2015/134.

kasnije premijer Mađarske nazvao promenu balkanske rute zajedničkim uspehom sa Srbijom i zahvalio se velikodušnom gestu da je Srbija prihvatila ogradu bez glasnog protivljenja. "Shvatio sam da su i ovde to uvideli, da će Srbija imati koristi od ograde koju je Mađarska podigla i da migranti onda neće moći da prolaze" – rekao je Orban (MTI, 2019, 15. april).

Savez Vojvođanskih mađara (SVM), koalicioni partner u Vladi Srbije, odnosno saveznik vladajuće stranke (FIDESZ) u Mađarskoj našao se u nezgodnoj (političkoj) situaciji zbog različitog pristupa dve države pitanjima migracije. Ipak je SVM na kraju prihvatio protiv migrantsku retoriku, i pored toga da je jasno podržao kampanju FIDESZ-a za izbore za Evropski parlament u cilju sprečavanja masovnog priliva migranata (Pannon RTV, 2019, 14. maj), pokrenuo je i peticiju zbog plana da se sagrade porodične kuće za migrante u Subotici jer je "[r]eka migranata koji prolazi kroz naš grad negativna za bezbednost ljudi i iza sebe je ostavila opasnost za javni red i mir. ... Ako se apeluje na čovečnost i humanost, neka se to onda čini u interesu građana Srbije i Subotice" (Gradski Odbor Saveza vojvođanskih Mađara u Subotici, 2017).

Izgradnja ograde na granici nije bilo jedino sporno pitanje u odnosima dve države. U decembru 2018. godine u Marakešu Srbija je potpisala globalni sporazuma UN-a o migraciji, za razliku od Mađarske, SAD-a, Poljske, Bugarske i Izraela. Predstavljanje sporazuma izlazi izvan okvira ovog rada, ali je bitno napomenuti da se ne radi o pravno obavezujućem međunarodnom ugovoru, nego o kooperativnom okviru država ugovornica u cilju pojačavanja međunarodne saradnje između svih relevantnih aktera u oblasti migracije, kako legalne, tako ilegalne.<sup>60</sup> Mađarska se razgraničila od učestvovanja u donošenju globalnog sporazuma jer isti pokušava da legalizuje ilegalnu migraciju: "Umesto ohrabrenja migracije međunarodna zajednica bi trebala da radi na njenom zaustavljanju... i pomaže tamo gde je to potrebno: moramo raditi na tome da obezbedimo da migranti ostanu kući." (Szijjártó, 2018, 20. decembar) Prema direktoru Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila u Srbiji, Radošu Đuroviću, migrantska kriza zahteva globalno rešenje, a ne individualne pokušaje u cilju "pridobijanja populističkih poena." Istupanje Mađarske zato "predstavlja odraz izolacionističke politike u pogledu migracija." (RTS, 2018, 13. novembar)

Početakom 2018. godine u okviru informacione kampanje protiv migracije Vlada Mađarska je na velikim plakatima sa sloganom "Hajde da zaustavimo OUN" oglašavala da OUN hoće da države kontinuirano prihvataju migrante na svojoj teritoriji, ali na kraju ipak Mađarska odlučuje, a ne OUN. Pitanje je da li se ovaj moto može kvalifikovati kao povreda ugleda međunarodne organizacije u nomenklaturi krivičnih delova u Srbiji: lice "koje javno izloži poruzi Organizaciju ujedinjenih nacija [...] kažnjava se novčanom kaznom ili zatvorom do tri meseca."<sup>61</sup> U Mađarskoj ovo krivično delo, u ovakvoj formi, ne postoji.

---

<sup>60</sup> 73/195. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration A/RES/73/195, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, tačka 7.

<sup>61</sup> Krivični zakonik, član 175 stav 2.

Iako se Mađarska i Srbija razlikuju po svom statusu u Evropskoj uniji, zajedničko im je da nisu zemlje kranjeg odredišta izbeglica (migranta). Srbija, nezavisno od toga što se radi o tranzitnoj državi, pokušavala je da sledi politiku Brisela, ili makar sugestije pojedinih država članica u vezi sa upravljanjem migracijama u pozitivnom kontekstu, dok se Mađarska glasno, uz pomoć svih mogućih političkih i pravnih sredstava suprostavljala merama EU koje su beneficijalno sagledavale samu migraciju, odnosno njene prateće efekte.

Mađarska je zauzela stav da umesto pomoći na licu mesta (to jest na teritoriji EU) treba podržavati ljude da ostanu u svojoj državi; zato je izradila posebnu političku koncepciju pod nazivom *Hungary Helps* koja obuhvata koordinisanu delatnost svih segmenata države u oblasti humanitarne pomoći, migracije i slobode veroispovesti na međunarodnom polju, u cilju obezbeđivanja brzog i efektivnog reagovanja na potrebe žrtava humanitarnih katastrofa, odnosno prognanih lica, i doprinosa zaustavljanju procesa koji prouzrokuju masovnu migraciju na starom kontinentu.<sup>62</sup> S druge strane, u periodu između 2013. i 2017. godine otprilike 17 000 državljana treće države (bez slobode kretanja i nastanjivanja na teritoriji Evropskog ekonomskog prostora) dobilo je tkz. nacionalnu dozvolu nastanjivanja u Mađarskoj, zbog nacionalnih ekonomskih interesa, kupovinom državnih obveznica u nominalnoj vrednosti od 250-300 000 Evra. Iako je sprovedena prethodna kontrola krivičnog dosijea kupaca obveznica, odnosno članova njihovih porodica koji su dozvolom nastanjivanja automatski stekli pravo na kretanje unutar EU, program je bio dosta kritikovan zbog sumnjive transparentnosti.<sup>63</sup>

## ZAKLJUČAK

"Imidž Srbije na međunarodnom planu menjao se nabolje zbog humanog odnosa prema izbeglicama i migrantima koji su bili u tranzitu" (Lutovac, 2016: 58), a u izveštajima Evropske komisije o napretku države takođe se pokazuje progres institucionalnog-administrativnog okvira za upravljanje migracijama (European Commission, 2019: 37–38). Isto to se ne može reći o Mađarskoj; protiv države krajem 2018. godine Evropski parlament je inicirao postupak po članu 7 Lisabonskog sporazuma zbog ozbiljne i sistematske povrede vrednosti EU,<sup>64</sup> čemu se prethodilo nekoliko rezolucija o negativnom stanju vladavine prava u Mađarskoj. Parlament je kritizovao Mađarsku, između ostalog, zbog neopravdane

---

<sup>62</sup> 2018. évi CXX. törvény a Hungary Helps programról [Zakon o programu Hungary Helps iz 2018. godine pod br. CXX], Glasnik Mađarske, br. 2018/207, preambula.

<sup>63</sup> 2012. évi CCXX. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény módosításáról [Zakon iz 2012. godine pod br. CCXX o izmenama Zakona o ulasku i boravku držljava treće države iz 2007. godine pod br. II].

<sup>64</sup> The situation in Hungary – European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)), P8\_TA(2018)0340

kriminalizacije izbeglica, migranata i tražioca azila, odnosno zakonodovanih mera kojima je pristup ovih lica međunarodnoj zaštiti postao ekstremno komplikovan.<sup>65</sup>

U ovom radu smo pokušavali da ukažemo samo na neka normativna rešenja koja je Mađarska usvojila u protkelim godinama pod pritiskom masovnog priliva migranata, naročito iz pravca Srbije, odnosno uz pomoć uporedno pravnih metoda analizirali smo sličnosti i razlike u pravnoj regulativi dve države u oblasti upravljanja migracijama. Imajući u vidu da se pojedina rešenja ne mogu smatrati baš prijateljskim (npr. zatvaranje zelene granice sigurnosnom ogradom), opravdano bi bilo očekivati pogoršavanje bilateralnih odnosa država u regionu. Ipak to nije bio slučaj. Destabilizacija odnosa je bila očigledna u samoj uniji, a ne između Mađarske i država Zapadnog Balkana.

S obzirom da je prema analitičarima globalna migracija tek na početku, postavlja se pitanje, kako će se države balansirati između zahteva za očuvanjem narodnog suvereniteta, solidarnosti kako sa ugroženom stranom populacijom, tako sa državama članicama EU, najviše pogođenim izbegličkom krizom, odnosno pravnih i političkih očekivanja same EU u cilju pojačanja integracije i u ovoj oblasti. Slučaj Mađarske i Srbije najbolje ilustruje da dve susedne države koje za migrante predstavljaju samo jednu tranzitnu stanicu koliko drugačije gledaju na iste pojave, a istovremeno kako se ova konceptualna razlika može staviti na stranu u cilju ostvarivanja zajedničkih ekonomskih, geopolitičkih, spoljno političkih interesa, čak i u svetlu migrantske krize.

## LITERATURA

- (1) Bérces, V. (2017) A határozással kapcsolatos bíncselekményekre vonatkozó eljárás szabályokról – de lege ferenda. *Eljárásjogi szemle* (2): 45–52.
- (2) Biblioteka Narodne Skupštine (2016) *Politika upravljanja migracijama*, br. 02/2016.
- (3) Harsányi, K. (2015) "Jogi határozás" – büntetőjogi védelem az illegális bevándorlás ellen, dostupno na: <https://arsboni.hu/jogi-hatarzar--buntetojogi-vedelem-az-illegalis-bevandorlas-ellen/>, stranici pristupljeno: 03. 07. 2019.
- (4) Holota, G. (2016) Tömegkezelés és deeszkaláció. *Belügyi Szemle* 10: 48–64.
- (5) Ignjatović, Đ. (2016) Migracije kao kriminološki problem: kriminalitet migranata – iskustva SAD, *Strani pravni život* (2): 29–55.
- (6) Juhász, A., Molnár, Cs., Zgut, E. (2017) *Menekültügy és migráció Magyarországon*. Prag – Budimpešta: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Political Capital.
- (7) Lutovac, Z. (2016) Migracije i evropske integracije Srbije. *Stanovništvo* 54(1): 41–63.
- (8) Paragraf Lex (2017, 04. decembar) Stručni komentar - e-Press: Donošenje Zakona o azilu kao novi korak ka Evropskoj Uniji: Institut azila usklađen sa međunarodnim obavezama zemlje i evropskim standardima
- (9) Pejanović, Lj. (2017) Uzroci migracija i izbeglička kriza na Balkanu i u Evropi. *CIVITAS* 7(1): 79–88.

---

<sup>65</sup> European Parliament resolution of 16 December 2015 on the situation in Hungary (2015/2935(RSP)), tačka 2.

## Pravni izvori

### SE, EU, OUN

- (1) Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Official Journal of the European Union L 248/80.
- (2) European Commission, Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, Brussels, 22 September 2015.
- (3) European Commission, Serbia 2019 Report, Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 219 final.
- (4) European Parliament resolution of 14 January 2009 on the situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008, P6\_TA(2009)0019.
- (5) European Parliament resolution of 16 December 2015 on the situation in Hungary (2015/2935(RSP))
- (6) European Union Agency for Fundamental Rights (2014) *Annex: EU Member States' legislation on irregular entry and stay, as well as facilitation of irregular entry and stay*, dostupno na:  
[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex-0\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex-0_en.pdf), stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (7) Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017, Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union, Joined Cases C-643/15 and C-647/15.
- (8) Parliamentary Assembly Resolution 1509 (2006) on human rights of irregular migrants.
- (9) The situation in Hungary – European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)), P8\_TA(2018)0340
- (10) UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137.
- (11) UN General Assembly, Resolution A/RES/73/195, 73/195. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 19 December 2018.
- (12) Venice Commission, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Hungary (2018) *Joint opinion on the provisions of the so-called "Stop Soros" draft legislative package which directly affect NGO-s*, Strasburg, 25. Jun. 2018, CDL-AD(2018)013.

### SRBIJA

- (1) Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.
- (2) Strategija suprostanavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 2018/105.
- (3) Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
- (4) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (5) Zakon o državljanstvu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 90/2007 i 24/2018.
- (6) Zakon o graničnoj kontroli, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (7) Zakona o izbeglicama, Službeni glasnik RS, br. 18/92, Službeni list SRJ, br. 42/2002 i Službeni glasnik RS, br. 30/2010.

- (8) Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske o graničnoj kontroli u drumskom, železničkom i vodnom saobraćaju, "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 4/2012.
- (9) Zakon o strancima, Službeni glasnik RS, br. 24/2018 i 31/2019.
- (10) Zakon o upravljanju migracijama, Službeni glasnik RS, br. 107/2012.

## MAĐARSKA

- (1) 1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről.
- (2) 1698/2013. (X. 4.) Kormány határozat, Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum.
- (3) 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról.
- (4) 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.
- (5) 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.
- (6) 2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról.
- (7) 2012. évi CCXX. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény módosításáról
- (8) 2018. évi CXX. törvény a Hungary Helps programról.
- (9) 2018. évi VI. törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról.
- (10) 2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról.
- (11) Amandman VII Osnovnog zakona Mađarske, Glasnik Mađarske, br. 2018/97.
- (12) Odluka Ustavnog suda Mađarske, br. IV/1564/2018, Glasnik Mađarske, br. 2019/36.
- (13) Predlog Vlade Mađarske br. T/332 o sedmom amandmanu Osnovnog zakona Mađarske.
- (14) Predlog Vlade Mađarske o paketu zakona pod nazivom "Stop Šoroš."
- (15) Rešenje Nacionalne izborne komisije od 11. oktobra 2016. godine, br. 150/2016.

## Ostali internet izvori

- (1) Aleksić, M. (2019, 15. april) Odlični odnosi i međusobno uvažavanje Srbije i Mađarske, dostupno na: <https://www.subotica.info/2019/04/15/odlicni-odnosi-i-medusobno-uvazavanje-srbije-i-madarske>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (2) Crnjanski Spasojević, V. (2015, 17. jun) Mađari dižu "kineski zid" zbog azilantata; Vučić: Šokiran sam, razgovaraću sa Orbanom, dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:553434-Madarska-dize-ogradu-na-granici-sa-Srbijom-zbog-imigranata>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (3) Fondacija "Ana i Vlade Divac" (2016) Stavovi građana Srbije prema izbeglicama – ključni nalazi istraživanja, dostupno na: [https://www.divac.com/upload/document/attitudes\\_brosura\\_a5\\_print.pdf](https://www.divac.com/upload/document/attitudes_brosura_a5_print.pdf), stranici pristupljeno 03. 07. 2019.

- (4) Gradski Odbor Saveza vojvođanskih Mađara u Subotici (2017) Saopštenje SVM - Opravdano negodovanje, dostupno na: <https://www.subotica.info/2017/04/28/saopstenje-svm-opravdano-negodovanje>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (5) Itt a teljes Nemzeti Konzultációs kérdőív (2017, 28. szeptember) dostupno na: <https://444.hu/2017/09/28/itt-a-teljesen-nemzeti-konzultacios-kerdoiv>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (6) MTI (2019, 15. april) Orbán Viktor: Szerbia mielőbbi uniós tagsága minden EU-tagország érdeke, dostupno na: <https://www.origo.hu/itthon/20190415-orban-szerbia-mielobb-uni-os-tagsaga-minden-eutagorszag-erdeke.html>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (7) Novosti (2015, 27. oktobar) Vučić o izbeglicama: Dobro lice Srbije, dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:573838-Vucic-o-izbeglicama-Dobro-lice-Srbije>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (8) Pannon RTV (2019, 14. maj) Lakossági fórum Temerinben, dostupno na: <https://pannonrtv.com/rovatok/politika/lakossagi-forum-temerinben>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (9) RTS (2016, 20. februar) Zanemarljiva krivična dela migranata u Srbiji, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2217208/zanemarljiva-krivicna-dela-migranata-u-srbiji-.html>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (10) RTS (2018, 13. novembar) Đurović: Srbija mora da ima strategiju za migracije, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3320655/djurovic-srbija-mora-da-ima-strategiju-za-migracije.html>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (11) Szijjártó, P. (2018, 20. decembar) The Global Compact for Migration is a betrayal of Europe; Hungary will be voting no, dostupno na: <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/the-global-compact-for-migration-is-a-betrayal-of-europe-hungary-will-be-voting-no>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.

## DIFFERENT APPROACHES TO ISSUES OF MIGRATION AND STABILITY OF BILATERAL RELATIONS BETWEEN HUNGARY AND SERBIA IN LIGHT OF THE REFUGEE CRISIS

*Although Hungary and Serbia assume different status within the European Union, one of their common features is that they are not the final destination of refugees (migrants); however, as transit countries, located in the Balkan route, adopted different migration strategies: Serbia tries to follow pro-migrant policy, or at least suggestions of Brussels, still Hungary expressly objects to any EU measures that beneficially look at the migration process.*

*The goal of this paper is to present the most relevant provisions of legal regulations of Serbia and Hungary regarding migration-management, including 1) conceptualization of the term "migrant" as special category of foreigners, through analysis of rules of border control, process of asylum and temporary protection, and rights of foreigners in general, and 2) legal circumstances of criminalization of migrants and pro-migrant work in legal acts of the both countries. Besides comparison of different legal approaches of Hungary and Serbia to accompaniments of the refugee crisis in the Western Balkan route, some of the contrasting political declarations are going to be critically demonstrated, in light of stability of bilateral relations.*

**KEYWORDS:** *Hungary / Serbia / migration / legal regulation / bilateral relations*